

Дејан Д. Бурсаћ

Факултет политичких наука, Универзитет у Београду

ОДНОС ПАРЛАМЕНТА И НЕЗАВИСНИХ ТЕЛА У ПОЛИТИЧКОМ СИСТЕМУ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

Сажетак

Независна регулаторна тела су релативно нова појава у правном и политичком систему Републике Србије, а ипак су за кратко време успела да се наметну као важан механизам у процесу контроле извршне власти. Рад настоји да испита настанак, развој и специфичности ових тела у Србији, као и њихов однос са Народном скупштином. Кроз анализу нормативног оквира, али и праксе досадашњег функционисања четири независна тела (Защитника грађана, Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, Државне ревизорске институције и Агенције за борбу против корупције), аутор тежи да утврди да ли поменути механизми задовољавају потребе грађана; какав је однос парламента и независних тела; и који су проблеми у њиховом раду. Аутор предлаже потенцијална решења за проблеме који погађају независне институције; поред мањкавости у законском оквиру, осврнуо се и на техничке препреке, као и на политичке препреке које се манифестују на различите начине: од потпуног занемаривања ових институција од стране владе и парламента, па до намерне опструкције и директних притисака. Циљ рада стога није само да укаже на природу односа скупштине и независних тела, већ да ангажовано приступи побољшању општег друштвено – политичког контекста у коме се данас развија демократија у Србији.

Кључне речи: независна тела, парламент, Народна скупштина, омбудсман, Защитник грађана, Повере-

ник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, Државна ревизорска институција, Агенција за борбу против корупције, подела власти, владавина права.

НЕЗАВИСНА ТЕЛА – ПОЈАМ И СВРХА

Независна регулаторна тела добијају значајнију улогу у политичком животу земље крајем 19. века, са настанком комисија и агенција које су регулисале саобраћај и комуникације у Сједињеним Америчким Државама.¹⁾ Када говоримо о телима са којима смо поближе упознати, најважнији пример је свакако оснивање институције омбудсмана у Шведској, 1809. године. Иако је упитно да ли би шведски омбудсман с почетка 19. века испунио критеријуме данашњих независних институција,²⁾ примарна функција овог тела – независна контрола извршне власти – остала је непромењена до данас. То је уосталом случај и са другим независним телима. Државе (односно владе и парламенти) теже да пренесу одређене надлежности на тела или институције које уређују области од посебног друштвеног интереса или имају улогу контролора над извршном граном власти. Ова тела својом природом, организационом структуром, датим овлашћењима, али понајвише чињењем, осигуравају транспарентну и одговорну владу и – у крајњој линији – помажу извршној власти да побољша свој учинак.

Са све већом трансформацијом модерне државе, условљеном процесима глобализације, либерализације, али и – на истоку нашег континента – процесом европских интеграција, повећава се обим области у којима је потребна асистенција класичној извршној власти. Независна тела су, у том смислу, цењена због поседовања високог нивоа специјализације и експертизе. Грађанима омогућавају квалитетнију услугу, коју често врше транспарентније и ефикасни-

1) Године 1887. основана је Међудржавна трговачка комисија (енг. *The Interstate Commerce Commission*), која је послужила као модел за настанак осталих регулаторних тела, нарочито почетком 20. века. За више видети: Данијел Јергин, Џозеф Станислав, *Командни висови*, Народна књига – Алфа, Београд, 2004, стр. 51-52.

2) Пре свега због различитог друштвено-политичког контекста, али и чињенице да је тадашњи шведски омбудсман пре свега био парламентарни повереник (мада се омбудсман и данас може наћи у том облику у немалом броју држава). Видети: Миодраг Радојевић, „Два века омбудсмана – шведски *Justitiombudsmann*“, *Политичка ревија*, Институт за политичке студије, Београд, бр. 4/2009, стр. 152-153.

је од класичне државне администрације, док се њихово пословање неретко перципира као мање коруптивно.

Када говоримо о разлогу настанка независних тела, међу теоретичарима доминирају два приступа. Присталице бафер (енг. *Buffer*) теорије сматрају да су ова тела настала као заштита од корупције која погађа државну администрацију, док ескејп (енг. *Escape*) теорија тврди да независне институције настају да би отклониле традиционалне недостатке државне управе (неефикасност, недостатак транспарентности итд.).³⁾ Са данашње тачке гледишта, можемо рећи да су оба приступа исправна и утемељена у реалности. Области којима се ова тела баве се разликују од државе до државе. Често су, посебно у тзв. новим демократијама, овакве институције „пресликане“ из других, успешнијих система; али у неретком броју случајева независна тела настају као одговор на специфичне потребе друштва, односно као последица унутрашњег друштвеног и политичког развоја једне земље. Можемо издвојити најчешће области ангажовања независних институција: заштита људских права и приватности; регулација и надзор јавних финансија, тржишта и медија; транспарентност, односно осигуравање приступа информацијама од јавног значаја; борба против корупције; контрола над сектором безбедности итд. Уопштено говорећи, независне агенције можемо поделити на регулаторе (агенције које уређују неку област) и контролоре односно коректоре (агенције које врше контролу извршне власти и утичу на њу).⁴⁾ Њихова улога понекад је искључиво саветодавна, док у другим случајевима, у зависности да ли спроводе одлуке или у потпуности уређују поједине области, ове агенције имају квазиизвршна, квазисудска или квазизаконодавна овлашћења.⁵⁾

То нас доводи до питања о уопштеним одликама независних тела. Иако постоји велика разноврсност, како између различитих држава, тако и између ових институција у зависности од области којима се баве, ипак можемо идентификовати одређене заједничке карактеристике. По правилу, надлежности су независним телима делегиране од стране парламента. Због своје специфичне улоге, тежи се осигуравању пре свега финансијске, али и сваке друге неза-

3) P.P. Craig, *Administrative Law*, Sweet & Maxwell, London, 2003, стр. 92.

4) Славиша Орловић, „Парламент и независна тела“, *Народна скупштина Републике Србије и независни државни органи/тела*, УНДП Србија, Београд, 2009, стр. 119.

5) Исто, стр. 121.

висности од извршне власти (моделу спровођења овог циља се разликују у упоредној пракси). Општа логика стварања ових институција налази оправдање у чињеници да грађани финансирају државни апарат, те да егzekутива за њихов рачун управља државним пословима, па стога они имају право да знају о пословима власти и да захтевају одговорност од извршилаца и доносилаца одлука. Тако постављено, независна тела осигуравају поштовање јавног добра и јавног интереса. Управо зато, она имају већи степен функционалне независности и организационе самосталности у односу на извршну власт. Заиста, да би се осигурао ефикасан и непристрасан рад једне овакве институције, њој мора бити осигурана не само независност од политичког утицаја у извршавању и практиковању својих овлашћења, већ исто тако и потпуна самосталност у смислу доношења унутрашњих (подзаконских) прописа о организационим питањима, што између осталог укључује и самосталне одлуке о ангажовању запослених и сарадника. Осим делегираних надлежности, парламент наставља да игра снажну улогу у функционисању независних тела. Не само приликом формирања, избора чланова, финансирања или контроле, већ у ширем смислу – парламент и независна тела се допуњују и тако остварују перманентну системску контролу над извршном влашћу. О њиховом односу ћемо свакако рећи нешто више у поглављима која следе. Да сумирамо, кључне одлике независних регулаторних тела су политичка и финансијска независност, овлашћења, приступ информацијама, ресурси и способност извештавања јавности.⁶⁾

У највећем броју демократских друштава⁷⁾ независна тела су усвојена као саставни део система кочница и равнотежа (енг. *Checks and Balances*) између различитих грана власти. Због кварљиве природе власти, усвојена је логика међусобног ограничавања моћи између страна у монтескијанском принципу трипартидне поделе власти.⁸⁾ Међутим, услед њихове специфичне природе, поједини теоретичари сматрају ове институције посебном – четвртном – граном власти. За разлику од класичних државних служби,

6) Kevin Hammond, *Speech delivered at the Institute of Public Administration Australia*, WA Division, Perth, 2005.

7) Примера ради, Србија је 132. земља која је увела институцију омбудсмана. Саша Јанковић, „Омбудман – заштита људских права и контрола администрације“, *Владина права – одговорност и контрола власти*, КАС, Београд, 2009, стр. 40.

8) Видети: Charles de Secondat, Baron de Montesquieu, *The Spirit of Laws*, Batoche Books, Kitchener, 2001, стр 37-47.

независна тела имају другачију природу пословања, финансирања, унутрашње организације и односа према традиционалним гранама власти. Иако се независна тела налазе ван класичног система државне управе и самим тим изван принципа тројне поделе власти, њима пре свега недостаје правни квалитет да би се сматрале четвртом граном. Поједини аутори⁹⁾ стога сматрају да, иако правно неутемељене, квадријалистичке теорије јесу потпуно легитимне са политиколошке тачке гледишта.¹⁰⁾

Пре него што се посветимо односу парламента и независних тела у нашој земљи, треба разјаснити још једну дилему. Наиме, аутори, политиколози, али и јавност, често нису сигурни који термин је правилно употребити када се говори о овим телима. Дилема се пре свега односи на употребу речи „регулаторна“ у синтагми „независна регулаторна тела“. Већ смо разјаснили зашто су ове институције независне, односно како их њихова овлашћења, организационе одлике и контролна функција диференцирају у односу на друге државне органе; али сада наглашавамо да постоји проблем у одређивању да ли је неко тело и „регулаторно“, поред тога што је независно. Доктрина и пракса у овој области су у динамичном кретању, те је теоријска евалуација по поменутом питању свакако отежана.¹¹⁾ Упоредноправна разноликост такође не доприноси решењу проблема. Примера ради, погледајмо регулативу у Србији. Устав Републике Србије у члану 137. каже: „Јавна овлашћења се могу законом поверити и посебним органима преко којих се остварује регулаторна функција у појединим областима или делатностима“. ¹²⁾ Такође, Закон о јавним агенцијама (чл. 37.) дефинише само регулаторне послове (не и тела), наводећи да се ти послови састоје у доношењу прописа за извршавање закона и других општих аката Народне скупштине и Владе.¹³⁾ Већ раније смо дефинисали регулаторе, односно регулаторне агенције, као органе који уређују спе-

9) Такав став можемо наћи у: Владан Петров, „Устав и контролни органи (независни државни органи) – покушај одређења места и улоге контролних органа у уставном систему“, *Народна скупштина Републике Србије и независни државни органи/тела*, УНДП Србија, Београд, 2009, стр. 50-51.

10) Ипак, правилно је примећено да би у том случају четврта грана власти био Уставни суд, пре свега због свог специфичног положаја и овлашћења; док би регулаторна тела тада чинила пету грану власти. Исто, стр. 52.

11) Из: Миодраг Радојевић, „Независна (регулаторна) тела и институције у Србији“, *Српска политичка мисао*, Институт за политичке студије, Београд, бр. 4/2010, стр. 55.

12) Устав Републике Србије, *Службени гласник РС*, Београд, бр. 98/06.

13) Закон о јавним агенцијама, *Службени гласник РС*, Београд, бр. 18/05.

цифичну област. У суштини, није потпуно погрешно обухватити све независне институције називом „независна регулаторна тела“. У стриктном смислу, судови и тужилаштва су такође независни органи, стога назив „независна регулаторна тела“ свакако доприноси даљем разликовању и семантичкој независности ових тела од класичних државних органа, иако формално, она то – посебно по законима Републике Србије – нису.

НАСТАНАК И РАЗВОЈ НЕЗАВИСНИХ ТЕЛА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

Србија, као и остале државе у транзицији, има укоренењен проблем са контролом и одговорношћу изабраних и постављених функционера. У односу на остале источноевропске земље које се боре са баластом ауторитарног наслеђа из социјалистичких и комунистичких режима, Србију треба посматрати и у постконфликтном контексту. У том смислу, објективни разлози попут рата, изолације, закаснелог почетка транзиције и инфинитивно продуженог трајања исте, а уз закаснелу промену уставног оквира која је уследила шест година после промене режима, проблем одговорности политичких елита постао је акутно питање српског политичког система.

Питања одговорности и контроле су свакако старија од независних тела. Стога је и у нашој земљи Народна скупштина примарно средство надзора над извршном влашћу. Парламент ову функцију остварује кроз посланичка питања, јавна слушања, интерпелације, гласања о поверењу и буџету, рад одбора и друге механизме. Ипак, због све веће потребе за специјализацијом и константном контролом, парламентима широм света, па и у Србији, смањен је капацитет за обављање надзорне функције. Посланици се, поред надзора, баве и законодавством и другим пословима из делокруга рада једног парламента; а многи од њих не поседују одговарајућа знања, искуства и експертизу да би пратили рад извршне власти у сваком њеном сегменту. У таквој ситуацији, јасно се читава потреба за делегирањем парламентарних овлашћења независним телима.

У Србији се прва независна тела појављују након промене власти 2000. године, и то готово спонтано, одлукама Владе (тако нпр. настају Савет за борбу против корупције и Одбор за решавање о сукобу интереса). Друга тела су обично утемељена у одговарајућим законима, док су поједина (Заштитник грађана и Државна реви-

зорска институција) поменути и у Уставу. Настанак и рад немалог броја независних тела у Србији условљен је процесом европских интеграција и испуњавањем обавеза према другим организацијама – пре свега, према Савету Европе. Можемо рећи да је појава ових органа последица више фактора, док је нужан предуслов била демократизација односно промена режима. Узроци самог настанка су комбинација међународне обавезе и потреба политичког система и друштва уопште.

Већ смо поменули како Србија касни са увођењем ових институција у поређењу са осталим државама у окружењу. Илустроваћемо ову тврдњу примером увођења институције омбудсмана у неким од земаља у региону. Пучки правобранитељ у Републици Хрватској предвиђен је још првим уставом из 1990. године. Конкретан закон донесен је две године након тога, док је институција почела са радом од 1994. У Македонији, институција Народног правобранитеља установљена је 1997. године, а у Албанији 1998. – иако је почела са радом две године касније. Бугарска је у свој правни систем унела заштитника грађана 1998. године, али исто тако је начинила највећи јаз између доношења закона и формалног почетка рада, будући да је заштитник изабран тек седам година касније. Црна Гора уводи Заштитника људских права и слобода 2003. године, док је Институција омбудсмана за људска права у Босни и Херцеговини основана 2004. Народна скупштина Републике Србије доноси закон о заштитнику грађана 2005. године, док омбудсман са радом почиње са закашњењем од две године. Додуше, институција покрајинског омбудсмана у Аутономној покрајини Војводини установљена је 2002. године. Можемо рећи да транзициона друштва генерално имају потешкоће у оснивању ових институција. Пре свега, ради се о кашњењима, како у доношењу одговарајуће легислативе, тако и у избору независних тела, што се може приписати недостатку политичке воље. Са друге стране налази се питање немара владе за овакве институције, што се очитује како у поменутиим кашњењима, тако и у недостацима везаним за обезбеђивање одговарајућих ресурса, финансирања, административних капацитета и слично.

Устав Републике Србије из 2006. године утврђује класичну трихотомну поделу власти: Народна скупштина је дефинисана као

законодавни, Влада као извршни, а судови као судски орган.¹⁴⁾ Изван те поделе, макар формално, стоји Председник Републике, који „изражава државно јединство Републике Србије“.¹⁵⁾ Од независних органа, у Устав је уврштен Заштитник грађана, дефинисан чланом 138. као „независан државни орган који штити права грађана и контролише рад органа државне управе“; као и Државна ревизорска институција, као „највиши орган ревизије јавних средстава у Републици Србији“ (чл. 96).¹⁶⁾ Приметан је превид уставотворца који је пропустио да у највиши правни акт уврсти независне институције које су већ тада постојале (попут Повереника за информације од јавног значаја) и да на тај начин додатно учврсти и легитимизује њихов положај. Као што ћемо видети, независна тела велики део својих моћи базирају управо на ауторитету који уживају, те од тога увелико зависи њихова ефикасност у остваривању прокламованих циљева. Узгред речено, Закон о државној управи и Закон о јавним агенцијама готово у потпуности пропуштају да уреде ову област, остављајући целу материју на регулисање матичним законима.

Закон о Народној скупштини Републике Србије из 2010. године уноси нешто више светла у ову област. Закон наводи да парламент бира и разрешава Заштитника грађана, као и „друге функционере одређене законом“.¹⁷⁾ Скупштина такође врши надзор над њиховим радом.¹⁸⁾ У члану 58. Закон налаже да „Народна скупштина разматра извештаје које јој достављају државни органи, организације и тела у складу са законом“.¹⁹⁾ Наредни став истог члана објашњава да се однос парламента и ових тела уређује пословником. Међутим, пословник Народне скупштине мало говори о односу парламента и независних тела. Осим раније поменутих овлашћења о избору и разрешењу функционера, као и чланова који налажу да право предлагања, односно достављања нацрта закона из њихове надлежности, имају Заштитник грађана и Народна банка, и пословник остаје веома штур по овом питању.²⁰⁾ Пропуштена је прилика да

14) Чланови 98, 122 и 143. Устав Републике Србије, *Службени гласник РС*, Београд, бр. 98/06.

15) Чл. 111. Устав Републике Србије, *Службени гласник РС*, Београд, бр. 98/06.

16) Исто.

17) Чл. 15. Закон о Народној скупштини, *Службени гласник РС*, Београд, бр. 9/10.

18) Исто.

19) Исто

20) Чланови 150 и 203. Пословник Народне скупштине, *Службени гласник РС*, Београд, бр. 52/10.

се темељно и трајно уреди однос независних тела и скупштине, а нарочито скупштинских одбора – посебно у сфери подношења годишњих и посебних извештаја од стране независних тела, као и разматрања тих извештаја и деловања по њиховим препорукама. Као један од конкретних покушаја уређивања ове материје у Пословнику, можемо навести члан 55. који се бави радом Одбора за финансије, републички буџет и контролу трошења јавних средстава, међу чије задатке се сврстава и разматрање извештаја Државне ревизорске институције, о чему одбор затим подноси извештај са ставовима и препорукама Народној скупштини.²¹⁾ Ово јесте добар почетак, али остаје нејасно зашто процедура разматрања извештаја није уређена детаљније и шире, како би обухватила и остала независна тела и на њих упућене скупштинске одборе. Такође, као наговештај доброг решења можемо навести члан 119. који регулише сазивање посебних и свечаних седница, који у ставу б. каже: „Посебна седница се може сазвати и у вези са извештајем органа, односно тела, који се у складу са законом, подноси Народној скупштини“.²²⁾ Поново, остаје нејасно зашто процедура за разматрање и поступање по извештају органа, а можда чак и обавезност овакве седнице, посебно када се ради о извештајима независних тела, ни су законски утврђени.

Комплексност модерне државе захтева прецизну дефиницију улоге и односа механизма надзора, што ћемо и учинити, кроз анализу законског положаја четири независна тела, као и кроз сагледавање њиховог односа са Народном скупштином. Уз поменуте теоријске препреке за одређивање природе независних регулаторних тела, избор институција погодних за анализу је додатно отежала непрецизна регулатива и још увек недовољно развијена пракса пословања ових органа. Због тога, проблем је одредити тачан број ових институција у Србији, а у зависности од критеријума, поједини аутори наводе да постоји више десетина оваквих агенција.²³⁾ Наша анализа ће обухватити четири јавности можда и највидљивије независне институције, које су уз то нешто прецизније правно дефинисане и чији је рад већ дао одређене резултате, како би на таквом узорку одредили природу и проблеме односа парламента и независних тела.

21) Чл. 55. Исто.

22) Исто.

23) Миодраг Радојевић, „Независна (регулаторна) тела и институције у Србији“, *Српска политичка мисао*, Институт за политичке студије, Београд, бр. 4/2010, стр. 57.

ЗАШТИТНИК ГРАЂАНА

Институција омбудсмана је у Србији установљена Законом о заштитнику грађана из 2005. године, а његова позиција додатно је оснажена увођењем у Устав. Први омбудсман именован је средином 2007. године, и већ у самом процесу именовања наилазимо на проблеме са конституисањем овог тела. Наиме, Закон о заштитнику грађана у завршним одредбама налаже избор Заштитника у року од шест месеци од ступања закона на снагу,²⁴⁾ а готово двогодишње кршење овог рока указује на очигледан проблем у односу Народне скупштине према независним телима.

У свету се ова институција среће у два различита модалитета: омбудсман административног типа – који штити грађане од неправедног рада управе (енг. *Maladministration*) и омбудсман заштите људских права. У Србији је на снази комбиновани модел,²⁵⁾ па тако Заштитник штити права грађана и контролише рад органа државне управе, а посебно истражује случајеве у којима је управа својим поступањем или непоступањем нарушила људска права.

Закон налаже да Заштитника грађана бира Народна скупштина, већином гласова свих посланика, на мандат од пет година са једном могућношћу поновног избора.²⁶⁾ Избор се врши на предлог одбора надлежног за уставна питања, коме потенцијалне кандидате предлажу посланичке групе. С обзиром на то да се ради о органу чија снага извире пре свега из моћи ауторитета (будући да Заштитник грађана у српском систему може да води само неформални поступак, јер су његове одлуке необавезујуће природе, односно препоруке), било би делотворније да се Заштитник бира квалификованом већином, односно да се тражи политички консензус шири од свега 126 посланика. Пре утврђивања предлога за избор, одбор може одлучити да одржи седницу на којој ће кандидати изнети своје ставове о улози и начину остваривања функције Заштитника грађана. По нашем мишљењу, законодавац је морао да учини овакву седницу обавезном, да би се избегла ситуација у којој се особа на ову, за једно младо демократско друштво изузетно

24) Чл. 39. Закон о заштитнику грађана, *Службени гласник РС*, бр. 79/05.

25) Наведено у: Саша Јанковић, „Омбудман – заштита људских права и контрола администрације“, *Владавина права – одговорност и контрола власти*, КАС, Београд, 2009, стр. 40.

26) Чл. 4. Закон о заштитнику грађана, *Службени гласник РС*, бр. 54/07.

важну функцију, бира без директног упознавања чланова одбора са кандидатом и његовим програмом. Заштитник грађана има четири специјализована заменика, задужена за поједине области од значаја за рад овог тела. Ради се о заменицима задуженим за права детета, права националних мањина, родну равноправност и права особа са инвалидитетом, као и за заштиту права лица лишених слободе. Заменике бира Народна скупштина на предлог самог Заштитника, што у пракси значи да омбудсман има слободу да предложи и практично изабере свој тим, а то је свакако добро решење које доприноси ефикасности ове институције. Разрешење се обавља већином гласова народних посланика, на предлог одбора надлежног за уставна питања или једне трећине посланика, уз наравно одговарајуће разлоге наведене у закону.²⁷⁾ Проблематичан је међутим члан 10а Закона о заштитнику грађана, који наводи да „Заштитник грађана и заменик Заштитника грађана не могу давати изјаве политичке природе“²⁸⁾ што је веома широка и нејасна дефиниција која оставља простор за арбитрарно тумачење разлога за разрешење, а самим тим и за вршење политичког притиска и утицаја на независност омбудсмана.

Заштитник грађана није овлашћен да контролише рад Народне скупштине. Са друге стране, он може поднети иницијативу за измену или допуну закона и других аката или чак за доношење нових аката, што је често и чинио. У току 2011. године, Заштитник је поднео четрдесет иницијатива: закључно са мартом 2012., у скупштинској процедури је 26 таквих иницијатива, једанаест је одбачено, а само три су прихваћене.²⁹⁾ Такође, Заштитник може давати мишљење о прописима из своје надлежности. Што се финансирања тиче, ова институција саставља предлог средстава потребних за наредну годину и доставља га Влади, која га затим укључује у предлог буџета који се ставља у процедуру Народне скупштине. Још једна предност је у члану закона који налаже да је председник Народне скупштине дужан да прими Заштитника грађана на

27) Члан 12. наведеног закона налаже да Заштитник грађана може бити разрешен уколико нестручно и несавесно обавља функцију; ако обавља другу јавну функцију или поступа супротно закону којим се уређује спречавање сукоба интереса; ако буде осуђен за кривично дело које га чини неподобним за обављање функције. Последња ставка такође оставља простор слободном тумачењу.

28) Чл. 10а, Закон о заштитнику грађана, *Службени гласник РС*, бр. 54/07.

29) Редован годишњи извештај Заштитника грађана за 2011. годину, стр. 169. Извештај је могуће пронаћи на адреси: http://www.ombudsman.rs/index.php/lang-sr_YU/izvestaji/godisnji-izvestaji (последњи пут приступљено 15. 07. 2012.)

његов захтев у року од петнаест дана,³⁰⁾ а Заштитник има могућност да обавести Скупштину и Владу уколико неки орган управе не поступи по његовој препоруци. Управо овде можемо приметити покушај законског уређивања односа омбудсмана и парламента у процесу контроле целокупног система управе. Законодавац нажалост не дефинише даље кораке које предузима Народна скупштина уколико је Заштитник обавести о непоступању по препоруци. У том смислу, омбудсман може, скретањем пажње јавности и парламента, само покушати да наведе орган управе да поступи по закону – кроз стварање одређене друштвене и политичке климе, али не и кроз формално наређење. Управо због тога, личност омбудсмана мора бити изузетно угледна и јавно перципирана као неутрална, док његова служба мора радити транспарентно, законито, одговорно и ефикасно.

Извештај је најпоузданији и јавности највидљивији начин комуникације између Заштитника грађана и парламента. Уз редован годишњи извештај, заштитник може поднети и низ посебних извештаја, који се обично тичу друштвено актуелних тема из области рада омбудсмана у датом тренутку. У годишњем извештају, који мора бити предат у процедуру парламента до 15. марта наредне године, Заштитник се осврће на рад у претходном периоду – анализира и износи активности своје канцеларије по областима односно ресорима, разматра однос са државним органима и оцењује њихов рад – и то не само формално, већ и у смислу етичности, савесности, непристрасности, стручности, поштовања достојанства странака.³¹⁾ Важан сегмент извештаја чине препоруке Заштитника за могућа законска и друга побољшања у раду како државних органа, тако и његове институције. Финансијски извештај је такође укључен у годишњи извештај. Раније смо изнели критику да је процедура разматрања извештаја Заштитника грађана мањкаво регулисана, што уосталом важи и за остала независна тела. Закон о Заштитнику грађана само уопштено наводи шта би извештај требало да садржи. Ниједан релевантан закон не прописује рок за разматрање извештаја, нити налаже поступање у случају да независни орган не поднесе извештај. Као ни код других независних тела, није уређено поступање по препорукама и закључцима из извештаја, као ни

30) Чл. 23. Закон о заштитнику грађана, *Службени гласник РС*, бр. 54/07.

31) Стеван Лилић, „Парламент, независни државни органи и тела, и борба против корупције у Србији“, *Народна скупштина Републике Србије и независни државни органи/тела*, УНДП Србија, Београд, 2009, стр. 103.

начин њиховог спровођења. Закон о заштитнику грађана (чл. 41)³²⁾ и Закон о Народној скупштини (чл. 58)³³⁾ налажу да се у Пословнику одреди начин поступања по поднетом извештају, али Пословник то не чини. Такође, исти члан Закона о Народној скупштини наводи да ће Пословник поближе одредити начин остваривања односа између парламента и других државних органа, мада Пословник пропушта то да учини прецизније у погледу независних тела, регулишући само начин избора и предлагања за избор функционера – што је уствари материја већ регулисана матичним законима, а само поновљена у Пословнику.

На основу виђеног, можемо закључити да ова материја у Србији носи са собом бројне нормативне недостатке који, заједно са мањкавостима техничке и политичке природе, угрожавају читав концепт контроле власти путем независних регулаторних тела. Када говоримо о недостацима политичке природе, пре свега се истиче тзв. „недостатак политичке воље“, који се огледа у оклевању да се независна тела правилно оспособе и да им се омогући неометан рад. Такав пример налазимо у актуелном односу према институцији Заштитника грађана. Наиме, закон налаже да поступак за избор Заштитника отпочне најкасније шест месеци пре истека мандата претходном омбудсману.³⁴⁾ Народна скупштина није покренула поступак до самог тренутка истека мандата (јул 2012. године), а одуговлачењу је значајно допринела и институционална пауза која нужно наступа у предизборном и постизборном периоду. У оваквој ситуацији ипак, формално оправдање не постоји, јер је скупштини остављен довољан рок (шест месеци) да покрене поступак и изабере новог Заштитника грађана, не смањујући на тај начин ниво заштите права грађана у датом периоду. Такође, сам омбудсман је више пута упозоравао парламент и јавност о потреби покретања процедуре у наведеном року.³⁵⁾ Раније смо установили да, због немогућности да води формални поступак, ово независно тело своју снагу црпи из интегритета и јавне перцепције институције, тако да ће се ситуација у којој ће институцију водити „вршилац дужности“ нужно одразити на достигнути степен заштите права грађана.

32) Закон о заштитнику грађана, *Службени гласник РС*, бр. 54/07.

33) Закон о Народној скупштини, *Службени гласник РС*, бр. 9/10.

34) Чл. 4. Закон о заштитнику грађана, *Службени гласник РС*, бр. 54/07.

35) Видети: „Шта заштитник грађана замера посланицима“, *Политика*, 15. 03. 2012. Текст на: <http://www.politika.rs/rubrike/Drustvo/Sta-zastitnik-gradjana-zamera-poslanicima.lt.html>, последњи пут приступљено 15. 07. 2012.

Упркос свим потешкоћама, можемо видети пораст поверења грађана у институцију Заштитника. У односу на 2010. годину, у 2011. је ово тело примило 37,41% више притужби грађана, а сличан пораст се види и у броју грађана примљених на разговор, као и у броју обављених телефонских разговора са странкама,³⁶⁾ што даје на значају овој институцији и показује њену важност у процесу консолидације демократије. Ако упоредимо ове податке са претходним годинама, можемо рећи да се јавна перцепција овог тела константно побољшава. Ипак, као што и сам Заштитник сматра: „...ти помаци нису ни издалека довољни да би превладали незадовољство грађана које изазивају незаконитости и неправилности које се на многим местима испољавају кроз корупцију, партијашење, недоговорност, неорганизицију, нестручност и незаинтересованост за обављање јавних послова и вршење јавних овлашћења према грађанима у складу са словом и духом закона“.³⁷⁾ Сигурно да ни приказани однос владе и парламента према овој институцији не доприносе задовољству грађана и њиховом поверењу у политички систем у целини.

ПОВЕРЕНИК ЗА ИНФОРМАЦИЈЕ ОД ЈАВНОГ ЗНАЧАЈА И ЗАШТИТУ ПОДАТАКА О ЛИЧНОСТИ

Транспарентност представља једну од основа одговорности и доброг управљања. Грађани, као носиоци суверенитета у демократским државама, имају право да буду упознати са свим релевантним чињеницама које се тичу управљања државним пословима. У том смислу, стварање националне институције која регулише и контролише ову област представља покушај државе да се избори са проблемом транспарентности и у крајњој линији одговорности изабраних елита. Србија није изузетак: 2004. је донесен Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја, који уводи Повереника за информације од јавног значаја и дефинише га као самосталан државни орган, независан у вршењу своје дужности.³⁸⁾ Због међународних обавеза наше земље (пре свега у процесу

36) Статистика из: Редован годишњи извештај Заштитника грађана за 2011. годину, стр. 7. Извештај је могуће пронаћи на адреси: http://www.ombudsman.rs/index.php/lang-sr_YU/izvestaji/godisnji-izvestaji (последњи пут приступљено 15. 07. 2012.)

37) Исто, стр. 6.

38) Чл. 1. Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја, *Службени гласник РС*, бр. 120/04, 54/07, 104/09, 36/10.

европских интеграција – као један од предуслова за потписивање Споразума о стабилизацији и придруживању; али и према Савету Европе),³⁹⁾ Поверенику су Законом о заштити података о личности из 2008. године придодате нове надлежности. Иако је стварање нормативног оквира за заштиту података о личности позитивно, сматрамо да је одлука да се ова област повери већ постојећој институцији Повереника значајно угрозила степен заштите права грађана; будући да је Повереник и до тада радио са ограниченим ресурсима. Ефикасније, али вероватно и скупље решење би обухватало стварање још једног независног тела, које би се бавило искључиво заштитом података о личности.

Повереника бира Народна скупштина на предлог одбора надлежног за информисање. Повереник има право на два мандата у трајању од седам година, што је знатно дуже од трајања мандата Народне скупштине. Овакво решење може се показати као добро у контексту етаблирања институције и њене независности, као и стварања континуитета рада и подизања свести грађана о значају тема којима се овај орган бави.⁴⁰⁾ Слично као и у случају Заштитника грађана, повереник може бити разрешен, а тај поступак покреће трећина посланика уз одговарајуће разлоге. Повереник може бити разрешен већином гласова народних посланика, што је, као и у случају омбудсмана, решење на које имамо озбиљне замерке у погледу осигуравања ауторитета, али и независности институције. Квалификована већина би била сигурније решење, које би осигурало константан избор личности око које неће бити политичких полемика и чија непристрасност би била оличена у широком политичком консензусу; а исто тако би и умањила могућност за вршење политичких притисака на изабрану личност. Актуелни повереник је биран 2004. године, а овај избор је потврђен након доношења Устава, 2007. године. Други мандат Повереник је добио у децембру 2011. године.

Сличности односа Народне скупштине са Заштитником грађана и Повереником су бројне. Парламент бира два заменика Повереника на његов предлог; Повереник нема надлежности над Народном скупштином; а такође подноси годишњи извештај и друге

39) Видети: Чл. 81. Споразум о стабилизацији и придруживању, *Службени гласник РС – међународни уговори*, бр. 83/08.

40) Родољуб Шабић, „Положај повереника за информације“, *Народна скупштина Републике Србије и независни државни органи/тела*, УНДП Србија, Београд, 2009, стр. 127-130.

извештаје по потреби. У том смислу, похвале и критике на рачун нормативних решења у овом случају су идентичне као у случају омбудсмана, те их нема потребе понављати. Оно што треба истаћи јесте да Повереник, за разлику од Заштитника, има могућност да води формални поступак у случају кршења закона, те да не мора нужно да се ослања на политичку подршку парламента и јавности да би приморао одређени орган управе на поштовање закона, што значајно релаксира његов однос са скупштином, посебно у процесу контроле егzekутиве.

ДРЖАВНА РЕВИЗОРСКА ИНСТИТУЦИЈА

Задатак овог независног тела, основаног 2005. године Законом о државној ревизорској институцији, јесте ревизија финансијских извештаја и контрола пословања субјеката ревизије. Финансијска контрола, односно контрола располагања буџетским новцем, чини једну од кључних претпоставки одговорне извршне власти. Постојање ове институције оправдава како правна, тако и економска логика: постоји потреба за спречавањем корупције и обезбеђивањем ефикасног, економичног и транспарентног располагања новцем грађана.

Закон регулише организационе принципе Државне ревизорске институције: њу чине председник, потпредседник, савет, ревизорске службе и пратеће службе. Савет има седам чланова које бира и разрешава Народна скупштина. Скупштина такође бира и председника савета, који је уједно и председник Државне ревизорске институције и Генерални државни ревизор. Председник може бити биран два пута на мандат од по пет година, док савет може да изабере проста скупштинска већина. Иницијативу за разрешење члана савета може да поднесе надлежни одбор или свега двадесет народних посланика, па су поједини аутори правилно приметили да овакво решење оставља простор за вршење политичког утицаја на ревизорску институцију.⁴¹⁾

Буџетско право парламента обухвата усвајање и контролу извршења буџета,⁴²⁾ стога је нужно остварити макар минималну ком-

41) Овакво решење је критиковано у: Миодраг Радојевић, „Независна (регулаторна) тела и институције у Србији“, *Српска политичка мисао*, Институт за политичке студије, Београд, бр. 4/2010, стр. 67.

42) Вера Лeko, *Финансијско право*, УДГ Подгорица, 2010, стр. 43.

плементарност у раду између Народне скупштине и ревизора. Тако говорећи, основни задатак ревизора је да утврди да ли се буџетска средства троше у складу са законом и да о томе обавести парламент и јавност. У ту сврху, Државна ревизорска институција подноси скупштини годишњи извештај о раду, посебне извештаје у току године, као и извештај о ревизији буџета.⁴³⁾ Народна скупштина разматра предлог завршног рачуна тек по прибављању мишљења ревизора. Годишњи програм ревизије обухвата буџет републике, органе обавезног социјалног осигурања, одговарајући број јединица локалне самоуправе, Народну банку Србије и одговарајући број јавних предузећа и других буџетских корисника. Међутим, ограничени ресурси значајно умањују способност ове институције да испуни програм ревизије. Тако је у 2010. години извршена ревизија годишњих финансијских извештаја седам министарстава, два органа у саставу владе (Управе царина и Пореске управе), Аутономне покрајине Војводине, дванаест јединица локалне самоуправе, девет јавних предузећа, Националне службе за запошљавање и Народне банке Србије. Уколико узмемо у обзир да, према неким проценама,⁴⁴⁾ у Србији има више од осам хиљада субјеката ревизије, можемо да закључимо да постоји огроман јаз између укупне суме државних субјеката подложних ревизији и реалних могућности Државне ревизорске институције. Проблем је још већи када сагледамо обим субјеката који располажу државним новцем без ревизије, јер је област без финансијске контроле многоструко већа од малог дела државног апарата који ревизор успева да контролише.

Други велики проблем налазимо у самом процесу конституисања овог независног тела. Наиме, иако је матични закон донет још 2005. године, прекорачени су сви рокови за формирање институције, па је она почела са радом тек 2009. Поново наилазимо на проблем тзв. „политичке воље“, што је нарочито индикативно када видимо да је застој у процесу формирања институције, који је у једном периоду трајао више од годину дана, изазван тиме што скупштина није потврдила пословник о раду Државне ревизорске институције – што је био формалан услов за почетак рада.⁴⁵⁾

43) Чл. 43. Закон о Државној ревизорској институцији, *Службени гласник РС*, бр. 36/10.

44) Податак из текста: „Чудесни свет државне касе“, *Време*, бр. 988, 10. децембар 2009.

45) „Влада крива за то што државни ревизор не ради“, *Политика*, 13. 01. 2009. Видети: <http://www.politika.rs/rubrike/Ekonomija/Vlada-kriva-za-to-shto-drzavni-revizor-ne-radi.lt.html>, приступљено 15. 07. 2012.

Такође, рад институције додатно оптерећује компликована област којом се бави, па је, уз велике ресурсе и нужност високе специјализације њених служби, потребно имати и јасан нормативни оквир у материји ревизије, какав у Србији не постоји. Као пример ове правне неусклађености можемо навести податак да је Србија једна од ретких држава у Европи у којој не постоји уређена евиденција државне имовине, која би иначе требала да буде предмет буџетске контроле.⁴⁶⁾

Конечно, проблематичан је и однос према резултатима ревизије. Државни ревизор је почетком ове године поднео 101 прекршајну пријаву против 143 одговорне особе због ненаменског трошења буџетских средстава за 2010. годину.⁴⁷⁾ Ревизор иначе по закону има право да подноси кривичне и прекршајне пријаве, а ниједан други државни орган нема спољни утицај на одређивање врсте и нивоа ревизије. Па ипак, бројни функционери против којих су поднете пријаве су у јавним наступима реаговали непримерено, урушавајући на тај начин ауторитет и значај како државне ревизије, тако и целокупног система контроле извршне власти. Такође, један број пријава које је ревизор поднео раније (2010. године) је застарео, што показује лош однос судског система и слабу координацију између контролних и судских механизма, што на дуге стазе отежава консолидацију демократског система.

Можемо закључити да су законом постављени релативно високи стандарди независности ове институције, али да постоје значајни проблеми са њиховим поштовањем, укључујући ту и однос субјеката власти према Државној ревизорској институцији као независном телу, због чега је озбиљно угрожен концепт ревизије и буџетске контроле, а самим тим и концепт одговорне власти у целисти.

АГЕНЦИЈА ЗА БОРБУ ПРОТИВ КОРУПЦИЈЕ

Антикорупцијске агенције су релативно нова појава када говоримо о независним државним телима. Њихов развој повезује се са мањком поверења грађана у институције, пре свега због неажур-

46) Саопштење Савета за борбу против корупције Владе Републике Србије, Београд, 10. 03. 2010.

47) Видети: „Томици Милосављевићу 12 прекршајних пријава“, *Политика*, 20. 02. 2012. Доступно на: <http://www.politika.rs/rubrike/Ekonomija/Tomici-Milosavljevicu-12-preksajnih-prijava.lt.html>, последњи пут приступљено 15. 07. 2012.

ности тужилаштва, ниског кредибилитета извршних и судских органа и јавне перцепције раширености корупције.⁴⁸⁾ Обично се ради о специјализованим институцијама независним од политичког утицаја, чије је деловање усмерено на сузбијање узрока и манифестација корупције, кроз превентивно деловање, образовање и репресију. Резултати у борби против корупције умногоне зависе и од овлашћења агенције. Највеће резултате ова тела постигла су у Хонг Конгу и Сингапуру, где су им дата велика истражна овлашћења и где изабрани функционери и други владини службеници немају имунитет за корупцију, која се иначе сматра тешким кривичним делом.⁴⁹⁾

Србија од 2000. године преузима прве институционалне и законске промене зарад сузбијања корупције. Формиран је Савет за борбу против корупције и Одбор за решавање о сукобу интереса, а усвојен је и низ антикорупцијских закона (о јавним набавкама, финансирању политичких странака, доступности информација и слично). Коначно, 2005. године усвојена је Национална стратегија за борбу против корупције којом је предвиђено формирање Агенције. Закон о Агенцији за борбу против корупције⁵⁰⁾ донет је 2008. године, а примењује се од 1. јануара 2010. Агенција је преузела послове Одбора за решавање о сукобу интереса, док је Савет за борбу против корупције наставио да функционише као саветодавно тело при Влади Србије.⁵¹⁾

Закон дефинише Агенцију као самосталан и независан државни орган одговоран Народној скупштини.⁵²⁾ Органи Агенције су одбор и директор. Одбор Агенције има девет чланова, које бира парламент на период од четири године, а право предлагања имају Председник Републике, Влада, Административни одбор Народне скупштине, Државна ревизорска институција, Врховни касациони суд, Заштитник грађана и Повереник (договором), удружења новинара, адвокатска комора и Социјално-економски савет. Одбор за-

48) Сузан Роуз – Ејкерман, *Корупција и власт: узроци, последице и реформа*, Београд, Службени гласник, Београд, 2007.

49) Чедомир Чупић, „Системска корупција“, *Политички живот*, Службени гласник, Београд, бр. 2/2011, стр. 41-42.

50) Морамо нагласити да сам назив овог акта (Закон о агенцији за борбу против корупције) није адекватан, будући да закон уређује много ширу област од саме Агенције.

51) Стиче се утисак да јавност није најбоље упозната са разликом између Агенције и Савета и са њиховим специфичним овлашћењима и улогом.

52) Чл. 3. Закон о Агенцији за борбу против корупције, *Службени гласник РС*, бр. 97/08, 53/10, 66/11.

тим бира директора и то на јавном конкурсy. Овакав начин избора осигурава високу неутралност како директора, тако и целокупне институције.

На основу анализе члана 5. Закона, који одређује надлежности Агенције, можемо рећи да су задаци стављени пред ову институцију широко постављени, посебно ако узмемо у обзир чињеницу да је, као и у случају осталих независних тела, дошло до кашњења са роковима за формирање и проблема са издвајањем средстава за функционисање Агенције. Агенција, по овом члану, врши низ послова: од праћења спровођења Националне стратегије за борбу против корупције, решавања о сукобу интереса, вођења регистра имовине функционера, контроле финансирања политичких субјеката, изрицања конкретних мера при повреди закона, објављивања препорука и покретања иницијатива за разрешење функционера, па све до законодавних иницијатива, превентиве, обуке, подизања јавне свести и других едукативних мера.⁵³⁾

Као што је случај са осталим независним телима, Агенција подноси Народној скупштини годишњи извештај и посебне извештаје. У извештају за 2011. годину, Агенција је скупштини изнела низ препорука којима би се побољшао њен рад и независност, а исто тако и сузбиле могућности за корупцију у Србији. Ипак, као и у већ поменутих случајевима, парламент не поседује формалну процедуру за примену и праћење спровођења препорука, тако да овај део извештаја може врло лако да остане само „списак лепих жеља“; иако је претходне године Народна скупштина управо на препоруку Агенције донела нови Закон о финансирању политичких активности,⁵⁴⁾ а измењено је још неколико закона како би се ускладили са Законом о Агенцији за борбу против корупције.⁵⁵⁾ Занимљиво је да се у извештају констатује да ни Народна скупштина ни Влада нису прихватиле прошлогодишњу препоруку о увођењу обавезних обука о етици и интегритету за функционере и запослене у органима јавне власти, што свакако подрива превентивно-образовну функцију Агенције.

53) Чл. 5. Исто.

54) Са друге стране, регулисање ове области је такође представљало обавезу у процесу европских интеграција, што је и наглашено у Извештају Европске комисије о напретку Србије за 2010. годину. *Serbia 2010 Progress Report*, Brussels, 9 November 2010, SEC (2010) 1330, стр. 11.

55) Ради се о Закону о здравственој заштити и Закону о адвокатури. Видети: Годишњи извештај о раду Агенције за борбу против корупције за 2011. годину, стр. 19. Извештај доступан на: http://www.acas.rs/sr_cir/component/content/article/229.html, последњи пут приступљено 15. 07. 2012.

Један од догађаја који је послужио као индикатор проблема у односу извршне и законодавне власти према Агенцији био је случај тзв. „дуплих функција“. Наиме, препоруке Агенције су налагале лицима која су вршила две или више неспојивих функција да се одрекну проблематичних позиција. Занемарљив број функционера је то самовољно учинио, да би се 2010. године десио правни преседан: закон је измењен и функционерима је дозвољено задржавање дуплих функција. Погажени су уставни принципи поделе власти, забране сукоба интереса и једнакости пред законом, а краткотрајни политички интерес је превладао над логиком правне државе.⁵⁶⁾ Случај „дуплих функција“ сведочи о стању политичке воље у борби против корупције; а симболично и о улози независних тела у Србији, које политичке елите пре виде као „нужно зло“, неопходно да би се формално испуниле међународне обавезе, него као суштинско оруђе у борби за успостављање владавине права.

* * *

Упоредна анализа неколико закона о независним телима навела нас је да уочимо поједина општа места и донесемо закључке о односу Народне скупштине и ових органа. Наиме, парламент, осим што доноси законе којима се независна тела оснивају и овлашћују, врши и именованја, избор и разрешења функционера. Указали смо на мањкавости које се јављају при избору или разрешењу појединих функционера, а које је потребно исправити како би се постигла и очувала потпуна независност ових институција. Тај процес свакако укључује тражење ширег политичког консензуса при избору, као и отежавање разрешења по политичкој линији. Скупштина такође прима годишње и посебне извештаје, а у неким случајевима и годишње програме рада. Поједина независна тела имају могућност законодавне иницијативе или давања предлога и мишљења у вези са законима. Коначно, парламент се брине за финансирање независних тела кроз своју буџетску функцију. Наглашавамо да ни у једном од анализираних прописа није довољно истакнут значај парламентарних одбора у остваривању комуникације између парламента и независних тела. Одбори, будући да се ради о специјализованим телима Народне скупштине која својим тематским одређењима најчешће прате рад министарстава, имају велики значај

56) Из: Миодраг Радојевић, „Независна (регулаторна) тела и институције у Србији“, *Српска политичка мисао*, Институт за политичке студије, Београд, бр. 4/2010, стр. 61.

у остваривању контроле над егзекутивом. У том смислу, њихова стручност, али и капацитети за одржавање директног контакта са независним телима, као и за остваривање понекад неопходне тајности у раду, могу да буду од необичног значаја. Упркос томе, у нашем законодавству је засад пропуштена прилика да се ови потенцијали искористе у сврху остваривања јачег система контроле власти.

Пословник Народне скупштине налаже да се на седницама надлежних одбора расправља о извештајима независних тела.⁵⁷⁾ Одбор може да одбије извештај и препоручи скупштини покретање поступка за утврђивање одговорности функционера.⁵⁸⁾ Такво решење, иако представља вид контроле над независним телима, још једном показује да није довољно пажње посвећено разумевању специфичне природе ових тела, тако да се – у овом случају – на њихову независност може утицати подзаконским актом скупштинског одбора, који често може да донесе једноцифрен број посланика. Исправан начин регулисања контроле над независним телима би укључио прецизно дефинисање процедуре подношења и разматрања извештаја независних органа, које би парламент анализирао на обавезним седницама. Као што смо видели, Народна скупштина у пленууму нема прописану обавезу да разматра извештаје независних тела (осим када се ради о извештајима Државне ревизорске институције), а рок за поступање у случају неподношења извештаја такође није утврђен. Слично, није уређено даље поступање одбора и парламента у случају препорука и закључака независног тела, а не постоје ни уређени механизми за њихово спровођење. Решење овог проблема, осим наравно прецизније законске регулативе, може да укључи формирање посебног скупштинског одбора за надзор владе или за комуникацију за независним телима. Овакво тело би било задужено за свакодневну комуникацију парламента и независних тела, надзор над независним телима, али и за координацију и праћење напретка у спровођењу препорука из извештаја. На тај начин ствара се кохерентан систем контроле над егзекутивом у коме парламент и независни органи делују комплементарно и ефикасно.

На више места идентификовали смо „недостатак политичке воље“ као кључни проблем у односу парламента, али и владе,

57) Чл. 237. Пословник Народне скупштине, *Службени гласник РС*, Београд, бр. 52/10.

58) Исто.

према независним телима. У суштини, недостатак политичке воље се односи на ситуације у којима не постоји формална препрека за решавање одређеног проблема, али се решење ипак пролонгира и отежава због својеврсног немара, небриге или партикуларних интереса одређених политичких елита. У том смислу, очигледан пример је својеврстан застој у формирању готово сваке независне институције у Србији, где је код између доношења матичних закона и формирања институција прекршен сваки законски рок за почетак рада, најчешће због кашњења парламента у избору функционера независних тела. У таквој ситуацији обично се стварао вишегодишњи институционални вакуум који свакако није допринео бољој контроли извршне власти, а у крајњој линији озбиљно је угрозио уставом и законима гарантовани степен заштите права грађана. Дакле, неопходно је постићи општи друштвени и политички консензус у коме би се дугорочна консолидација демократских институција ставила на прво место. У конкретном случају независних тела, то би укључило елиминацију непотребних кашњења у избору функционера независних тела и доношења аката неопходних за њихов рад; омогућавање независним телима да раде независно и без притисака, што подразумева и одобравање одговарајућих ресурса тј. капацитета неопходних за ефикасну заштиту права; али и исправљање лошег односа осталих функционера према овим институцијама (такав однос се, као што смо видели, огледао у ускраћивању информација, јавном одбацивању примедба и препорука, па чак и медијским нападима појединих функционера на независне институције).

Европска комисија је критиковала однос према независним телима у Извештају о напретку Србије за 2010. годину. Истакнута је потреба за даљим побољшањем законодавног оквира, чвршћим поштовањем мандата независних тела и обезбеђивањем одговарајућих ресурса.⁵⁹⁾ Пасивност државе и даља зависност од политичке подршке, укључујући спорост у конституисању и недостатке у комуникацији парламента и независних органа, уз проблеме у нормативном оквиру, заједно представљају кључне препреке на путу остваривања пуне независности и функционалности независних тела у Србији. Парадоксалан став власти, по коме се на независна тела и даље гледа као на обавезу у процесу европских интеграција, а затим се наставља латентна опструкција њиховог рада упркос

59) Видети: *Serbia 2010 Progress Report*, Brussels, 9 November 2010, SEC (2010) 1330.

препукама Европске комисије, довољно говори о параноичном „супарничком“ схватању места контролних институција у трипаритном систему поделе власти. Ипак, статистике говоре да, упркос проблемима, грађани све више увиђају значај и улогу ових тела, што ће свакако имати позитивнији утицај на однос владе и скупштине према независним органима – јер пресудна снага независних тела извире из њиховог легитимитета и ауторитета, а у том сегменту демократска јавност може да одигра пресудну улогу.

Dejan Bursac

**RELATIONSHIP BETWEEN PARLIAMENT AND
THE INDEPENDENT BODIES IN THE POLITICAL SYSTEM
OF REPUBLIC OF SERBIA**

Summary

Independent regulatory agencies are relatively new phenomenon in the legal and political system of the Republic of Serbia. Yet, during the short period of their existence, they managed to establish themselves as an important mechanism in executive oversight. This paper aims to exam the formation, development and characteristics of these bodies in Serbia, as well as their relations with the National Assembly. Not just through the analysis of regulatory framework, but also through the analysis of the recent operational practice of four independent agencies (The Ombudsman, The Commissioner for Information of Public Importance and Personal Data Protection, State Audit Institution and The Agency for Combating Corruption), author seeks to examine the sufficiency of these mechanisms in relation to the needs of the citizens. Also, he aims to present the reality of relation between the parliament and the independent agencies and to identify problems in their work. Author recommends potential solutions for the problems affecting independent institutions. Those problems include the weaknesses of the regulatory framework, technical barriers and political problems. Latter are manifested in different manners: from complete disregard of these institutions, to deliberate obstructions and direct political pressures. Thus, the aim of this paper is not just to explain the nature of the relationship between the parliament and the regulatory bodies, but also to actively engage in the process of improving the general social and political context in which Serbian democracy is developing.

Key words: independent bodies, independent regulatory agencies, parliament, national assembly, ombudsman, commissioner for information of public importance and

personal data protection, state audit institution, agency for combating corruption, separation of powers, rule of law.

ЛИТЕРАТУРА

- Baron de Montesquieu Charles de Secondat, *The Spirit of Laws*, Batoche Books, Kitchener, 2001.
- Јанковић Саша, „Омбудман – заштита људских права и контрола администрације“, *Владавина права – одговорност и контрола власти*, КАС, Београд, 2009.
- Јергин Данијел, Станислав Џозеф, *Командни висови*, Народна књига – Алфа, Београд, 2004.
- Леко Вера, *Финансијско право*, УДГ, Подгорица, 2010.
- Лилић Стеван, „Парламент, независни државни органи и тела, и борба против корупције у Србији“, *Народна скупштина Републике Србије и независни државни органи/тела*, УНДП Србија, Београд, 2009.
- Орловић Славиша, „Парламент и независна тела“, *Народна скупштина Републике Србије и независни државни органи/тела*, УНДП Србија, Београд, 2009.
- Петров Владан, „Устав и контролни органи (независни државни органи) – покушај одређења места и улоге контролних органа у уставном систему“, *Народна скупштина Републике Србије и независни државни органи/тела*, УНДП Србија, Београд, 2009.
- Радојевић Миодраг, „Два века омбудсмана – шведски Justitiombudspan“, *Политичка ревија*, Институт за политичке студије, Београд, бр. 04/2009.
- Радојевић Миодраг, „Независна (регулаторна) тела и институције у Србији“, *Српска политичка мисао*, Институт за политичке студије, Београд, бр. 4/2010.
- Роуз – Ејкерман Сузан, *Корупција и власт: узроци, последице и реформа*, Београд, Службени гласник, Београд, 2007.
- Hammond Kevin, *Speech delivered at the Institute of Public Administration Australia*, WA Division, Perth, 2005.
- Craig P.P., *Administrative Law*, Sweet & Maxwell, London, 2003.
- Чупић Чедомир, „Системска корупција“, *Политички живот*, Службени гласник, Београд, бр. 2/2011.
- Шабић Родољуб, „Положај повереника за информације“, *Народна скупштина Републике Србије и независни државни органи/тела*, УНДП Србија, Београд, 2009.

ИЗВОРИ

- Веб сајт дневног листа *Политика*: www.politika.rs
- Веб сајт недељника *Време*: www.vreme.com

- *Годишњи извештај о раду Агенције за борбу против корупције за 2011. годину.* Доступно на: http://www.acas.rs/sr_cir/component/content/article/229.html, последњи пут приступљено 15. 07. 2012.
- Закон о Агенцији за борбу против корупције, *Службени гласник РС*, бр. 97/08, 53/10, 66/11.
- Закон о Државној ревизорској институцији, *Службени гласник РС*, бр. 101/05, 54/07, 36/10.
- Закон о заштитнику грађана, *Службени гласник РС*, бр. 79/05, 54/07.
- Закон о јавним агенцијама, *Службени гласник РС*, Београд, бр. 18/05.
- Закон о Народној скупштини, *Службени гласник РС*, Београд, бр. 9/10.
- Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја, *Службени гласник РС*, бр. 120/04, 54/07, 104/09, 36/10.
- Извештај Европске комисије о напретку Србије за 2010. годину. *Serbia 2010 Progress Report*, Brussels, 9 November 2010, SEC (2010) 1330.
- Пословник Народне скупштине Републике Србије, *Службени гласник РС*, Београд, бр. 52/10.
- *Редован годишњи извештај Заштитника грађана за 2011. годину.* Доступно на: http://www.ombudsman.rs/index.php/lang-sr_YU/izvestaji/godisnji-izvestaji, последњи пут приступљено 15. 07. 2012.
- *Саопштење Савета за борбу против корупције Владе Републике Србије*, Београд, 10. 03. 2010.
- Споразум о стабилизацији и придруживању, *Службени гласник РС – међународни уговори*, бр. 83/08.
- Устав Републике Србије, *Службени гласник РС*, Београд, бр. 98/06.

Resume

In this paper, author examines the nature and position of independent agencies in the Republic of Serbia, their relations with the parliament and their role in the process of the executive oversight. In the preface, author introduces the concept, purpose and the origin of independent bodies in general. He investigates the characteristics of independent agencies and their distinctive features that separate them from the rest of the government bodies. Also, author is examining whether this agencies have the legal quality to be considered as the fourth branch in the system of separation of powers. Next chapter is dedicated to the establishing, development and current position of independent bodies in Serbia, especially in relation to the specific post-authoritarian and post-conflict social context of this country's transition to democracy. The conclusions are based on the analysis of four independent agencies: The Ombudsman, The Commissioner for Information of

Public Importance and Personal Data Protection, State Audit Institution and The Agency for Combating Corruption. Author closely monitors the development of each of these bodies, comparing them with similar practice in the neighboring countries. The paper also emphasizes advantages and drawbacks of regulatory framework and accomplishments and defects noticed in the work of these bodies so far. Special attention is given to the constitutional and legal provisions that regulate the position of independent agencies. Relationship between the parliament and the independent agencies is being investigated through comparative analysis of the normative framework, but also through the analysis of actual practice concerning the appointments and dismissals of the officials and communication and cooperation between these institutions. Current problems threatening the independence of these bodies are being identified and explained. These include the obscure regulatory framework, political pressures, negligence of the reports and recommendations of regulatory agencies, various delays and modest capacities at their disposal. Passivity on the one hand, and sense of rivalry on the other, are the main features of the attitude of the state towards the independent agencies in Serbia. Legislature and executive are not expressing the adequate level of political will, sufficient to raise the quality of cooperation with independent bodies, despite the fact that these institutions are being increasingly supported by the citizens, and that the strengthening of these institutions is accepted as an international obligation of Serbia. In the future, Serbian political elite must take steps in order to consolidate the rule of law and the democratic system in general. These steps include the alterations of the legislation, increase of the funding and the changes of overall attitude towards the independent bodies.

Овај рад је примљен 27. јула 2012. а прихваћен за штампу на састанку Редакције 28. септембра 2012. године.