



# Potreba za promenom

---

Kontrola izvršne vlasti od strane nezavisnih  
državnih organa



### O kontroli vlasti uopšte

Sistem kontrole vlasti u demokratijama počiva na međusobnoj kontroli tri (osnovne) grane vlasti – izvršne, zakonodavne i sudske, poznat pod nazivom „sistem kočnica i ravnoteže“ (checks and balances). Odnos između tri grane vlasti postavljen je ustavnim odredbama. Sam naziv najvišeg pravnog akta na srpskom jeziku upućuje na njegovu osnovnu svrhu – da zauzda odnosno ograniči („ustavi“) moć državnih institucija, odnosno pojedinaca koji su stekli mogućnost da upravljaju državom, bilo na osnovu nasleđa (monarhija, aristokratija), na osnovu izbora (demokratija) ili na neki drugi način.

Pored državnih institucija koje u uređenom sistemu vrše međusobnu kontrolu, vlast u manjoj ili većoj meri mogu da kontrolišu i građani. Građanska kontrola vlasti može biti pravno uređena (npr. odlučivanje na izborima i referendumu, pravo na vođenje postupaka protiv vlasti pred domaćim i međunarodnim sudovima i drugim organima) ili faktička (npr. masovna okupljanja, građanski pokreti, građanska neposlušnost). Sličan uticaj kao i uređena kontrola vlasti može imati i uticaj koji se ostvaruje preko fluidnog „javnog mnjenja“. U tom slučaju, izloženost državnih institucija i pojedinaca koji vrše vlast u medijima, kao i nezadovoljstvo građana potezima vlasti (ili propuštanjem da preduzmu neke mere), može imati za posledicu znatno snažniju kontrolu vlasti od vođenja pravno uređenih postupaka.

---

\* Izrada predloga javne politike omogućena je uz podršku američkog naroda putem Američke agencije za međunarodni razvoj (USAID). Sadržaj predloga javne politike je isključivo odgovornost autora i ne predstavlja nužno stavove USAID ili Vlade SAD.

## O nezavisnim državnim organima

### Nezavisni organi između tri grane vlasti

Koncept nezavisnih državnih organa, koji neće pripadati ni jednoj od tri (glavne) grane vlasti, iako nije nov, i dalje izaziva nedoumice kod pravnika. Budući da ti organi nisu ni predstavničko telo koje donosi zakone (Skupština), niti su sudovi, već su obrazovani kako bi sprovodili zakone, neki ih svrstavaju u upravu, to jest izvršnu granu vlasti. S druge strane, nezavisni državni organi za svoj rad po pravilu odgovaraju Skupštini, i upravo je parlament taj koji bi od njih mogao da ima najviše koristi, jer na osnovu izveštaja nezavisnih državnih organa može da vrši kvalitetniji nadzor nad radom Vlade, a ujedno da stekne uvid u to na koji način bi trebalo menjati postojeće i šta bi trebalo uvrstiti u nove zakone. Stoga se ova tela mogu smatrati i „produženom rukom“ zakonodavne grane vlasti. Najzad, neki od ovih organa poseduju ovlašćenja koja su slična sudskim, jer je zakonima određeno da će rešavati u predmetima iz svoje oblasti po pitanjima za koja bi, da tih organa nema, bili nadležni sudovi.

### Nezavisni državni organi i regulatorna tela – sličnosti i razlike

Treba se dobro paziti greške da se pojam „nezavisnih državnih organa“ izjednači sa pojmom (nezavisnih) „regulatornih tela“. Slično kao i nezavisni državni organi, i nezavisni regulatori su uspostavljeni tako da ne budu zavisni od izvršne vlasti. Takođe, u najvećem broju slučajeva, izveštaje o svom radu podnose Skupštini, koja takođe najčešće bira njihovo rukovodstvo. I jedne i druge treba da odlikuje specijalizacija i stručnost za oblast kojom se bave. Međutim, iako najčešće jesu, oni ne moraju biti deo javnog sektora – ulogu regulatora mogu imati i subjekti privatnog prava kojima su poverena određena javna ovlašćenja. Veliki zamah formiranju nezavisnih regulatora dale su evropske integracije, budući da je ovaj koncept razvijen i na nivou EU. Formiranjem regulatornih tela se jedan deo funkcija javne uprave izmešta, a osnovni cilj toga je smanjenje mogućnih uticaja politike na uređenje odnosa na pojedinim tržištima (npr. telekomunikacije, elektronski mediji, energetika, konkurencija). Nezavisna regulatorna tela su dobila naziv po svojoj osnovnoj funkciji – da nezavisno od države utvrđuju svojim aktima standarde koje moraju poštovati svi učesnici na nekom tržištu (uključujući i aktere iz javnog sektora, poput preduzeća u državnom vlasništvu), da nadziru poštovanje tih standarda i pokreću postupke protiv onih koji te standarde krše. Nezavisni državni organi, s druge strane, mogu, ali ne moraju uopšte imati regulatornu funkciju (ne moraju biti ovlašćeni da donose propise).

Dok nezavisni regulatori kontrolišu učesnike na određenom tržištu, dakle, najčešće privredne subjekte, oni ne vrše kontrolu izvršne vlasti. Nezavisni državni organi, pored drugih poslova i funkcija koje obavljaju, čine upravo to – kontrolišu, svaki u svom domenu, da li je izvršna vlast postupala pravilno.

### Nezavisni državni organi u Srbiji

Iako se pojedini nezavisni državni organi mogu prepoznati, kao potpuno razvijene institucije ili kao začetak nezavisnih kontrolora i u ranijim ustavima, ovaj koncept je dobio pun zamah tek posle 2000. godine. U tom pogledu su kao uzor poslužila rešenja iz obnovljenih demokratija srednje i istočne Evrope, kao i preporuke koje je Srbija dobijala iz EU i od međunarodnih organizacija.

Donošenje Ustava iz 2006. nije iskorišćeno da se pravni položaj, osnivanje i rad nezavisnih državnih organa urede na sistemski način. Umesto toga, neki od postojećih ili planiranih nezavisnih državnih organa su samo pomenuti u najvišem pravnom aktu, za druge su razrađena i ovlašćenja, a neki su u potpunosti izostavljeni, što ih izlaže riziku od ukidanja voljom zakonodavca. Dodatno, problem je to što pravni položaj nezavisnih državnih organa nije uređen na jednak način, a značajne razlike postoje i tamo gde nemaju nikakvog opravdanja – način izbora i razrešenja rukovodilaca, dužina mandata i zarade, pravila o nespojivosti funkcija i slično.

Dok je od ranije Srbija imala Ustavni sud (koji je sud samo po imenu, a u stvari nezavisni državni organ), još pre donošenja važećeg Ustava, posebnim zakonima su 2004. uspostavljeni Poverenik za informacije od javnog značaja (sa kasnije dodatom nadležnošću zaštite podataka o ličnosti), kao i Republički odbor za rešavanje o sukobu interesa. Ustav je predvideo osnivanje Zaštitnika građana (ombudsmana) i Državne revizorske institucije, organa koje je Srbija dobila među poslednjima u Evropi. Takođe, Ustavom su ustanovljena i dva nezavisna organa u oblasti pravosuđa (namesto onih koja su postojala ranije u toj oblasti) – Državno veće tužilaca i Visoki savet sudstva.

Tokom potonjih godina, posebnim zakonima je uspostavljeno još nekoliko nezavisnih državnih organa – Agencija za borbu protiv korupcije (koja je preuzela nadležnosti ranijeg Republičkog odbora), Republička komisija za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki (postojala i ranije, ali nije imala nezavisan status), Poverenik za ravnopravnost i Fiskalni savet.

### Ključni problemi za ostvarivanje uloge nezavisnih državnih organa

U dosadašnjoj praksi rada nezavisnih državnih organa, uočeni su sledeći ključni problemi:

1. Nedostatak ustavnih garancija za pojedine nezavisne državne organe;
2. Nepotpunost i nedoslednost ustavnih i zakonskih odredaba;
3. Razni vidovi opstrukcije rada u celini:
  - a. Kašnjenje sa izborom rukovodilaca;
  - b. Odobravanje budžeta u manjem iznosu od potrebnog;
  - c. Propust da se obezbede potrebne prostorije za rad;
  - d. Propust da se odobri adekvatan zaposlenih u nezavisnom državnom organu;
  - e. Kašnjenje sa donošenjem ili izmenom propisa koji su od značaja za rad;
  - f. Izbor rukovodilaca na način suprotan zakonu;
  - g. Izbor rukovodilaca „po političkoj liniji“;
  - h. Skraćenje mandata rukovodiocu ili celom organu, bez adekvatnog razloga;
  - i. Izmene propisa i davanje mišljenja o primeni zakona putem kojih se onemogućava izvršavanje obavezujućih odluka.
4. Razni vidovi opstrukcije u radu (u vezi sa konkretnim predmetima):
  - a. Odbijanje da se nezavisnom organu dostave tražene informacije ili omogućiti pristup dokumentaciji;
  - b. Nepostupanje po obavezujućim odlukama;
  - c. Nepostupanje po preporukama;
  - d. Izmene propisa i davanje nezakonitih tumačenja ili mišljenja o primeni zakona;
  - e. Lični napadi na rukovodioca institucija zbog postupanja u predmetu od strane funkcionera izvršne i zakonodavne vlasti, predstavnika političkih stranaka ili njima bliskih medija.
5. Odsustvo adekvatne podrške od strane Narodne skupštine – nerazmatranje izveštaja o radu i preporuka, donošenje zaključaka povodom tih izveštaja koji nisu dovoljni da se reše problemi na koje ukazuju nezavisni državni organi, nedostatak volje na strani Skupštine da prati sprovođenje usvojenih zaključaka povodom izveštaja nezavisnih organa i da pozove Vladu na odgovornost.
6. Nerazumevanje uloge nezavisnog državnog organa u javnosti, od strane građana i medija (npr. traženje da organ ispita slučaj za koji nije nadležan, da pokrene postupak za kažnjavanje ili da izrekne kaznu).
7. Nedovoljna proaktivnost javnih tužilaštava i drugih organa koji mogu da pokrenu postupke na osnovu nalaza nezavisnih državnih organa.
8. Nedovoljna proaktivnost nezavisnih državnih organa u situacijama kada neke po važnim pitanjima od šireg značaja mogu da preduzmu neke mere, ali nemaju zakonsku obavezu da to učine.

9. Kašnjenje nezavisnih državnih organa u ispunjavanju svojih zakonskih obaveza;
10. Nepostojanje rokova za postupanje nezavisnih državnih organa u vezi sa ispunjavanjem pojedinih obaveza;
11. Nedovoljno uređeno postupanje nezavisnih državnih organa po inicijativama, predlozima i predstavkama javnosti i nedovoljne informacije o tome zašto su neki predlozi prihvaćeni a drugi ne;
12. Neadekvatna komunikacija između nezavisnih državnih organa i javnosti – neobjavljivanje pojedinih bitnih informacija o radu, davanje informacija o radu u obliku koji ne omogućava uočavanje ključnih problema, objavljivanje informacija u obliku koji nije pogodan za dalje korišćenje itd.
13. Nekorišćenje zakonskih ovlašćenja, selektivan pristup i nejednako postupanje u sličnim slučajevima od strane nezavisnih državnih organa, a što se u nekim slučajevima može pripisati uticaju nosilaca izvršne i zakonodavne vlasti.
14. Tretiranje nezavisnih državnih organa koji kontrolišu vlast kao opozicije i stavljanje nezavisnih državnih organa u nezgodan položaj kroz zahteve opozicije.
15. Donošenje propisa ili najava donošenja propisa kojima se negativno utiče na rad nezavisnih državnih organa u pojedinim oblastima (npr. smanjenje nadležnosti organa ili obima prava građana).

### Kako bi pojedini nezavisni organi trebalo da kontrolišu izvršnu vlast

#### Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti

Poverenik je državni organ koji štiti dva ljudska prava. Prvo je pravo građana na pristup informacijama nastalim u radu ili u vezi sa radom organa vlasti. Drugo je pravo na zaštitu podataka o ličnosti. Kod ovog drugog prava, zaštita je šira i odnosi se ne samo na državne organe, već na bilo koga ko prikuplja ili obrađuje lične podatke (poslodavci, trgovinski lanci, banke itd.).

Pravo na pristup informacijama je verovatno najvažniji vid kontrole vlasti od strane građana. Znači, građani (takođe i mediji, udruženja ili bilo ko drugi) kroz ovo pravo ostvaruju pristup informacijama u posedu vlasti, i to ne nekim podacima koji su samo njima potrebni i na koje oni imaju neko posebno pravo, već informacijama koje bi trebalo da budu dostupne svima. Građanin koji dobije informaciju o radu vlasti može da vidi da li su ti organi ispunili ulogu zbog koje su osnovani, da li su poštovali zakone, da li su postupali jednako u jednakim situacijama, kako su trošili novac koji im je poveren kroz budžet i mnogo toga drugog.

Na osnovu prikupljenih informacija građani mogu da se koriste drugim pravnim sredstvima da bi pozvali nosioce vlasti na odgovornost. Isto tako, udruženja i mediji mogu da na osnovu ovih podataka utvrde da vlast nije radila dobro i da podele svoja saznanja sa celokupnom javnošću, izlažući pri tom vlast kritičkom sudu. Ništa manje, odgovornost se može postići kada postoji pravo na pristup informacijama, bez i jednog upućenog zahteva. Sama činjenica da je svaki dokument koji sačine, kao i svaki propust da ispune svoju obavezu potencijalno vidljiv celokupnoj javnosti, učiniće nosioce vlasti odgovornijim.

Prevažodna uloga Poverenika je da ovo pravo građana štiti, onda kada ga organi vlasti ugroze, u postupku po žalbi. Takve žalbe se upućuju kada organ uopšte ne postupi po zahtevu ili kada zahtev odbije bez pravnog osnova. Drugim rečima, kontrola vlasti od strane Poverenika je ograničena na slučajeve kada su građani uopšte uputili zahtev, i kada su nakon odbijanja ili ignorisanja od strane vlasti bili spremni da se žale Povereniku. Međutim, kontrola izvršne vlasti od strane Poverenika je ograničena. Građani mogu da se žale ovom organu kada im zahtev odbije ministarstvo, posebne organizacije koje funkcionišu u okviru državne uprave, javne agencije, preduzeća, ustanove, lokalne samouprave, ali ne i kada zahtev odbije ili ignoriše sama Vlada Srbije. Za takve slučajeve predviđena je samo sudska zaštita (upravni spor).

Poverenik takođe ima ulogu u jačanju javnosti rada kroz tzv. „proaktivno objavljivanje“, jer propisuje sadržaj i način objavljivanja Informatora o radu, koji mora da ima svaki državni organ. Međutim,

Poverenik nema ovlašćenje da nadzire ispunjavanje ove zakonske obaveze. Ovlašćenja Poverenika u pogledu zaštite podataka o ličnosti su šira. U toj oblasti, Poverenik rešava po žalbama građana protiv „rukovalaca podataka“, npr. kada smatraju da se njihovi podaci nezakonito obrađuju. Međutim, kod zaštite ovog prava, Poverenik može i samostalno da vrši inspekcijski nadzor, to jest, bez obzira na to da li je neki građanin uložio žalbu.

Dugogodišnja praksa prvog poverenika koji je ovu funkciju obavljao od 2004. do 2018. obilovala je i drugim vidovima kontrole vlasti. Naime, poverenik lično, kao i institucija su reagovali u mnogim prilikama na situacije koje su ugrožavale pristup informacijama i zaštitu ličnih podataka, na primer u slučajevima tajnih nabavki, nezakonitog video nadzora ili pokušaja da se ustavna i zakonska prava umanje kroz odredbe posebnih zakona i podzakonskih akata.

### **Zaštitnik građana**

Ombudsman je ovlašćen da kontroliše poštovanje prava građana, utvrđuje povrede učinjene aktima, radnjama ili nečinjenjem organa uprave, kontroliše zakonitost i pravilnost rada organa uprave, može da predlaže nove zakone ili izmene postojećih u vezi sa zaštitom ljudskih prava, podnosi inicijative za donošenje propisa i dalje mišljenja o propisima u pripremi. Zaštitnik takođe može da javno preporuči razrešenje funkcionera koji je odgovoran za povredu prava građana, da inicira pokretanje disciplinskog postupka protiv zaposlenog u organu uprave koji je neposredno odgovoran za učinjenu povredu. Svi organi uprave imaju obavezu da sarađuju sa Zaštitnikom građana, ima pravo da obavi razgovore sa zaposlenima, kao i sa licima lišenim slobode. Predsednik Republike, predsednik i članovi Vlade, predsednik Skupštine, predsednik Ustavnog suda i funkcioneri u organima uprave dužni su da prime Zaštitnika građana na njegov zahtev najkasnije u roku od 15 dana. Kao i Poverenik, ni Zaštitnik građana nema mogućnost da kontroliše rad pojedinih državnih organa. Među njima su Narodna skupština, predsednik Republike, Vlada, Ustavni sud (kao i kod Poverenika), ali i sudovi i javna tužilaštva.

Ombudsman u načelu reaguje tek kada mu se pritužbom obrati građanin koji je već pokušao da ostvari svoja prava pred upravom ili sudom, ali u tome nije uspeo. Zaštitnik može da pokrene postupak i na sopstvenu inicijativu, i pre nego što su iscrpljena sva pravna sredstva, ako bi podnosiocu pritužbe bila naneta nenadoknadiva šteta ili ako se pritužba odnosi na povredu principa dobre uprave, posebno nekorektan odnos organa uprave prema podnosiocu pritužbe, neblagovremen rad ili druga kršenja pravila etičkog ponašanja zaposlenih u organima uprave. Zaštitnik građana ima pravo da pružanjem dobrih usluga, posredovanjem i davanjem saveta i mišljenja o pitanjima iz svoje nadležnosti deluje preventivno, u cilju unapređenja rada organa uprave i unapređenja zaštite ljudskih sloboda i prava.

Zaštitnik ne donosi rešenja i naloge, već daje preporuke za rešavanje problema. Organi su dužni da obaveste Zaštitnika o tome da li su postupili po dobijenoj preporuci. Ako organ uprave ne postupi po preporuci, Zaštitnik građana može o tome da obavesti javnost, Skupštinu i Vladu, a može i da preporuči utvrđivanje odgovornosti funkcionera koji rukovodi organom uprave.

### **Državna revizorska institucija (DRI)**

Ovaj državni organ je nadležan za reviziju u celom javnom sektoru. Revidiraju se budžetska primanja i izdaci, finansijski izveštaji, finansijske transakcije, obračuni, analize i druge evidencije i informacije, pravilnost poslovanja u skladu sa zakonom, drugim propisima i datim ovlašćenjima, svrsishodnost raspolaganja javnim sredstvima, sistem finansijskog upravljanja i kontrole, sistem internih kontrola, interne revizije i radnje koje proizvode ili mogu proizvesti finansijske efekte na primanja i izdatke korisnika javnih sredstava, imovinu države, zaduživanje i davanje garancija kao i na svrsishodnu upotrebu sredstava, pravilnost rada organa rukovođenja, upravljanja i drugih odgovornih lica nadležnih za planiranje, izvođenje i nadzor poslovanja korisnika javnih sredstava.

Za razliku od Poverenika i Zaštitnika građana, DRI je kolektivno telo, kojim upravlja Savet na čelu sa predsednikom Saveta. Takođe, za razliku od njih, DRI svoje revizije vrši na osnovu sopstvenog plana. Taj plan je zasnovan na analizi rizika, što znači da neće svi budžetski korisnici biti jednako često biti podvrgnuti reviziji, i da neće sve vrste transakcija biti jednako često proveravane. U nekim slučajevima, revizije se obavezno vrše svake godine – to je slučaj sa revizijom završnog računa budžeta Republike Srbije. Građani, udruženja i mediji koji iznose sumnje u pravilnost poslovanja Vlade mogu da utiču na to da se neka institucija obuhvati planom, ali DRI nema obavezu da takve sugestije prihvati, niti da obrazlaže zašto predlog nije prihvatio.

Revizorski izveštaji DRI sadrže nalaz, mišljenje i preporuke. DRI ne kažnjava one koji su povredili propise ili trošili novac necelishodno, ali u svojim preporukama ukazuje kako uočeni problemi treba da se reše. Mehanizam daljeg delovanja je trojak. DRI dostavlja izveštaje Skupštini, i objavljuje ih, pa tako omogućava parlamentu i javnosti da izvrše pritisak na Vladu radi rešavanja uočenih problema i obezbeđivanja odgovornosti. Još konkretniji efekat revizije jeste zakonska obaveza da revidirani organ podnese „odazivni izveštaj“ u kojem će ukazati na koji način je postupio po preporukama. Najzad, DRI neretko podnosi krivične prijave ili pokreće prekršajne postupke kada uoči da postoji osnov za to. Još češće bi javni tužioci imali razloga da sami čitaju revizorske izveštaje i da provere da li oni pružaju dovoljno osnova sumnje za pokretanje krivične istrage (npr. zbog zloupotrebe službenog položaja).

### Agencija za borbu protiv korupcije

Agencija za borbu protiv korupcije je organ kombinovanog sastava – njom rukovodi direktor, ali unutar Agencije postoji kolektivno telo koje rešava po žalbama na odluke direktora, koje se zove Veće (ranije Odbor). Agencija svoje nadležnosti crpi iz više zakona. Osnovna nadležnost joj je kontrola nad postupcima javnih funkcionera, u vezi sa sukobom interesa pri odlučivanju, poštovanjem mera za sprečavanje sukoba interesa (npr. obavljanje drugih poslova i funkcija, dobijanje poklona u vezi sa vršenjem funkcije) i prijavljivanjem imovine i prihoda tokom mandata i tokom dve naredne godine. Druga oblast rada Agencije jeste kontrola zakonitosti finansiranja političkih stranaka i izbornih kampanja. Treća vrsta posla koju vrši Agencija odnosi se na lobiranje, gde je zadužena da prati poštovanje zakona kako od strane lobista, tako i lobiranih lica. Pored svega toga, Agencija ima i brojne zadatke u prevenciji korupcije – davanje mišljenja na propise u izradi, praćenje sprovođenja planskih dokumenata, izradu planova integriteta u organima vlasti i drugo.

Odluka o tome koga će, kada i u kojoj meri kontrolisati, uglavnom zavisi od same Agencije. Ovaj organ sam izrađuje planove kontrole. Međutim, ti planovi su promenljivi i na njih mogu uticati i građani koji ukažu na neke sumnjive situacije ili nepravilnosti. Pored toga, Agencija je obavezna da postupa po predstavkama fizičkih i pravnih lica koje se odnose na pitanja iz njene nadležnosti. Kada je reč o kršenju pravila o finansiranju izborne kampanje, propisan je veoma kratak za donošenje odluke. Agencija neke odluke donosi i sprovodi samostalno – to su „mere“ koje se izriču funkcionerima zbog kršenja zakona (npr. „preporuka za razrešenje“). U drugim slučajevima, Agencija bi trebalo da nakon izvršene kontrole pokrene prekršajne ili druge postupke (npr. protiv političkih subjekata).

Za razliku od tri ranije opisane institucije, Agencija (uglavnom) ne kontroliše druge organe vlasti (osim kada je reč o ispunjavanju obaveza iz antikorupcijskih planova). Međutim, pošto su njenoj kontroli podvrgnuti funkcioneri koji rukovode tim organima, kao i političke stranke koje imaju ključan uticaj na formiranje Vlade, očigledno je da se i delovanjem ovog nezavisnog organa posredno obezbeđuje da Vlada vrši svoje poslove u javnom interesu.