



Народна скупштина
Републике Србије



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Swiss Agency for Development
and Cooperation SDC



*Empowered lives.
Resilient nations.*

Jačanje nadzorne uloge Narodne skupštine Okvir za raspravu

Novembar 2015.

Program Ujedinjenih nacija za razvoj (UNDP)

ODGOVORNO UPRAVLJANJE





Jačanje nadzorne uloge Narodne skupštine Okvir za raspravu

**Za izdavača:**

Program Ujedinjenih nacija za razvoj (UNDP) u Srbiji

Urednici izdanja:

Jelena Manić, UNDP programski analitičar

Biljana Ledeničan, UNDP rukovodilac portfelja za parlamentarni razvoj

Marko Vujačić, UNDP saradnik na projektu za komunikaciju sa građanima

Fotografija na naslovnoj strani:

Rea Mucović

Lektura i korektura:

Ana Sivački

Dizajn i prelom:

Tatjana Kuburović

Štampa:

Vizartis, Beograd

Tiraž:

150 primeraka

Izradu ove publikacije podržala je kancelarija Programa Ujedinjenih nacija za razvoj (UNDP) u Srbiji, u okviru projekta „Jačanje nadzorne uloge i javnosti u radu Narodne skupštine“, koji finansira Švajcarska agencija za razvoj i saradnju (SDC).

Publikacija je izdata kao deo jednosemestralnog kursa za inovaciju znanja „Parlament i demokratija“, koji je od februara do maja 2015. održan na Fakultetu političkih nauka Univerziteta u Beogradu.

Stavovi izneti u publikaciji predstavljaju stanovište autora i ne odražavaju nužno stanovište Programa Ujedinjenih nacija za razvoj i Švajcarske agencije za razvoj i saradnju.



Народна скупштина
Републике Србије



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Swiss Agency for Development
and Cooperation SDC



Empowered lives.
Resilient nations.

UVOD

Nadzorna uloga, kao jedna od četiri najvažnije funkcije Narodne skupštine Republike Srbije, je tema ovog okvira za raspravu imajući u vidu rastuću vrednost nadzora i kontrole u parlamentarnom razvoju globalno. Okvir za raspravu predstavlja i pokušaj da se saberu viđenja akademije, studenata i sve tri grane vlasti o tome kako se percipira nadzorna uloga, kao i šta je do sada urađeno i gde postoji mogućnost za unapređenje.

Polaznici i predavači pripremili su svoj doprinos ovom okviru tokom i nakon završetka jednosemestralnog kursa za inovaciju znanja „Parlament i demokratija“, održanog od februara do maja 2015. uz podršku projekta „Jačanje nadzorne uloge i javnosti u radu Narodne skupštine“, koji sprovodi Program Ujedinjenih nacija za razvoj (UNDP) u saradnji sa Narodnom skupštinom Republike Srbije, uz podršku Švajcarske agencije za razvoj i saradnju (SDC).

Tekstovi su usmereni na produblјivanje teorijskog znanja o parlamentarizmu, komparativne studije parlamentarne prakse i kreiranje preporuka za unapređenje rada Narodne skupštine. U ovu publikaciju znatne napore uložili su i predstavnici nezavisnih državnih organa: Zaštitnika građana, Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, Poverenika za zaštitu ravnopravnosti, Državne revizorske institucije i Agencije za borbu protiv korupcije.

Koristimo ovu priliku da se zahvalimo svim predavačima i polaznicima koji su učestvovali na kursu i time doprineli izradi ove publikacije. Želimo da izrazimo zahvalnost i autorima ovde objavljenih tekstova i rasprava. Izrada ove publikacije ne bi bila moguća bez podrške i napora velikog broja i pojedinaca i institucija.

Publikacija predstavlja završni proizvod kursa inovacije znanja „Parlament i demokratija“, koji smo sproveli u saradnji sa Centrom za demokratiju Fakulteta političkih nauka Univerziteta u Beogradu. Kurs je predstavljao inovativnu obrazovnu formu u kojoj je kroz predavanja eminentnih stručnjaka i praktičara, i uz učešće polaznika različitih profila, omogućena efikasnija razmena postojećeg znanja i generisanje novog.

Posebno želimo da se zahvalimo na smernicama i podršci koje smo dobili od Sekretarijata Narodne skupštine Republike Srbije.



UVOD	3
I NADZORNA ULOGA NARODNE SKUPŠTINE REPUBLIKE SRBIJE	
Zoran Stojilković: Moć i nemoć parlamenta	7
Mirjana Radaković: Kontrolna funkcija Narodne skupštine	15
Janko Veselinović: Parlament i društvena i politička agenda: pozicija parlamenta u procesu političkog odlučivanja	23
<i>Raspravi doprineli:</i>	
Marko Danilović <i>načelnik Odeljenja za odbranu i nacionalna pitanja, Narodna skupština Republike Srbije</i>	
Miloš Marić <i>savetnik u Odeljenju za odbranu i nacionalna pitanja, Narodna skupština Republike Srbije</i>	
Zoran Manojlović <i>savetnik u istraživačkom odeljenju u Sektoru za zakonodavstvo, Narodna skupština Republike Srbije</i>	
Bojana Todorović <i>mlađi savetnik u odboru u Odeljenju za ustavno-pravni sistem i organizaciju vlasti, Narodna skupština Republike Srbije</i>	
Bojan Klačar <i>Centar za slobodne izbore i demokratiju (CeSID)</i>	
A. JAVNA SLUŠANJA	
Božana Vojinović: Javna slušanja u Narodnoj skupštini	25
Tea Ivas i Milenko Elez: Javna slušanja: šansa za unapređenje demokratskih kapaciteta Narodne skupštine	29
B. KONTROLA TROŠENJA JAVNIH SREDSTAVA	
Radojko Obradović: Budžetska funkcija parlamenta i kontrola trošenja javnih sredstava	31
Jelena Petković: Kontrola i nadzor nad trošenjem javnih finansija	34
C. ANKETNI ODBORI I KOMISIJE I NADZOR NAD RADOM SLUŽBI BEZBEDNOSTI	
Miloš Marić i Bojana Todorović: Ankenti odbori	35
Zoran Manojlović: Parlamentarni nadzor nad službama bezbednosti	37
D. NEFORMALNE PARLAMENTARNE GRUPE	
Nikola Tamburkovski: Poslanički klubovi, partijska disciplina i nadzorna uloga parlamenta u Srbiji	39
Nikola Džambasević i Dušica Jovanović: GOPAC i ŽPM	40
E. SKUPŠTINSKA SLUŽBA I JAVNOST U RADU U FUNKCIJI DELOTVORNOG NADZORA	
Balša Delibašić: Unapređenje rada skupštinskih službi od 2000. do danas	43
Bojan Klačar: Transparentnost rada parlamenta: pogled iz ugla javnog mnjenja	46
Biljana Milosavljević: Parlament, građani i organizacije civilnog društva: otvorenost i transparentnost rada parlamenta	48
II NARODNA SKUPŠTINA I NEZAVISNI DRŽAVNI ORGANI	
Bogdan Urošević: Kontrolna funkcija Narodne skupštine i nezavisni državni organi	50
Milena Dinić: Izveštaji nezavisnih državnih organa	54
Mirjana Radaković: Parlamentarni odbori nadzor nad državnim organima organizacijama i telima	57
<i>Raspravi doprineo:</i>	
Željko Popdimitrovski <i>mlađi savetnik u Sektoru za zakonodavstvo Narodne skupštine Republike Srbije</i>	



A. POVERENIK ZA INFORMACIJE OD JAVNOG ZNAČAJA I ZAŠTITU PODATAKA O LIČNOSTI	
Radoljub Šabić: O pravu na slobodan pristup informacijama od javnog značaja i zaštiti podataka o ličnosti u Srbiji	59
B. DRŽAVNA REVIZORSKA INSTITUCIJA	
Ljubica Janković Andrijević: Revizija javnog sektora u funkciji parlamentarne kontrole	66
C. ZAŠTITNIK GRAĐANA	
Andrijana Jovanović: Ombudsman i parlament	73
D. POVERENIK ZA ZAŠTITU RAVNOPRAVNOSTI	
Ljiljana Lončar: Poverenik za zaštitu ravnopravnosti	76
E. AGENCIJA ZA BORBU PROTIV KORUPCIJE	
Dragana Simić: Analiza realizacije pozitivnih mera u jačanju nadležnosti i rada Agencije za borbu protiv korupcije	79
III ZAKLJUČAK	
Zoran Stojiljković: Podruštvljavanje predstavničke demokratije	82
LITERATURA	92





MOĆ I NEMOĆ PARLAMENTA

Prof. dr Zoran Stojilković

redovni profesor

Fakultet političkih nauka, Univerzitet u Beogradu

1. Demokratski kapaciteti i funkcije parlamenta

Kada već ne postoji saglasnost oko poverenja u parlament i demokratskih dosega parlamenta, onda bar oko određenja njegovih ključnih funkcija postoji veoma široki konsenzus. Primera radi, Endru Hejvud kao osnovne funkcije parlamenta navodi „zakonodavstvo, predstavljanje, kontrolu, političko regrutovanje i legitimitet“ (Hejvud, 2004: 587).

Dejvid Bitam (David Beetham) smatra da „postoji opšta saglasnost da makar sledeće funkcije treba da budu predviđene kao zadaci koje obavljaju svi parlamenti: donošenje zakona; odlučivanje o poreskom sistemu i javnim rashodima, uglavnom u kontekstu državnog budžeta, kontrola rada, politike i kadrova izvršne vlasti; potvrđivanje međunarodnih ugovora i praćenje njihove primene, razmatranje aktuelnih pitanja koja su od nacionalnog i međunarodnog značaja; slušanja i postupanje po predstavkama, odlučivanje o promeni ustava“ (Beetham, 2008:5).

Za potrebe ovog rada, najprimerenijim mi se čini korišćenje klasifikacije Irene Pejić prema kojoj „u ključne normative funkcije modernog parlamenta spadaju: zakonodavna funkcija, funkcija izbora i kontrole vlade, kao i autorizacija troškova države ili budžetska funkcija“ (Pejić, 2006: 35-36).

1.1 Rezentativna funkcija parlamenta

Predstavničku, tj. reprezentativnu funkciju moguće je analizirati kroz njena dva aspekta.

U prvom aspektu, prisutnom kod Voltera Bedžota i Džona Stjuarta Mila, unutar „ekspresivne funkcije“, odnosno razumevanja parlamenta kao „kongresa mišljenja“, insistira se na važnosti i uticaju javnosti na parlament, budući da javnost, tj. birači biraju predstavnike u parlamentu.

Drugi aspekt predstavlja viđenje Žana Blondela, prema kojem je reprezentaciji moguće prići sa stanovišta posredništva između građana i vlade, budući da parlamentarni mehanizmi omogućavaju nešto veći stepen uticaja i monitoringa od stepena koji je dostupan biračkom telu.

Funkcija predstavništva ili reprezentacije proizilazi iz činjenice da građani na neposrednim izborima biraju predstavnike u parlament.

Uz poštovanje naglaska na specifične uglove i aktere predstavljanja, čini se da se radi o blisko povezanim, čak isprepletanim aspektima. Demokratizovanje predstavničke demokratije (Kin) prvo uključuje jačanje uticaja javnosti (birača) na parlament, a onda i podizanje kapaciteta parlamenta da kontroliše vladu i vladine agencije, kao i upravni aparat države.

Uz sva ograničenja i deformacije koje može nositi “previše kreativan” primer izbornog inžinjerinaga, odnosno usvajanje ekstremnih varijanti većinskog, ali i proporcionalnog izbornog sistema, parlament je nesporno ključna, neposredno birana i reprezentativna politička institucija – najbliža onom što bi se moglo nazvati *vox populi*.

Pritom, reprezentativnu i komunikacijsku funkciju razvijaju samo oni parlamenti čiji su članovi, odbori i komisije otvoreni za kontakte sa medijima i javnošću, odnosno u čijem radu mogu učestvovati predstavnici civilnog društva poput sindikata, poslodavačkih asocijacija ili ekoloških grupa i feminističkih organizacija i na taj način lobirati za određene projekte i zakonska rešenja.



1.2 Debatovanje – raspravna funkcija

O „tragediji“ debatne funkcije parlamenta slikovito govori Ričard Kobden, posmatrajući Donji dom Britanskog parlamenta: „U ovom domu čuo sam veliki broj govora koji su me ganuli do suza, ali nijedan nikada nije promenio ishod glasanja.“ (Hejvud, 2004: 610).

1.3 Zakonodavna funkcija parlamenta

Zakonodavna funkcija parlamenta nesumnjivo je njegova najvažnija funkcija, jer je „legislativa, odnosno zakonodavni organ, jedina institucija u sistemu vlasti koja raspolaže snagom da stvara i kreira pravo (eng. *law-making*)“ (Pejić, 2006: 15).

Danas, međutim, postoji uvreženo mišljenje da je zakonodavna funkcija parlamenta u velikoj meri svedena na formalnu, a da ulogu faktičkog zakonodavca preuzima izvršna vlast, kako sa stanovišta formalnih procedura, tako i sa stanovišta faktičkog uticaja na parlament. Veliki broj sadržinski veoma raznorodnih zakona, koje često treba doneti po ubrzanoj proceduri i prateća „poplava“ informacija koje nose novi komunikacijski mediji, neki su od objektivnih razloga redukovane legislativne funkcije parlamenta. Na drugoj strani, rezistentnost većine na zakonske predloge i amandmane opozicije, kao i rezultirajuća povratna opstrukcija i opoziciona blokada rada parlamenta vode delegitimizaciji „vrhovne zakonodavne vlasti“. Uz sve nijanse, moglo bi se ipak konstatovati da su danas parlamenti i parlamentarni odbori daleko pre mesta na kojima se pregovaraju, interesno usaglašavaju, usvajaju prethodno već formulisana zakonska rešenja i odluke, nego što se u njima zaista kreiraju zakoni. Pri tome, parlamentarna većina često samo slepo i disciplinovano sprovodi predloge i naloge Vlade. U najboljem slučaju, moglo bi se govoriti tek o redukovanoj, finalizirajućoj legislativnoj funkciji parlamenta.

1.4 Izborna funkcija parlamenta

Specifični aspekt reprezentativne, kao i legitimacijske i komunikacijske funkcije parlamenta, čini njegova „izborna moć i uloga“. Izbor i razrešenje vlade, ali i mnogobrojna druga postavljenja i imenovanja, uključiv nezavisne državne organe su, bar potencijalno, osnov „kontra-moći“ parlamenta u odnosu na izvršnu vlast.

Primeru radi, u Srbiji su u pitanju (ne)demokratski efekti koje postižu formalne procedure i efektivnim, stvarnim načinima na koje se u nacionalnom, pokrajinskom i lokalnim parlamentima bira, postavlja i imenuje preko 26 000 nosilaca javnih funkcija, ne računajući (visoke) državne službenike.

1.5 Budžetska funkcija parlamenta

Usvajanje budžeta, ili budžetska funkcija parlamenta, predstavlja ekonomski najvažniju i jednu od najstarijih funkcija parlamenta. U procesu donošenja i kontrole budžeta moguće je razlikovati četiri oblika i faze aktivnosti: „1) planiranje troškova od strane vlade; 2) parlamentarna rasprava i odobravanje zahtevanih troškova; 3) korišćenje (trošenje) odobrenih sredstava; 4) podnošenje računa od strane vlade parlamentu o utrošenim sredstvima“ (Pejić, 2007: 184).

Nažalost, predstavnici zakonodavne vlasti tek incidentno imaju pravo predlaganja budžeta ili zakona iz finansijskog sektora. Efektivna mogućnost koja je ostavljena parlamentu jeste mogućnost amandmanske intervencije na predloženom budžetu, kao i nešto izraženija i izvesnija intervencija ka predloženoj budžetskoj stavci koja se odnosi na visinu budžeta parlamenta, u cilju ostvarivanja finansijske autonomije parlamenta. Na drugoj strani, čin eventualnog odbijanja predloženog budžeta automatski znači i akt nesaglasnosti parlamenta sa vladinom ekonomskom politikom, što u krajnjoj liniji može voditi i do izglasavanja nepoverenja aktuelnoj vladi.



1.6 Kontrolna funkcija parlamenta

Samim činom izbora, parlament preuzima funkciju kontrole izvršne vlasti, čime građanima, bar na posredan način, čini mogućom njenu kontrolu. Parlamentarcima na usluzi stoje različiti mehanizmi kontrole egzekutive, kao što su: poslanička pitanja, pravo pokretanja interpelacije, parlamentarna istraga ili praksa javnih slušanja.

Interpelacija je praktično po svojim efektima način parlamentarne kontrole vlade, koji predstavlja sintezu kontrole vlade i mogućnosti razrešavanja vlade.

Parlamentarna istraga podrazumeva pravo parlamenta da preko svojih tela, poput anketnih odbora, sprovede određene istrage, prikupi informacije o radu izvršne vlasti i uputi ih na raspravu u parlament. Rasprava po ovom pitanju može završiti glasanjem o nepoverenju vladi.

Javno slušanje je mehanizam prikupljanja informacija koji koriste parlamentarni odbori u svom radu, kako bi prikupljanjem informacija i širenjem konsultativnog procesa, što adekvatnije obavljali poslove iz svoje nadležnosti (Orlović, 2009: 44-45).

Javna slušanja se mogu podeliti u tri kategorije na osnovu svrhe zbog kojih se sprovode: zakonodavna, nadzorna i istražna.

Kada se govori o zakonodavnim javnim slušanjima, ona se sprovode u cilju razmatranja potrebe za zakonskim (pre)uređenjem određenih oblasti, zatim utvrđivanja predloženih nacrti zakona, kao i praćenja primene određenih zakonskih rešenja.

Nadzorna javna slušanja razmatraju određeni zakon fokusirajući se na njegovu primenu, kvalitet vladinih programa, kao i samu aktivnost i učinak predstavnika vlade. Kada postoji sumnja da su javni zvaničnici tokom vršenja svojih delatnosti učinili neki prestup, bilo da je reč o pojedincu ili o organizaciji, može se pokrenuti parlamentarna istraga radi sagledavanja stanja u određenoj oblasti i razmatranja pitanja od javnog značaja. Parlament u nekim slučajevima, u cilju sprovođenja parlamentarne istrage, može formirati posebnu komisiju, tzv. anketni odbor.

Makar načelno, putem poslaničkih pitanja, zakonskih rasprava, kroz pravo inicijative i predlaganja, posebno pravo na interpelaciju i mogućnost izglasavanja nepoverenja Vladi, parlament, pre svega opozicija u parlamentu, može kontrolisati rad Vlade i njenih ministarstava i agencija.

U kojoj meri će se ove funkcije parlamenta i ostvarivati, zavisi pre svega od tipa uspostavljenih odnosa parlamenta sa predstavnicima druge dve grane vlasti – izvršne i sudske, odnosno vladom i ustavnim sudovima.

2. Modeli objašnjenja (ne)moći parlamenta

U političkim raspravama prevladava osnovni hipotetički stav da na *moć ili nemoć parlamenta presudno utiču pozicija i moć poslanika i poslaničkih grupa u stranačkoj hijerarhiji parlamentarnih stranaka, pre svega onih vladajućih*. Ukoliko u njima poslanici i šefovi poslaničkih grupa pripadaju tek širem krugu partijskih moćnika, onda je sasvim realno očekivati da je epicentar moći u vladi i oko nje.

Na drugoj strani, opozicione stranke, po pravilu, nastoje da poslanička primanja i sinekure, uključiv i imunitet poslanika, kao i njihovu uvećanu medijsku vidljivost, obezbede za pripadnike najužeg partijskog jezgra. Logika opozicije je da se okupljanjem najjačeg sastava u parlamentu aktivnim pristupom i pritiskom, stranke na vlasti i njihovi predstavnici nateraju u defanzivu, delegitimiraju u očima javnosti i nateraju na prevremeno povlačenje i raspisivanje izbora. Ukoliko vlast vrši koalicija, onda kao dodatni instrument služi proizvođenje ili podgrevanje podela unutar bloka na vlasti. Opa-



snost da izgubi većinu u parlamentu, vlada nastoji da spreči uzvratnim dekonponovanjem i podelama unutar višestranačke opozicije.

Pretnji gubitka poverenja parira se pretnjom mogućim raspuštanjem parlamenta. Stanje političke blokade i krize može se preduprediti ili bar ublažiti prihvatanjem, unutar modela racionalizovanog parlamentarizma, rešenja poput konstruktivnog izglasavanja nepoverenja, odnosno obaveza najave mogućeg sastava nove vlade.

Drugu grupu objašnjenja, takođe u vezi s partijama, preciznije, partijsku konfiguraciju parlamenta čine, u političkoj teoriji i političkoj sociologiji, veoma prisutna nastojanja da se utvrde pravila koja se uspostavljaju na relaciji odabrani izborni sistem – partijska struktura parlamenta – tip vlade. Đovani Sartori, tako, gradi tročlanu tipologiju.

Prvi idealtipski model čine većinski izbori sa sistemom relativne većine i rezultirajuća *dvostranačka struktura parlamenta i jaka kabinetska vlada*, poput prakse u Velikoj Britaniji, gde vladi i premijeru oponira opoziciona „vlada u senci“.

Drugi, nemački model kancelarske vlade, rezultat je situacije u kojoj je u parlament ušao ograničen broj stranaka (3–5), a u okviru formirane vladajuće koalicije postoji dominantna stranka koja daje kancelara. *Kancelarski model* vlade često je praćen institutom konstruktivnog izglasavanja nepoverenja, kao dodatnim osiguračem.

Treća idealtipska situacija je *egzistiranje slabe, skupštinske vlade* koja počiva na nesigurnoj, plutajućoj podršci u visoko stranački fragmentiranom parlamentu, nastalom primenom proporcionalnog sistema sa krajnje niskom eliminacionom kvotom. Ključne karakteristike ovog modela vladavine su: mnogobrojni unutrašnji sporovi i nesigurna parlamentarna podrška, rasplinuta i atomizovana vlast, kao i sporo i neodlučno delovanje vlade u kojoj se odgovornost zama-gljuje i/ili uzajamno prebacuje. U takvoj situaciji „vlada ne govori jednim glasom“ i ne radi i ne kontroliše u dovoljnoj meri proces donošenja zakona (Sartori, 2003).

U takvim okolnostima, ustavno sudstvo, pored obavljanja klasične funkcije zaštite ustavnosti i zakonitosti, odnosno uloge, brane „ustave“ pred naletima voluntarizma i „prevrtljive volje“ i samog zakonodavnog tela, gurnuto je i na politički sklizak teren arbitriranja u sporovima poput onih o vlasništvu nad poslaničkim mandatima i pitanjima imuniteta.

3. Demokratski kapaciteti partija i parlamentarizam

Mogli bismo zaključiti da, imajući u vidu da partije nose izbore i kanališu proces odlučivanja u političkim institucijama, poziciju, efikasnost i moć parlamenta u velikoj meri određuju demokratski kapacitet i karakter internih i eksternih odnosa političkih partija. U pogledu ocene demokratskih kapaciteta partija u zemljama u tranziciji, u političkoj javnosti postoji široka saglasnost oko prihvatanja pet, odnosno šest stavova koji imaju snagu političkog stereotipa.

- 1) Prvi, polazni stav, čini ocena da su partije u modernim društvima kolonizovale i čak uzurpirale političke institucije i ukupan prostor političkog odlučivanja, odnosno da na delu nije demokratija – vladavina naroda i politički punoletnih građana, već vladavina partija – partokratija. Ovu ocenu dobro ilustruje cinična konstatacija Bernarda Šoa da „demokratija upotrebljava izbore od strane nekompetentne većine, radi ustoličavanja korumpirane manjine“.
- 2) Visok je stepen saglasnosti i oko prihvatanja druge tvrdnje da uvođenje višestranačja nije za efekat imalo zamenu partijske pravnom državom. Umesto jednopartijskog državnog monopola ili partije – države na delu, imamo pluripartijsku državu. Danas, partijski kartel, ili karusel, poseduje i dogovoreno deli i usmerava državu, preraspodeljujući po principu političke lojalnosti unutar sistema „podele plena“ (eng. *spoil system*) na desetine hiljada pozicija i sinekura u politici, javnim službama i privredi.
- 3) Treći stereotip tiče se karaktera stranačkih odnosa i sadrži se u empirijski proverljivoj tvrdnji da, različitim mehanizmima selektiviranja kruga učesnika i hijerarhizacijom procesa odlučivanja, partijske vrhuške kontroliše niže ešalone i „partijsku



klijentelu". Kada je u pitanju parlament, iako cinična i preterana, ocena da bi parlament bio racionalniji, efikasniji i jeftiniji kada bi u njemu umesto svih poslanika sedeli samo „partijski bičevi“, odnosno šefovi poslaničkih grupa koji bi pri glasanju ubacivali kartice sa brojem glasova kojim stranka raspolaže, svakako nije lišena osnova.

- 4) Pritom, vrh partijske piramide moći ne čini samo, pa ni prevashodno, oficijelno partijsko rukovodstvo, već faktički, manje-više neformalni sklopovi i koterije moći u koje spadaju i partijske sive eminencije, finansijeri, savetnici, odnosno neformalni krug oko šefa stranke. Partijska politika, posebno stranaka na vlasti, zadobija karakter nagodbe i kompromisa uticajnih interesnih klanova i grupa. U takvoj situaciji postaje moguć fenomen *partida de aluguel* – „stranaka u zakup“, praksa u kojoj kroz mehanizam kupovine i prodaje glasova u prilog određenoj odluci, možete zakupiti čitave poslaničke klubove „stranaka za iznajmljivanje“.

Analički se mogu razdvojiti i istraživati dva aspekta uloge partija u jačanju ili slabljenju demokratskog kapaciteta parlamentarnog i ukupnog političkog života:

- Prvi čini unutrašnji potencijal i resursi stranaka za vođenje meritorne i argumentovane rasprave i racionalno i efikasno odlučivanje;
- Drugi čine eksterni demokratizirajući učinci stranačke kompeticije – njihov doprinos nastajanju stanja u kome je „demokratija jedina igra u gradu“ (Linc i Stepan).

- 5) Iz prethodne rezultira naredna, peta tvrdnja da je, unutar parlamenta, posebno u Srbiji, na delu neregulisano i divlje, ali razvijeno „međupartijsko tržište“. Mnogobrojni su primeri transfera poslanika iz jedne u drugu partiju i poslaničku frakciju, odnosno „neizborne parlamentarizacije“ – dolaženja do poslanika i parlamentarnog statusa stranaka koje u vreme izbora nisu prešle cenzus (SPO, 2003.) ili čak nisu ni postojale (G17plus – 2000; PSS i LDP – 2003.). I „posredna parlamentarizacija“ – dolaženje do mandata „gostovanjem“ na listi druge stranke, kao i prelazak poslanika „partije podstanara“ iz okrilja jedne pod kišobran (na listu) druge stranke, neki su od primera i ilustracija nestabilnosti i fragmentiranosti partijske strukture parlamenta, odnosno neukorenjenosti i nedovoljne institucionalizovanosti partija i partijskog sistema. Sve je to u političkoj javnosti stvorilo uverenje da u parlamentu u velikoj meri vladaju klima i odnosi bazara na kome se cenka, kupuje i prodaje, trguje interesima i principima, odnosno reklamira roba sumnjivog kvaliteta i porekla.
- 6) Rezultirajuće, šesto obeležje partija i parlamentarnog političkog života, predstavlja konstantno nizak kredibilitet i poverenje koje uživaju partije i parlament.

Ukoliko bismo, bar preliminarno i načelno pokušali da procenimo demokratizirajuće kapacitete i dosadašnje efekte partija, onda bi, čini se, najbliža faktičkom stanju bila ocena da su partije i višestranačka konkurencija doprinele nastojanju izborne demokratije (demokratije niskog intenziteta). Istovremno, one su, uz slabo civilno društvo i zatečnu autoritarnu političko-kulturnu matricu, osnovni krivac što nije došlo do uspostavljanja njenog punog, liberalno-demokratskog modela otvorenog i za oblike građanske participacije, odnosno stabilizovanja i konsolidovanja demokratskih institucija.

4. Pozicija poslanika i poslaničkih grupa

Ostaje, međutim, otvoreno drugo veliko pitanje – pozicije i (ne)moći poslanika i poslaničkih grupa u parlamentu. Efektivna pozicija, kao i motivi, interesi i ponašanje poslanika, uslovljeni su trima grupama spoljnih (egzogenih) faktora, odnosno njihovih *normativno-institucionalnih* indikatora: prvo, političkim i izbornim zakonodavstvom; zatim, ustavnom i zakonskom regulativom i, posebno, poslovnim pravilima kojima se neposredno regulišu nadležnost i funkcionisanje parlamenta i njegovih organa i tela, uključiv i materijalna i procesna prava poslanika i poslaničkih grupa.



Gljučni značaj ima, međutim, i njihova *endogena pozicija i rejting projektovani unutarstranačkim pravilima* – statutima i poslovnicima, kao i delujućim mehanizmima političke regrutacije i nominacije – „kadrovanja” u strankama.

- 1) *Izborni sistem*, posebno opredeljenje za otvoreni ili zatvoreni karakter lista unutar odabranog (proporcionalnog) izbornog sistema i mogućnost da se naknadno pomera redosled na listama, kako bi se miljenik sa dna liste našao u parlamentu, u znatnoj meri određuju poziciju i ponašanje i šanse poslanika.

Rešenje je, čini se, da uz zadržan proporcionalni sistem sa zatvorenim listama, ali uz nepomerljiv redosled kandidata i strogo poštovanje kvota, bude povećan broj izbornih jedinica. Tako bi bile izražene regionalne karakteristike i specifičnosti. Na taj način bi istovremeno bile i sužene mogućnosti vrha stranke da umesto kandidata uticajnog u određenoj sredini na listu stavi i „partijsko prestoničko mezimče iz kruga dvojke”. Pored toga, unutar zadržanog konačnog proporcionalnog preračunavanja glasova i mesta, moglo bi se, na konkretnom izbornom mestu uvesti većinsko glasanje za „kandidata/kandidatkinju sa imenom i prezimenom”. Stabilizovanju parlamenta kroz redukovanje njegovog partijskog šarenila i fragmentiranosti mogao bi doprineti uvećan izborni cenzus za koalicije stranaka.

Pored izbornog, na poziciju i šanse budućih poslanika i poslanica, u velikoj meri utiče i onaj deo političkog zakonodavstva kojim se regulise finansiranje stranaka i izbornih kampanja. Imućni i uticajni kandidati koji mogu da svojim vezama ili iz sopstvenih izvora, prikupe značajna sredstva, izvan i iznad zakonski utvrđenih limita, su u znatnoj (neformalnoj) prednosti. U strankama je na delu i manje-više neformalna (i nezakonita) praksa naplate „partijskog poreza ili reketa”, odnosno obaveza izabranih poslanika i nosilaca državnih i privrednih funkcija da, „svojoj partiji koja im je to omogućila” uplaćuju „dobrovoljne priloge”. Direktori privrednih preduzeća – partijski poverenici, u obavezi su i da zaposle jedan broj partijskih aktivista i stranci pruže i druge resurse i usluge. Oni koji su voljni, ili su već u situaciji da to bez pogovora čine, opet su u prednosti prilikom nominovanja poslanika.

Takođe i šira, ustavna i zakonska regulativa, određenjem kruga nadležnosti parlamenta, pre svega pozicionira parlament u odnosu na organe drugih grana vlasti – izvršne i sudske.

Kada je u pitanju „parlament iznutra”, odnosno interna struktura moći, ključno je, međutim, *ustavno i zakonsko definisanje „vlasništva nad mandatom”*, odnosno tumačenje da li je mandat suvereno vlasništvo poslanika ili on (in)direktno pripada partiji/koaliciji na čijoj listi je izabran/a. Suočene sa učestalom praksom promena partijskog dresa poslanika, izvedenih često pod „misterioznim” okolnostima, partije su prethodno, „kreativno razvile” mnogobrojne mehanizme disciplinovanja svojih parlamentaraca, poput potpisivanja blanko ostavki, kvazi-ugovora između stranke i poslanika, ili polaganja zakletvi u crkvi. U nastojanju da dodatno obezbede i legalizuju svoju suprematiju, vrhovi stranaka i njima bliski eksperti i analitičari pokušavaju da pravno uobličie stav da, bar u proporcionalnim izbornim sistemima, mandati u osnovi pripadaju strankama.

Postavlja se logično pitanje da li će se neko uopšte i naći na stranačkoj izbornoj listi ako unapred ne iskaže spremnost da svoj mandat neopozivo stavi na raspolaganje svojoj stranci – preciznije rečeno, stranačkom vođi i najužem krugu njegovih saradnika. Stranke kroz ovakvu ustavnu formulaciju na mala vrata uvode vezane mandate i blanko ostavke i faktički ih legalizuju. Poslanik je praktično slobodan samo da vrati svoj mandat čim dođe u sukob sa vrhom stranačke piramide.

Na drugoj strani, smatram da je sticanje statusa nezavisnog poslanika, odnosno onemogućavanje prelaska u poslanički klub druge stranke, kao i posledičnog transfera dela sredstava iz budžeta namenjenih parlamentarnim strankama, dovoljna brana sumnjivim transferima, kao posledici vlasništva poslanika nad mandatima.

- 2) Funkcionisanje i distribucija moći unutar parlamenta najpreciznije su određeni poslaničkim pravilima i procedurama. Prethodno, parlamentarno pravo, definiše materijalna i radna (procesna) prava poslanika, uključiv i statusno pravo na poslanički imunitet, kako onaj procesni, tako i na parlamentarnu neodgovornost (imunitet) za izrečeno (Pajvančić, 2005: 64-69).



Upravo su prava na imunitet, kao i relativno visoke plate, plaćeni troškovi i drugi statusni benefiti, ono što izaziva pozornost i ne retke kritičke reakcije u javnosti. Primera radi, u javnom mnjenju Srbije dominira stav o neravnoteži između širokih beneficija i prava i skromnih obaveza i ostvarenih efekata poslanika. U fokusu javnosti su, po pravilu, partijski ostrašćene i neefikasne sesije parlamenta. Nedovoljno vidljivi ostali su rad u parlamentarnim odborima i komisijama, kontakti sa asocijacijama civilnog društva, kao i aktivnosti unutar poslaničkih klubova i organa stranaka.

Veoma su značajna i *grupna prava poslanika izražena kroz poziciju i status poslaničkih grupa* – primera radi, njihovo pravo na pokretanje rasprava, uključiv i (uz dovoljnu brojčanu podršku) interpelaciju i pokretanje opoziva. Poslaničke grupe, pre svega šefovi poslaničkih grupa, igraju značajnu ulogu i u formulisanju parlamentarne agende, kao i u izboru predsednika i radnih tela i organa samog parlamenta (Pajvančić, 2005: 94-97).

- 3) Formiranjem poslaničkog kluba stranke, pored budžetskih sredstava, stiču pravo i na određeni prostor i angažovanje administrativnog i stručnog osoblja. Poslaničke grupe i pravo na manje ili više (ne)formalnih odnosa u njima, najbolji su pokazatelj karaktera relacije partijska centrala – poslanik – parlament. Poslaničke grupe, zapravo, predstavljaju mesto susretanja – spoj specifične stranačke strukture i strukture i organizacije parlamenta. Posledično, njihova uloga, rejting i moć, pored parlamentarnog prava, određeni su u unutarstranačkim pravilima i procedurama. Pritom, najveći značaj ima njihovo članstvo i uticaj u užem sastavu stranačkih organa – pozicija u gremiju koji (ne)formalno bira šefa stranke posebno.

U ovom pogledu, analitički je veoma značajno razlikovanje pozicionih i opozicionih poslanika i poslaničkih grupa. Po pravilu, u opozicionim klupama u parlamentu sede čelnici opozicionih stranaka koji predstavljaju svojevrsnu „vladu u senci“. Personalna unija, odnosno stopljenosti stranačkog rukovodstva i partijske frakcije u parlamentu, ide u prilog oce- ni o ključnoj, integralnoj i osnažujućoj poziciji opozicionih parlamentarnih klubova.

Istovremeno, zbog koncentrisanja na prostor Vlade i izvršnih i upravnih organa vlasti, poslanici „vladinih stranaka“ se, po pravilu, regrutuju iz šireg prstena partijskih čelnika. Posledično, poslanici pozicije prečesto imaju funkciju parlamentarnog servisa svojih ministarstava i Vlade. Pozicija vlasti i unošenje spoljnjih vladavinskih relacija u unutrašnje stranačke odnose i strukturu, lako prazni unutarstranački život od ključnih sadržaja i samu stranku pretvara u labavu federaciju lobija i interesnih grupa.

Na drugoj strani, mala specifična politička težina parlamenta gura opoziciju u medijsku parlamentarnu estradu i/ili u opstrukciju rada parlamenta i vanparlamentarni pritisak (Stojiljković, 2008: 37-40).

Zaključujući razmatranje o ulozi, statusu i moći „partije u parlamentu“, odnosno poslanika i poslaničkih grupa, parafraziraću plauzabilnu hipotezu Klause Bajmea o četiri faktora koji određuju moć partijske parlamentarne funkcije. Dva od njih, *kartelizacija partija*, pre svega njihovo sve obimnije finansiranje od strane države, i *prateća profesionalizacija partijskih elita* – njihovog parlamentarnog sastava, kao i fragmentiranost partijskog sastava parlamenta, šire manevarski prostor za delovanje i uvećavaju moć parlamentarne funkcije. Ovoj globalnoj tendenciji suprotstavljaju se dva faktora sa obrnutim predznakom i dejstvom: a) *strogi mehanizmi i procedure disciplinovanja i kontrole poslanika*, kao i b) *povremeni talasi reideologizacije* i uvećanja značaja programskih principa koji povratno sužavaju manevarski prostor za nagodbe i kompromise u parlamentu (Beyme, 2002: 154).



Umesto zaključka

Kritički reinterpetirajući dileme oko efektivne pozicije i moći parlamenta, demokratskog kapaciteta partija i njihove uloge u parlamentarnom životu, mnogobrojne prisutne kontroverze mogu se sažeti u pitanje: jesu li poslanici i poslaničke grupe u parlamentu tek epizodisti na sporednom terenu? Kritičari partija i partokratije, koji su, po pravilu, istovremeno i nekritični zaljubljenici u moć argumentativne debate u parlamentu i vernici individualne slobode, odmah će potvrdno odgovoriti.

I zaista, partijske stege, odnosno motiv za bavljenje politikom kao profesionalnim, karijernim opredeljenjem koji se efektivno može zadovoljiti samo pripadanjem i lojalnošću partijama i njihovim nomenklaturama, ne ostavljaju previše prostora za filigranske razlike i teraju na mnogobrojne kompromise. Zato parlamentarne debate često imaju karakter simulacije i repeticije rečenog i već dogovorenog u kome poslanici, pre svega onih stranaka na vlasti, ali i onih iz zadnjih redova opozicionih klupa, zaista imaju tretman epizodista.

Ističući u prvi plan suprematiju političke, državne i interne partijske, egzekutive i pozivajući se, recimo, na podatke o malom broju zakonskih projekata, iniciranih od strane parlamenta, kritičari će, brzo i olako, zaključiti da je parlament sporedan politički teren. Posebno ako se tome doda činjenica da proces globalizacije nesporno jača nadnacionalne i transdržavne oblike udruživanja i odlučivanja i time, istovremeno, sužava ovlašćenja i razvlašćuje funkcije i moć nacionalnih parlamenata.

U odbranu parlamenta i parlamentaraca moglo bi se istaći da i u malo razvijenim demokratijama parlament nije izgubio moć i uticaj do nivoa na kome bi bio *sveden na ulogu kancelarije za udaranje pečata na odluke vlade* (Vasović, 2006: 96).

Pravo na (ne)izglasavanje budžeta, interpelaciju i pokretanje pitanja poverenja vladi, odnosno opipljive kontrolne funkcije i mehanizmi parlamenta, ali i oni legitimirajući koji baziraju na ulozi predstavništva volje naroda i narodnih izabranika, govore da parlament ne mora biti drugorazredni politički teren.

Činjenica da je parlament i politička pozornica i vežbalište, čak ring ili arena, kroz koju u procesu učenja i akcionog treninga, prođu gotovo svi koji nešto znače u političkom životu, ide u prilog oceni da, čak kada bespogovorno sledi upute partijskog vrha, velika većina poslanika i poslanica nisu politički marginalci. Posledično, parlamentarna frakcija ima značajan uticaj i pripada bar širem krugu partijskog rukovodećeg jezgra.

Razočaranje parlamentom najčešće je plod nerealnih očekivanja, kao i iluzuje da je u gotovo hiljadugodišnjoj istoriji ove institucije, začete još u vreme Vilijema Osvajača u Engleskoj, postojalo romantično vreme u kome je parlament ostvario suprematiju u operativnim poslovima (Vasović, 2006: 90-96).

Trezveni, realistički pristup parlamentu i ulozi partija u njemu morao bi uvažiti i činjenicu da kompeticija između partija, ali i ma kako asimetrična redistribucija moći unutar njih, daju demokratske učinke, bar one niskog intenziteta.

Punija komunikacija parlamentarnih tela, recimo kroz *praksu javnog slušanja*, sa predstavnicima stručnih udruženja, sindikata, poslodavačkih unija i drugih asocijacija civilnog društva u procesu iniciranja i donošenja zakona, ali i monitoringu i evaluaciji njihovih efekata, uz bolje uslove rada i obimniju logističku i stručnu i tehničku podršku poslanicima i skrupulozno uvažavanje racionalnih procedura i tajminga za odlučivanje u parlamentu, mogli bi znatno doprineti njegovom optimalnom ostvarivanju svojih ustavnih funkcija.

Boljem imidžu parlamenta u javnosti Srbije, na primer, svakako bi doprinela i rigorozna osuda i praktično, izborna kažnjavanje političkog, ali i šireg civilizacijskog primitivizma, kao i pritisak javnosti da se poštuju pravne procedure i preciziraju kriteriji i mehanizmi za utvrđivanje moralne i političke odgovornosti.



KONTROLNA FUNKCIJA NARODNE SKUPŠTINE REPUBLIKE SRBIJE

Mirjana Radaković

*pomoćnik generalnog sekretara i rukovodilac Sektora za zakonodavstvo
Narodna skupština Republike Srbije*

Ustavom Republike Srbije utvrđeno je da uređenje vlasti počiva na podeli vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudsku i da se odnos ove tri grane vlasti zasniva na ravnoteži i međusobnoj kontroli.

Narodna skupština, kao najviše predstavničko telo i nosilac ustavotvorne i zakonodavne vlasti, odnosno 250 narodnih poslanika koji čine Narodnu skupštinu, odgovorni su za svoj rad građanima koji su ih birali za svoje predstavnike. Narodna skupština u okviru svojih nadležnosti obavlja: predstavničku, zakonodavnu, izbornu i kontrolnu funkciju. Pri ostvarivanju navedenih funkcija, Narodna skupština se pridržava načela javnosti u svom radu, koja se obezbeđuje: stvaranjem uslova za televizijske i internet prenose sednica Narodne skupštine, konferencijama za novinare, izdavanjem zvaničnih saopštenja, omogućavanjem praćenja rada Narodne skupštine od strane predstavnika sredstava javnog informisanja, posmatrača domaćih i međunarodnih udruženja i organizacija i zainteresovanih građana, uvidom u dokumentaciju i arhivu Narodne skupštine, uvidom u stenografske beleške i zapisnike sa sednica Narodne skupštine, na internet stranici Narodne skupštine i na druge načine, u skladu sa zakonom i Poslovníkom. Preko internet stranice Narodne skupštine omogućeno je „uživo“ praćenje sednica odborâ Narodne skupštine i javnih slušanja.

Iako je osnovna nadležnost Narodne skupštine da donosi zakone i druge akte, od sve većeg značaja je kontrola Narodne skupštine nad radom organa izvršne vlasti u sprovođenju donetih propisa. Narodna skupština vrši nadzor nad radom Vlade, službi bezbednosti, Guvernera Narodne banke Srbije, Zaštitnika građana i drugih organa i tela u skladu sa zakonom.

Kontrolna, odnosno nadzorna funkcija je usko povezana sa izbornom funkcijom. Funkcioneri, odnosno predstavnici organa, koje bira Narodna skupština, odgovorni su za svoj rad Narodnoj skupštini koja ih je izabrala.

Narodna skupština je uspostavila finansijsku autonomiju, što je od posebnog značaja za ostvarivanje njene kontrolne funkcije. Do donošenja Zakona o Narodnoj skupštini, Narodna skupština je imala status ministarstva ili drugog republičkog organa po pitanju određivanja finansijskih sredstava neophodnih za njen rad. Ministar finansija, odnosno Vlada, je predlogom republičkog budžeta određivala i sredstva potrebna za rad Narodne skupštine, te je bilo

teško očekivati adekvatnu kontrolu Narodne skupštine nad radom Vlade. Od donošenja Zakona o Narodnoj skupštini 2010. godine, Narodna skupština ima svoj Skupštinski budžet koji samostalno utvrđuje i kojim raspolaže. Vlada ne može bez saglasnosti predsednika Narodne skupštine obustaviti, odložiti ili ograničiti izvršavanje Skupštinskog budžeta. Nakon utvrđivanja Skupštinskog budžeta od strane nadležnog skupštinskog odbora, Vlada Skupštinski budžet bez izmena uključuje u Predlog zakona o budžetu Republike Srbije za narednu godinu. Utvrđivanjem ovog novog instituta uočena je veća odgovornost Narodne skupštine u planiranju i trošenju budžetskih sredstava i ustanovljen je interni revizor koji sprovodi internu kontrolu izvršenja Skupštinskog budžeta.

teško očekivati adekvatnu kontrolu Narodne skupštine nad radom Vlade. Od donošenja Zakona o Narodnoj skupštini 2010. godine, Narodna skupština ima svoj Skupštinski budžet koji samostalno utvrđuje i kojim raspolaže. Vlada ne može bez saglasnosti predsednika Narodne skupštine obustaviti, odložiti ili ograničiti izvršavanje Skupštinskog budžeta. Nakon utvrđivanja Skupštinskog budžeta od strane nadležnog skupštinskog odbora, Vlada Skupštinski budžet bez izmena uključuje u Predlog zakona o budžetu Republike Srbije za narednu godinu. Utvrđivanjem ovog novog instituta uočena je veća odgovornost Narodne skupštine u planiranju i trošenju budžetskih sredstava i ustanovljen je interni revizor koji sprovodi internu kontrolu izvršenja Skupštinskog budžeta.



Narodna skupština u vršenju kontrolne funkcije koristi sledeće institute predviđene Ustavom, Zakonom o Narodnoj skupštini i Poslovníkom Narodne skupštine:

Interpelaciju u vezi s radom Vlade ili člana Vlade:

Najmanje 50 narodnih poslanika može da podnese interpelaciju. Vlada je dužna da odgovori na interpelaciju u roku od 30 dana. Narodna skupština raspravlja i glasa o odgovoru na interpelaciju. Ukoliko prihvati odgovor Vlade, Narodna skupština nastavlja da radi prema utvrđenom dnevnom redu. U suprotnom, tj. ako ne prihvati odgovor Vlade, Narodna skupština pristupa glasanju o nepoverenju Vladi ili članu Vlade. O pitanju koje je bilo predmet interpelacije ne može se ponovo raspravljati pre isteka roka od 90 dana. Ovaj institut se u skupštinskoj praksi retko koristio. Od donošenja Ustava 2006. godine podnete su samo tri interpelacije.

P

Interpelacija po pitanju zakonitosti rada, poslovanja i odgovornosti Ministra vera i dijaspore Srđana Srećkovića, koju je 8. septembra 2011. godine podnela grupa od 57 narodnih poslanika Poslaničke grupe Srpske radikalne stranke.

Glasanje o nepoverenju Vladi ili članu Vlade:

Najmanje 60 narodnih poslanika može da zatraži glasanje o nepoverenju Vladi ili pojedinom članu Vlade. Narodna skupština je u obavezi da razmatra predlog za izglasavanje nepoverenja Vladi na prvoj narednoj sednici, a najranije pet dana od dana podnošenja predloga. Nakon okončanja rasprave, Narodna skupština glasa o tom predlogu. Vladi ili članu Vlade je izglasano nepoverenje, ako za predlog glasa većina od ukupnog broja narodnih poslanika. Kada Narodna skupština izglasa nepoverenje Vladi, predsednik Republike pokreće postupak za izbor nove vlade, a kada se izglasa nepoverenje članu Vlade, predsednik Vlade pokreće postupak za izbor novog člana Vlade. Ako Vladi ili članu Vlade ne bude izglasano nepoverenje, potpisnici predloga ne mogu podneti novi predlog za glasanje o nepoverenju pre isteka roka od 180 dana od dana glasanja o nepoverenju.

P

Ovaj institut se takođe retko koristio u skupštinskoj praksi. Poslednji put je na sednici Narodne skupštine, održanoj 18. decembra 2008. godine, vođena rasprava o Predlogu za izglasavanje nepoverenja Vladi Republike Srbije, koji je podnela grupa od 86 narodnih poslanika iz poslaničkih grupa Demokratske stranke Srbije, Nove Srbije i Srpske radikalne stranke.

Poslaničko pitanje:

Narodni poslanik ima pravo da postavi poslaničko pitanje Vladi ili pojedinom ministru iz njegove nadležnosti. Poslaničko pitanje može da se postavi u pisanom obliku ili usmeno svakog poslednjeg četvrtka u mesecu na sednici koja je u toku, od 16 do 19 časova, kada se prekida rad po dnevnom redu. Za vreme vanrednog zasedanja, na sednici Narodne skupštine mogu se postavljati poslanička pitanja i drugog dana u mesecu, ako podnosilac zahteva za vanredno zasedanje to predvidi u svom zahtevu.

P

U osmom sazivu Narodne skupštine (od 11. juna 2008. godine do 31. maja 2012. godine), postavljeno je ukupno 766 poslaničkih pitanja, od kojih je dobijen odgovor na 575, a poslednjeg četvrtka u mesecu poslanička pitanja su usmeno postavljana ministrima 19 puta; u devetom sazivu Narodne skupštine (od 31. maja 2012. godine do 16. aprila 2014. godine), poslednjeg četvrtka u mesecu poslanička pitanja su postavljana devet puta; u aktuelnom desetom sazivu Narodne skupštine (od 16. aprila 2014. godine), poslanička pitanja su poslednjeg četvrtka u mesecu postavljana dva puta.



Poslaničko pitanje u vezi s aktuelnom temom:

Na predlog poslaničke grupe, predsednik Narodne skupštine najmanje jedanput u toku meseca određuje dan kada pojedini ministri odgovaraju na poslanička pitanja u vezi s nekom aktuelnom temom. Odgovaranje na poslanička pitanja traje najduže 180 minuta i obavlja se bez obzira na broj prisutnih narodnih poslanika u sali za sednice. Tog dana obavezno se obezbeđuje direktan televizijski prenos.



U osmom sazivu Narodne skupštine održano je devet sednica za odgovaranje na poslanička pitanja na zahtev uglavnom opozicionih poslaničkih grupa, na različite teme, kao što su: rešavanje problema nastalih u procesu reforme pravosuđa; definisanje politike Republike Srbije prema AP Kosovo i Metohija u kontekstu Izveštaja Dika Martija, izvestioca Saveta Evrope; poslovanje – problemi u upravljanju i transformacija javnih preduzeća; finansijski efekti, izvršenje i kontrola budžeta Republike Srbije za 2008. godinu; ostvarivanje autonomije AP Vojvodine, pitanje potvrđivanja Statuta AP Vojvodine i pripreme i razmatranja zakona kojim se uređuje raspodela nadležnosti između Republike Srbije i pokrajinske autonomije i dr.

Obaveštenja i objašnjenja:

Narodni poslanik ima pravo da pisanim putem traži obaveštenja i objašnjenja od predsednika Narodne skupštine, predsednika odbora, ministara i funkcionera u drugim republičkim organima i organizacijama o pitanjima iz okvira prava i dužnosti ovih organa, odnosno tela, a koja su mu potrebna za ostvarivanje funkcije narodnog poslanika. Funkcioneri od kojih narodni poslanik traži obaveštenja, odnosno objašnjenja, dužni su da ih dostave u pisanom obliku narodnom poslaniku i to u roku od 15 dana. Izuzetno, predsednik odnosno ovlašćeni predstavnik poslaničke grupe, ovo pravo može ostvariti i na sednici Narodne skupštine utorkom i četvrtkom, usmeno, u jednom obraćanju, u trajanju do pet minuta, odmah nakon otvaranja sednice tog dana. U osmom sazivu Narodne skupštine zatraženo je 1 240 obaveštenja i objašnjenja, a dobijeno 786 odgovora.

Izveštavanje Narodne skupštine o radu Vlade:

Vlada ima obavezu da podnese izveštaj Narodnoj skupštini o svom radu, a naročito o vođenju politike, izvršavanju zakona i drugih opštih akata, ostvarivanju plana razvoja i prostornog plana i o izvršavanju budžeta Republike Srbije, kad to Narodna skupština zatraži, a najmanje jedanput godišnje. Izveštaj se razmatra na sednici odbora. Na predlog odbora, Narodna skupština može da odluči da se razmatranje izveštaja obavi i na sednici Narodne skupštine.

Obrazovanje anketnog odbora i komisije:

O obrazovanju ovih privremenih radnih tela, Narodna skupština donosi odluku na predlog narodnog poslanika radi sagledavanja stanja u određenoj oblasti i utvrđivanja činjenica o pojedinim pojavama ili događajima. Odlukom se utvrđuje sastav, zadatak i rok za njegovo izvršenje. Anketni odbor se obrazuje iz reda narodnih poslanika, a komisija iz reda narodnih poslanika, predstavnika organa i organizacija, naučnika i stručnjaka. Anketni odbor, odnosno komisija, ima pravo da traži od državnih organa i organizacija podatke, isprave i obaveštenja, kao i da uzima izjave od pojedinaca koje su mu potrebne, ali ne može da obavlja istražne i druge sudske radnje.



Parlamentarne istrage predstavljaju jedan od vidova odgovora zakonodavstva na izazove društvenih događaja koji poprimaju široki publicitet. Rezultati parlamentarnih istraga mogu da utiču na smanjenje socijalne tenzije, kao i da promovišu dijalog između državne vlasti i društva. Većina zemalja parlamentare istrage ustanovila je kroz posebne zakone. Jedan broj zemalja je ovu materiju uredio kroz pravo parlamenta da sam donese odluku. Ovim zemljama pripada i Republika Srbija, koja je Poslovnikom o Narodnoj skupštini utvrdila način obrazovanja i rada anketnih odbora i komisija. Međutim, uočene su i izvesne manjkavosti našeg sistema. Kao što se može videti iz primera naše parlamentarne prakse, većina anketnih odbora i komisija koje je obrazovala Narodna skupština Republike Srbije, dala je skromne ili nikakve rezultate. Sledeći primere dobre prakse većine evropskih zemalja, neophodno je ovu materiju urediti posebnim zakonom kako bi se na taj način naglasila uloga i značaj parlamenta kao grane vlasti u političkom životu.

P

Anketni odbor koji je formiran radi utvrđivanja istine o novorođenoj deci nestaloj iz porodilišta u više gradova u Srbiji. Navedeni anketni odbor održao je u periodu od 20. jula 2005. godine do 20. februara 2006. godine ukupno 28 sednica, nakon čega su članovi sačinili Izveštaj koji je potom usvojila Narodna skupština, a rezultati rada policije i tužilaštva po Odluci Narodne skupštine nisu poznati.

Prvi anketni odbor ispitivao je činjenice o demonstracijama od 9. marta 1991. godine i odgovornosti učesnika. Usled jakog pritiska javnosti koji se odvijao paralelno sa radom Anketnog odbora, imao je relativno značajne političke posledice: podnošenje ostavki ministra policije i direktora Radio televizije Srbije.

Naredni anketni odbor formiran je 23. decembra 1993. godine u Skupštini Jugoslavije, a razmatrao je poslovanje čuvene „Dafiment“ banke. Slučaj „Dafiment“ banke stigao je u ruke pravosudnih organa tek 2003. godine, deceniju nakon što je Anketni odbor završio izveštaj.

Marko Danilović
načelnik Odeljenja za odbranu i nacionalna pitanja
Narodna skupština Republike Srbije

P

Poseban osvrt na Anketni odbor radi utvrđivanja činjenica o načinu trošenja sredstava budžeta Republike Srbije na teritoriji Autonomne pokrajine Kosovo i Metohija u periodu od 2000. do 2012. godine

Narodna skupština Republike Srbije je, na Drugoj sednici Prvog redovnog zasedanja, održanoj 8. aprila 2013. godine, donela Odluku o obrazovanju Anketnog odbora radi utvrđivanja činjenica o načinu trošenja sredstava budžeta Republike Srbije na teritoriji Autonomne pokrajine Kosovo i Metohija u periodu od 2000. do 2012. godine. Ovaj anketni odbor brojao je ukupno 14 članova, a za predsednika je izabran narodni poslanik Momir Stojanović.



Fokus rada ovog anketnog odbora bio je da utvrdi način trošenja sredstava budžeta Republike Srbije, u skladu sa podzakonskim aktima i kriterijumima za raspodelu tih sredstava u oblasti zdravstva, obrazovanja, socijalne politike, kulture, infrastrukture, lokalne samouprave, telekomunikacija i drugih oblasti od značaja za funkcionisanje institucija Republike Srbije na teritoriji AP Kosovo i Metohija; zatim, da li su u navedenom periodu sredstva budžeta namenski trošena i da li su pod jednakim uslovima bila dostupna svim korisnicima na teritoriji AP Kosovo i Metohija; da li su sredstva budžeta za izgradnju saobraćajne, komunalne, poslovne i stambene infrastrukture na teritoriji AP Kosovo i Metohija upotrebljena prema utvrđenim planovima i prihvaćenim projektima; kako je vršena kontrola nad protokom robe koja na teritoriju AP Kosovo i Metohija dolazi iz Republike Srbije, a oslobođena je poreza na dodatu vrednost (PDV); da li je postupak javnih nabavki dobara i usluga i izvođenja radova na teritoriji AP Kosovo i Metohija sproveden u skladu sa zakonom i drugim propisima iz oblasti javnih nabavki; da li je državna imovina, koju su koristila preduzeća na teritoriji AP Kosovo i Metohija, otuđivana, na koji način i po kojoj ceni i koliko je sredstava iz budžeta Republike Srbije izdvajano za AP Kosovo i Metohija, za svaku budžetsku godinu, za koje namene i na čiji predlog su ta sredstva trošena, kome su sredstva dodeljivana i da li je vršena kontrola trošenja tih sredstava.

S obzirom na to da je Anketni odbor raspolagao ograničenim kadrovskim potencijalom i da je aktivnosti morao da realizuje u kratkom roku predviđenom Poslovnikom Narodne skupštine i Odlukom o obrazovanju, odlučio se da u kontrolisanom periodu izvrši kontrolu trošenja budžetskih sredstava na projektima, poslovima i zadacima za koje su iz budžeta izdvajana veća novčana sredstva, kao i za kontrolu trošenja budžetskih sredstava po stavkama iskazanim kroz predstavke građana sa Kosova i Metohije, koje su u predmetnom periodu bile upućivane nadležnim odborima Narodne skupštine. Utvrđeno je da je najveći iznos budžetskih sredstava izdvajani za sledeće projekte: sanaciju posledica zemljotresa u Kosovsko-pomoravskom upravnom okrugu koji se dogodio 2002. godine, otkup kuća i stanova za smeštaj kadrova i stambeno zbrinjavanje interno raseljenih lica u Kosovsko-mitrovačkom upravnom okrugu, izgradnju objekata infrastrukture, izgradnju objekata za povratak i održivi opstanak raseljenih lica i zdravstveno zbrinjavanje, obrazovanje i finansiranje potreba lokalnih samouprava i delatnosti javnih preduzeća. Anketni odbor je uočio niz nepravilnosti (veliki broj zloupotreba u zdravstvu, nedovršene puteve, sumnjive javne nabavke itd.) i zaključio da je neophodno da nadležni državni organi ispituju navode date u Izveštaju i preduzmu neophodne mere krivične i disciplinske odgovornosti, kao i neophodne organizacione i kadrovske mere na planu sprečavanja nenamenskog trošenja budžetskih sredstava.

Stručnu pomoć u radu Anketnog odbora pružili su predstavnici budžetske inspekcije i poreske uprave Ministarstva finansija i privrede, kao i predstavnici pojedinih inspeksijskih službi ministarstava u Vladi. Anketni odbor je u svom radu prikupljao i izjave od pojedinaca koje su mu bile neophodne za izvršavanje pojedinih zadataka. Dana 14. aprila 2014. godine, Anketni odbor utvrdio je Izveštaj sa predlogom mera, koji je podneo Narodnoj skupštini na razmatranje i usvajanje. Do okončanja izrade ovog rada, navedeni izveštaj nije se našao pred narodnim poslanicima na razmatranju.

Miloš Marić,
savetnik u Odeljenju za odbranu i nacionalna pitanja
Narodna skupština Republike Srbije

Bojana Todorović,
mlađi savetnik u odboru u Odeljenju za ustavno-pravni sistem i organizaciju vlasti
Narodna skupština Republike Srbije



Razmatranje izveštaja državnih organa, organizacija i tela:

Nadležni odbori razmatraju izveštaje koje su Narodnoj skupštini, u skladu sa zakonom, dostavili nezavisni državni organi, organizacije i tela, nakon čega podnose svoje izveštaje Narodnoj skupštini s predlogom zaključaka, odnosno preporuka. Narodna skupština, nakon razmatranja izveštaja i predloga odbora, donosi odgovarajući zaključak, odnosno preporuku. Na sednicu odbora, odnosno Narodne skupštine, pozivaju se predstavnici organa čiji se izveštaji razmatraju.

Informisanje odbora o radu ministarstva:

Ministar ima obavezu da jednom u tri meseca podnese informaciju o radu ministarstva nadležnom skupštinskom odboru. Na sednici odbora na kojoj se informacija razmatra, članovi nadležnog odbora i ovlašćeni predstavnik poslaničke grupe, koja nema člana u tom odboru, mogu da postavljaju pitanja ministru i njegovim saradnicima. Po završetku rasprave, odbor donosi zaključke, o čemu podnosi izveštaj Narodnoj skupštini.

Javno slušanje:

Radi pribavljanja informacija, odnosno stručnih mišljenja o predlogu akta koji je u skupštinskoj proceduri, razjašnjenja pojedinih rešenja iz predloženog ili važećeg akta, razjašnjenja pitanja značajnih za pripremu predloga akta ili drugog pitanja koje je u nadležnosti odbora, kao i radi praćenja sprovođenja i primene zakona, odnosno ostvarivanja kontrolne funkcije Narodne skupštine, odbori mogu da organizuju javna slušanja. Iz ove formulacije može se zaključiti da odbori mogu da organizuju zakonodavna i kontrolna javna slušanja. Svaki član odbora može da podnese predlog odboru za organizovanje javnog slušanja. Predlog sadrži temu javnog slušanja i spisak lica koja se pozivaju. Odluku o organizovanju javnog slušanja donosi odbor. Javno slušanje se održava bez obzira na broj prisutnih članova odbora. Nakon održanog javnog slušanja, predsednik odbora dostavlja informaciju predsedniku Narodne skupštine, članovima odbora i učesnicima javnog slušanja.



U osmom sazivu Narodne skupštine održano je ukupno 27 javnih slušanja; u devetom sazivu Narodne skupštine održano je 36 javnih slušanja; u aktuelnom desetom sazivu Narodne skupštine u 2014. godini, održano je 10 javnih slušanja.

Traženje informacija od značaja za rad odbora:

U izvršavanju poslova iz svog delokruga, odbor može od ministarstva i drugog republičkog organa da traži podatke i informacije od značaja za rad odbora.

Kontrola trošenja javnih sredstava:

U nadležnosti Odbora za finansije, republički budžet i kontrolu trošenja javnih sredstava, odnosi se na kontrolu primene republičkog budžeta u smislu zakonitosti, svrsishodnosti i efikasnosti trošenja javnih sredstava, o čemu Odbor podnosi izveštaj Narodnoj skupštini sa predlogom mera. U cilju realizacije ovog zadatka, uz podršku UNDP-a, radi se na otvaranju tzv. Portala u Narodnoj skupštini radi povezivanja članova Odbora sa Upravom za trezor kako bi narodnim poslanicima bili dostupni podaci o potrošnji državnog budžeta u realnom vremenu. Navedenu obavezu propisuje i Nacionalna strategija za borbu protiv korupcije u Republici Srbiji za period od 2013. do 2018. godine, kao i Akcioni plan za sprovođenje ove strategije.



Kontrola nad radom službi bezbednosti koja je u nadležnosti Odbora za kontrolu službi bezbednosti:

Nadzor nad radom službi bezbednosti je veoma važan segment svakog društva i otuda se posebna pažnja posvećuje mehanizmima njihove kontrole. Službe bezbednosti s jedne strane, suočene s novim izazovima, zahtevaju veća ovlašćenja a s druge, demokratski standardi razvijenih društava, zahtevaju i veći stepen zaštite ljudskih prava i sloboda. Zato je veoma važno pronaći „pravu meru stvari“ koja se može ostvariti: 1) normativnim uređenjem, 2) načinima sprovođenja tih normi i 3) mehanizmima kontrole njihove primene.

Zoran Manojlović

savetnik u istraživačkom odeljenju u Sektoru za zakonodavstvo

Narodna skupština Republike Srbije

P

Prvi put je na sednici Narodne skupštine 2013. godine razmatran izveštaj Odbora za kontrolu službi bezbednosti nad radom službi bezbednosti za 2012. godinu. Odbor je tokom 2013. godine realizovao i tri nadzorne posete: Vojnobezbednosnoj agenciji; Bezbednosno-informativnoj agenciji i Vojnoobaveštajnoj agenciji.

Obrazovanje odbora kao stalnih radnih tela:

Poslovníkom Narodne skupštine predviđeno je obrazovanje 20 odbora, u čijoj je nadležnosti kako razmatranje predloga zakona i drugih akata podnetih Narodnoj skupštini (sprovođenje zakonodavne funkcije), tako i sagledavanje stanja vođenja politike od strane Vlade i praćenje izvršavanja zakona i drugih opštih akata od strane Vlade i drugih državnih organa i tela (sprovođenje kontrolne funkcije). U ostvarivanju ove funkcije značajno je istaći održavanje sednica odbora van sedišta Narodne skupštine na određene teme.

P

U devetom sazivu Narodne skupštine održano je devet sednica odbora van sedišta Narodne skupštine i sedam „zajedničkih“ sednica pojedinih odbora na različite teme; u aktuelnom desetom sazivu Narodne skupštine u 2014. godini održano je sedam sednica odbora van sedišta Narodne skupštine i pet „zajedničkih“ sednica pojedinih odbora na različite teme.

Primeri održavanja sednica odbora van sedišta Narodne skupštine su:

- sednica Odbora za poljoprivredu, šumarstvo i vodoprivredu održana 12. septembra 2014. godine u opštini Ivanjica na temu: „Stanje u poljoprivredi u regionima zapadne, centralne i južne Srbije“, na kojoj su doneti zaključci Odbora koji su dostavljeni Ministarstvu poljoprivrede i zaštite životne sredine;
- sednica Odbora za poljoprivredu, šumarstvo i vodoprivredu održana 17. novembra 2014. godine u Skupštini opštine Bajina Bašta na temu:
 1. „Poljoprivredna politika posvećena razvoju malih i srednjih gazdinstava kroz razvoj stočarstva, voćarstva i povrtarstva“;



2. „Praćenje otklanjanja posledica od poplava – predupređenje mogućih budućih sličnih događaja (uređenje kanalske mreže i rečnih korita, navodnjavanje – odvodnjavanje)“.

Nakon rasprave, doneti su zaključci Odbora koji su dostavljeni Ministarstvu poljoprivrede i zaštite životne sredine.

- sednica Odbora za poljoprivredu, šumarstvo i vodoprivredu održana 3. februara 2015. godine u Skupštini grada Kruševca na teme:

1. Stočarstvo – proizvodnja i spoljno-trgovinska razmena;
2. Analiza uvoza poljoprivredno-prehrambenih proizvoda u prethodnom periodu;
3. Bezbednost hrane – aktuelna situacija.

Nakon rasprave, doneti su zaključci Odbora koji su dostavljeni Ministarstvu poljoprivrede i zaštite životne sredine.

Od značaja za sprovođenje kontrolne funkcije je i osnivanje Nacionalnog ogranka Globalne parlamentarne mreže parlamentaraca za borbu protiv korupcije (GOPAC) u Narodnoj skupštini. Organizacija GOPAC je neformalna, dobrovoljna organizacija aktivnih i bivših parlamentaraca posvećena borbi protiv korupcije. Svrha osnivanja Nacionalnog ogranka je da, kroz angažovanje parlamentaraca posredstvom razvoja nacionalnih ogranka, razvija svest da parlament predstavlja prvu liniju odgovornosti u borbi protiv korupcije, u cilju kreiranja i primene zakonskih rešenja koja su u funkciji borbe protiv korupcije i unapređenja nadzorne uloge parlamenta.

P

Sa praksom održavanja sednica skupštinskih odbora van sedišta nije upoznato 79%, dok još 14% ne prepoznaje nikakvu korist od toga. Svega 7% ispitanika poznaje koncept i prepoznaje njegove dobre strane, u čemu pretežu visoko obrazovani ispitanici i oni koji pripadaju krugu građana sa boljim društvenim položajem. Podaci o sednicama van sedišta ukazuju na potrebu da se nastavi sa zagovaranjem ovako zamišljenog koncepta, jer se uz aktivnije učešće građana na najbolji način može doći do transparentnosti u radu parlamenta i osnaživanja veze između građana i izabranih predstavnika.

Bojan Klačar

Centar za slobodne izbore i demokratiju (CeSID)



PARLAMENT I DRUŠTVENA I POLITIČKA AGENDA: POZICIJA PARLAMENTA U PROCESU POLITIČKOG ODLUČIVANJA

prof. dr Janko Veselinović

narodni poslanik

Narodna skupština Republike Srbije

Pozicija parlamenta je u korelaciji sa pozicijom demokratije u jednoj zemlji. Ako je demokratija, još od Grka, označavala vladavinu naroda, onda je to u korelaciji i sa vladavinom naroda u odnosu na ukupno političko odlučivanje. Šta je uloga parlamenta manja, uticaj institucija koje nisu birali građani, raste. I srpske reči *poslanik* i *narodna skupština* govore da su narodni poslanici „poslati“, odnosno izabrani od naroda i da je trebalo da u narodnoj skupštini donose odluke poštujući narod koji ih je birao i Ustav, na koji su se zakleli.

Naš ustav, kao i svi moderni ustavi, državu, slikovito gledajući, utemeljuje kao tronožac koji se oslanja na tri noge. Uslov za demokratsku državu, za demokratsku Srbiju, je da jedan stub vlasti ne ugrožava druge stubove vlasti. Još jedan uslov modernog demokratskog društva jeste i vladavina prava, ali i nezavisnost medija, pa samim tim i postojanje nezavisnog javnog servisa RTS-a i RTV-a.

Prema Ustavu Republike Srbije, postoji trodeoba vlasti. U prilog tome, ovde treba citirati ustavnu odredbu: „Narodna skupština je najviše predstavničko telo i nosilac ustavotvorne i zakonodavne vlasti u Republici Srbiji“ (član 98. Ustava Republike Srbije), kao i ustavnu odredbu „Narodna skupština bira Vladu, nadzire njen rad i odlučuje o prestanku mandata Vlade i ministara“ (član 99. Ustava Republike Srbije).

Prvi zadatak je da Narodna skupština Republike Srbije donosi zakone i druge opšte akte iz nadležnosti Republike Srbije. Šta je u tom delu bitno? Da to bude transparentno i u skladu sa Ustavom i Zakonom o Narodnoj Skupštini Republike Srbije i Poslovníkom o radu Narodne Skupštine Republike Srbije. Navedeno podrazumeva aktivnu ulogu skupštinskih odbora, javna slušanja, dovoljno vremena za analizu zakonskih predloga, mogućnost da se o zakonima raspravlja kvalitetno. Ustavna uloga Narodne skupštine je da „donosi zakone i druge opšte akte iz nadležnosti Republike Srbije“. Predsednik Narodne skupštine bi trebalo da u procesu donošenja zakona obezbedi dovoljno vremena za sve sugestije koji se

odnose na predloženi zakon, analizu njegovih pravnih i ekonomskih efekata, ali ponekad i efekata na zdravlje i bezbednost građana Srbije. Narodna skupština Republike Srbije bi morala da ima svoj plan rada, koji bi obezbedio predvidivost njenih aktivnosti.

Druga, ne manje važna nadležnost Narodne skupštine Srbije, je njena kontrolna funkcija, odnosno kontrola primene donetih zakona. Narodna skupština bi trebalo da kontroliše primenu donetih zakona kroz izveštaje Vlade na Odborima i na plenarnim zasedanjima, čega gotovo da nema. Primer Švajcarske, čiji zakoni sadrže klauzulu o obaveznosti periodičnog podnošenja izveštaja Vlade Parlamentu o izvršenju zakona, mogla bi poslužiti kao primer i nama u Srbiji. Primena zakona jeste ključni problem Srbije. Mišljenja smo da bi bilo vrlo korisno ukoliko bi Narodna skupština izjednačila značaj donošenja zakona i kontrole njihove primene. Narodna skupština gotovo i da nema ili je njena nadzorna funkcija sasvim marginalizovana.



PITANJA ZA RASPRAVU

?	Kakva bi trebalo da bude uloga Narodne skupštine u našem društvu i kakva bi trebalo da bude njena uloga u procesu političkog odlučivanja?
?	Koji mehanizmi iz komparativne prakse obezbeđuju delotvoran nadzor?
?	Da li u Narodnoj skupštini danas postoje delotvorni mehanizmi nadzora? Koji od tih mehanizama se pokazao najdelotvornijim i zašto?



A. JAVNA SLUŠANJA

JAVNA SLUŠANJA U NARODNOJ SKUPŠTINI REPUBLIKE SRBIJE

Božana Vojinović

sekretar Odbora za zdravlje i porodicu

Narodna skupština Republike Srbije

Javno slušanje je novi institut u parlamentarnoj praksi, koji koriste skupštinski odbori kako bi narodni poslanici što kvalitetnije obavljali poslove za koje su izabrani, a to su predstavljaje građana, donošenje zakona u njihovom interesu, kontrola organa izvršne vlasti u sprovođenju i primeni zakona, dakle vršenje vlasti utvrđeno Ustavom i zakonom. U osnovi je Ustavom utvrđeni položaj Narodne skupštine, najvišeg predstavničkog tela, nosioca ustavotvorne i zakonodavne vlasti u Republici Srbiji, koja u okviru svoje nadležnosti obavlja predstavničku, zakonodavnu, izbornu i kontrolnu funkciju. Svrha ovog instituta je da izabrani predstavnici rade u interesu građana koji ih biraju.

Javno slušanje predstavlja mehanizam koji je na raspolaganju skupštinskim odborima, a koji omogućava da se članovi odbora informišu o određenom pitanju, konkretnoj temi, slušaju mišljenje struke, stavove i predloge zainetresovane javnosti. Ovim načinom rada Narodna skupština je bliža građanima, s obzirom da omogućuje organizacijama civilnog društva, kao i stručnoj i široj javnosti, da učestvuje u raspravama o različitim temama i da tom prilikom učesnici zapravo zastupaju svoje interese. Ovo je način da organizacije civilnog društva utiču na formiranje stavova i donošenje odgovarajućih odluka od strane narodnih poslanika o određenim pitanjima i oblastima koje su u interesu građana i društva (dijalog građana i zakonodavca).

Institut je predviđen članom 27. Zakona o Narodnoj skupštini i odredbama čl. 83. i 84. Poslovnika Narodne skupštine, od 2010. godine. Ovaj oblik rada postojao je u Narodnoj skupštini i u periodu pre nego što je institucionlno uveden aktima Narodne skupštine, a odvijao se u formi tematskih sednica ili okruglih stolova od 2005. godine.

U parlamentima samo nekoliko evropskih zemalja i međunarodnih organizacija detaljnije je regulisana procedura javnih

Članom 83. Poslovnika Narodne skupštine predviđena je mogućnost da odbori organizuju javna slušanja i to:

- radi pribavljanja informacija, odnosno stručnih mišljenja o predlogu akta koji je u skupštinskoj proceduri;
- razjašnjenja pojedinih rešenja iz predloženog ili važećeg akta;
- razjašnjenja pitanja značajnih za pripremu predloga akta ili drugog pitanja koje je u nadležnosti odbora;
- kao i radi praćenja sprovođenja i primene zakona, odnosno ostvarivanja kontrolne funkcije Narodne skupštine.

slušanja: Velika Britanija, Norveška, Finska, Portugalija, Evropska unija, Savet Evrope.

Predlog za organizovanje javnog slušanja može da podnese svaki član odbora (predlog podnosi u pisanom obliku ili usmeno iznosi na sednici odbora). Predlog sadrži temu javnog slušanja i spisak lica koja bi bila pozvana i svakako mora biti obrazložen. Odluku o organizovanju javnog slušanja donosi odbor na sednici. O ovoj odluci predsednik odbora obaveštava predsednika Narodne skupštine (u praksi obavezno i generalnog sekretara Narodne skupštine kao finansijskog nalogodavca i potrebe da odobri odgovarajuću salu, tj. Malu salu u Domu Narodne skupštine).



Prema vrsti, odnosno nameni, javna slušanja koja se organizuju u Narodnoj skupštini su:

- **zakonodavna** (sprovode se u cilju pribavljanja stručnih mišljenja o predlogu zakona koji je u proceduri, razmatranja pojedinih rešenja iz predloženog ili važećeg zakona, ili nacrtu zakona, odnosno razjašnjenja pitanja značajnih za pripremu akta ili drugog pitanja koje je u nadležnosti odbora);
- **nadzorna** (radi praćenja sprovođenja i primene određenog zakona; cilj je da se ispita da li primena zakona omogućava ostvarivanje prava građana, da li se postiže efekat propisa, te interes građana, odnosno društva);
- **istražna** javna slušanja nisu zastupljena u našoj praksi s obzirom da Narodna skupština prema Poslovniku može obrazovati anketni odbor, odnosno komisiju, radi sagledavanja stanja u određenoj oblasti i utvrđivanja činjenica o pojedinim pojavama ili događajima (ova privremena radna tela ne mogu da vrše istražne i druge sudske radnje, s tim da je anketni odbor sastavljen iz redova narodnih poslanika, a komisija radi u širem sastavu – uključeni su i predstavnici organa i organizacija, naučnici i stručnjaci. Odlukom Narodne skupštine utvrđuje se sastav i zadatak anketnog odbora, odnosno komisije, i rok u kome treba da završi rad i Narodnoj skupštini dostavi izveštaj sa predlogom mera).

Primeri zakonodavnog javnog slušanja: Odbor za kulturu i informisanje organizovao je javno slušanje na temu: „Nacrt zakona o javnom informisanju i medijima“ 5. aprila 2013. godine; Odbor za rad, socijalna pitanja, društvenu uključenost i smanjenje siromaštva organizovao javno slušanje na temu: „Predlog zakona o socijalnom preduzetništvu i zapošljavanju u socijalnim preduzećima“ 19. juna 2013. godine; Odbor za obrazovanje, nauku, tehnološki razvoj i informatičko društvo organizovao javno slušanje na temu: „Rasprava o Nacrtu zakona o izmenama i dopunama Zakona o visokom obrazovanju“ 25. jula 2014. godine; Odbor za kulturu i informisanje na temu: „Nacrt zakona o izmenama i dopunama Zakona o kulturi“ 29. decembra 2014. godine.

Primeri kontrolnog javnog slušanja: Odbor za poljoprivredu, šumarstvo i vodoprivredu organizovao je javno slušanje na temu: „Da li je Srbiji potrebna malina?“ 7. oktobra 2013. godine; Odbor za zaštitu životne sredine na temu: „Metodologija procene stanja životne sredine i otklanjanja privremene i trajne štete u životnoj sredini prouzrokovane poplavama u Republici Srbiji“, održano 5. juna 2014. godine (Radna grupa koju je obrazovao predsednik Odbora pripremila je predlog zaključaka koji je dostavljen svim učesnicima javnog slušanja radi sugestija. Odbor je nakon toga usvojio zaključke koji su dostavljeni Ministarstvu poljoprivrede i zaštite životne sredine radi realizacije); „zajedničko“ javno slušanje Odbora za pravosuđe, državnu upravu i lokalnu samoupravu i Odbora za ljudska i manjinska prava i ravnopravnost polova na temu: „Izveštaj Nacionalnog mehanizma za prevenciju torture za 2012. godinu“, koje je održano 26. juna 2013. godine; Odbor za ljudska i manjinska prava i ravnopravnost polova na temu: „Nacionalna implementacija preporuka Konvencije o ukidanju svih oblika diskriminacije komiteta Ujedinjenih nacija i Istanbulske konvencije Saveta Evrope“ 3. decembra 2013. godine; Odbor za prava deteta na temu: „25 godina od usvajanja Konvencije Ujedinjenih nacija – rešavanje problema dece čiji se život i rad odvija na ulici“ 20. novembra 2014. godine (Odbor je usvojio zaključke sa ovog javnog slušanja na sednici održanoj 12. decembra 2014. godine).

P

Mirjana Radaković
pomoćnik generalnog sekretara
Narodna skupština Republike Srbije



Predsednik odbora na javno slušanje poziva članove odbora, narodne poslanike i druga lica čije je prisustvo od značaja za temu javnog slušanja (predstavnik državnih organa, institucija, organizacije civilnog društva, udruženja građana, profesionalne organizacije, međunarodne organizacije i pojedince). Poziv sadrži: temu, vreme i mesto održavanja javnog slušanja, kao i obaveštenje o pozvanim učesnicima. Javno slušanje se održava bez obzira na broj prisutnih članova odbora (za ovaj oblik rada nije neophodan kvorum koji važi za rad na sednicama odbora).

Nakon održanog javnog slušanja, predsednik odbora dostavlja informaciju o javnom slušanju predsedniku Narodne skupštine, članovima odbora i svim učesnicima javnog slušanja. Informacija sadrži imena učesnika i rezime stavova i predloga iznetih na javnom slušanju na koju članovi odbora i učesnici javnog slušanja mogu da podnesu pisane primedbe.

P

Svaki četvrti građanin je „načuo nešto, ali ne zna detalje“ o mehanizmu javnog slušanja, 5% građana je upoznato sa konceptom javnih slušanja, dok 70% ispitanika uopšte nije čulo za ovaj institut. Navedeno predstavlja blagi porast u odnosu na 2013. godinu, što je ohrabrujuće imajući u vidu kratku istoriju javnih slušanja u Srbiji. Najveći udeo u kategoriji onih koji su dobro upoznati sa konceptom javnih slušanja čine bolje obrazovani, stručnjaci i KV/NKV radnici, kao i pripadnici starosne dobi od 40 do 49 godina. Najviše ispitanika bi uzelo učešća u javnim slušanjima ukoliko bi teme bile povezane sa krajem (regionom) odakle dolaze – 12%. Svaki deveti bi to uradio kada bi bilo reči o temama od ličnog značaja, a svaki petnaesti učestvovao bi u javnim slušanjima sa temom od nacionalnog značaja. Najniži procenat ispitanika koji bi pristali da učestvuju u javnim slušanjima, to bi uradili ukoliko bi tema bila povezana sa njihovom profesijom (5%). Podaci o javnim slušanjima ukazuju na potrebu da se nastavi sa zagovaranjem ovako zamišljenog koncepta, jer se uz aktivnije učešće građana na najbolji način može doći do transparentnosti u radu Parlamenta i osnaživanja veze između građana i izabраних predstavnika.

Bojan Klačar

Centar za slobodne izbore i demokratiju (CeSID)

Da bi se odgovorilo ovom zadatku, veoma je važno poznavati temu ili se uputiti u određenu oblast, što je zadatak sekretara odbora koji mora dobro da poznaje propise i oblast koja je u delokrugu odbora za koji radi. Ovaj najbitniji segment organizacije javnog slušanja izvršava u saradnji sa predsednikom odbora, odnosno predlagračem teme, te je s tim u vezi važno utvrditi šta su očekivanja konkretnog javnog slušanja. Nakon pomenutog, sprovodi se sledeće:

- sačinjavanje programa, redosled izlaganja;
- priprema materijala za učesnike javnog slušanja;
- pisanje i slanje poziva učesnicima, kao i materijala;
- obaveštenje o održavanju javnog slušanja koje se objavljuje na internet stranici Narodne skupštine.



Organizacija javnog slušanja

Nakon odluke koju je doneo odbor, predstoji rad na organizaciji javnog slušanja, a to je u našoj praksi pre svega rad sekretara odbora, odnosno stručne službe u Narodnoj skupštini. Za uspešnu organizaciju javnog slušanja potrebna je kvalitetna priprema, koja se pre svega odnosi na pravi izbor učesnika, a uključuje i organizaciono-tehničke poslove koje treba blagovremeno uraditi (aktom nije striktno propisano, ali u praksi poziv treba dostaviti najmanje sedam dana ranije).

Identifikacija relevantnih učesnika za određenu temu javnog slušanja predstavlja ključni deo priprema (pozivaju se: predstavnici državnih organa, institucija, organizacija civilnog društva, udruženja građana, profesionalne organizacije, međunarodne organizacije i pojedinci – stručna i zainteresovana javnost).

Tok javnog slušanja

Predsedavajući odbora otvara javno slušanje, daje uvodnu reč o događajima koji su prethodili i očekivanjima. Javno slušanje se dalje odvija prema programu koji je dostavljen svim učesnicima, a nakon svakog izlaganja, sledi diskusija kada učesnici iznose svoje stavove (uvek je dobro ograničiti vreme za izlaganje na 5-10 minuta). Nakon izlaganja i diskusije, predsedavajući zaključuje javno slušanje, sumira ono što je rečeno tokom slušanja i daje komentar budućih aktivnosti odbora u vezi sa rezultatima javnog slušanja.

S obzirom da javno slušanje ne podrazumeva kvorum članova odbora, rezultat javnog slušanja, zaključci i preporuke donose se na jednoj od narednih sednica odbora, i objavljuju na zvaničnom sajtu Narodne skupštine, kao i sva druga dokumenta u vezi sa radom odbora.

Informaciju o održanom javnom slušanju izrađuje sekretar odbora, koji nakon odobrenja predsednika odbora, informaciju dostavlja predsedniku Narodne skupštine, članovima odbora i svim učesnicima javnog slušanja.



JAVNA SLUŠANJA:

ŠANSZA ZA UNAPREĐENJE DEMOKRATSKIH KAPACITETA NARODNE SKUPŠTINE

Tea Ivas

studentkinja master studija

Fakultet političkih nauka, Univerzitet u Beogradu

Milenko Elez

student master studija

Fakultet političkih nauka, Univerzitet u Beogradu

Učešće građana u procesu organizovanja javnih slušanja

U institucionalnom smislu, veoma su bitne situacije kada građani iniciraju donošenje ili izmenu nekog zakona, što rezultira time da oni postanu ravnopravni učesnici u zakonodavnom procesu (Pajvančić, 2012). Primer takvog zakona predstavlja i izmena Zakona o policiji, gde su građani inicirali da se promene pojedine odredbe unutar tog zakona (Beogradski centar za bezbednosnu politiku, 2015). Ovde se, međutim, ponovo kako teorijski, tako i praktično mogu definisati dva ključna potencijalna problema po institut javnih slušanja. Prvi je usmeren na pitanje dva potpuno različita zahteva koja se upućuju parlamentu, odnosno političkoj zajednici u širem smislu. Dok sa jedne strane imamo jasan zahtev za participacijom građana kako u zakonodavnom, tako i u drugim političkim parlamentarnim procesima, sa druge strane imamo i pitanje efikasnosti tih procesa. Jednostavno rečeno, da li su efikasniji oni procesi u kojima učestvuje veći ili manji broj aktera? Dakle, veoma je teško pomiriti ove dve vrste zahteva, što za sobom povlači i podeljena mišljenja oko uloge koju građani kroz javna slušanja treba da ostvare (Pajvančić, 2012).

Druga vrsta problema tiče se metoda koje se koriste u svrhu animiranja građana da učestvuju u realizaciji javnih slušanja. Za razliku od nekih drugih zemalja i parlamenata, stiče se utisak da naš parlament i dalje nema u potpunosti završen sistem metoda kojima bi mogao da raspolaže u procesu aktiviranja građana da budu deo instituta javnih slušanja. U nekim drugim zemljama taj sistem je dosta preciznije definisan i ostvaruje daleko bolje rezultate. Možda je paradigmatičan primer upravo Parlament Novog Zelanda, koji svojim građanima, organizacijama i svim zainteresovanim stranama, upućuje i javni poziv da prisustvuju javnim slušanjima i podnose predstavke (Beetham, 2013).

Ono što još dodatno može predstavljati problem u kontekstu uključivanja građana, jeste i činjenica da je krug nevladinih organizacija kojima se omogućava učešće u organizovanju javnih slušanja prilično sužen. Takva vrsta kritika pre svega dolazi od strane velikog broja nevladinih organizacija. Sa druge strane, odbori često u nedovoljnoj meri uzimaju u obzir predloge i preporuke koje dolaze od strane civilnog društva, što svakako kao reperkusiju može imati manje mogućnosti za donošenje dobre odluke (Građanske inicijative, 2009).

Širenje broja učesnika u određenim parlamentarnim mehanizmima direktno doprinosi donošenju bolje odluke. Kada je reč o mehanizmu javnih slušanja, svakako je neophodno da u njegovoj realizaciji, pored stručnjaka, političara i različitih eksperata, učestvuju i ostali građani. Time će se omogućiti da građani stanu rame uz rame sa ostalim učesnicima, poput ministara, narodnih poslanika i stručnjaka, i tako kroz raspravu iznesu svoj stav o postojećem problemu i eventualno ponude rešenje istog.

Preporuke za unapređenje mehanizma javnih slušanja

Ukoliko sumiramo sve o čemu smo govorili, dolazimo do nekoliko ključnih preporuka i zaključaka, koji bi mogli da doprinesu većoj afirmaciji mehanizma javnih slušanja. Činjenica je da su javna slušanja u poslednjih nekoliko godina, pod uticajem određenih domaćih i međunarodnih krugova, u institucionalnom sistemu prihvaćena kao ravnopravna pored ostalih mehanizama i instituta. Sa druge strane, neosporno je da postoje određeni problemi koji se tiču činjenice da kapacitet ovog mehanizma još uvek nije u potpunosti iskorišćen. Ova neiskorišćenost punog kapaciteta javnih slušanja



nastaje kao posledica problema sa kojima se ovaj mehanizam susreće u Republici Srbiji, a to su: problem podeljenog mišljenja o vrednovanju ovog mehanizma među političkim akterima, uzak krug odbora koji organizuju javna slušanja, kao i nedovoljna participacija građana u procesu organizovanja ovog mehanizma. Takođe je i od velike važnosti da politički akteri prepoznaju sve prednosti ovog mehanizma, kao i polja na kojima ga je moguće primeniti. U tom kontekstu treba raditi na jačanju i širenju broja učesnika u organizovanju javnih slušanja, slušati preporuke koje dolaze iz civilnog društva, ali i posebno obratiti pažnju na ulogu nevladinih organizacija i njihovu poziciju u ovom mehanizmu. Naravno, u tom pogledu neophodno je da se o održavanju javnih slušanja blagovremeno obaveste sve zainteresovane strane, što zapravo znači da u tom smeru svakako treba napraviti jednu vrstu rasporeda održavanja javnih slušanja, koji će svima biti na raspolaganju najmanje mesec dana pre dana organizovanja ovog mehanizma. Stoga će i njegovi efekti biti bolji, budući da će svi učesnici pre svega biti upoznati sa temom koja je predmet debate i shodno tome imaće više vremena da se za nju i pripreme.

PITANJA ZA RASPRAVU

?	Na koji način se mogu pomiriti potrebe javnosti za efikasnim donošenjem zakona i za učešćem većeg broja aktera u zakonodavnom procesu? Da li javno slušanje može premostiti taj jaz?
?	Kako javno slušanje približiti građanima?
?	Koji preduslovi su neophodni za organizaciju nadzornih javnih slušanja?



B. KONTROLA TROŠENJA JAVNIH SREDSTAVA

BUDŽETSKA FUNKCIJA: PARLAMENT I KONTROLA TROŠENJA JAVNIH SREDSTAVA

dr Radojko Obradović

direktor Instituta za javne finansije

Ustav Republike Srbije uspostavlja okvir za finansiranje nadležnosti, a Zakonom o budžetskom sistemu uređuje se planiranje, donošenje i izvršenje budžeta, kao i sva druga važna pitanja vezana za funkcionisanje budžetskog sistema.

„Sredstva iz kojih se finansiraju nadležnosti Republike Srbije, autonomnih pokrajina i jedinica lokalne samouprave obezbeđuju se iz poreza i drugih prihoda utvrđenih zakonom.

Obaveza plaćanja poreza i drugih dažbina je opšta i zasniva se na ekonomskoj moći obveznika.“ (član 91, Ustav Republike Srbije).

„Republika Srbija, autonomne pokrajine i jedinice lokalne samouprave imaju budžete u kojima moraju biti prikazani svi prihodi i rashodi kojima se finansiraju njihove nadležnosti.

Zakonom se utvrđuju rokovi u kojima budžet mora biti usvojen i načini privremenog finansiranja.

Izvršenje svih budžeta kontroliše Državna revizorska institucija.

Narodna skupština razmatra predlog završnog računa budžeta po pribavljenom mišljenju Državne revizorske institucije.“ (član 92, Ustav Republike Srbije).

U Republici Srbiji, ključni akteri u postupku donošenja budžeta i u kontroli izvršenja su *Narodna skupština, Vlada, Ministarstvo finansija, Fiskalni savet i Državna revizorska institucija*. Narodna skupština Republike Srbije usvaja sve zakone, a na predlog Vlade Republike Srbije svake godine usvaja Zakon o budžetu za narednu godinu.

Budžetski sistem u Republici Srbiji čine *budžet Republike Srbije, budžeti lokalnih vlasti i finansijski planovi organizacija za obavezno socijalno osiguranje*. Budžetski sistem treba da ostvari sledeće ciljeve: ukupnu fiskalnu održivost i kontrolu; alokacijsku efikasnost koja podrazumeva mogućnost uspostavljanja prioriteta unutar budžeta; tehničku i operativnu efikasnost koja podrazumeva korišćenje budžetskih sredstava i mogućnost njihove primene sa što nižim troškovima.

Jedna od definicija javnih finansija kaže da su one deo ekonomije koji se bavi sredstvima za vladine i druge javne aktivnosti, kao i upravljanjem i organizovanjem tih aktivnosti. Zadatak svih institucija koje učestvuju u ovim procesima je da prikupljanje i distribuciju javnih sredstava učine što efikasnijim i ekonomičnijim. Pojednostavljeno, potrebno je zakonima utvrditi način i visinu sredstava koja se prikupljaju u državi, odnosno način raspodele, kao i kontrole utroška tih sredstava.

Budžetski sistem treba da ostvari sledeće ciljeve: ukupnu fiskalnu održivost i kontrolu; alokacijsku efikasnost koja podrazumeva mogućnost uspostavljanja prioriteta unutar budžeta; tehničku i operativnu efikasnost koja podrazumeva korišćenje budžetskih sredstava i mogućnost njihove primene sa što nižim troškovima.

Fiskalna godina u Srbiji jednaka je kalendarskoj godini. Pripreme za donošenje budžeta za narednu godinu počinju 15. februara, kada ministar finansija daje instrukciju za predlaganje prioriternih oblasti finansiranja za budžetske korisnike koje uključuju i srednjoročne prioritete javnih investicija. Dalja izrada budžeta nastavlja se prema budžetskom kalendaru i u skladu sa Zakonom o budžetskom sistemu.

Važan korak u pripremi budžeta je usvajanje Fiskalne strategije (15. jun. Fiskalna strategija je dokument u kome se navode ciljevi fiskalne politike i daje ocena održivosti fiskalne politike). Usvaja je vlada i dostavlja je na razmatranje Narodnoj skupštini (koja dostavlja vladi komentare i preporuke do 30. juna).



U Srbiji je pre nekoliko godina Skupština formirala nezavisno telo, Fiskalni savet, kao nezavisan organ koji se obrazuje sa ciljem da unapredi kulturu fiskalne odgovornosti u Republici Srbiji, i to nezavisnom analizom fiskalne politike i podsticanjem stručnih rasprava o fiskalnoj politici. Fiskalni savet, u postupku usvajanja fiskalne strategije, dostavlja mišljenje vladi na fiskalnu strategiju.

Narodna skupština, u postupku usvajanja fiskalne strategije, kroz komentare i preporuke može uticati na ciljeve fiskalne politike, kao i na druge važne politike, i to je značajan instrument učešća u postupku kontrole javnih finansija.

Važno je istaći da u Srbiji, *Vlada utvrđuje i vodi politiku* (član 123. Ustava Republike Srbije), kao i da je *odgovorna Narodnoj skupštini* za politiku Republike Srbije. Narodna skupština i Fiskalni savet mogu davati mišljenja, komentare i preporuke na Fiskalnu strategiju, ali je konačan stav i odgovornost na vladi, koja utvrđuje i odgovorna je za politike, pa i fiskalnu politiku.

Nakon svih usaglašavanja *Vlada usvaja Predlog zakona o budžetu* i dostavlja ga *Narodnoj skupštini*, zajedno sa predlozima odluka o davanju saglasnosti na finansijske planove organizacija za obavezno socijalno osiguranje i finansijskim planovima organizacija za obavezno socijalno osiguranje (do 1. novembra).

Nakon toga, Narodna skupština, u skladu sa zakonom i Poslovnikom o radu, razmatra Predlog zakona o budžetu, koji mora da bude usvojen do 15. decembra tekuće godine, za narednu godinu. Rok od 45 dana, koliko treba da protekne od dana kada se Predlog zakona o budžetu dostavlja skupštini, do roka za njegovo usvajanje, predviđen je da bi se sprovele sve analize i da bi nadležni odbor (Odbor za finansije, budžet i kontrolu trošenja javnih sredstava), kao i ostali odbori, mogli da razmatraju predlog. U proteklih petnaestak godina, iz različitih razloga taj rok najčešće nije poštovan. Zakon ne predviđa bilo kakve posledice u toj situaciji, a poslanici su imali manje vremena za razmatranja i analize.

U slučaju da Narodna skupština *ne donese budžet* u roku utvrđenom budžetskim kalendarom, vrši se privremeno finansiranje u vremenu od najduže prva tri meseca fiskalne godine. Privremeno finansiranje vrši se najviše do jedne četvrtine iznosa planiranih rashoda i izdataka u aktu o budžetu prethodne fiskalne godine.

Pre nekoliko godina, budžet nije usvojen u zakonom predviđenom roku (2006. godine), budući da su bili raspisani izbori i nije imao ko da usvoji budžet. Nakon održanih izbora nije konstituisana skupština i nije formirana vlada, pa ni posle prva tri meseca nije usvojen budžet. Finansiranje nadležnosti vršeno je na osnovu uredbe vlade, a Ustavni sud još uvek u proceduri ima predmet za ocenu ustavnosti ovakvog postupka.

Postoje interesantni primeri za rešavanje ovakvih situacija, koje u zemljama sa čestim izborima nisu nemoguće, pa se negde dozvoljava privremeno finansiranje do nivoa od jedne dvanaestine planiranih rashoda i izdataka iz prethodne godine sve do usvajanja budžeta.

„U postupku donošenja završnog računa Republike, Institucija izveštava Skupštinu o obavljenoj reviziji završnog računa budžeta Republike, završnih računa finansijskih planova organizacija obaveznog socijalnog osiguranja i konsolidovanih finansijskih izveštaja Republike u skladu sa zakonom kojim se uređuje budžetski sistem“ (član 47, *Zakon o državnoj revizorskoj instituciji*).

„Nadležno radno telo Skupštine, nakon razmatranja izveštaja Institucije, svoje stavove i preporuke u vidu izveštaja dostavlja Skupštini.

Ministar nadležan za poslove finansija obavezan je da prati izvršenje budžeta i najmanje dva puta godišnje informiše vladu, a obavezno u roku od petnaest dana po isteku šestomesečnog, odnosno devetomesečnog perioda.

Odbor za finansije može da analizira izvršenje budžeta i po potrebi može da reaguje i da traži dodatne informacije ili da predloži vladi određene sugestije u vezi sa odnosom planova i realizacije budžeta.

Na osnovu bitnih činjenica i okolnosti na koje je ukazano u izveštajima iz stava 1. ovog člana, Skupština odlučuje o predloženim preporukama, merama i rokovima za njihovo sprovođenje.“ (član 48, *Zakon o Državnoj revizorskoj instituciji*).



U Srbiji su formirane sve neophodne institucije koje kontrolišu budžetski ciklus. Zakonom predviđena rešenja u najvećoj meri odgovaraju dobroj međunarodnoj praksi. Naredni koraci koji bi unapredili kontrolu javnih finansija usmereni su na uspostavljanje bolje koordinacije i maksimalnom korišćenju kapaciteta postojećih institucija, razvijanju kapaciteta za izbor prioriteta i analize efekata javnih politika.

Nakon završetka fiskalne godine, kreće se u pripremu završnog računa budžeta i Vlada je u obavezi da Predlog zakona o završnom računu dostavi Narodnoj skupštini do 15. jula.

Time se završava budžetski ciklus.

PITANJA ZA RASPRAVU

?	Da li Narodna skupština poseduje dovoljno mehanizama za delotvoran nadzor nad trošenjem javnih sredstava?
?	Na koje načine se može unaprediti nadzor Narodne skupštine nad trošenjem javnih sredstava?



KONTROLA NAD TROŠENJEM JAVNIH FINANSIJA: ZNAČAJ I MEHANIZMI

Jelena Petković

studentkinja master studija

Fakultet političkih nauka, Univerzitet u Beogradu

Godine 2005. je, može se reći, otpočeto sa radom na ovom polju osnivanjem Državne revizorske institucije zakonom iz iste godine. Odredba o revizorskoj instituciji uneta je čak i u Ustav RS, međutim ni to nije garantovalo ovoj instituciji da će imati političku i logističku podršku. Kao što znamo, to je upravo bio jedan od razloga zašto su se dešavale razne opstrukcije pri vršenju dužnosti DRI. Dalje, Fiskalni savet takođe predočava da postoje metodološki propusti koji iskrivljuju sliku o stanju javnih finansija i imaju dalekosežne posledice na vođenje fiskalne politike u Srbiji (Fiskalni savet, 2014).

Veće uključivanje parlamenta u budžetski ciklus može da stvori bolji osećaj javnog vlasništva ekonomskih strategija, kao i da usaglasi vladine prioritete i pomogne u borbi protiv korupcije.

Uspostavljanju kontrole javnih finansija prethodi postojanje adekvatne političke podrške, izgradnja odgovarajućih kadrovskih kapaciteta i usvajanje reformskog plana u skladu sa najboljim međunarodnim iskustvima, a koji je, svakako, prilagođen okolnostima u Srbiji.

Efektivno upravljanje javnim finansijama trebalo je dodatno da ojača i uspostavljanje sistema trezora, kako na republičkom, tako i na lokalnom nivou vlasti. Funkcija ove institucije je zapravo centralizovano upravljanje svim javnim rashodima, što dalje vodi uspostavljanju veće makroekonomske stabilnosti i smanjenju finansijskog rizika uz održiv ekonomski razvoj. Efikasan nadzor podrazumeva pitanja: da li se javna sredstva troše namenski? Da li se sredstva troše ekonomično i bez rasipanja? Da li se potrošnja nalazi u okviru predviđene raspodele budžetskih sredstava? Da li ima dokaza o zloupotrebi, proneveri ili drugim nepravilnostima? (Bitam, 2013)

Samo donošenje budžeta podrazumeva određene procedure u kojima učestvuje više institucija i gde svaka ima svoj deo odgovornosti. Skupština se uključuje kroz zakonodavnu ulogu, Vlada kroz svoju izvršnu vlast i Ministarstvo finansija kroz davanje usluga oko prikupljanja sredstava za budžet i plaćanja iz budžeta. Ministarstvo finansija vrši izradu i kontrolu budžeta, planira i prati izvršenje javnih prihoda i rashoda.

Svakako, jednu od najvažnijih, možemo slobodno reći, i ključnu ulogu ima Narodna skupština koja kroz svoju reprezentativnu ulogu jača i nadzornu ulogu. Na osnovu toga bismo imali stvaran uvid u kako se koristi državni novac. Stiče se utisak da je kod nas najveći problem nepoverenje u onoga kome je poverena kontrolna uloga, pa dolazi do začaranog kruga u kome se stvara jedna zamagljena slika o dobro poznatoj teoriji kočnica i ravnoteže. Prvenstveno je bitno vratiti se na početak i iznova graditi ugled Narodne skupštine i jačati njenu poziciju kao kontrolnog organa kome bi pre svega izvršna vlast trebalo da služi u onoj najbitnijoj ulozi, a to je obezbeđivanje dobrobiti za stanovništvo obavljajući sve one nadležnosti koje već ima. Na osnovu sagledavanja instrumenata kojim se bori protiv korupcije kao najveće pošasti svake države, smatram da je najbitnija „decentralizacija“ kada je revizija javnih finansija u pitanju. Naime, treba dati veću ulogu internoj reviziji. Dakle, svođenjem mehanizama na najniži mogući nivo kojim se ostvaruje bliskost sa korenom problema imaćemo temeljito hvatanje u koštac sa istim. Samim tim, drugi deo, odnosno eksterna revizija će efikasnije obavljati i dalje ogroman deo posla koji joj ostaje. Posledice bi bile višestruko povoljne: kako u smislu povećane ekonomske stabilnosti države, tako bi se to osetilo i na planu smanjenja socijalnih tenzija. Kao i u skoro svim oblastima, i u ovoj zakonska regulativa nije nepodobna. Naprotiv, zakoni i ostali potrebni akti postoje, ali nedostatak stručnog kadra ostavlja sav zakonodavni materijal u senci. Mora postojati svest o tome da menjanje odnosa prema trošenju državnog novca nije samo menjanje institucija i načina na koje funkcionišu, već je u pitanju i menjanje svesti. Pritom, osvestiti se moraju ne samo oni koji se kontrolom bave, već i oni nad kojima se kontrola sprovodi, a koji se koriste javnim sredstvima. Ceo proces je povezan sa svakom porom društvenog sistema, pa je transparentnost u sprovođenju reformi neophodna. Zaustaviti parlament na ispoljavanju samo zakonodavne funkcije nikako nije povoljno za kuću koja predstavlja narod, a koji tu kuću gradi.



C. ANKETNI ODBORI I KOMISIJE I NADZOR NAD RADOM SLUŽBI BEZBEDNOSTI

ANKETNI ODBORI

Miloš Marić

*savetnik u Odeljenju za odbranu i nacionalna pitanja
Narodna skupština Republike Srbije*

Bojana Todorović

*mlađi savetnik u odboru u Odeljenju za ustavno-pravni sistem i organizaciju vlasti
Narodna skupština Republike Srbije*

Uvod

Anketni odbori (komisije), kao vid parlamentarne istrage, smatraju se delom parlamentarne kontrole. Oni se bave uzrocima i posledicama događaja, uglavnom onih proisteklih iz političkih ili ekonomskih razloga, ali i onih koji to nisu ali izazivaju veliku medijsku pažnju.

1. Konceptijski pristupi, bitne karakteristike i uporedni pregled

Mogu se izdvojiti dva konceptijska pristupa u proceni i sprovođenju parlamentarnih istraga. Prvi koji naglašava analizu pravne osnovanosti parlamentarne istrage i drugi koji akcenat stavlja na funkcionalnu analizu parlamentarne istrage. Parlamentarna istraga trebalo bi da uspostavi direktnu vezu između nastalih posledica i aktivnosti državnih organa, ali ne i da utvrđuje krivicu pojedinih funkcionera. Eventualna krivica i mere odgovornosti ustanovljavaju se u drugim postupcima (npr. sudskim). Glavni cilj parlamentarne istrage je da, polazeći od posebnosti zakonodavnog organa vlasti, proceni na osnovu rezultata istrage postojeći zakonski okvir i u njega unese neophodne izmene, kako na nivou zakonskih, tako i podzakonskih akata.

Anketni odbori, tj. komisije predstavljaju moćno oružje koje može dovesti do ustanovljavanja novih predloga kako neku oblast normativno urediti, kako poboljšati funkcionisanje organa vlasti, organizacija, agencija ili lokalnih vlasti, pa čak mogu dovesti i do smene određenih funkcionera čiji su postupci uzrokovali činjenice i okolnosti koje su dale povod za vođenje parlamentarne istrage.

Parlamentarna istraga podrazumeva sledeće faze: pokretanje postupka, obrazloženje ciljeva, preliminarno prikupljanje i procena informacija, rasprava u nadležnom parlamentarnom telu i priprema izveštaja koji će biti podnet parlamentu i odluke parlamenta koje će uslediti na osnovu rezultata parlamentarne istrage koja se vodila, kao i njihovim pravnim posledicama i obavezama koje iz njih proizilaze za organe sudske i izvršne vlasti, kao i državne zvaničnike. Veoma je važno pitanje definicije parlamentarnog tela ovlašćenog da sprovodi istragu. Uglavnom, to je istražni odbor, parlamentarni odbor ili posebna komisija. U evropskim zemljama, parlamentarnu istragu sprovode posebne komisije ili parlamentarni odbori. Sa druge strane, to mogu biti stalna parlamentarna tela (npr. SAD). Takođe, istrage može da sprovodi niz stalnih radnih tela parlamenta (npr. Nemačka).

Samostalnost parlamentarnog tela ovlašćenog za sprovođenje istrage je od posebne važnosti. Na prvom mestu, samostalnost u radu uključuje pravo pozivanja na svedočenje državnih zvaničnika tokom istrage, što mora biti podržano određenim pravnim aktom. U suprotnom, što pokazuju iskustva niza parlamenata, državni zvaničnici i funkcioneri će odbijati da se pojave kao svedoci tokom pralamentarne istrage. Podjednako je važna obaveza dostavljanja informacija po zahtevu ovlašćenog parlamentarnog organa. Pri tome, potrebno je pravno regulisati oblike i metode dobijanja i provere informacija, a takođe, s obzirom na moguću tajnost informacija i stepen njihove dostupnosti.



2. Obrazovanje anketnih odbora i komisija prema Poslovníku Narodne skupštine

U skladu sa Poslovníkom Narodne skupštine Republike Srbije, Narodna skupština može obrazovati anketne odbore i komisije, kao privremena radna tela, sa ciljem sagledavanja stanja u određenoj oblasti i utvrđivanja činjenica o pojedinim pojavama i događajima. Sastav ovih radnih tela, njihov zadatak, kao i rok za izvršenje zadatka, utvrđuju se odlukom o njihovom obrazovanju. Anketni odbori se obrazuju iz reda narodnih poslanika, dok se komisije obrazuju iz reda narodnih poslanika, predstavnika organa i organizacija, naučnika i stručnjaka. Anketni odbori odnosno komisije u svom radu imaju pravo da traže od državnih organa i organizacija podatke, isprave i obaveštenja, kao i da od pojedinaca uzimaju potrebne izjave. S tim u vezi, predstavnici državnih organa i organizacija, dužni su da se odazovu pozivu anketnog odbora, odnosno komisije, i da daju istinite izjave, podatke, isprave i obaveštenja. Anketni odbor odnosno komisija ne može vršiti istražne i druge sudske radnje. Vremenski opseg rada anketnih odbora Poslovníkom nije definisan, već je predviđeno da anketni odbor odnosno komisija prestaje sa radom danom odlučivanja o njegovom izveštaju na sednici Narodne skupštine.

Nardna skupština je, od uvođenja višestranačkog sistema, obrazovala veći broj anketnih odbora. Neki od njih su: anketni odbor koji je razmatrao postupak privatizacije preduzeća „Knjaz Miloš“ iz Arandjelovca, anketni odbor koji je formiran radi utvrđivanja istine o novorođenoj deci nestaloj iz porodilišta u više gradova u Srbiji, anketni odbor koji je razmatrao okolnosti pokušaja atentata na Vuka Draškovića, anketni odbor koji je ispitivao malverzacije u „EPS“-u itd. Poslednje obrazovani bio je anketni odbor koji se bavio utvrđivanjem činjenica o načinu trošenja sredstava budžeta Republike Srbije na teritoriji Autonomne pokrajine Kosovo i Metohija, u periodu od 2000. do 2012. Zajedničko za sve ove anketne odbore je činjenica da na kraju svog rada nisu doveli do ozbiljnijih promena i daljeg rasvetljavanja događaja koje su sagledavali. Jedan od mogućih razloga za to je, po mišljenju autora ovog rada, taj što ova materija nije regulisana posebnim zakonom ili eventualno ustavom, kako je predviđeno u nekim evropskim zemljama i što sam institut nije dovoljno precizno definisan Poslovníkom Narodne skupštine.

Zaključak

Imajući u vidu da institut anketnih odbora tj. komisija, može doprineti širem i stručnijem sagledavanju, kao i rasvetljavanju određenih pojava, činjenica i stanja, posebno onih koje izazivaju veliku medijsku pažnju, značaj i efekti koje oni proizvode su mnogostruki. Stoga je neophodno slediti primere dobre prakse evropskih zemalja u ovoj oblasti koje su ovu materiju regulisale posebnim zakonom, a neke čak i svojim ustavom (npr. Nemačka i Austrija). Ovo je od izuzetne važnosti, posebno imajući u vidu činjenicu da je dosadašnja praksa pokazala da je većina anketnih odbora i komisija koje je obrazovala Narodna skupština imala slab učinak ili nije dovela do željenih rezultata. Ovakav novi vid regulisanja rada anketnih odbora tj. komisija doprineo bi većem značaju ove vrste radnih tela, podizanju kvaliteta njihovog rada i uticaja koji bi njihovi izveštaji proizveli. Takođe, u postupcima parlamentarnih istraga neophodno je uključivanje i pravnih akata iz drugih oblasti, a sve u cilju postizanja efikasnih rezultata parlamentarne istrage.

PITANJA ZA RASPRAVU

?	Da li su anketni odbori efikasan mehanizam parlamentarnog nadzora? Kako ocenjujete dosadašnju praksu u radu anketnih odbora?
?	Na koji način bi se mogao unaprediti rad anketnih odbora? Da li neka komparativna iskustva mogu biti iskorišćena za unapređenje rada anketnih odbora u Narodnoj skupštini?



PARLAMENTARNI NADZOR NAD SLUŽBAMA BEZBEDNOSTI

Zoran Manojlović

savetnik u istraživačkom odeljenju u Sektoru za zakonodavstvo

Narodna skupština Republike Srbije

1. Pravni okvir u domaćem zakonodavstvu

Ustav, Zakon o osnovama uređenja službi bezbednosti, Zakon o bezbednosno-informativnoj agenciji i Poslovnik Narodne skupštine predstavljaju pravni okvir za parlamentarnu kontrolu službi bezbednosti u Republici Srbiji. Ustav Republike Srbije u članu 99, st. 6 predviđa da nacionalni parlament „nadzire rad službi bezbednosti“. Zakon predviđa da je rad službi bezbednosti pod demokratskom civilnom kontrolom Narodne skupštine, predsednika Republike, Vlade, Saveta za nacionalnu bezbednost, drugih državnih organa i javnosti, u skladu sa zakonom.

Službe bezbednosti (obaveštajne službe) u Srbiji predstavljaju specijalizovane relativno samostalne državne institucije ovlašćene da zakonskim, javnim i tajnim načinima i sredstvima prikupljaju obaveštajne podatke i informacije o drugim državama ili njenim institucijama, kao i o mogućim protivnicima. One svojom aktivnošću, samostalno ili u saradnji sa drugim državnim organima, sprovode deo državnih i političkih ciljeva zemlje vezanih za bezbednost

U Republici Srbiji postoje tri službe bezbednosti, jedna civilna – Bezbednosno-informativna agencija (BIA), i dve vojne – Vojnobezbednosna agencija (VBA) i Vojnoobaveštajna agencija (VOA). BIA predstavlja organizaciju Vlade Republike Srbije sa statusom pravnog lica koja obavlja poslove vezane za zaštitu bezbednosti Republike Srbije i za otkrivanje i sprečavanje delatnosti usmerenih na podiranje ili rušenje Ustavom utvrđenog poretka Republike. Ona istražuje, prikuplja, obrađuje i procenjuje bezbednosno-obaveštajne podatke i saznanja koji su značajni za bezbednost Republike Srbije i informiše nadležne državne organe o tim podacima.

Odbor za kontrolu službi bezbednosti Narodne skupštine naročito nadzire ustavnost i zakonitost službi bezbednosti, nadzire usklađenost rada službi bezbednosti sa strategijom nacionalne bezbednosti, strategijom odbrane i bezbednosno-obaveštajnom politikom Republike Srbije; nadzire poštovanje političke, ideološke i interesne neutralnosti u radu službi bezbednosti; nadzire zakonitost primene posebnih postupaka i mera za tajno prikupljanje podataka; nadzire zakonitost trošenja budžetskih i drugih sredstava za rad; razmatra i usvaja izveštaje o radu službi bezbednosti; razmatra predloge zakona, drugih propisa i opštih akata iz nadležnosti službi bezbednosti, pokreće inicijative i podnosi predloge zakona iz nadležnosti službi, razmatra predloge, peticije i predstavke građana koji su upućeni Narodnoj skupštini u vezi sa radom službi bezbednosti i predlaže mere za njihovo rešavanje i o tome obaveštava podnosioca; utvrđuje činjenice o uočenim nezakonitostima ili nepravilnostima u radu službi i njihovih pripadnika i o tome donosi zaključke i izveštava Narodnu skupštinu o svojim zaključcima i predlozima.

Ukoliko Odbor odluči da na sednicu pozove direktora službe bezbednosti, dužan je da se odazove, a ako je sprečen da prisustvuje sednici, dužan je da na sednicu uputi svog zamenika, odnosno ovlašćenog predstavnika. Sednice Odbora mogu biti zatvorene za javnost. U tom slučaju predsednik Odbora obaveštava javnost o radu Odbora, saglasno odlukama donetim na sednici Odbora. Direktor službe bezbednosti podnosi Odboru izveštaj o radu službe (redovan izveštaj) najmanje jednom u toku redovnog zasedanja Skupštine, a po potrebi ili na zahtev Odbora podnosi i vanredni izveštaj.

Članovi Odbora i lica koja učestvuju u njegovom radu dužni su da štite i čuvaju poverljive informacije do kojih dođu u radu Odbora i posle prestanka članstva, odnosno rada u Odboru. Članovi Odbora potpisuju izjavu o obavezi čuvanja tajne posle izbora u Odbor, a lica koja učestvuju u radu Odbora – pre početka angažovanja u Odboru.

2. Neposredni nadzor

Zakonom je regulisano da je direktor službe bezbednosti dužan da, na zahtev Odbora, omogući članovima Odbora neposredni nadzor i pristup u prostorije službe kojom rukovodi, da im dozvoli uvid u dokumentaciju, pruži podatke i informacije o radu službe i odgovori na njihova pitanja u vezi sa radom službe.



Odbor ne može saznati sve podatke o radu službi, ali prema Zakonu od službi bezbednosti može tražiti podatke o:

- identitetu sadašnjih i bivših saradnika službe;
- pripadnicima službe sa prikrivenim identitetom;
- trećim licima kojima bi otkrivanje tih podataka moglo da šteti;
- metodima pribavljanja obaveštajnih i bezbednosnih podataka;
- akcijama koje su u toku;
- načinu primene posebnih postupaka i mera;
- podacima i informacijama koje su pribavljene razmenom sa stranim službama i međunarodnim organizacijama;
- tajnim podacima i informacijama drugih državnih organa u posedu službe.

Navedene odredbe imale su različite kritike stručne javnosti. Neke organizacije civilnog društva najoštrije su kritikovale ovaj deo Zakona, zamerajući da se time parlamentarnom kontrolnom telu uskraćuje i ograničava mogućnost za delotvornu kontrolu rada službe bezbednosti.

Zaključak

Ne postoji jedinstven način parlamentarne kontrole nad radom službi bezbednosti i postojeća rešenja razlikuju se od zemlje do zemlje, od direktnog nadzora službe bezbednosti preko nadležnih odbora ili komisija, do indirektno parlamentarne kontrole gde vlada nadgleda rad službi i podnosi izveštaj parlamentu. Međutim, bez obzira da li je u pitanju direktna ili indirektna parlamentarna kontrola, načini kontrole službi bezbednosti veoma su slični. Postoji nekoliko različitih nivoa kontrole rada obaveštajno-bezbednosnih službi. Ona se ostvaruje kroz nadzor zakonodavne (parlamentarne), izvršne, sudske vlasti i kontrolom nezavisnih regulatornih tela (ombudsman, poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, revizori), ali i javnim mnijenjem. Zato se može zaključiti da najbolja praksa podrazumeva zajedničko delovanje svih ovih nivoa.

Preporuke

Regulisati koje oblasti rada institucija bi trebalo da pokrivaju izveštaji o radu i koju vrstu podataka je potrebno dostaviti. Tom prilikom obratiti posebnu pažnju na oblasti u kojima je visok rizik od korupcije; Urediti oblast upravljanja tajnim podacima u Narodnoj skupštini donošenjem odgovarajućeg pravilnika, izmenama u Poslovniku ili izmenama u Zakonu o tajnosti podataka; Poslovnik bi trebalo da omogući odborima da donose trajna interna akta kojima bi uređivali svoj rad. Predvideti mogućnost da ovlašćeno lice podnosi izveštaj umesto ministara kako sprečenost ministra ne bi bila prepreka za održavanje sednica na kojima se razmatraju izveštaji; Trebalo bi nastaviti sprovođenje obuka za poslanike i omogućiti što pre svim, naročito novim, poslanicima da učestvuju u tim obukama. Obuke bi posebnu pažnju trebalo da poklone upravljanju tajnim podacima ali i da ukažu poslanicima kako da pravilno koriste svoja ovlašćenja tako da se obezbedi vršenje učinkovitog nadzora bez ugrožavanja efikasnosti rada institucija bezbednosti; Poslanike bi trebalo edukovati i stimulisati da aktivnije koriste instrumente poslaničkih pitanja, javnih slušanja, a po potrebi i anketnih odbora, odnosno komisija; Poslanici bi trebalo aktivnije da koriste spoljne eksperte, alternativne izvore informacija o pitanjima iz oblasti njihovog nadzora, kao i da jačaju saradnju sa stranim parlamentima. Cilj je da ne zavise u potpunosti od kontakta sa onima koje odbor i nadzire; Ojačavanje poslaničkih klubova kroz alokaciju dela budžeta NSRS za angažovanje referenata i njihove edukacije i specijalizacije za pojedine oblasti od interesa za odbore na nivou poslaničkih klubova.



D. NEFORMALNE PARLAMENTARNE GRUPE

PARTIJSKA DISCIPLINA I NADZORNA ULOGA PARLAMENTA U SRBIJI

Nikola Tamburkovski

student master studija

Fakultet političkih nauka, Univerzitet u Beogradu

Uvod

U savremeno doba, dolazi do slabljenja moći i ugleda parlamenta u većini demokratskih država. Najvažni uzrok tome je rasprostranjena partokratija, odnosno sistem koji karakteriše „prevlast političkih partija u odnosu na konstitucionalna državna tela“ (Sartori, 2001). U Srbiji je do pre samo nekoliko godina, postojala mogućnost da stranke faktički oduzmu mandat poslaniku koji na bilo koji način izlazi iz okvira naređenja partijske centrale. Time je uveden imperativni mandat, koji se smatra prevaziđenim u savremenim demokratijama.

1. Donošenje zakona

Na ukupan značaj i autoritet narodnih poslanika najviše utiču četiri faktora: položaj narodnih poslanika prema ustavu, zakoni i drugi niži propisi u ovoj oblasti (najvažniji je Zakon o izboru narodnih poslanika), izborni sistem i stepen unutarstranačke demokratije u političkim partijama.

U „herojsko doba“ parlamentarizma, kada je skupština percipirana kao odbrana od apsolutne i arbitrarne vlasti monarha, upravo donošenje zakona smatrano najznačajnijim vidom ograničavanja i kontrole vladareve moći. Istorijski gledano, može se reći da je donošenje zakona prva nadzorna i kontrolna (ograničavajuća) uloga parlamenta u odnosu na izvršnu vlast. Već početkom dvadesetog veka, smisao ove funkcije se menja, a sa jačanjem uloge države, pa samim tim i uvećanjem i uslozljavanjem aparata izvršne vlasti i državne administracije, postalo je formalno i praktično nemoguće da legislativa svojim zakonima ograničava egzekutivu i donosi propise koji će odstupati od vladine politike. Može se reći da se, tek kao odgovor na ovakvo stanje, u drugoj polovini dvadesetog veka razvijaju novi kontrolni mehanizmi, kao što su različiti parlamentarni odbori ili nezavisna tela.

2. Poslanička pitanja

Poslanička pitanja jedan su od najvažnijih instrumenata kontrolne funkcije Narodne skupštine i koriste se veoma često. Procedura se sastoji iz toga da poslanik može da u određenom terminu koji je za to zakazan na sednici parlamenta, postavi pitanje vladi, predsedniku vlade ili bilo kom ministru iz oblasti njegove nadležnosti. Poslovníkom je predviđeno da se poslanička pitanja postavljaju svakog poslednjeg četvrtka u mesecu. U ovom sazivu, pak, to je bilo omogućeno u dva navrata – 29. maja i 31. jula 2014. godine. Postavljena su samo 43 pitanja, od kojih se 15 odnosi na poslanike vladajućih partija. Istraživanja koja su sprovedena prethodnih godina pokazuju da ni poslanici pozicije ni opozicije nemaju pozitivan stav prema poslaničkim pitanjima, bar na način na koji je ovaj institut uređen i na koji se sprovodi u srpskom parlamentu.

Zaključak

Izražena partijska disciplina na više načina slabi kapacitete parlamenta da obavlja svoju nadzornu ulogu u odnosu na izvršnu vlast. Budući da je jasno da je to danas osnovna i najvažnija funkcija zakonodavnog doma, može se reći da nedostatak realnih mogućnosti da se oni koriste (najveću „kočnicu“ predstavlja upravo partijska disciplina), mogu imati razorne posledice po jednu demokratiju. Svakako da bi se uzroci problema mogli pronaći i na drugim poljima. Uvek se mogu pomenuti vrlo ograničeni kapaciteti Narodne skupštine, i to u pogledu broja zaposlenih ljudi, kao i broja i resursa skupštinskih stručnih službi. Ne sme se prenebregnuti ni pitanje stručnosti i informisanosti narodnih poslanika, kao i vremena koje oni mogu i žele da posvete radu u ovoj oblasti.



ULOGA NEFORMALNIH PARLAMENTARNIH GRUPA U ZAKONODAVNOJ I KONTROLNOJ FUNKCIJI PARLAMENTA: ŽENSKA PARLAMENTARNA MREŽA I GLOBALNA ORGANIZACIJA PARLAMENTARACA ZA BORBU PROTIV KORUPCIJE (GOPAC)

Nikola Džambasević

student master studija

Fakultet političkih nauka, Univerzitet u Beogradu

Dušica Jovanović

studentkinja master studija

Fakultet političkih nauka, Univerzitet u Beogradu

Praksa neformalnog parlamentarnog povezivanja je novitet u političkom životu Srbije i još uvek je u povoju. Neformalne parlamentarne grupe mogu biti prepoznate kao odlični medijatori između parlamentaraca, vlade i civilnog

Povezivanje poslanika u neformalne parlamentarne grupe ima za cilj njihov uticaj na oblikovanje zakonodavnog procesa, kroz aktivnu participaciju u skupštinskim raspravama i mobilizaciju poslanika pri izglasavanju zakona, kao i sve veće vanparlamentarno angažovanje i pokretanje inicijativa u svojim domenima. Pored toga, ove grupe treba da rade i na jačanju kontrolne funkcije parlamenta, posebno kontrole izvršne vlasti, ali i ostalih organa i tela propisanih zakonom.

poslanica, koje su ujedno i predstavnice svojih poslaničkih grupa. Kolegijumom predsedava jedna koordinatorka na svaka tri meseca, a predsedavajuća se bira na osnovu brojanog stanja u poslaničkoj grupi. Koordinatorke donose pravila o radu ŽPM, godišnji plan rada i godišnji izveštaj o radu, a koordinatorka se bira po unapred utvrđenom redosledu od najveće, ka najmanjoj poslaničkoj grupi na period od tri meseca (Ženska parlamentarna mreža, 2014). Sve odluke donose se isključivo konsenzusom (Ženska parlamentarna mreža, 2014).

sektora. Prema tome, kapacitet njihovog uticaja može potencijalno poslužiti kao indikator demokratičnosti jedne zemlje. U ovom tekstu razmatramo dve ovakve grupe – Žensku parlamentarnu mrežu i grupu parlamentaraca koji se bore protiv korupcije – GOPAC.

Ženska parlamentarna mreža (u nastavku: ŽPM) oformljena je tokom devetog saziva Narodne skupštine Republike Srbije, 14. februara 2013. godine i okuplja sve narodne poslanice u aktuelnom sazivu, bez obzira na stranačku pripadnost i „deluje na načelu dobrovoljnosti, na demokratski i transparentan način“ (Ženska parlamentarna mreža, 2014). Ova mreža je neformalnog karaktera, dok se sve aktivnosti, planovi i ciljevi oblikuju zajednički, konsenzusom parlamentarki. Mreža je strukturirana tako da je predstavlja kolegijum (izvršno telo) od 15 narodnih

1. Ženska parlamentarna mreža – organizacija, ciljevi i dosadašnje aktivnosti

Oblasti na kojima je fokusiran rad Mreže, odnose se na donošenje novih zakona i politika i nadzor u sprovođenju aktuelnih zakonskih rešenja posebno u oblastima:

- promocije prava žena i njihovog aktivnog uključivanja u sve društvene tokove;
- ostvarivanja ravnopravnosti polova;
- podsticanja žena na veće učešće u političkom i javnom životu i stvaranju uslova za to;
- promocije znanja i obrazovanja kao neophodnog uslova za poboljšanje položaja žene;
- zaštite i unapređenja položaja žene i porodice;
- jačanja ekonomskog položaja žene;
- suzbijanja nasilja nad ženama i u porodici;



- širenja svesti o ženskoj solidarnosti;
- poboljšanja sposobnosti nacionalnih institucija da se delotvorno nose sa svim oblicima diskriminacije;
- edukacije narodnih poslanica o oblicima, karakteru i načinima borbe protiv diskriminacije;
- ostvarivanja drugih načela koja doprinose poštovanju dostojanstva čoveka i njegovih prava i sloboda i isključivanje diskriminacije po bilo kom osnovu (Ženska parlamentarna mreža, 2014).

Glavni zadatak koje su parlamentarke postavile odnosi se na aktivno učestvovanje na donošenju zakona i oblikovanju zakonodavne politike. Neizostavno je konstantno nadziranje i kontrola implementacije postojećih zakona i politika.

1.1. Postignuća i rezultati rada parlamentarki

Rad narodnih poslanica rezultirao je najpre podnošenjem i usvajanjem amandmana na Krivični zakon na osnovu kog seksualni delikt nad decom ne zastareva. Srbija je druga evropska zemlja nakon Velike Britanije, koja je ukinula zastarevanje seksualnog delikta. Pored toga, nakon održane Nacionalne konferencije 1. decembra 2013. godine u Beogradu, podstaknuto je formiranje odborničkih mreža u lokalnim samoupravama Srbije, kojih trenutno ima preko 70, a obrazovana je i Ženska parlamentarna mreža u skupštini AP Vojvodine.

Kao bitna stavka izdvaja se pozitivna ocena rada ŽPM u izveštaju Evropske komisije za Srbiju (1. jun 2013). Rad ŽPM rezultirao je porastom broja poslanica u radu parlamentarnih odbora i delegacija aktuelnog saziva parlamenta. Primera radi, u devetom sazivu Narodne skupštine Republike Srbije u periodu od 2012. do 2014. godine, samo 11% parlamentarki učestvovalo je u radu skupštinskih odbora, dok nijedna delegacija nije imala nijednu predstavnicu. U aktuelnom, desetom sazivu 33% narodnih poslanica učestvuje u radu odborâ, od čega je osam predsednica odbora. Upravo se jedan od ključnih izazova koje ŽPM postavlja odnosi na povećanje brojčanog udela žena na svim nivoima upravljanja.

Važno je istaći da je ŽPM aktivno učestvovala u raspravi tokom usvajanja Istanbulske konvencije, a Srbija je osma zemlja koja je ratifikovala ovu konvenciju koja se odnosi na sprečavanje i borbu protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici.

2. GOPAC – organizacija i osnovni ciljevi

Nacionalni ogranak GOPAC-a u Srbiji osnovan je u junu 2013. Poveljom o osnivanju navedeni su osnovni ciljevi organizacije koji su postavljeni na globalnom nivou. Ogranak je utvrdio kao osnovne ciljeve i zadatke:

- uspostavljanje standarda ponašanja koji promovišu transparentnost, odgovornost i dobro upravljanje;
- promocija vladavine prava i odgovornosti državnih institucija;
- razvijanje kapaciteta Narodne skupštine i narodnih poslanika za jačanje kontrolne funkcije Narodne skupštine, posebno kontrole rada vlade i trošenja javnih sredstava;
- podsticanje razmene informacija, znanja među članovima Nacionalnog ogranka, koja se odnose na antikorupcijske mere;
- podsticanje narodnih poslanika da donose zakone koji promovišu transparentnost, odgovornost i dobro upravljanje;
- edukacija narodnih poslanika o oblicima, karakteru i načinima borbe protiv korupcije,
- delovanje u cilju poboljšanja sposobnosti nacionalnih institucija da se delotvorno nose sa korupcijom;
- rad sa drugim nacionalnim ograncima na mobilizaciji resursa za antikorupcijske programe, uključujući i podršku aktivnostima nacionalnih ogranka i Globalne organizacije (GOPAC, 2013).



Važno je primetiti da i u Programu rada GOPAC-a u Srbiji, kao osnovne zadatke, parlamentarci sebi postavljaju nadgledanje aktivnosti vlade i drugih državnih organa, posebno u vezi sa pitanjima javnih finansija (GOPAC, 2013b)

3. Preporuke za podizanje kapaciteta i efektivnosti rada GOPAC-a i ŽPM-a

Činjenica je da su za borbu protiv korupcije važniji duboki sistemski rezovi, i to je ono polje u kome bi GOPAC mogao da preuzme značajniju ulogu. Pred GOPAC-om je i zadatak da obezbedi stabilne izvore finansiranja i da mobiliše parlamentare za što aktivnijim članstvom u ogranku.

Na drugoj strani, kada je reč o ŽPM, iako postoji svega malo više od dve godine, osnivanje ove mreže igra nezamenljivu i ključnu ulogu u pokretanju mnogih pitanja i rešavanju mnogih diskutabilnih problema koji su vrlo često prožeti stereotipima i predrasudama. Kao što je Mreža poslanica do sada i insistirala, akcenat bi trebalo staviti na aktivno učešće parlamentarki prilikom donošenja zakona koji se odnose na pitanja rodne ravnopravnosti, vladavine prava i ljudskih sloboda, ekonomskog osnaživanja žena, porodičnih pitanja i zalaganja protiv svakog vida diskriminacije i slično. Isto tako, od važnosti je i pomno praćenje i nadzor implementacije zakona i politika (pre svega onih povezanih sa ženskim pitanjima), kao i najoštrije reagovanje na potencijalna odstupanja od sprovođenja propisanih mera, zakona i nedoslednosti pri implementaciji, koja bi trebalo u najvećoj mogućoj meri isticati u medijima kao primere loše prakse i uz javno identifikovanje osoba koje krše i koče procese.

Jedna od preporuka odnosi se na podizanje medijske vidljivosti ŽPM koja još uvek nije medijski adekvatno predstavljena. Iako ŽPM nesporno ima plodnu saradnju sa mnogim organizacijama (kako domaćim, tako i organizacijama u regionu), veća medijska zastupljenost, promocija i upoznavanje širokog kruga žena sa radom Mreže potencijalno bi aktivirala još veći broj i žena i organizacija iz civilnog sektora širom Srbije.

Takođe, kao bitan faktor i preduslov još efektivnijeg rada parlamentarki jeste i solidarnost, upućenost i razumevanje od strane narodnih poslanika u njihov rad i aktivizam, koji bi svoje parlamentarne kolegice trebalo da shvate kao ključne saigračice (a ne protivnike ili nekoga ko samo ispunjava propisanu kvotu) u skupštinskoj areni, već da svaki vid progressa i uspeha u ovoj sferi percipiraju kao zajedničku pobjedu.

Kratka istorija parlamentarizma u Srbiji retko je poznavala dobrovoljno i nestranačko organizovanje poslanika radi rešavanja gorućih društvenih problema. Dobrovoljno organizovanje narodnih poslanika u neformalnim parlamentarnim grupama, kako iz kruga poslanika koji dolaze iz opozicije, tako i onih sa pozicije, veliki je napredak u poboljšanju imidža parlamenta i dobar je pravac u postizanju šireg parlamentarnog konsenzusa, a potencijalno i šireg društvenog konsenzusa oko problema za čije je rešavanje takav konsenzus potreban.

PITANJA ZA RASPRAVU

?	Koje ustavne i zakonske reforme su potrebne da bi se unapredio kapacitet Narodne skupštine da vrši kontrolnu funkciju?
?	Koje promene je moguće sprovesti u postojećem ustavnom i zakonskom okviru?
?	Na koji način je moguće ohrabriti saradnju narodnih poslanika iz različitih poslaničkih grupa? Koja politička pitanja su pogodna za ovaj oblik saradnje?
?	Kakva je uloga civilnog društva u nadzornom procesu? Kojim mehanizmima možemo povećati uticaj građana i građanskih organizacija na Narodnu skupštinu?



E. SKUPŠTINSKA SLUŽBA I JAVNOST U RADU U FUNKCIJI DELOTVORNOG NADZORA

UNAPREĐENJE RADA SKUPŠTINSKIH SLUŽBI

Balša Delibašić

student master studija

Fakultet političkih nauka, Univerzitet u Beogradu

Položaj Službe Narodne skupštine regulisan je Zakonom o Narodnoj skupštini iz 2010. godine („Službeni glasnik RS“, br. 57/2001). Zakon tako predviđa da Službom rukovodi generalni sekretar koji ima položaj funkcionera koji rukovodi državnim organom. Prema Zakonu, organizacija i rad Službe uređuju se odlukom Narodne skupštine na predlog nadležnog odbora, dok o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji radnih mesta u Službi generalni sekretar donosi pravilnik. Generalni sekretar je u skladu sa zakonom dužan da donosi kadrovski plan Službe, godišnji plan rada Službe i višegodišnji plan razvoja Službe, što su mere koje predstavljaju osnov za modernizaciju i profesionalizaciju Službe.

Odlukom o organizaciji i radu Službe Narodne skupštine iz 2011. godine, Služba je definisana kao jedinstvena služba koja se organizuje na funkcionalnom principu radi obavljanja stručnih, administrativno-tehničkih i drugih poslova za potrebe Narodne skupštine i njenih radnih tela, narodnih poslanika i poslaničkih grupa, predsednika i potpredsednika Narodne skupštine, Republičke izborne komisije, a u skladu sa Zakonom o Narodnoj skupštini, važećim poslovnikom i ostalim aktima Narodne skupštine.

Organizacione jedinice Službe Narodne skupštine obrazovane su kao osnovne, posebne i uže, pri čemu je sektor osnovna unutrašnja jedinica koja objedinjuje sve poslove iz posebne oblasti rada tj. poslove više uži jedinica. Posebne unutrašnje jedinice jesu Kabinet predsednika i Generalni sekretarijat Narodne skupštine. Samu Službu Narodne skupštine nakon promena iz 2011. godine čini šest unutrašnjih jedinica:

- Kabinet predsednika Narodne skupštine;
- Generalni sekretarijat Narodne skupštine;
- Sektor za zakonodavstvo;
- Sektor za međunarodne odnose;
- Sektor za opšte poslove, i
- Sektor za održavanje objekata Narodne skupštine.

Strateški ciljevi unapređenja rada Službe Narodne skupštine

Narodna skupština je 2011. godine donela višegodišnji plan razvoja za period od 2011. do 2015. godine. U tom dokumentu navedeni su i strateški ciljevi Službe u pomenutom periodu. Prvi strateški cilj odnosio se na unapređenje kvaliteta rada i efikasnost podrške koju Služba pruža narodnim poslanicima. Od Službe se očekivalo da uloži značajne napore kako bi narodnim poslanicima obezbedila visokokvalitetnu stručnu i odgovarajuću tehničku podršku u njihovom radu. Sve to podrazumevalo je unapređenje tehnologije rada i razvoj, adaptaciju i promene organizacione strukture; popunu radnih mesta kvalifikovanim kadrovima u skladu sa prioritetima; i unapređenje kvaliteta radnih uslova za rad Službe (Višegodišnji plan razvoja Službe Narodne skupštine, 2011).



Za drugi strateški cilj postavljen je razvoj i unapređenje sistema upravljanja ljudskim resursima. Rezultat je trebalo da bude kvalitetniji angažman i efikasniji rad zaposlenih u Službi Narodne skupštine. Ključne aktivnosti trebalo je da obuhvate proširivanje opisa poslova (razvojno planiranje, programiranje i projektovanje), razvijanje kapaciteta za analizu, unapređenje politika i procedura, razvijanje strategije zapošljavanja i razvoja ljudskih resursa, jačanje administrativnih

Nova internet stranica Narodne skupštine koja je aktivna od 2011. godine, znatno je unapredila javnost rada Narodne skupštine. Iste godine započeo je i proces implementacije informacionog sistema za planiranje i upravljanje skupštinskim budžetom. U cilju modernizacije rada Službe implementiran je i novi softver za ljudske resurse u okviru Odeljenja za ljudske resurse, koji je omogućio efikasnije upravljanje procesima koji se odnose na praćenje i razvoj karijere zaposlenih (Izveštaj o radu Službe Narodne skupštine, 2012).

kapaciteta, upostavljanje kadrovskog informacionog sistema i efikasnije upravljanje radnom efikasnošću (Višegodišnji plan razvoja Službe Narodne skupštine, 2011).

Treći strateški cilj predviđao je jačanje finansijske funkcije, planiranja programiranja, analize nabavki, izveštavanja i nadzora budžeta. Ovakav cilj proistekao je iz činjenice da je finansijska nezavisnost Narodne skupštine konačno obezbeđena donošenjem Zakona o Narodnoj skupštini po kojem je ona dobila sopstveni budžet koji je trebalo da kontroliše interni revizor (Višegodišnji plan razvoja Službe Narodne skupštine, 2011).

Razvoj međunarodne saradnje postavljen je kao četvrti strateški cilj. Ključne aktivnosti odnosile su se na inteziviranje aktivnosti u vezi sa procesom evropskih integracija i davanje doprinosa unapređenju saradnje sa institucijama Evropske unije (Višegodišnji plan razvoja Službe Narodne skupštine, 2011).

Modernizacija Službe koja je postavljena kao peti strateški cilj, doneta je u skladu sa odlukom Adiministrativnog odbora Narodne skupštine o izradi projekta jačanja nadzorne funkcije i transparentnosti rada Narodne skupštine. Za postizanje ovog cilja planirano je sprovođenje četiri ključna projekta: uvođenje skupštinskog TV kanala, uvođenje centralnog sistema

za nadzor i upravljanje, uvođenje elektronskog sistema posebne namene i uvođenje „e-parlamenta“ (Višegodišnji plan razvoja Službe Narodne skupštine, 2011).

Za šesti strateški cilj postavljeni su razvoj i unapređenje komunikacija i informacione delatnosti. Kao ključne aktivnosti predviđene su veća proaktivnost u odnosu sa medijima, obezbeđivanje uslova za različite vidove kontakata narodnih poslanika i građana, unapređenje interne komunikacije i poboljšanje elektronske komunikacije unutar Službe (Višegodišnji plan razvoja Službe Narodne skupštine, 2011).

Kao prioriteta Službe Narodne skupštine u periodu od 2011. do 2015. godine postavljeni su: institucionalno jačanje Službe, unapređenje vladavine prava, podrška procesima EU integracija i povećanje kvaliteta usluga i efikasnosti (Višegodišnji plan razvoja Službe Narodne skupštine, 2011).

Zaključak

Služba Narodne skupštine nakon petooktobarskih promena nije bila suočena sa radikalnom reorganizacijom, već je uz manje promene nastavila da funkcioniše na isti način kao i u periodu od uvođenja višestranačja. Do većih promena došlo je nakon što je Republika Srbija postala samostalna država, a Narodna skupština najviše predstavničko telo u državi. Nakon 2006. godine uspostavljena je radikalno drugačija organizaciona struktura Službe Narodne skupštine. Te promene bile su praćene i kadrovskim i tehničkim povećanjem kapaciteta Službe. Služba je u skladu sa novom sistematizacijom dobila dvostruko veći broj zaposlenih, a nakon preuzimanja današnjeg Doma Narodne skupštine i prostorni kapaciteti su gotovo dvostruko uvećani.

Nova organizacija Službe uspostavljena je nakon donošenja Zakona o Narodnoj skupštini. Ovim zakonom bilo je predviđeno i donošenje jednogodišnjih i višegodišnjih planova razvoja Službe. Jednogodišnjim planovima



određivani su zadaci, aktivnosti, vremenski okvir i neophodni resursi za postizanje aktivnosti. Višegodišnjim planom razvoja kao strateškim dokumentom za period od 2011. do 2015. godine po prvi put su određene dugoročne osnove organizacije rada Službe, njeno uređenje i upotreba kadrovskih i materijalnih kapaciteta. Višegodišnjim planom utvrđeni su i ključni strateški ciljevi čije je donošenje vodilo ka najprimetnijoj modernizaciji i profesionalizaciji rada Službe do danas.

PITANJA ZA RASPRAVU

?

Da li postavljeni razvojni ciljevi omogućavaju efikasan rad Službe Narodne skupštine?

?

Na koje načine se može dodatno unaprediti razvoj Službe Narodne skupštine?



TRANSPARENTNOST RADA PARLAMENTA: POGLED IZ UGLA JAVNOG MNJENJA

Bojan Klačar

Centar za slobodne izbore i demokratiju (CeSID)

1. Parlament u Srbiji: zakonski okvir, poverenje i odnos građana prema izabranim predstavnicima

Javnost u radu parlamenta u Srbiji regulisana je Zakonom o Narodnoj skupštini i Poslovnikom Narodne skupštine, kao i Zakonom o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja. Osim Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja kao krovnog akta, transparentnost u radu Parlamenta regulisana je Zakonom o Narodnoj skupštini i Poslovnikom Narodne skupštine.

Uprkos dobrom zakonskom okviru i očiglednim napretkom u približavanju Parlamenta građanima, percepcija javnog mnjenja prema radu institucije generalno, a posebno prema pojedinim segmentima njenog rada, većim delom je negativna – negativno poimanje uloge parlamenta u Srbiji ima 40% anketiranih, dok pozitivan odnos ima 29% građana Srbije. Ponudićemo neke od odgovora zašto je to ovako samo u kontekstu teme našeg rada.

Dva su ugla iz kojih možemo da posmatramo odnos građana prema parlamentu. Prvi se odnosi na nizak obim poverenja koji građani pokazuju prema parlamentu tokom čitavog višestranačja u Srbiji. Samo je jednom poverenje u parlament bilo natpolovično (53%) i to 2001. godine (Slavujević, 2010). Tokom 90-ih godina, poverenje nije bilo veće od 32%, dok je na najnižem nivou bilo u 2008. (7%) i 2009. godini, svega 5% (Slavujević, 2010). U 2011, poverenje je iznosilo 16%; dve godine kasnije, parlamentu je verovalo 34% anketiranih, a 2015. godine taj procenat iznosi 26%. Važnost poverenja u institucije proističe iz činjenice da izbori nisu dovoljan faktor legitimacije političkog sistema, već osnovni indikator legitimnosti sistema i njegovih institucija predstavlja podrška, odnosno, poverenje građana u sistem u celini i u njegove pojedinačne institucije (Slavujević, 2010). Sledeći ovu tezu, možemo reći da nedovoljno poverenje građana u parlament i izrazito nepoverenje u političke stranke (samo 11% u 2015. godine) dominantno oblikuje stav građana prema svim aktivnostima parlamenta, pa tako i prema transparentnosti u radu institucije u celini i narodnih poslanika pojedinačno. Drugi odgovor na postavljeno pitanje je u slabljenju veze između građana i poslanika, što je proizvod kako dizajna izbornog sistema (jedna izborna jedinica i cenzus od 5%), tako i prakse stranačkog života, u kojoj su poslanici odgovorni stranačkom rukovodstvu, neretko samo lideru. Za potrebe ovog rada ističemo dva uslova koje politička reprezentacija treba da zadovolji: da predstavnici odgovaraju narodu koji ih je izabrao (eng. *accountability*) i da građani osećaju da su politički predstavljeni – *postojanje veze između građanina i izabranog predstavnika* (Vasović, 2001). Politička reprezentacija sadrži posredovanu vezu, kako među članovima biračkog tela, tako i između biračkog tela i izabranog predstavnika, sve do odnosa između izabranih predstavnika u telu u kome se donose odluke (Young, 2000). Istovremeno, visoka fragmentacija parlamenta u ovako dizajniranom sistemu smanjuje biračima mogućnost identifikacije, pa birači teško mogu da *izmere* efekte glasanja nakon završetka izbornog procesa, odnosno prilikom formiranja izvršne vlasti (Mainwaring i Shugart, 1997).

2. Građani i parlament

Odgovori na pitanje *Da li smatrate da građani imaju dovoljno informacija o radu Narodne skupštine* predstavljaju važnu osnovu za razumevanje odnosa građana prema transparentnosti u radu parlamenta. Uz 17% onih koji ne znaju ili nemaju stav, podjednak broj ispitanika je zauzeo „oprečne“ pozicije: 42% je ispitanih koji veruju da građani nemaju dovoljno informacija o radu parlamenta, dok je 41% onih koji imaju suprotno uverenje. Građani se o aktivnostima o radu parlamenta najčešće informišu putem televizije, što je očekivano jer je TV najuticajniji medij političke komunikacije. Više od tri petine (63%) građana prati sednice Narodne skupštine, naspram 37% anketiranih koji ne prate rad Skupštine. Među tih 63% je 7% anketiranih koji prate svaku sednicu; 32% prati samo zasedanja kada je tema od ličnog interesa za njih, a



24% prati zasedanja kada su u pitanju teme od nacionalnog značaja. Da postoji zvaničan sajt Narodne skupštine zna 15% ispitanih, a da na toj adresi mogu da prate sve aktivnosti zna 14% građana. Podaci nisu začuđujući, jer je važno sagledati strukturu uzorka i kontekst: prosečna starost u Srbiji je oko 45 godina, sa niskom obrazovnom strukturom ispitanika i penetracijom interneta koja i dalje nije na nivou razvijenih evropskih zemalja. Trećina građana veruje da bi uvođenje parlamentarnog kanala značajno doprinelo promovisanju rada Narodne skupštine među građanima. Nešto više od dve petine ne prepoznaje potrebu za ovakvim načinom komunikacije, dok je jedna četvrtina neopredeljena.

Zanimljivo je da su građanima, prema njihovom mišljenju, dostupniji podaci i informacije o parlamentu kao instituciji, nego o poslanicima. Tako, 56% građana kaže da nema dovoljno informacija o radu poslanika, naspram 42% koji su nam to rekli za Narodnu skupštinu kao instituciju. To znači da je potrebno podsticanje transparentnosti rada narodnih poslanika, što bi posledično rezultiralo povećanjem poverenja ne samo u njihov rad, već i u rad institucije kao celine.

Dizajn izbornog sistema utiče na nedostatak komunikacije između birača i izabranih predstavnika. Tako, dve petine građana ne zna ko je poslanik iz njihovog grada; 20% građana kaže da iz svog grada nema narodnog poslanika u parlamentu, dok 18% kaže da ima svog predstavnika, ali ne zna ko je on. Dok je 2013. godine 13% ispitanih znalo da navede ime poslanika u sazivu Narodne skupštine, 2015. se ovaj broj povećao na 20%. Za bolje razumevanje ovih nalaza ukazujemo na to da u sazivu iz 2012. čak 111 opština nije imalo svog predstavnika u parlamentu, dok u trenutnom sazivu oko million građana nema predstavnika u parlamentu (100 opština). Velika većina od 96% ispitanika kaže da nije imala priliku da razgovara sa narodnim poslanikom, 4% je pisalo i dobilo odgovor, dok je manje od 1% ostalo uskraćeno za dobijanje bilo kakvog odgovora. Iako je broj poslanika u Narodnoj skupštini ustavna kategorija i česta tema medijskih izveštaja, 61% anketiranih ne zna koliko narodnih poslanika ima u Parlamentu; 28% navodi tačan broj, a 11% navodi netačan broj.



PARLAMENT, GRAĐANI I ORGANIZACIJE CIVILNOG DRUŠTVA: OTVORENOST I TRANSPARENTNOST RADA PARLAMENTA

Biljana Milosavljević

*rukovodilac Grupe za edukaciju i prezentaciju skupštinske baštine
Narodna skupština Republike Srbije*

Transparentnost i dostupnost tesno su povezani sa odgovornošću, više nego sa statistikom i brojkama. Ovi principi uspostavljani su onom brzinom i u meri u kojoj se razvijala svest o odgovornosti, ličnoj i institucionalnoj. Nakon osam godina rada na programima za pristup javnosti, Narodna skupština je drugačija, a drugačija je i percepcija institucije kako u internoj, tako i u eksternoj javnosti. Transparentnost je postala neodvojivi deo svih naših aktivnosti, način razmišljanja, prihvaćena vrednost.

Transparentnost u radu i dostupnost institucije nisu statistički fenomeni. Brojke o ovim principima govore nedovoljno i šturo. Primera radi, u programima za pristup javnosti koje Narodna skupština sprovodi počev od 2006. godine, do sada je učestvovalo oko 100 000 građana.

Važne stavke na ovom putu svakako su mnogobrojna javna slušanja, otvaranje poslaničkih kancelarija za komunikaciju sa građanima u lokalnim sredinama, održavanje sednica skupštinskih odbora van sedišta – u opštinama i gradovima širom Srbije, i druge mnogobrojne aktivnosti (objavlivanje Informatora o radu, podataka o javnim nabavkama, dosledna primena Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja i dr). Naravno, rad Narodne skupštine i njenih radnih tela je javan, a javnost se obezbeđuje praćenjem rada od strane predstavnika sredstava javnog informisanja,

posmatrača domaćih i međunarodnih udruženja i organizacija i zainteresovanih građana, izdavanjem zvaničnih saopštenja, konferencijama za novinare, uvidom u dokumentaciju i arhivu Narodne skupštine, kao i kroz sadržajnu i ažurnu internet stranicu. Takođe, počev od jula 2013. godine uvedeni su internet prenosi (eng. *web streaming*) sednica Narodne skupštine, njenih radnih tela, javnih slušanja, aktivnosti predsednika, konferencija za novinare i drugih važnih događaja. Ovde se takođe mogu svrstati i naponi da se saradnja sa organizacijama civilnog društva unapredi i institucionalizuje, unapredi pravni okvir za njihovo delovanje, kao i da se omoguće jasni i fluentni kanali komunikacije, razmene stavova i informacija.

Aktivnosti Grupe za edukaciju i programi koje realizuje mogu se podeliti u tri celine: *in house*, *outreach* i *on-line*.

Prvu celinu čine *in house* programi i to su programi za posetioce, tj. za građane koji dolaze u Narodnu skupštinu. Većina korisnika ovih programa su stanovnici Beograda, mada ni broj organizovanih grupa iz unutrašnjosti nije mali. Svi programi su besplatni.

Grupa za edukaciju je na osnovu anonimnih anketa među posetiocima i višegodišnjeg iskustva u radu sa građanima do sada razvila tri posetilačka programa, u zavisnosti od ciljnih grupa i njihovih potreba. Najopštiji program, koji služi za upoznavanje sa kulturno-istorijskim vrednostima Doma NSRS zove se „Dan otvorenih vrata“. Koriste ga uglavnom zaposleni, razna udruženja građana ili penzioneri.

„Približimo institucije građanima“ je program objedinjenih obilazaka Narodne skupštine, Skupštine grada Beograda, i Predsednika Republike. Nosioc ovog programa je Narodna skupština, odnosno Grupa za edukaciju, a građani se ovom prilikom upoznaju sa istorijatom zdanja, ali i sa radom institucija koje se u njima nalaze.

Specijalizovani program za mlade koji su tek stekli pravo glasa ili su pred sticanjem ovog prava zove se „Tvoj glas– tvoja budućnost“. I ovde je reč o objedinjenom obilasku tri ključne institucije na putu zakona (Vlade, kao najčešćeg predlagača zakona, zatim Narodne skupštine i Predsednika Republike, koji ukazom proglašava zakon), ali s ciljem upoznavanja sa



zakonodavnom procedurom. Dakle, učesnici imaju priliku da prate kako se jedan predlog zakona kreće od Vlade, preko Skupštine do Predsednika Republike.

Za sva tri programa obilazaka pripremljen je prateći štampani materijal – brošura. Za program „Tvoj glas tvoja budućnost“ brošura je sačinjena na tri jezika (srpskom, mađarskom i albanskom).

Druga celina uključuje *outreach* aktivnosti. Ovo su posebno važni programi budući da su namenjeni građanima koji nisu u mogućnosti da posete Narodnu skupštinu; dakle, svima onima koji ne žive u Beogradu, sedištu Narodne skupštine, a čine ih: „Mobilni parlament“, simulacije sednice Narodne skupštine, kao i izrada brošura – odnosno publikacija.

„Mobilni parlament“ su terenske posete delegacije sastavljene od narodnih poslanika i zaposlenih u Grupi za edukaciju gradovima i opštinama širom Srbije. U trodnevnom programu obilaze se tri grada, odnosno opštine, i u svakom gradu narodni poslanici učestvuju u dve otvorene tribine. Jedna tribina je sa učenicima srednjih škola, a druga sa građanima u prostorijama lokalne samouprave. U „Mobilnom parlamentu“ učestvuju narodni poslanici iz gradova koje posećujemo, iz različitih političkih stranaka. „Mobilni parlament“ nema unapred definisane teme, već ih građani tj. odnosno učenici, sami predlažu.

Simulacija sednice Narodne skupštine za studente i srednjoškolce je specijalizovani interaktivni edukativni program, koji je Grupa za edukaciju razvila u saradnji sa Misijom OEBS, Fakultetom političkih nauka u Beogradu i Minhenskim centrom za primenjenu politiku. Ovaj program je podržalo Ministarstvo prosvete.

Narodna skupština Republike Srbije nastoji da i dalje jača principe transparentnosti u svom radu i dostupnosti za građane, čineći ih temeljem saradnje sa zainteresovanom javnošću. Ovo je vrsta vrednosnog a ne tehničkog odnosa prema građanima – biračima i nosiocima suvereniteta. Zato se stalno unapređuju postojeći, ali i razvijaju novi mehanizmi koji omogućavaju građanima da se upoznaju sa radom Narodne skupštine. Važna su dosadašnja iskustva, važna su i iskustva drugih parlamenata, ali pre svega konsultativno-kooperativni odnos i sa opštom javnošću i sa internom zajednicom. Cilj je zajednički – da Narodna skupština bude kuća svih građana.



KONTROLNA FUNKCIJA NARODNE SKUPŠTINE I NEZAVISNI DRŽAVNI ORGANI – UNAPREĐENJE KAPACITETA ILI ČETVRTA VLAST?

Bogdan Urošević

student master studija

Fakultet političkih nauka, Univerzitet u Beogradu

Uvod

Princip podele vlasti, na kojem su zasnovani svi savremeni politički i pravni sistemi u savremenoj državi zahteva temeljne promene. Danas se sve češće u javnom diskursu govori o „četvrtoj“ vlasti. Razvoj, a pre svega širenje pojedinih institucija, kao što su institucije ombudsmana, od pomenutog perioda do danas, navodi nas na to da teorija podele vlasti sve više evoluirala, te da nas praksa usmerava u pravcu razmišljanja o potrebi teorijskog uobličavanja četvrte grane vlasti, koja se odražava u različitim oblicima novih institucija, koje su izvan izvršne vlasti, pravosuđa i parlamenta, iako to „...teorija prava još uvek nije priznala“ (Šoltes, 2004).

1. Podela vlasti i „nezavisni organi“ u političkom i pravnom sistemu Srbije

Teorijski prostor za postojanje četvrte grane vlasti ne ukazuje automatski i na njeno postojanje u konkretnom političkom i pravnom sistemu Republike Srbije. Štaviše, očigledno je da ovakva konstrukcija nije deo pravnog sistema ove zemlje. Tako i sam Ustav prepoznaje tri grane vlasti navodeći da: „Uređenje vlasti počiva na podeli vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudsku.“

Svaka od postojeće i Ustavom garantovane tri grane vlasti poseduje jednu osnovnu funkciju – atribut koji je definiše razlikujući ovo njeno svojstvo kao specifično u odnosu na ostale delove sistema vlasti. U slučaju četvrte grane vlasti, smatramo da bi ova funkcija mogla biti određena kao kontrolna.

U kontekstu političkog i pravnog sistema Republike Srbije, kao nezavisne kontrolne organe podrazumevamo ona tela koja ispunjavaju sledeće uslove:

- ne spadaju u organe državne uprave (ministarstva, organe uprave u sastavu ministarstva i posebne organizacije);
- ne spadaju u oblike nedržavne uprave ili javne agencije;
- nisu osnovana od strane Vlade i ne odgovaraju joj za svoj rad;
- u pogledu izbora i odgovornosti mogu zavisti jedino od Narodne skupštine;
- oni su *sui generis* državni organi čija se primarna funkcija može odrediti kao kontrolna, što ih jasno razdvaja od drugih oblika nezavisnih organa, poput regulatornih tela.

Organi koji zadovoljavaju ove uslove su Zaštitnik građana, Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka od ličnosti, Poverenica za zaštitu ravnopravnosti, Agencija za borbu protiv korupcije, Državna revizorska institucija, kao i Republička komisija za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki.

2. Kontrolna funkcija nezavisnih državnih organa

U pogledu širine svojih kontrolnih ovlašćenja, Zaštitnik građana i Državna revizorska institucija u određenom smislu prednjače u odnosu na ostale nezavisne kontrolne organe. Prvenstveno, ova dva nezavisna kontrolna tela izdvajaju se svojim pozitivno-pravnim statusom, budući da su jedini organi ovog tipa čije je postojanje zagantovano Ustavom (Ustav RS, 2006; Milenković, 2009; 2013). Moguće je tvrditi i da se ovde krije i ustavno utemeljenje nezavisnih državnih organa kao četvrte, kontrolne grane vlasti. Dalje, kontrolna ovlašćenja ova dva nezavisna organa sežu dosta daleko, a imaju i opšti karakter.



Drugi nezavisni organi, poput Agencije za borbu protiv korupcije ili Poverenika za zaštitu ravnopravnosti, nadležni su za praćenje i kontrolu isključivo jedne oblasti, te se može reći da je njihova kontrola pre usmerena na funkcionalnu zaštitu regulative ili ljudskih prava u zadatim okvirima, nego što se odnosi na određeni organizacioni skup organa vlasti i javne uprave (Zakon o zabrani diskriminacije, 2009 i Zakon o zaštiti podataka o ličnosti, 2008). Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti nalazi se u interesantnoj poziciji, budući da je istovremeno nadležan za kontrolu dve široke oblasti, ali i da se potencijalno javlja kao drugostepeni organ u upravnom postupku, samim tim predstavljajući direktnog kontrolora ne samo državne uprave, već gotovo bilo kog državnog organa, kao i organizacija kojima je povereno vršenje (upravnih) javnih ovlašćenja u relevantnoj oblasti (Šabić, 2009: 127-128).

3. Kriterijumi za utvrđivanje postojanja „četvrte grane vlasti“

3.1 Postavljanje kriterijuma

Osnovni indikator za utvrđivanje istinske samostalnosti nezavisnih kontrolnih organa u sistemu vlasti Republike Srbije koji se iskristalisao je funkcionalne prirode, i odnosi se na proces vršenja kontrole nad izvršnom i upravnom vlašću koji se sprovodi od strane ovih tela, ali i parlamenta.

Kako bi se određena grupacija institucija označila kao zasebna grana vlasti, ona mora posedovati sebi svojstvenu funkciju koja je distancira od ostalih segmenata vlasti. Iako je ovo neophodan uslov, ne može se reći da je ujedno i dovoljan, te ćemo izdvojiti osnovne kriterijume koji bi, ukoliko se ispune, mogli ukazivati na to da je zaista reč o pojavljivanju četvrte grane vlasti u Republici Srbiji:

- postojanje zasebnog svojstva – funkcije vlasti;
- nezavisnost;
- samostalnost;
- utemeljenost u okviru pozitivno-pravnog sistema;
- konkretizacija funkcije u vidu postojanja posebnog akta vlasti.

3.2 Postojanje zasebnog svojstva – funkcije vlasti

Svaka od tri tradicionalne grane sistema vlasti poseduje jedno ekskluzivno svojstvo, funkciju koja je definiše, a koja se istovremeno ne sadrži ni u jednom drugom sektoru sistema državne vlasti. Ukoliko bismo kao označavajuće svojstvo četvrte grane vlasti odredili kontrolnu funkciju, ona i dalje ne bi imala kapacitete da bude ravnopravna sa ostale tri grane vlasti. Njeno kontrolno svojstvo nikako se ne bi moglo nazvati ekskluzivnim, budući da se elementi kontrolne uloge u nekoj od svojih oblika – sudske, instancione, spoljne, političke, hijerarhijske itd. mogu naći u okviru bilo koje od postojećih grana vlasti. Ovo je naročito tačno za kontrolnu ulogu Narodne skupštine koja se, bar načelno, u velikom delu preklapa sa kontrolom koju vrše nezavisna tela. Može se tvrditi da: 1) postoji određeno preklapanje između predmeta kontrole parlamenta i nezavisnih organa; 2) je parlamentarna kontrola „starija“, ali da prolazi kroz procese adaptacije na savremeni proširen status egzekutive; 3) su nezavisni kontrolni organi odgovorni Narodnoj skupštini za svoj rad i kontrolu koju sprovode (videti npr. Zakon o Zaštitniku građana, 2005, član 33). Iz navedenog bi se moglo zaključiti da je nadzorni rad nezavisnih tela, makar u trenutno postojećim okolnostima, ispravnije posmatrati kao nadogradnju i unapređenje kontrolne uloge Narodne skupštine, a ne kao zasebnu granu vlasti. Sa druge strane, ne treba zanemariti da kontrolna funkcija u izvedbi nezavisnih kontrolnih organa predstavlja njeno proširenje u odnosu na onu koju vrši parlament, kao i da se sa njima stvaraju novi načini njene realizacije.

3.3 Nezavisnost

Nezavisnost, koja se sadrži i u samom nazivu organa o kojima je reč, potrebno je shvatiti kao poseban stepen autonomije koju oni uživaju u odnosu na ostale organe vlasti. Na prvi pogled može se zaključiti da kontrolni organi uživaju veliki



stepen nezavisnosti. Pa ipak, u pogledu svog izbora, oni u potpunosti zavise od Narodne skupštine. Ovaj problem nije nerazrešiv, budući da postoji prostor za tvrdnju o postojanju suštinske nezavisnosti kontrolnih tela uprkos tome što ih bira parlament. Na primer, ovo zakonodavno telo direktno bira i Vladu, koja mu je odgovorna u celini, ali i u ime svakog svog člana pojedinačno. Uprkos tome, nećemo često čuti da Vlada Republike Srbije nije nezavisna grana sistema vlasti usled postojanja njene političke odgovornosti parlamentu. Po analogiji možemo zaključiti da nezavisni kontrolni organi mogu činiti odvojenu granu vlasti, iako su birani od strane Narodne skupštine. Važan element nezavisnosti ovih organa svakako je i njihova finansijska autonomija od izvršne vlasti, koja ujedno predstavlja i važan temelj njihovog efikasnog rada i odgovornog odnosa prema Narodnoj skupštini (videti: Radinović, 2001).

3.4 *Samostalnost*

Samostalnost nezavisnih kontrolnih organa potrebno je shvatiti kao njihovu samostalnost u pogledu procesa obavljanja svoje funkcije, a ne u smislu sistemske samostalnosti u odnosu na ostale delove sistema vlasti u državi. Različiti normativni propisi nalažu da se drugi državni organi ne smeju mešati u njihov rad. Ipak, ne treba izgubiti iz vida da je upravo Narodna skupština ta koja svake godine inicijalno određuje kako će sredstva iz budžeta biti utrošena, što logički prethodi svakom sprovođenju kontrole nad njihovim trošenjem. DRI dakle, vrši samo kontrolu u skladu sa Zakonom o budžetu koji donosi Narodna skupština. Zaštitnik građana, sa druge strane, nadzire prava građana određena Ustavom Republike Srbije koji takođe donosi Narodna skupština u svojstvu ustavotvorne funkcije. Može se tvrditi i da su ovi organi odgovorni Narodnoj skupštini u pogledu svog rada, usled godišnjeg izveštaja koji su obavezni da joj podnose. Iako se npr. u članu 33. Zakona o zaštitniku građana (2005) u određenom delu navodi da je ovaj organ dužan da podnese izveštaj o svom radu, iz prethodnog određenja sadržine ovog izveštaja evidentno je da nije u pitanju uobičajeni izveštaj o radu upućen hijerarhijski višem organu. Naprotiv, reč je o posebnom izveštaju o stanju koji, kao i u slučaju izveštaja drugih nezavisnih kontrolnih organa, prvenstveno ima za cilj da prikaže stanje i ukaže na postojanje eventualnih poteškoća i propusta u okviru oblasti za koju je organ nadležan. Celovito prikazana situacija ide u prilog tvrdnji da samostalnost ovih kontrolnih tela svakako postoji, ali da je istu prvenstveno neophodno shvatiti kao izvestan oblik negativne slobode koju ovi organi uživaju – slobode od mešanja u njihov rad. Ipak, teško je reći da je opravdano povući znak jednakosti između ovakve autonomije u radu i nezavisnosti u smislu posebnog bloka u okviru sistema podele vlasti. Taj stepen nezavisnosti bi, u najmanju ruku, podrazumevao i raspolaganje snažnim mehanizmima za uticaj na ostale grane vlasti koje mogu biti pandan raspuštanju Narodne skupštine ili glasanju o nepoverenju Vladi.

3.5 *Utemeljenost u okviru pozitivno-pravnog sistema*

Ustav Republike Srbije prilično jasno i nedvosmisleno nalaže da se sistem vlasti u Republici Srbiji zasniva na podeli vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudsku granu, uz posebno istaknutu nezavisnost poslednje. Ustavotvorac ne ostavlja prostor za uvođenje četvrte grane vlasti, niti grupiše različita nezavisna kontrolna tela u zajednički institucionalni sklop. U ovom smislu, ne može biti govora o postojanju četvrte grane vlasti u Republici Srbiji.

3.6 *Konkretizacija funkcije u vidu postojanja posebnog akta vlasti*

Svaki organ koji je moguće svrstati u okvire jedne od grana vlasti raspolaže pravom donošenja određene vrste akata koji predstavljaju pravnu materijalizaciju ove funkcije vlasti. U ovu svrhu ne može poslužiti izricanje kaznenih mera, budući da mnogi sudski i upravni organi poseduju ovu nadležnost. Potencijalno značajne posledice mogu imati izveštaji nezavisnih kontrolnih organa koji se redovno (na godišnjem nivou), ali i vanredno, kada za to postoji potreba, podnose Narodnoj skupštini. Međutim, u ovom slučaju se nezavisni kontrolni organi upravo obraćaju parlamentu sa svojim nalazima apelujući na predstavničko telo da preduzme adekvatnu akciju. Tako se kontrolni organi u ovom smislu ponašaju kao agenti Skupštine, budući da su u pogledu implementacije mera koje predlažu u velikoj meri zavisni od ove institucije. Ipak, izuzev pomenutih instrumenata, nezavisni kontrolni organi poput Zaštitnika građana imaju ovlašćenje da izriču



preporuke. Akt preporuke je svakako *differentia specifica* u pogledu materijalizacije vršenja kontrolne funkcije od strane ovih organa. Međutim, potrebno je imati u vidu da ove mere nisu obavezujuće i da nužno ne proizvode nikakve pravne posledice, te se može tvrditi da one u ovom pogledu „zaostaju“ za aktima izvršnih, zakonodavnih ili sudskih vlasti. Sa druge strane, neophodno je imati u vidu ciljnu racionalnost i usklađenost akta nezavisnih kontrolnih organa sa njihovom funkcijom. Ukoliko je ona prvenstveno kontrolna, a ne sudska ili izvršna, opravdano se postavlja pitanje da li je uopšte neophodno da akt koji karakteriše četvrtu granu vlasti ima obavezujući karakter.

Zaključak

U okviru političkog sistema savremene demokratske države u teorijskom smislu postoji prostor za obrazovanje četvrtne grane vlasti čija bi uloga mogla prvenstveno biti određena kao kontrolna ili nadzorna. U ustavnom i zakonskom okviru Republike Srbije trenutno ne postoji jasna osnova za ovakvu konstrukciju. Takođe, da bi mogli biti proglašeni za zasebnu granu vlasti, nezavisnim kontrolnim organima nedostaje stepen samostalnosti jednak ostalim granama sistema vlasti. Ova tela su vezana za Narodnu skupštinu u pogledu svog izbora i odgovornosti, a oslanjaju se na parlament i u pogledu sprovođenja svojih preporuka usled nedostatka obavezujućih instrumenata kojima raspolažu.

Kontrolni mehanizmi ovih tela prema organima uprave uopšte nisu zanemarljivi i jačanje njihove uloge može doprineti pozitivnoj reformi javne uprave i njenom približavanju principima „dobre uprave“. Konačno, rad nezavisnih kontrolnih organa u velikoj meri unapređuje kontrolne kapacitete Narodne skupštine, koja od ovih organa na redovnom nivou dobija izuzetno korisne i upotrebljive inpute o stanju i problemima u različitim oblastima i organima, što joj omogućava da efikasnije stavi u funkciju sve svoje nadležnosti.

Potrebno je primetiti i da nezavisni kontrolni organi u određenoj meri prevazilaze uobičajene okvire kontrolne funkcije Narodne skupštine. Tako se oni, pojavljivanjem u ulozi drugostepenog organa uprave, udaljavaju od isključivo političkog oblika kontrole uprave, dok se mogućnošću da izriču preporuke značajno izdvajaju od ostalih državnih organa prema načinu materijalizacije svoje funkcije. Na osnovu ovih parametara, može se govoriti o izdvajanju jednog novog oblika kontrolne funkcije vlasti. Iako je pozitivno pravo trenutno čvrsto opredeljeno za definisanje sistema podele vlasti na tri činioca, tendencije širenja oblasti nad kojima se prostire nadležnost nezavisnih kontrolnih organa, kao i sve jasnije određenje njihovih funkcionalnih i organizacionih specifičnosti, ukazuju na to da ovi organi u budućnosti mogu operisati kao zasebna grana u okviru sistema državne vlasti.

PITANJA ZA RASPRAVU

?	Koliko nezavisni državni organi doprinose zaštiti prava građana, a koliko pomažu radu Narodne skupštine u vršenju kontrolne funkcije?
?	Da li Narodna skupština koristi sve kapacitete nezavisnih tela kako bi osnažila svoj položaj i unapredila kontrolnu funkciju?
?	Da li bi nezavisna tela bila efikasnija ukoliko bi bila samostalnija ili njihova potencijalna snaga proizilazi iz njihove usmerenosti na Narodnu skupštinu?
?	Na koji način se može poboljšati saradnja Narodne skupštine sa nezavisnim državnim organima?



IZVEŠTAJI NEZAVISNIH DRŽAVNIH ORGANA – ZNAČAJ I EFEKTI

Milena Dinić

studentkinja master studija

Fakultet političkih nauka, Univerzitet u Beogradu

Uvod

Izveštaji nezavisnih državnih organa glavni su instrumenti kojima oni obavljaju svoju kontrolnu funkciju. Putem njih, parlament se obaveštava o zakonitosti rada izvršne vlasti i drugih državnih organa i organizacija. Sa druge strane, preko izveštaja se parlament upoznaje i sa radom samih kontrolnih organa (Petrov, 2009).

Izveštaji Zaštitnika građana i Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti se razlikuju od izveštaja drugih nezavisnih državnih organa po tome što se oni ne usvajaju, već se o njima samo raspravlja u nadležnim odborima, tj. oni se samo razmatraju.

Godišnje izveštaje Narodnoj skupštini podnose i drugi nezavisni državni organi kao što su Poverenik za zaštitu ravnopravnosti, Agencija za borbu protiv korupcije i Državna revizorska institucija. Međutim, izveštaji Zaštitnika građana i Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti razlikuju se od izveštaja nekih drugih nezavisnih državnih organa. Prva specifičnost ovih izveštaja je u tome što se oni ne usvajaju, već se o njima samo raspravlja u nadležnim odborima, tj. oni se samo razmatraju. Nakon toga, nadležni odbor podnosi Narodnoj skupštini izveštaj sa predlogom zaključka, odnosno preporukama za unapređenje stanja u tim oblastima, ali će detaljnije o ovoj proceduri biti reči kasnije. Druga specifičnost je da ovo nisu samo puki izveštaji o radu ovih organa, već predstavljaju izveštaje o stanju u oblastima za koje su zaduženi. Ovo je ujedno i zaštitni mehanizam pomenutih organa, jer onemogućava njihovo lako smenjivanje ukoliko bi se uočio neki propust u njihovom radu. Pored godišnjih izveštaja, Zaštitnik građana i Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti podnose i posebne izveštaje kada za tim postoji potreba.

lako su izveštaji nezavisnih organa najbolji način informisanja o tome kako se neki zakon sprovodi, njihova namena se ovde ne sme završiti jer bi sâmo izveštavanje izgubilo svoju svrhu. Zbog toga, veliku pažnju u izveštajima treba posvetiti delovima koji ukazuju na to kako sprovođenje zakona može da se unapredi, kako da se otklone određene prepreke tome i da li je potrebno utvrditi nečiju odgovornost u slučaju neadekvatnog sprovođenja zakona (Šabić, 2009). S obzirom na to da se Zaštitnik građana i Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti bave tako značajnim pitanjem kao što je zaštita ljudskih prava, poštovanje zakona donetih u ovim oblastima je ključno i ukoliko se ukaže na neke nedostatke u sprovođenju zakona, raspravljanje o tim pitanjima je neophodno kako bi se problemi što brže i efikasnije rešili. Nije dovoljno samo raspravljati o tome u nadležnim odborima Narodne skupštine, već je veoma važno da izveštaji, kao i zaključci odbora koji iz njih proizilaze, budu razmatrani i na plenarnoj sednici.

Kontrolni organi nemaju suštinska ovlašćenja vlasti. Oni savetuju i opominju, ali njihova delatnost bi izgubila smisao ako parlament ne bi uzeo ozbiljno u razmatranje njihove izveštaje i radio na otklanjanju uočenih nepravilnosti u radu državnih organa i organizacija (Petrov, 2009). U skladu sa tim, može se reći da je u Srbiji u poslednje četiri godine napravljen korak napred, jer do 2011. godine, Skupština nije uopšte razmatrala izveštaje nezavisnih državnih organa. Činjenica da se izveštajima nije pridavao veliki značaj najbolje ukazuje na to da Narodna skupština nije na valjan način obavljala svoju kontrolnu funkciju u odnosu na izvršnu granu vlasti. Na kraju, da bi izveštaji dobili svoj puni smisao i značaj i da bi se kontrola izvršne vlasti i organa uprave obavljala na adekvatan način, neophodno je pratiti da li se zaključci koji proizilaze iz izveštaja primenjuju, odnosno da li organi uprave postupaju u skladu sa preporukama nezavisnih državnih organa.



1. Procedura razmatranja izveštaja

Jedan od problema koji je onemogućavao da izveštaji ostvare svoju punu svrhu bilo je nepostojanje uređene pravne procedure po kojoj se oni razmatraju. Mnoga pitanja u vezi sa postupkom razmatranja izveštaja nisu bila pravno regulisana, pa čak nije postojala ni parlamentarna kontrola toga da li kontrolna tela uopšte podnose izveštaje ili ne. Obaveza nadležnog skupštinskog odbora da razmatra izveštaj, takođe nije bila utvrđena Poslovnikom Narodne skupštine (Petrov, 2009). Odlukom o izmeni i dopuni Poslovnika Narodne skupštine iz 2011. godine, ove procedure su po prvi put jasno određene.

Izveštaje koje Narodnoj skupštini podnose Zaštitnik građana i Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, razmatraju nadležni odbori. Nakon razmatranja izveštaja, odbori podnose izveštaj Narodnoj skupštini sa predlogom zaključka, odnosno preporuke sa merama za unapređenje stanja u tim oblastima. Narodna skupština razmatra izveštaj nezavisnog državnog organa i izveštaj nadležnog odbora s predlogom zaključka, odnosno preporuke. U radu na sednici nadležnog odbora i sednici Narodne skupštine, obavezno učestvuje i predstavnik nezavisnog državnog organa čiji se izveštaj razmatra. Narodna skupština, po zaključenju rasprave, odlučuje o predlogu zaključka, odnosno preporuke sa merama za unapređenje stanja u tim oblastima, većinom glasova narodnih poslanika, na sednici na kojoj je prisutna većina narodnih poslanika (Poslovnik Narodne skupštine, 2012, član 238).

Ukoliko nezavisni državni organ ne podnese izveštaj Narodnoj skupštini u roku predviđenom zakonom, odnosno na zahtev nadležnog odbora, nadležni odbor o tome obaveštava Narodnu skupštinu radi preduzimanja mera iz njene nadležnosti, u cilju utvrđivanja odgovornosti funkcionera tog organa. Nadležni odbor može da utvrdi da funkcioner nezavisnog državnog organa, koga bira Narodna skupština, ne vrši funkciju u skladu sa zakonom i o tome obaveštava Narodnu skupštinu, u cilju preduzimanja mera utvrđenih zakonom (Poslovnik Narodne skupštine, 2012, član 239).

Nakon donošenja zaključka Narodne skupštine, Vlada je dužna da postupa u skladu sa njim i da radi na ispravljanju navedenih propusta u svom radu u cilju zaštite ljudskih prava i poboljšanja položaja građana u odnosu na organe uprave. Takođe, da bi se tačno znalo u kojim oblastima svog rada je Vlada reagovala i da li je izvršila određene promene, ona mora Narodnoj skupštini da podnese izveštaj o tome. Ukoliko u nekim slučajevima nije postupila u skladu sa zaključkom Narodne skupštine, neophodno je da u izveštaju navede obrazloženje zbog čega su zahtevane promene izostale.

2. Značaj i efekti izveštaja nezavisnih državnih organa

Svi mehanizmi koji Narodnoj skupštini omogućavaju obavljanje kontrole nad radom uprave i izvršne vlasti veoma su značajni jer njihovo korišćenje obezbeđuje uspostavljanje ravnoteže između grana vlasti i sprečava dominaciju i samovolju Vlade. Izveštaji nezavisnih organa zauzimaju posebno mesto u ovoj kontroli jer su važan način na koji Skupština dobija detaljne i iscrpne informacije o radu organa uprave, odakle i proističe njihov značaj. Najvažnija je činjenica da ovi izveštaji obavestavaju Skupštinu o konkretnim problemima sa kojima se građani susreću, o stepenu poštovanja veoma značajnih ljudskih prava u državi, kao i o preprekama sa kojima se sami nezavisni organi suočavaju prilikom zaštite tih prava, a koje su prouzrokovane neadekvatnim radom organa uprave i izvršne vlasti. Za parlament, čiji legitimitet direktno potiče od građana, veoma je važno da bude upoznat sa takvim problemima kako bi preduzeo neophodne mere na uklanjanju nedostataka i propusta u radu uprave kojima se ljudska prava krše.

U svakoj zemlji koja se naziva demokratskom, trebalo bi da postoji dobra profesionalna saradnja između parlamenta i nezavisnih tela koja se bave odgovornošću i integritetom vlade. Da bi ti odnosi bili funkcionalni i da bi postojanje nezavisnih tela imalo svoju svrhu, nije dovoljno samo da oni podnose godišnje izveštaje Narodnoj skupštini, već se oni moraju ozbiljno razmatrati i moraju biti učinjeni napor da se zaključci Skupštine, proistekli iz izveštaja, dosledno primenjuju.

U Republici Srbiji, to još uvek nije slučaj. Iako je značaj izveštaja nezavisnih organa izuzetno veliki, efekti koje oni proizvode još su uvek relativno mali. Za to postoji nekoliko razloga. Najpre, mali je broj narodnih poslanika kod kojih je razvijena svest o značaju ovog mehanizma u kontroli izvršne vlasti. Nekim poslanicima koji pripadaju vladajućoj stranci često



je važnija njihova politička pripadnost, nego uloga koju imaju kao predstavnici naroda, što direktno ukazuje na dominaciju partija i partijskih elita nad parlamentom (Spasojević, 2012). Čak i onda kada su neki poslanici stranaka vladajuće koalicije zainteresovani za korišćenje kontronih mehanizama, ta zainteresovanost proističe iz sasvim pogrešnih razloga. Najčešći razlog predstavlja svest da će rezultati vladanja uticati na građane na sledećim izborima, dok je sekundarni razlog često unutarpartijska borba za prevlast. Razumljivo bi bilo da poslanici opozicije imaju razvijeniju svest o važnosti ovih pitanja, međutim i oni često vide kontrolne mehanizme kao kanale za slanje svojih političkih poruka, a ne za realnu kontrolu i ograničenje izvršne vlasti (Spasojević, 2012).

PITANJA ZA RASPRAVU

?	Zbog čega je važno da se izveštaji Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti i Zaštitnika građana razmatraju na plenarnim sednicama Narodne skupštine?
?	Nakon razmatranja izveštaja nezavisnih državnih organa, Narodna skupština usvaja predlog zaključka, odnosno preporuke sa merama za unapređenje stanja u tim oblastima. Kome se upućuju i koji su efekti ovih zaključaka?
?	Koji je značaj i od čega se sastoje izveštaji Zaštitnika građana i Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti?
?	Koliki je stepen postupanja po preporukama iz izveštaja nezavisnih državnih organa? Da li Narodna skupština u dovoljnoj meri koristi preporuke iz izveštaja u pozivanju Vlade na odgovornost i kakav je odziv Vlade ali i pravosuđa?



PARLAMENTARNI ODBORI: NADZOR NAD DRŽAVNIM ORGANIMA, ORGANIZACIJAMA I TELIMA

Mirjana Radaković

*pomoćnik generalnog sekretara i rukovodilac Sektora za zakonodavstvo
Narodna skupština Republike Srbije*

Kontrolna, odnosno nadzorna uloga odborâ ogleda se, pre svega, u održavanju sednica odbora na kojima se razmatraju pitanja iz delokruga rada odbora, a posebno radi praćenja rada ministarstava i drugih državnih organa, organizacija i tela, čiji rad nadzire Narodna skupština, kao i radi praćenja izvršavanja zakona i drugih opštih akata koje je Narodna skupština donela.

Odbor u sprovođenju kontrolne funkcije ima na raspolaganju i institut razmatranja izveštaja državnih organa, organizacija i tela na sednicama odbora i Narodne skupštine koji su ti organi, u skladu sa zakonom, u obavezi da najmanje jednom godišnje podnose Narodnoj skupštini. Ovaj institut je uveden 2010. godine, donošenjem važećeg Poslovnika Narodne skupštine, koji je 2011. godine menjan upravo u delu koji se odnosi na postupak za vršenje nadzora nad radom državnih organa, organizacija i tela. Osim Vlade, izveštaje o radu Narodnoj skupštini podnose i državni organi, organizacije i tela (tzv. nezavisni državni organi ili regulatorna tela), čije predstavnike, odnosno funkcionere bira Narodna skupština, na predlog različitih predlagača predviđenih posebnim zakonima kojima se ovi organi uspostavljaju.

Narodna skupština bira predstavnike nezavisnih državnih organa i organizacija i tela koji su, s jedne strane, za svoj rad odgovorni Narodnoj skupštini koja ih je izabrala, a sa druge strane su „produžena ruka“ Narodnoj skupštini u ostvarivanju kontrolne funkcije nad Vladom, ministarstvima i drugim organima izvršne vlasti. Osim što razmatraju njihove izveštaje, Narodna skupština i njeni odbori daju saglasnost na pojedina interna akta nezavisnih državnih organa, kao što su odluka o organizaciji i radu službe; pravilnik o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji radnih mesta; poslovnik o radu ili godišnji finansijski plan organa. Preko podnetih izveštaja, narodni poslanici se upoznaju sa preporukama, merama i predlozima koji su ovi nezavisni državni organi dali u pogledu rada organa izvršne vlasti i nakon rasprave koja se vodi na sednicama nadležnih odbora i sednici Narodne skupštine, Narodna skupštini donosi zaključke kojima se, između ostalog, obavezuju Vlada i drugi organi izvršne vlasti na preduzimanje odgovarajućih mera i aktivnosti. Primera radi, Redovni godišnji izveštaj Zaštitnika građana za 2013. godinu razmatrali su Odbor za pravosuđe, državnu upravu i lokalnu samoupravu i Odbor za ljudska i manjinska prava i ravnopravnost polova, nakon čega su podneli svoje izveštaje sa predlozima zaključaka, koje je Narodna skupština usvojila na Četvrtoj posebnoj sednici u 2014. godini, održanoj 5. juna 2014. godine.

U obavljanju kontrolne funkcije Narodne skupštine prema organima izvršne vlasti, treba istaći mogućnost nadležnog odbora da od državnog organa, organizacije, odnosno tela čiji rad nadzire Narodna skupština traži informacije i podatke iz njihove nadležnosti.

Uloga nezavisnih državnih organa u sprovođenju kontrolne funkcije Narodne skupštine i njenih radnih tela od posebnog je značaja, jer se na taj način obezbeđuju: zaštita i unapređenje ljudskih i manjinskih sloboda i prava; kontrola nad radom organa državne uprave, organa nadležnog za pravnu zaštitu imovinskih prava i interesa Republike Srbije, kao i drugih organa i organizacija, preduzeća i ustanova kojima su poverena javna ovlašćenja; kontrola trošenja javnih sredstava na svim nivoima vlasti; istinito, potpuno i blagovremeno obaveštavanje javnosti o pitanjima od javnog značaja, dostupnost podataka u posedu organa i organizacija kojima su poverena javna ovlašćenja uz istovremenu zaštitu podataka o ličnosti; sprečavanje i borba protiv korupcije u svim segmentima društva (korupcija je odnos koji se zasniva na zloupotrebi ovlašćenja u javnom ili privatnom sektoru u cilju sticanja lične koristi ili koristi za drugoga); sprečavanje sukoba interesa u javnom sektoru.



II NARODNA SKUPŠTINA I NEZAVISNI DRŽAVNI ORGANI

Važno je istaći da su sve sednice odbora javne, a u izuzetnim slučajevima mogu biti zatvorene za javnost ukoliko se na njima razmatraju dokumenti koji nose oznaku tajnosti. Javnost na sednici odbora obezbeđuje se prenosom sednica uživo preko veb stranice Narodne skupštine i prisutnošću predstavnika javnog informisanja kojima su dostupni svi dokumenti koji se razmatraju na sednici odbora. Takođe, postoji mogućnost uključivanja javnosti u donošenje odluka; primera radi, Odbor za zaštitu životne sredine može da omogući prisustvo, odnosno učešće predstavnika građana i udruženja građana na sednici Odbora u raspravi o određenim pitanjima iz oblasti zaštite životne sredine. Taj odbor je ustanovio stalnu „zelenu stolicu“, na koju na svakoj sednici Odbora, uključujući i sednice van sedišta Narodne skupštine, poziva predstavnike nevladinih organizacija, odnosno civilnog društva, u skladu sa temom koja se na određenoj sednici razmatra.



A. POVERENIK ZA INFORMACIJE OD JAVNOG ZNAČAJA I ZAŠTITU PODATAKA O LIČNOSTI

O PRAVU NA SLOBODAN PRISTUP INFORMACIJAMA OD JAVNOG ZNAČAJA I ZAŠTITU PODATAKA O LIČNOSTI U SRBIJI

Rodoljub Šabić

poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti

Uvod

Instituti slobodnog pristupa informacijama u posedu organa vlasti i zaštite podataka o ličnosti postali su deo pravnog sistema Srbije na početku 21. veka. Ustavom Republike Srbije iz 2006. zajemčeno je pravo svakog lica da bude istinito, potpuno i blagovremeno obavješeno o pitanjima od javnog značaja i posebno se jemči pravo svakog na pristup podacima koji su u posedu državnih organa i organizacija kojima su poverena

Republika Srbija je 2005. potpisala i ratifikovala Konvenciju Saveta Evrope broj 108 o zaštiti lica u odnosu na automatsku obradu podataka, a 2008. godine i Dodatni protokol uz ovu Konvenciju.

javna ovlašćenja, u skladu sa zakonom. Sloboda mišljenja i izražavanja koja uključuje i primanje informacija, uživa takođe ustavnu garanciju. Ustavom je zajemčena i zaštita podataka o ličnosti u Srbiji, ali ne i pravo na privatnost čiji deo predstavlja pravo na zaštitu podataka o ličnosti.

Pravo na pristup informacijama je, pre Ustava, ustanovljeno Zakonom o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja (dalje: ZSPIJZ) usvojenim 2004. godine, a zaštita podataka o ličnosti, Zakonom o zaštiti podataka o ličnosti (dalje: ZZPL) usvojenim 2008.

Zaštitu ova dva ljudska prava u Srbiji obezbeđuje poseban državni organ, Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti.

1. Položaj i uloga Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti

Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti je samostalan državni organ, nezavisan u vršenju nadležnosti, čiji je zadatak da obezbeđuje primenu ZSPIJZ-a i ZZPL-a. Svoju kontrolnu funkciju, Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti ostvaruje u ulozi drugostepenog organa u zaštiti ova dva prava, a posebno kroz funkciju nadzora koju ima u odnosu na obradu podataka o ličnosti. Podjednako je važna i uloga Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti u afirmisanju ovih prava i edukaciji kako onih koji prava ostvaruju, tako i organa vlasti i drugih subjekata koje zakon obavezuje da im to omoguće.

Samostalnost Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti kao državnog organa ogleda se u činjenici da Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti nije deo izvršne vlasti, već je njegova uloga da kontroliše izvršnu vlast kako primenjuje napred navedene zakone i u tom smislu je nezaobilazni saveznik Narodnoj skupštini u sprovođenju njene nadzorne funkcije u pogledu Vlade, odnosno izvršne vlasti.

Status institucije Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti kao samostalnog i nezavisnog državnog organa zakon obezbeđuje i načinom izbora Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti i propisivanjem jasnih uslova za izbor i njegovo razrešenje. Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti i njegove zamjenike bira Narodna skupština na period od sedam godina. Uslov je, između ostalog, da je u pitanju lice sa priznatim ugledom i stručnošću u oblasti ljudskih prava, pri čemu poverenik za informacije od



javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti *ad personam* ne može biti lice koje obavlja funkciju ili je zaposlen u drugom državnom organu ili političkoj stranci.

2. Koncept zaštite prava na pristup informacijama i zaštite podataka od strane jednog organa

U Srbiji je (kao i u sve više zemalja), prihvaćen koncept da zaštitu oba prava, prava na pristup informacijama i prava na zaštitu podataka o ličnosti, obezbeđuje isti organ. Ovakav koncept poznaju i druge države, poput Kanade, Velike Britanije, Nemačke, Mađarske, Estonije, Novog Zelanda, Meksika, Slovenije i dr. Prednosti ovog koncepta ogledaju se u tome da su ova dva prava mnogo češće suprotstavljena nego što su komplementarna, pa je uloga Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti da pomiri ova dva interesa i nađe pravičnu ravnotežu i izbegava konfrontiranje različitih stavova koje je neminovno, ili bar često u slučaju kad je zaštita poverena različitim organima. Konceptom jednog organa kao zaštitnika oba ova prava lakše se postiže glavni cilj oba zakona.

U pravnom sistemu Srbije, i pravo na slobodan pristup informacijama i pravo na zaštitu podataka uživaju jednak status u pogledu ustavne garancije i zakonske zaštite, pri čemu nijedno od ova dva prava nije apsolutno, što znači da svaka konfliktna situacija zahteva ocenu ili vaganje pretežnosti interesa u konkretnom slučaju, uz pomoć tzv. testa javnog interesa. To proističe i iz ZSPIJZ-a (čl. 8), po kome se prava ustanovljena ovim zakonom mogu ograničiti samo ako je to neophodno u demokratskom društvu, na primer ako se uskraćivanjem pristupa informacijama ionako ne mogu zaštititi suprotstavljene interesi, bilo zato što su informacije već dospеле u javnost ili zato što se zaštita tih interesa može podjednako ostvariti na drugi način, ili zato što se pristup na taj način uskraćuje u većoj meri nego što je dozvoljeno. Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (1950, v. čl. 8 i čl. 10) jasno govori da zaštita ljudskog prava predstavlja legitiman razlog ograničenja drugog ljudskog prava.

3. Zakonska rešenja i efikasnost zaštite prava na slobodan pristup informacijama

U pravnom sistemu Srbije, Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti štiti pravo na pristup informacijama u odnosu na sve organe javne vlasti koji podležu primeni Zakona, na svim nivoima izvršne i sudske vlasti, osim šest državnih organa (v. čl. 22, stav 2. ZSPIJZ) čije odluke podležu direktno sudskoj kontroli i ne mogu se osporavati žalbom Povereniku za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti. Odluke Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti takođe podležu sudskoj kontroli u upravnom sporu.

Obim zakonskih ovlašćenja Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti ili drugih zaštitnika prava nužno opredeljuje stepen efikasnosti zaštite prava. Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti u Srbiji ima položaj apelacionog organa i svaku spornu situaciju uskraćivanja prava na pristup informacijama rešava isključivo po žalbi lica kome je pravo uskraćeno, u postupku koji podleže pravilima opšteg upravnog postupka. Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti pritom nema ulogu medijatora kao što ima npr. Kanadski poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti koji većinu žalbi rešava na taj način, ili neki drugi poverenici (Centre for Freedom of Information, 2014). Uloga, odnosno ovlašćenje Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti da posreduje u rešavanju slučaja između tražioca i organa vlasti bi mogla biti korisna i u interesu zaštite ljudskih prava, a bez preteranog ometanja izvršavanja redovne funkcije organa. Uloga medijacije bi mogla imati opravdanje u situacijama koje se nekada graniče ili kvalifikuju zloupotrebom prava, samo zato što zbog obimnosti inače legalnog zahteva, postupanje opterećuje organ vlasti. Ipak, u realnim okolnostima u Srbiji, gde Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti godišnje primi blizu četiri hiljade žalbi i reši malo manje od toga (Izveštaj Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti za 2014. godinu, 2015), pitanje je koliko bi se medijacija mogla efikasno sprovesti.

Za zaštitu prava na pristup informacijama i za dosledno sprovođenje Zakona o pristupu informacijama, daleko je važnije ovlašćenje za vršenje nadzora nad primenom Zakona. Nadzor predstavlja jedan od suštinskih aspekata svakog režima



zaštite prava. Svrha mehanizma nadzora jeste da rad organa vlasti učini odgovornim prema građanima i pred zakonom. U uporednom pravu, funkcija nadzora je češće, gotovo redovno, poveravana poverenicima za zaštitu podataka o ličnosti, a

Desetogodišnji rad Poverenika kao zaštitnika prava na pristup informacijama rezultirao je informisanošću građana Srbije o tome da imaju pravo da znaju kako rade oni kojima su poverili mandat da vrše vlast i da to pravo koriste u velikom obimu, tako da istovremeno organima vlasti postaju jasnije obaveze da moraju biti otvoreniji, odgovorniji i pristupačniji građanima.

nešto ređe poverenicima za zaštitu prava na pristup informacijama, ali ipak nije strana ni ovima drugima. Tako, na primer, ovlašćenje za nadzor, odnosno istragu, u oblasti pristupa informacijama poznaju Slovenija (Information Commissioner Act, 2005), Velika Britanija (Freedom of Information Act 2000), Kanada (poverenik na saveznom nivou) (Access to Information Act, 1985), Nemačka (poverenik na saveznom nivou) (Federal Data Protection Act, 2003), pri čemu npr. poverenik u Sloveniji ima ovlašćenje i da sam sprovodi prekršajni postupak i izriče kazne, što značajno podiže efektivnost ostvarivanja prava. U vezi sa pitanjem odgovornosti za kršenje ljudskih prava, treba istaći da u uporednom pravu pojedine institucije poverenika imaju i ovlašćenje da iniciraju pokretanje disciplinskog postupka protiv odgovornih javnih službenika, što srpski Poverenik nema. Većina zakona za pristup informacijama ima prekršajne

kazne za povredu prava. U Poljskoj, npr. postoji i kazna ograničavanja slobode ili kazna zatvora za onog ko protivno svojoj obavezi ne omogući pristup informacijama, a u Velikoj Britaniji, namerno menjanje, činjenje nejasnim, blokiranje, brisanje, uništavanje ili prikrivanje zapisa koji je predmet zahteva, sa namerom da se spreči objavljivanje informacija o životnoj sredini na koju bi podnosilac inače imao pravo, je krivično delo (Freedom of Information Act 2000).

U Srbiji, Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti nema ovlašćenja da vrši nadzor nad primenom ZSPIJZ-a. Nadzor je bio poveravan raznim ministarstvima Zakonom i izmenama Zakona s kraja 2009. godine. Trenutno, nadzor je poveren ministarstvu nadležnom za državnu upravu, odnosno upravnoj inspekciji. Sa aspekta odgovornosti za kršenje prava, efekti nadzora za deset godina primene Zakona su gotovo simbolični, što potvrđuju podaci o broju pokrenutih prekršajnih postupaka i donetih presuda. Za efikasno ostvarivanje prava na pristup informacijama veoma je važno da postoje jasne zakonske norme o postupanju u slučaju da organ vlasti neće da dostavi informaciju ni po nalogu iz rešenja Poverenika. Srpski zakon, tek nakon druge i treće dopune (iz 2009. i 2010.) je ovo pitanje uredio tako da prinudno izvršenje sprovodi Poverenik izricanjem novčanih kazni, po pravilima opšteg upravnog postupka, a ako ni to nema efekta, Vlada, na zahtev Poverenika, obezbeđuje izvršenje rešenja neposrednom prinudom. Ovaj mehanizam u nadležnosti Vlade, od 2010. godine od kada je uveden, nije dao efekte ni u jednom od nekoliko desetina slučajeva u kojima je zatraženo obezbeđenje izvršenja.

U vezi sa prinudnim izvršenjem naloga Poverenika, već nekoliko godina postoji i problem prinudnog izvršenja zaključaka kojima se izriču novčane kazne organima vlasti radi privole da postupe po rešenju. Od sredine 2010, od kada je postao nadležan za prinudno izvršenje svojih rešenja, Poverenik je na zahtev tražioca izricao novčane kazne, odnosno penale, kako bi prinudio organ vlasti da postupi po njegovom nalogu. U slučaju potrebe, prinudna naplata vršena je preko suda. U jednom trenutku, generisan je problem zbog odbijanja (do tada nadležnog i postupajućeg) suda u Beogradu da sprovede izvršenje zaključka Poverenika o novčanom kažnjavanju prema neposredno višem sudu. Različita praksa sudova, razume se, veoma šteti ostvarivanju prava. „Interesantno“ je da je Vrhovni kasacioni sud povodom različite prakse sudova po ovom pitanju usvojio pravno shvatanje po kome sud nije nadležan za izvršenje zaključaka Poverenika, da je Poverenik taj koji treba da izvrši svoje zaključke o kažnjavanju plenidbom sredstava sa računa organa i da zaključak Poverenika ne predstavljaju izvršnu ispravu (Vrhovni kasacioni sud, 2012). Još je „interesantnije“ da su i nakon toga sudovi s područja tri od četiri Apelaciona suda zadržali suprotan stav.

Osim zakonskih okvira nadležnosti i ovlašćenja zaštitnika prava, na efekte ostvarivanja prava direktno utiču kapaciteti organa koji obezbeđuje zaštitu prava. U Srbiji, ključni problem u radu Poverenika jeste taj što su prostor kao elementarni uslov za rad, stručne službe Vlade obezbedile Povereniku u adekvatnim okvirima tek pred kraj 2013. Popunjenost službe sa oko 70% predviđenog broja zaposlenih ostvarena tek u 2014, dakle u desetoj godini rada, daje odgovor na pitanje zašto je Poverenik na početku 2015. preneo u rad preko tri hiljade nezavršenih slučajeva po žalbama iz prethodnog perioda.



4. Efekti primene Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja u Srbiji

Efekte primene Zakona treba meriti iz ugla zakonskih ovlašćenja i kapaciteta Poverenika, ali i (ne)funkcionisanja onih zakonskih mehanizama koji nisu u njegovoj nadležnosti, već u nadležnosti izvršne ili sudske vlasti o kojima je već bilo reči.

Predstavnici medija i organizacije civilnog društva bili su glavni saveznici u misiji Poverenika da građane informiše o njihovim pravima. Posle dugog perioda kulture zatvorenosti koja je bila glavni atribut rada organa vlasti u Srbiji, to nije bio nimalo lak zadatak. Bilo je potrebno organizovati mnogobrojne tribine, konferencije i druge skupove posvećene promociji prava i iskoristiti sva medijska i druga sredstva komunikacije da bi se postigao ovaj cilj. Ovi skupovi bili su namenjeni najpre građanima i predstavnicima medija, ali i predstavnicima organa javne vlasti. Ovim drugima, Poverenik je organizovao i mnogobrojne obuke u nastojanju da im zakonske norme učini jasnijim i primenljivijim. Značajnu ulogu u svemu tome imala su izdanja vodiča i priručnika za primenu zakona, kao i drugih publikacija posvećenih temama slobodnog pristupa informacijama (v. www.poverenik.rs). Pomoć organima vlasti je obezbeđivana u kontinuitetu objavljivanjem stavova i načelnih mišljenja Poverenika i pojašnjavanjem procedura kroz neposredne kontakte. Radi popravljivanja pravnog ambijenta za ostvarivanje prava na pristup informacijama, Poverenik je koristio i ustavno ovlašćenje za pokretanje postupka za ocenu ustavnosti i zakonitosti određenih propisa.

Glavni zadatak Poverenika bila je sama zaštita prava u konkretnim slučajevima. Za proteklih deset godina, Poverenik je rešio oko 18 hiljada slučajeva po žalbama tražilaca informacija zbog povrede prava. O tome kako su organi vlasti poštovali pravo građana na pristup informacijama, najbolje govori podatak da je čak 90% izjavljenih žalbi bilo osnovano. Odnos organa vlasti prema ljudskim pravima i zahtevima građana najbolje ilustruje podatak da je iz godine u godinu veoma visok procenat žalbi zbog tzv. „ćutanja administracije“ (94%), od potpunog ignorisanja zahteva ili dostavljanja negativnog odgovora bez zakonske argumentacije, umesto donošenja rešenja sa razlozima odbijanja žalbe i poukom o pravnom leku.

U velikoj većini, organi vlasti protiv kojih se podnose žalbe, informacije daju građanima tek nakon intervencije Poverenika, pri saznanju za žalbu ili po nalogu iz rešenja Poverenika. Intervencije Poverenika, pre i posle donošenja odluke po žalbi, dovedu do toga da građani u preko 90% slučajeva u odnosu na osnovane žalbe, ostvare svoje pravo. Ipak, određeni broj donetih rešenja organi vlasti nisu izvršili, uprkos činjenici da su rešenja Poverenika konačna, obavezujuća i izvršna.

Rešenja Poverenika podležu sudskoj kontroli u kojoj su gotovo sva potvrđena. Protiv odluka Poverenika podneto je ukupno 580 tužbi Vrhovnom (kasacionom) sudu, odnosno Upravnom sudu, od čega je rešeno 470, dok je protiv šest organa koji su izuzeti zaštite prava putem žalbe Povereniku, podneto ukupno 89 tužbi.

5. Dalji koraci i uslovi kvalitetnijeg ostvarivanja prava

Uslov daljeg napretka u ostvarivanju prava na pristup informacijama jeste da se ZSPIJZ dopuni i unapredi. Srpski Zakon o pristupu informacijama pripada grupi liberalnih zakona, što potvrđuje činjenica da je u međunarodnim okvirima rangiran na visokom nivou na osnovu analize koju su 2011. sprovele dve veoma kredibilne organizacije, Centar za pravo i demokratiju iz Kanade i *Access info Europa* iz Španije (Centre for Law and Democracy and Access Info, 2013). Međutim, to nije potvrda da se prava koja Zakon garantuje u praksi i ostvaruju u punom kapacitetu, jer je nivo garantovanih prava još uvek viši od onog koji se realno ostvaruje, a osim toga, pojedini mehanizmi koje zakon i propisuje, u realnom životu ne funkcionišu ili nepreciznost pojedinih zakonskih normi ostavlja prostor da se tumače na štetu prava.

Promene u drugim oblastima pravnog sistema, a i realnom životu, uključujući potrebe evropskih integracija, razlog su za dopunu Zakona. Dorada Zakona je opravdana i sa stanovišta njegovog antikorupcijskog potencijala i procesa reforma javne uprave koja podrazumeva veću transparentnost i odgovornost organa vlasti, nužnog uslova preko potreb-



nih stranih investicija. Potrebno je Zakonom obuhvatiti određene subjekte koji sada nisu obveznici ovog zakona, a imaju ozbiljna javna ovlašćenja kao recimo javni beležnici i izvršitelji, proširiti ovlašćenja Poverenika na podnošenje prekršajnih prijava, povećati kazne i podići odgovornost za primenu Zakona, otkloniti prepreke u primeni Zakona u vezi sa izvršenjem odluka Poverenika, podići nivo proaktivnog objavljivanja informacija i dr. Izmene Zakona nužne su i zbog potrebe usvajanja, odnosno transponovanja direktiva EU koje se odnose na ponovnu upotrebu informacija (Evropski parlament, 2003a i 2013) i na pristup informacijama o životnoj sredini (Evropski parlament, 2003b).

6. Kratak istorijski osvrt u oblasti zaštite podataka o ličnosti

Na području Srbije, pravo na zaštitu podataka o ličnosti prvi put se pominje u Ustavu Republike Srbije, davne 1990, u vreme SFRJ. Ovaj ustav u članu 20, jemčio je zaštitu tajnosti ličnih podataka i utvrđivao da se predmetna materija uređuje zakonom. Značajan napredak nalazi se u Ustavu SR Jugoslavije, koji je u članu 33. sadržavao sveobuhvatniju odredbu na osnovu koje je na saveznom nivou 1998. donet prvi Zakon o zaštiti podataka o ličnosti koji se, nažalost, praktično nije ni primenjivao. Najzad, Povelja o ljudskim i manjinskim pravima i građanskim slobodama, tzv. Mala povelja, u članu 24. stav 4. sadržavala je odredbu o zaštiti podataka o ličnosti koja je zasnovana na navedenoj odredbi Ustava SR Jugoslavije. Danas, zaštitu podataka o ličnosti jemči Ustav Republike Srbije, članom 42.

7. Postojeće stanje u oblasti zaštite podataka o ličnosti

Od svih međunarodnih dokumenata u oblasti zaštite podataka o ličnosti, ovom prilikom osvrnućemo se na dva najvažnija evropska dokumenta opšteg karaktera. Prvo, Konvencija Saveta Evrope o zaštiti lica u odnosu na automatsku obradu podataka o ličnosti, sa Dodatnim protokolom (dalje: Konvencija), koju je naša država ratifikovala. Drugi dokument je Direktiva Evropskog parlamenta i Saveta 95/46/EZ o zaštiti građana u vezi sa obradom podataka o ličnosti i o slobodnom kretanju takvih podataka, od 24.10.1995. godine (dalje: Direktiva).

Važeći ZZPL u Srbiji, iako je donet 2008, dakle, 13 godina nakon Direktive, samo delimično je usaglašen sa istom. Takođe, ZZPL nije u potpunosti usaglašen ni sa Konvencijom, iako je donet celih 27 godina nakon ove konvencije. Nadležni organi i tela EU i Saveta Evrope već su sačinili značajne i obimne izmene ova dva dokumenta. Postojeća Konvencija je modernizovana, a Direktivu bi trebalo da zameni Uredba Evropskog parlamenta i Saveta o zaštiti pojedinaca u pogledu obrade ličnih podataka i o slobodnom protoku tih podataka (dalje: Uredba). Predlozi oba dokumenta su objavljeni i stupanje na snagu očekuje se u narednom periodu (Council of Europe, 2012; European Commission, 2012). Ključna novina koju uvodi Uredba je direktna i puna primena u državama Evropske unije.

Nezavisno od toga što se Direktiva odnosi samo na države članice Evropske unije, Srbija je iskazala spremnost da poštuje evropske standarde u oblasti zaštite podataka o ličnosti potpisivanjem Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju sa EU (dalje: SSP) (2008). Član 81. SSP uređuje da je potrebno da Srbija uskladi svoje zakonodavstvo sa komunitarnim.

Važeći ZZPL nije u punoj meri usklađen sa predmetnim evropskim standardima, što znači da ne obezbeđuje potreban nivo pravne sigurnosti u postupanju sa podacima građana, kako u javnom, tako i u privatnom sektoru.

Pored obaveza preuzetih potpisivanjem SSP, i višegodišnja praksa Poverenika takođe ukazuje da Srbija nema odgovarajući pravni okvir zaštite podataka o ličnosti i da postoji dugogodišnja opstrukcija nadležnih državnih organa s tim u vezi.

U odnosu na postojeći pravni okvir zaštite podataka, potrebno je ukazati da isti čine važeći ZZPL, kao i odgovarajući sektorski zakoni i podzakonski akti. Ako govorimo o važećem ZZPL, uočljivo je da su mnogobrojne odredbe ovog zakona neodgovarajuće, neke su nepotpune, a neke su realno neprimenjive u praksi. Pored toga, u važećem ZZPL postoji nekoliko velikih pravnih praznina, odnosno pitanja koja uopšte nisu uređena ZZPL, a ni drugim, sektorskim zakonima. Nesporno je da je potrebno izmeniti, odnosno dopuniti, veći broj ovih zakona, jer isti po pravilu nepotpuno uređuju predmetnu materiju, dok je neki uopšte ni ne uređuju.



Odavno je, zbog neusklađenosti sa standardima EU, kao i zbog problema na koje je ukazala praksa, uočena potreba za menjanjem ili donošenjem novog ZZPL. Još 2012. godine, Ministarstvo pravde formiralo je nekakvu Radnu grupu sa tim zadatkom, ali to je ostalo bez ikakvog rezultata. Poverenik je, u nastojanju da pomogne Vladi, pripremio Model kompletanog novog Zakona i stavio ga Vladi na raspolaganje, ali je i to, iako je proteklo više od pola godine, ostalo bez rezultata.

Glavni problem je zapravo nerazumevanje činjenice da nam je neophodan osmišljen, strateški pristup definisan na globalnom, državnom nivou. Prosto, uspostavljanje normativnog i faktičkog sistema zaštite podataka o ličnosti zasnovanog na standardima demokratskog sveta za svaku tranzicionu državu je veoma složen zadatak, koji nužno podrazumeva takav pristup. Vlada Srbije jeste, na inicijativu Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti i na osnovu teksta koji je on pripremio, usvojila Strategiju zaštite podataka o ličnosti još avgusta 2010, ali ne i Akcioni plan za njeno sprovođenje, iako se samoobavezala da će to učiniti u roku od tri meseca, pa se s tim docni bezmalo pet godina!

8. Šta bi i na koji način sve trebalo da uredi novi ZZPL

Radi prevazilaženja napred pomenutih prepreka i usaglašavanja sa evropskim standardima u oblasti zaštite podataka o ličnosti, ovom prilikom osvrnućemo se samo na neka važnija pitanja koja bi morala biti uređena novim ZZPL.

Nadležnosti Poverenika bi trebalo dopuniti i uvesti obavezu predlagača zakona da od njega traže mišljenje. Potrebno je uvesti i davanje pristanka na obradu ličnih podataka konkludentnom radnjom. Zbog neophodnosti zaštite privatnosti u određenim dokumentima, neophodno je urediti brisanje i anonimizaciju podataka. Takođe, potrebno je urediti i druge, posebne vidove obrade podataka, kao obradu biometrijskih podataka; odredbe o video-nadzoru bi trebalo ponajviše urediti, na šta nas postojeće haotično stanje obavezuje. Tom prilikom je potrebno urediti primenu video-nadzora u poslovnom prostoru, u stambenim zgradama, na javim površinama, itd; neposredno oglašavanje sa aspekta zaštite podataka o ličnosti; zabraniti obradu JMBG na internetu; zabraniti zadržavanje, fotokopiranje i skeniranje ličnih identifikacionih dokumenata, osim u slučajevima kada je to zakonom propisano. Naročito je potrebno svestrano urediti pitanje bezbednosti podataka. Centralni registar bi takođe trebalo urediti na drugačiji način u smislu sužavanja kruga rukovalaca koji bi potpadali pod zakonsku obavezu dostavljanja Povereniku evidencija o obradi zbirki podataka. Iznošenje podataka o ličnosti iz Srbije je pitanje koje zahteva da se sveobuhvatno definiše, pre svega postupak iznošenja, kao uostalom i vršenje nadzora. Najzad, važeći ZZPL ne sankcioniše pojedine vrste obrade podataka o ličnosti koje sam kvalifikuje nedozvoljenim, što je neophodno ispraviti. Takođe, izbacivanjem neprimenjivih odredbi i redefinisanjem pojedinih odredbi u važećem ZZPL-u, kao i uvođenjem novih izraza u pojmovnik budućeg ZZPL-a, dobio bi se znatno kvalitetniji tekst zakona u pravnom smislu. S obzirom da bi ova i druga nepomenuta poboljšanja teksta važećeg ZZPL-a činila preko sedamdeset procenata ovog zakona, to je iz nomotehničkih razloga potrebno sačiniti novi ZZPL, a ne izmene i dopune postojećeg.

PITANJA ZA RASPRAVU

?	U Srbiji, zaštitu prava na pristup informacijama od javnog značaja i prava na zaštitu podataka o ličnosti obezbeđuje isti organ. Koje su prednosti, a koji nedostaci ovog pristupa?
?	Na koji način se u Srbiji ostvaruje vršenje nadzora nad primenom zakona?
?	Koliko je ovlašćenje Poverenika za vršenje uloge medijatora važno za ostvarivanje prava na pristup informacijama od javnog značaja? Da li bi medijacija doprinela efikasnijem radu Poverenika u Srbiji?



?

Koji su najznačajniji efekti primene Zakona o slobonom pristupu informacijama od javnog značaja?

?

Koje izmene u odnosu na postojeći zakonski okvir su potrebne za efikasnu zaštitu podataka o ličnosti u Srbiji?



B. DRŽAVNA REVIZORSKA INSTITUCIJA

REVIZIJA JAVNOG SEKTORA U FUNKCIJI PARLAMENTARNE KONTROLE

dr Ljubica Janković Andrijević

vrhovni državni revizor

Državna revizorska institucija

Uvod

Potreba za efikasnom parlamentarnom kontrolom rada izvršne vlasti i sprečavanjem zloupotrebe vlasti rasla je sa razvojem parlamentarizma. Način parlamentarne kontrole i forma nadzora nad radom izvršne vlasti tokom istorije se menjao, kako u svetskim okvirima, tako i u Srbiji. Kontrolna funkcija parlamenta, po mišljenju mnogih autora, pored zakonodavne, postaje sve važnija, jer savremena parlamentarna demokratija počiva na odgovornosti.

Jedan od najmoćnijih instrumenata posredne parlamentarne kontrole je revizija javnog sektora koju obavlja Državna revizorska institucija. Državna revizorska institucija, kao najviši državni organ revizije javnih sredstava u svakoj zemlji, obavljajući svoju ustavom i zakonom poverenu funkciju, pomaže parlamentu da na efikasniji način obavi svoju kontrolnu funkciju. Iako vrhovne revizorske institucije u različitim zemljama funkcionišu u skladu sa različitim zakonskim nadležnostima i modelima, osnovni doprinos njihovog delovanja treba da bude podrška i promocija povećanja odgovornosti izvršne vlasti u trošenju javnih sredstava i upravljanju javnom imovinom.

1. Državna revizorska institucija u funkciji parlamentarne kontrole

Uloga revizije javnog sektora je da izvrši proveru i analizira protekle finansijske događaje, kao i da utvrdi postojanje nezakonitih postupaka u trošenju javnih finansijskih sredstava i da svojim objektivnim profesionalnim i nepristrasnim izveštajima uveri parlament i građane u kvalitet izveštaja izvršne vlasti o trošenju novca poreskih obveznika, kao i o upravljanju imovinom i obavezama koje podležu javnoj kontroli.

Suštinska funkcija DRI je da podržava i promoviše javnu odgovornost. Svojim objektivnim, nezavisnim i pravovremenim izveštajima o pravilnosti i zakonitosti trošenja sredstava poreskih obveznika, DRI sa jedne strane zadovoljava potrebu parlamenta, poreskih obveznika i drugih zainteresovanih strana za objektivnim, nezavisnim i pravovremenim informacijama, a sa druge strane utiče na jačanje odgovornosti izvršne vlasti u trošenju javnih sredstava i upravljanju javnim dobrima, čime značajno utiče i na ostvarivanje stabilnosti finansijskog sistema zemlje.

Državna revizorska institucija mora da bude institucionalno nezavisna da bi mogla da odgovori na sve zahteve koji se pred nju postavljaju u vršenju kontrole javnog sektora, posebno naglašenim u Limskoj deklaraciji i Meksičkoj deklaraciji o nezavisnosti. Skoro sve vrhovne revizorske institucije sveta izveštavaju parlament o nalazima nadzora nad javnim finansijama. Stoga su DRI i parlament u međusobnom uzročno-posledičnom odnosu.

Obavljajući zakonom poverenu nadležnost da nezavisno sprovodi reviziju izvršnih organa vlasti (vlade i drugih entiteta) i o svom nalazu izveštava parlament, DRI praktično „zatvara“ takozvani „krug odgovornosti“ u javnom sektoru. Parlament, naime, zakonom ovlašćuje izvršnu vlast da prikuplja javne prihode, donosi zakon o budžetu, kojim definiše rashode za svaku godinu i usvaja završni račun budžeta po isteku budžetske godine. Međutim, istinitost izveštaja vlade o trošenju budžetskih sredstava od strane ovlašćenih entiteta, o stanju javne imovine i obavezama, treba da potvrdi Državna revizorska institucija svojim izveštajem o reviziji, koji podnosi parlamentu, čime se krug odgovornosti zatvara.

Revizija javnog sektora se, dakle, može definisati kao poseban vid parlamentarne kontrole usmerene na kontrolu izveštaja koje izvršna vlast podnosi parlamentu o trošenju javnih sredstava i na izveštavanju o zakonitosti poslovanja



izvršnih organa, kao i o ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti prikupljanja i trošenja javnih finansijskih sredstava. U većini zemalja DRI je uspostavljena posebnim zakonom, a u nekim zemljama i ustavom tih zemalja, kojima je obezbeđen neophodni stepen nezavisnosti za efikasnu kontrolu javnog sektora.

Bez obzira na različite organizacione strukture (odbor, pravosudno telo ili glavni državni revizor), različite nazive i različite stepene nadležnosti, zajedničko za sve DRI u svetu je da predstavljaju instrument parlamentarne kontrole i svojim aktivnostima doprinose efektivnijoj parlamentarnoj kontroli izvršne vlasti.

2. Pravni okvir za uspostavljanje državne revizije u Srbiji

Pravni okvir za uspostavljanje državne revizije u Srbiji čine Ustav Republike Srbije, Zakon o Državnoj revizorskoj instituciji, Zakon o budžetskom sistemu i odgovarajuća podzakonska akta. Ustavom Republike Srbije definisana je uloga i položaj državne revizije u Srbiji. Odredbama člana 96. Ustava Republike Srbije uređeno je da je DRI najviši državni organ revizije javnih sredstava u Republici Srbiji, samostalna je i podleže nadzoru Narodne skupštine, kojoj i odgovara za svoj rad. Takođe je navedeno da se o DRI donosi poseban zakon, čime je postavljen temelj nezavisnosti državne revizije u Srbiji u skladu sa osnovnim postulatima Limske deklaracije. Propisano je takođe da izvršavanje svih budžeta kontroliše DRI, a Narodna skupština razmatra predlog završnog računa budžeta po pribavljenom mišljenju DRI.

Zakonom o Državnoj revizorskoj instituciji, DRI je definisana kao najviši državni organ revizije javnih sredstava u Republici, koja za obavljanje poslova iz svoje nadležnosti odgovara Narodnoj skupštini Republike Srbije. Ovim zakonom uređena su pitanja nadležnosti DRI, njene organizacije i sastava, procesa izvođenja revizije, načina izveštavanja i druga pitanja značajna za njen rad, kao i prava i obaveze subjekata revizije. Državna revizorska institucija obavlja svoju revizionu nadležnost u skladu sa propisima i opšteprihvaćenim načelima i pravilima revizije (INTOSAI okvir profesionalnih standarda i smernica).

Državna revizija je u Srbiji formalno uspostavljena 2007. godine, izborom članova Saveta Institucije. Suštinsko uspostavljanje državne revizije u Srbiji izvršeno je 2009. godine, kada je i sprovedena prva revizija završnog računa budžeta Republike Srbije za 2008. godinu, a izveštaj o toj reviziji predat Narodnoj skupštini Srbije javno na konferenciji za štampu, uz prisustvo predstavnika Evropske unije, UNDP-a, OEBS-a i kancelarije generalnog revizora Norveške i Slovenije, čime je ispunjen i jedan od bitnih uslova za priključenje Srbije Evropskoj uniji.

3. Profesionalni okvir državne revizije u Srbiji

Državna revizorska institucija Srbije obavlja revizionu nadležnost u skladu sa opšteprihvaćenim načelima i pravilima revizije – INTOSAI okvirom profesionalnih standarda i smernica za reviziju javnog sektora, čiji je punopravni član postala 2008. godine. INTOSAI je profesionalna organizacija vrhovnih revizorskih institucija u zemljama koje pripadaju Ujedinjenim nacijama; autonomna je, nezavisna i nepolitička organizacija – udruženje organizacija koje se bave eksternom državnim revizijom; pruža institucionalni okvir vrhovnim revizorskim institucijama za unapređenje razvoja i prenošenje znanja, globalno unapređenje državne revizije i jačanje profesionalnih kapaciteta, položaja i uticaja vrhovnih revizorskih institucija – članica.

Za evropske članice INTOSAI-a, 1989. godine osnovana je EUROSAI – *Evropska organizacija vrhovnih revizorskih institucija*, koja trenutno povezuje 50 vrhovnih revizorskih institucija Evrope (DRI 49 evropskih država i Evropski računski sud), čiji je član DRI Srbije postala 2009. godine. U cilju održavanja politike „otvorenih vrata“ i proširenja članstva EU na nove države potencijalne kandidate, formirana je Mreža vrhovnih revizorskih institucija za članice koje se pripremaju za pridruživanje EU, čiji član je DRI Srbije postala 2010. godine

4. Revizija javnog sektora

Revizija javnog sektora, kao poseban vid aktivnosti parlamentarne kontrole, usmerena je na kontrolu izveštaja koje izvršna vlast podnosi parlamentu o trošenju javnih sredstava i upravljanju javnom imovinom, zatim na zakonitosti rada tih



organa, kao i na ekonomičnost, efikasnost i efektivnost prikupljanja i trošenja finansijskih javnih sredstava i upravljanju javnom imovinom i obavezama, koje su u nadležnosti državnih organa i institucija.

Revizija finansijskih izveštaja i revizija usklađenosti poslovanja s propisima se u praksi preklapaju, s obzirom da u reviziji javnog sektora skoro nije moguće obaviti kvalitetnu finansijsku reviziju bez revizije usklađenosti, zbog specifičnosti kako predmeta revizije, tako i subjekata revizije čije je poslovanje uređeno mnogobrojnim propisima. Skoro u svim zemljama DRI obavljaju finansijsku reviziju, veliki broj primenjuje integrisan princip finansijske revizije i revizije pravilnosti poslovanja, dok manji broj vrši reviziju svrsishodnosti.

Revizija svrsishodnosti je novijeg datuma i mnoge zemlje još uvek ne sprovode ovu vrstu revizije. Međutim, u nekim zemljama DRI sprovode samo reviziju svrsishodnosti, kao što je slučaj u Sjedinjenim Američkim Državama, u kojoj je Kancelarija za odgovornu vlast (GAO) od 1970. godine potpuno napustila koncept finansijske revizije i od tada obavlja samo reviziju svrsishodnosti za potrebe Kongresa SAD. Državna revizorska institucija Srbije je 2013. godine započela sprovođenje revizije svrsishodnosti.

4.1 Postupak revizije javnog sektora

Revizija javnog sektora nije ograničena samo na sprovođenje revizija, već obuhvata široko polje aktivnosti koje se odnose

Prema cilju, revizije javnog sektora mogu se svrstati u tri osnovne grupe:

- revizija finansijskih izveštaja (eng. *financial audit*);
- revizija usklađenosti poslovanja s propisima (eng. *compliance audit*);
- revizija svrsishodnosti (eng. *performance audit*).

i na druge zadatke povezane sa revizijom, a koje su vezane za jačanje odgovornosti nosilaca javnih funkcija i drugih odgovornih lica za raspolaganje javnim sredstvima, pomoć pri uvođenju i poboljšanju sistema unutrašnje kontrole kod subjekata javnog sektora, otkrivanje prevara, pojava korupcije u javnom sektoru itd.

Osnovni cilj svake revizije jeste da se uz najmanje troškove i na efikasan način obezbede dovoljni, odgovarajući i pouzdani reviziono dokazi za izražavanje mišljenja o predmetu revizije. Mišljenje se odnosi na predmet revizije i zavisi od zakonskih obaveza i nadležnosti DRI, kao i od ciljeva i vrste revizije.

Postupak revizije javnog sektora, bez obzira na vrstu revizije, predstavlja niz aktivnosti koje uključuju planiranje, izvođenje i izveštavanje o predmetu revizije. Postupak revizije javnog sektora sprovodi se u skladu sa važećim propisima konkretne zemlje i uz primenu opšteprihvaćenih standarda revizije javnog sektora. U većini evropskih zemalja, kao i u Srbiji, prihvaćeni su i primenjuju se Međunarodni standardi vrhovnih revizorskih institucija (ISSAI).

4.2 Izveštavanje

Obaveza revizora je da nakon sprovedenog postupka revizije sastavi izveštaj o reviziji u pisanom obliku. Sadržaj revizorskog izveštaja treba da bude razumljiv, ne treba da sadrži nejasnoće ili nedoumice, treba da obuhvati samo informacije koje su potkrepljene stručnim i relevantnim revizijskim dokazima, kao i da bude nezavisan, objektivan, pravičan i konstruktivan. Izveštaj o reviziji obavezno sadrži i mišljenje revizora o predmetu revizije. U suštini, „mišljenje“ revizora je zaključak o rezultatu revizije regularnosti (finansijske revizije), odnosno revizije učinka ili svrsishodnosti i obično se daje u formi koje propisuju standardi revizije za javni sektor (ISSAI 400).



Zbog specifičnosti izvođenja revizije i samog predmeta revizije, izveštaji o reviziji regularnosti i o reviziji svrsishodnosti vrlo često obuhvataju duži period ili više ciklusa izveštavanja, kao i relevantne i specifične elemente obelodanjivanja.

Bez obzira na vrstu, osnovni cilj svake revizije jeste da se uz najmanje troškove i na efikasan način dobiju dovoljni, odgovarajući i pouzdani revizijski dokazi za davanje mišljenja o predmetu revizije.

U zavisnosti od razloga za modifikaciju mišljenja, njegova forma može biti različita. U zemljama u kojima DRI imaju sudska ovlašćenja, moguće je izricanje mera za otkrivene neregularnosti.

5. Doprinos DRI efikasnoj parlamentarnoj kontroli

Revizija javnog sektora koju sprovode DRI predstavlja važan faktor od uticaja na poboljšanje života građana i na dobro upravljanje javnim resursima. Objavljivanjem izveštaja o reviziji povećava se poverenje građana da izvršna vlast odgovorno upravlja javnim resursima. Nezavisna, efektivna i kredibilna DRI je, stoga, ključna komponenta demokratskog sistema, u kojem su odgovornost, transparentnost i integritet nezaobilazni delovi stabilne demokratije.

Državna revizorska institucija ima dodatnu odgovornost da stalnim delovanjem u javnom interesu dokazuje svoj značaj građanima, parlamentu i drugim zainteresovanim stranama, davanjem adekvatnih odgovora na izazove sa kojima se suočavaju građani, na očekivanja raznih zainteresovanih strana, ukazivanjem na rizike koji se pojavljuju, kao i na promenljiva okruženja u kojima se revizije obavljaju. Važno je takođe to što DRI imaju značajan i efektivan dijalog sa zainteresovanim stranama o tome kako njihov rad utiče na unapređenje javnog sektora, što omogućava da DRI bude kredibilan izvor nezavisnog i objektivnog uvida, dajući podršku korisnim promenama u javnom sektoru.

Redovna i delotvorna saradnja između parlamenata i DRI je od presudne važnosti za parlamentarnu kontrolu izvršne vlasti i za dobrobit građana. Međusobni odnos parlamenta i DRI svake zemlje zasniva se na lancu odgovornosti, u kome je DRI sredstvo kojim parlament nadzire vladu i javnu upravu. S druge strane, da bi izveštaji o reviziji imali efekta, DRI se oslanja na sposobnost parlamenta da na osnovu tih izveštaja preduzima korake i da traži od vlade da položi račune o tome kako troši javna sredstva.

U svim zemljama sveta, bez obzira na njihovu organizacionu formu i službeni položaj u državnom sistemu, DRI uvažavaju neophodnost garancije vlastite nezavisnosti, uz istovremeno nastojanje da obezbede odgovarajuću zainteresovanost parlamenata za rezultate revizija, što je jedna od ključnih pretpostavki za obezbeđivanje korektivnog delovanja u vezi sa nedostacima uočenim u postupku revizije.

Prema međunarodnim standardima revizije, mišljenje revizora za finansijsku reviziju, može biti:

- *nemodifikovano mišljenje* (mišljenje bez rezerve – pozitivno mišljenje);
- *modifikovano mišljenje*.

6. Efekti rada DRI Srbije od osnivanja do danas

Kao najviši državni organ revizije javnih sredstava u Republici Srbiji, DRI za svoj rad odgovara i podleže nadzoru Narodne skupštine. Državna revizorska institucija obavlja eksternu reviziju javnog sektora i predstavlja jednu od ključnih karika u sistemu finansijske odgovornosti u Republici Srbiji.

Zakonom o Državnoj revizorskoj instituciji propisana je vrlo široka nadležnost Institucije kako u pogledu subjekata revizije, tako i u pogledu predmeta revizije. Reviziji podležu sva primanja i izdaci u skladu sa propisima o budžetskom sistemu, finansijski izveštaji, finansijske transakcije, obračuni, analize i druge evidencije i informacije subjekata revizije. Predmet revizije je i pravilnost poslovanja subjekta revizije u skladu sa zakonom, kao i svrsishodnost raspolaganja javnim sredstvima, sistem finansijskog upravljanja i kontrole, sistem internih kontrola i interna revizija.



Državna revizorska institucija ima važnu ulogu u jačanju odgovornosti nosilaca javnih funkcija kroz obavljanje revizija, izveštavanje, davanje preporuka i isticanje dobrih praksi, čime doprinosi efektivnijoj parlamentarnoj kontroli i dobrom upravljanju u javnom sektoru. Izveštaji DRI pružaju Narodnoj skupštini osnov za efikasnu kontrolu i nadzor nad trošenjem javnih sredstava, a saradnja Narodne skupštine i DRI treba da doprinese permanentnom jačanju svesti i odgovornosti korisnika javnih sredstava.

Mera uticaja DRI na poboljšanje života građana zavisi od toga da li se ostvaruje sledeće:

- jača odgovornost, transparentnost i integritet državnih organa i entiteta iz javnog sektora;
- svojim aktivnostima pokazuje stalni značaj građanima, parlamentu i drugim zainteresovanim stranama; i
- ličnim primerom DRI predstavlja uzornu instituciju.

Izveštaji o sprovedenim revizijama dostavljaju se subjektu revizije, pređašnjem odgovornom licu u subjektu revizije i Narodnoj skupštini, odnosno skupštini jedinice lokalne vlasti, a objavljuju se i na sajtu DRI, čime je obezbeđena potpuna transparentnost izveštavanja.

Državna revizorska institucija samostalno, u zakonom propisanom okviru, odlučuje o subjektima revizije, predmetu, obimu i vrsti revizije, pri čemu Program revizije obavezno svake godine obuhvata određene subjekte revizije. Sa porastom broja zaposlenih u DRI, rastao je i obuhvat revizije, a efekti rada mereni brojem subjekata obuhvaćenih revizijom i brojem izdatih izveštaja su se povećavali, tako da je za period od 2009–2014. godine izdato ukupno 267 izveštaja o sprovedenim revizijama (nisu uračunati izveštaji o reviziji sastavnih delova entiteta). Kod svih revidiranih korisnika, na osnovu prikupljenih dovoljnih, pouzdanih i relevantnih dokaza, izraženo je odgovarajuće mišljenje o finansijskim izveštajima, pri čemu je u najvećem broju slučajeva (80,5%) izraženo mišljenje sa rezervom.

6.1 *Preduzete mere po revizionim nalazima*

Uz konačni izveštaj o reviziji, subjektima revizije dostavlja se i pisani zahtev da u roku od 30 do 90 dana otklone otkrivene nepravilnosti ili nesvrishodnosti koje nisu otklonjene u toku obavljanja revizije i da podnesu odazivni izveštaj o otklanjanju istih. Ocena verodostojnosti odazivnog izveštaja sprovodi se po propisanom postupku, a u slučaju negativne ocene verodostojnosti odazivnog izveštaja, vrši se procena težine kršenja obaveze dobrog poslovanja, i kada se oceni da je posredi teško kršenje obaveze dobrog poslovanja, podnosi se zahtev nadležnom organu za razrešenje dužnosti odgovornog lica u subjektu revizije. U većini sprovedenih revizija u navedenom periodu, utvrđene su nepravilnosti ili nesvrishodnosti za čije otklanjanje je data 2 341 preporuka subjektima revizije, pri čemu se svake godine broj preporuka povećavao.

Pored davanja preporuka za otklanjanje utvrđenih nepravilnosti, propisana je obaveza DRI da podnese zahtev za pokretanje prekršajnog postupka, odnosno krivičnu prijavu nadležnom organu, ako u postupku revizije otkrije materijalno značajne radnje koje ukazuju na postojanje elemenata prekršaja, odnosno krivičnog dela. Ova zakonska obaveza u suprotnosti je sa prirodom revizije, što dokazuje i praksa drugih zemalja, u kojima se prema međunarodnim standardima revizije obavštavaju nadležni koji preduzimaju mere iz svoje nadležnosti.

Državna revizorska institucija je nadležnim organima podnela ukupno 711 prijava protiv 871 odgovornog lica u revidiranim subjektima. Od navedenog ukupnog broja podnetih prijava, 574 odnosi se na zahteve za pokretanje prekršajnog postupka, 75 prijava na privredne prestupe i 62 krivične prijave. Prema raspoloživim podacima do sačinjavanja ovog rada, po podnetim navedenim prijavama DRI, nadležni pravosudni organi doneli su 79 pravosnažnih presuda, od toga 70 osuđujućih, 4 oslobađajuće presude, a 5 postupaka po prijavama je obustavljeno.



U skladu sa propisima, DRI izveštava Narodnu skupštinu podnošenjem:

- godišnjeg izveštaja o svom radu (do 31. marta tekuće godine za prethodnu godinu);
- posebnih izveštaja u toku godine;
- izveštaja o reviziji završnog računa budžeta Republike, završnih računa finansijskih planova organizacija obaveznog socijalnog osiguranja i konsolidovanih finansijskih izveštaja Republike.

Narodna skupština i Državna revizorska institucija

Revizija se mora sprovesti jednom godišnje (ovo se odnosi samo na reviziju budžeta RS, Narodne banke Srbije i fondove socijalnog osiguranja), dok se revizija ostalih korisnika javnih sredstava kao što su: javna preduzeća, jedinice lokalne samouprave i drugih korisnika javnih sredstava obavlja prema Programu revizije, a ne svake godine, jer nema kapaciteta za reviziju 12 000 korisnika javnih usluga. Nacrt i predlog izveštaja su poverljivi, a konačan izveštaj se javno objavljuje na sajtu DRI i dostavlja se Narodnoj skupštini i subjektu revizije. U skladu sa zakonom i Poslovníkom, rad DRI je javan i jednom godišnje ona podnosi Skupštini Republike Srbije izveštaj o svom radu. Međunarodnim standardom je određeno da revizorski izveštaji treba da budu dostupni najširoj javnosti.

Subjekti revizije su: direktni i indirektni korisnici budžetskih sredstava Republike, teritorijalnih autonomija i lokalnih vlasti, u skladu sa propisima kojima se uređuju budžetski sistem i sistem javnih prihoda i rashoda, pravna i fizička lica koja primaju od Republike donacije i druga bespovratna davanja ili garancije, subjekti koji se bave prihvatanjem, čuvanjem, davanjem i korišćenjem javnih rezervi, političke stranke u skladu sa zakonom kojim se uređuje finansiranje političkih stranaka, korisnici sredstava EU, donacija i pomoći međunarodnih organizacija i drugi.

Postoje značajne razlike u stepenu u kojem su parlamenti uključeni u rad VRI. Parlamenti mogu da predlože pitanja koja smatraju da treba istražiti od strane glavnog revizora, a u nekim slučajevima aktivno podstiču revizije podnošenjem predloga. Iako su u određenom broju država članica VRI obavezne da ispune takve zahteve, češći slučaj je da VRI imaju formalno pravo da odluče da li da ispune takve zahteve. U većini parlamenata, izveštaj revizije razmatra se na sednici nadležnog odbora. Odnos između VRI i parlamenta, pored redovnog izveštavanja, podrazumeva dostavljanje izveštaja o revizorskim nalazima bilo kada na zahtev parlamenta.

Željko Popdimitrovski

Mlađi savetnik u Sektoru za zakonodavstvo Narodne skupštine Republike Srbije

Zaključak

Kako je kontrolna funkcija parlamenta u savremenim uslovima postala veoma značajna, to je i uloga vrhovne revizorske institucije u sprovođenju efikasne parlamentarne kontrole postajala sve značajnija, kako u zemljama sa razvijenom tržišnom privredom i institucijama demokratskog parlamentarnog sistema, tako i u zemljama tranzicije, kao što je Srbija.

Državna revizorska institucija, kao nezavisno parlamentarno telo i moćan instrument parlamentarne kontrole, pruža značajnu podršku parlamentu u realizaciji njegovih kontrolnih ustavom utvrđenih funkcija nad radom izvršne vlasti. Nedvosmisleno se može zaključiti da Državna revizorska institucija svojim sveukupnim aktivnostima doprinosi efikasnosti parlamentarnoj kontroli, koja u znatnoj meri obezbeđuje unapređivanje učinka izvršnih vlasti, veću odgovornost u trošenju javnih sredstava i upravljanju javnom imovinom za dobrobit svih građana.



II NARODNA SKUPŠTINA I NEZAVISNI DRŽAVNI ORGANI

Suštinska funkcija vrhovne revizorske institucije je da podržava i promoviše javnu odgovornost. Svojim objektivnim, nezavisnim i pravovremenim izveštajima o pravilnosti i zakonitosti trošenja sredstava poreskih obveznika, Državna revizorska institucija sa jedne strane zadovoljava potrebu parlamenta, poreskih obveznika i drugih zainteresovanih strana za objektivnim, nezavisnim i pravovremenim informacijama, a sa druge strane utiče na jačanje odgovornosti izvršne vlasti u trošenju javnih sredstava i upravljanju javnim dobrima, čime značajno utiče i na ostvarivanje stabilnosti finansijskog sistema zemlje.

Još jedan od zaključaka je da, nakon dužeg perioda nepostojanja kontrole trošenja javnih sredstava u Srbiji, uspostavljanje DRI i njene dosadašnje aktivnosti, u znatnoj meri su doprineli efikasnijoj parlamentarnoj kontroli izvršne vlasti u trošenju javnih sredstava i upravljanju javnom imovinom i obavezama.



C. ZAŠTITNIK GRAĐANA

SARADNJA OMBUDSMANA I PARLAMENTA: KOMPARATIVNI MODELI I DOMAĆA PRAKSA

Andrijana Jovanović

master

Fakultet političkih nauka, Univerzitet u Beogradu

1. Opšte karakteristike institucije ombudsmana

Institucija ombudsmana, kao poseban oblik kontrole uprave, neposredno je povezana sa idejom ostvarivanja i zaštite ljudskih prava. Zbog toga se ombudsman danas najčešće definiše kao zaštitnik prava građana (Jovanović i Rapajić, 2011). Potreba za zaštitom ljudskih prava, ali i potreba za novim „spoljnjim“ oblicima kontrole i nadzora uprave, u skladu sa

„Zaštitnik građana je nezavisan državni organ koji štiti prava građana i kontroliše rad organa državne uprave, organa nadležnog za pravnu zaštitu imovinskih prava i interesa Republike Srbije, kao i drugih organa i organizacija, preduzeća i ustanova kojima su poverena javna ovlašćenja. Zaštitnik građana nije ovlašćen da kontroliše rad Narodne skupštine, predsednika Republike, Vlade, Ustavnog suda, sudova i javnih tužilaštava. Zaštitnika građana bira i razrešava Narodna skupština u skladu sa Ustavom i zakonom. Zaštitnik građana za svoj rad odgovara Narodnoj skupštini. Zaštitnik građana uživa imunitet kao narodni poslanik. O imunitetu zaštitnika građana odlučuje Narodna skupština. O zaštitniku građana se donosi zakon“

(Ustav Republike Srbije, 2006).

savremenim konceptom države blagostanja, u kojoj čovek zauzima centralno mesto, nametnulo je potrebu da se pronađu novi mehanizmi zaštite ljudskih prava, pre svega od nezakonitog i nepravog rada organâ uprave. Vreme je pokazalo da je upravo ombudsman ta institucija (Lilić, 2010).

Ono što je zajedničko za sve institucije ombudsmana u svetu, bez obzira na način izbora, je da je to organ tj. telo koje „nema zube“. Preporuke koje donosi ombudsman ukazuju na koji način organ treba da postupi kako bi otklonio posledice lošeg postupanja, uzimajući u obzir i danas u pravu nedovoljno određene sociološke pojmove pravde i pravičnosti (Milenković, 2013). Njegova snaga zato ne proističe iz njegovog pravnog, već pre svega moralnog autoriteta. To ne znači da se kroz druge nadležnosti ombudsmana ne može efikasno izbeći ovaj nedostatak, na primer, kroz mogućnost da ombudsman otvori parlamentarnu raspravu koja za cilj ima utvrđivanje odgovornosti funkcionera javne vlasti (Milenković, 2013). Međutim, u zemljama u kojima su demokratski standardi niski postoje snažni otpori za istinsko prihvatanje i podršku borbi ombudsmana za zaštitu ljudskih prava. Ipak, uporedno-pravno iskustvo i praksa pokazuju da vremenom ombudsman postaje kredibilna institucija, čije preporuke i mišljenja dobijaju na značaju i koja se najčešće poštuju. Njegova delotvornost proizilazi, pre svega, iz njegove mogućnosti da, na osnovu svog izveštaja parlamentu, pažnju javnosti i parlamenta skrene na žalbe građana (Milenković, 2010). Njegovo pravo da se obraća javnosti je njegovo najsnažnije oružje iz kojeg u

značajnoj meri proizilazi realna moć institucije. Sama svest o nadzoru ombudsmana ostvaruje pozitivan uticaj na ceo upravni sistem, čineći ga podložnim javnosti rada i pravdi (Wade, 1982).

2. Odnos parlamenta prema ombudsmanu – garancije nezavisnosti i izbor

U Srbiji, praksa uvođenja nezavisnih institucija, pa i institucije ombudsmana, započinje tek sa reformom pravnog sistema nakon demokratskih promena 2000. godine (Davinić, 2011). Zakon o zaštitniku građana u



Srbiji donet je tek 2005. godine, a na izbor prvog ombudsmana od strane Narodne skupštine Republike Srbije čekalo se do jula 2007. godine. Ustav iz 2006. godine je instituciju ombudsmana – zaštitnika građana podigao na ustavni nivo.

Zakonom o zaštitniku građana, najpre su utvrđeni osnovni pojmovi i garancije nezavisnosti. Zaštitnik građana u Srbiji je nezavisan državni organ koji štiti prava građana i kontroliše rad organa državne uprave, i stara se za zaštitu i unapređenje ljudskih i manjinskih sloboda i prava. Zaštitnik građana je samostalan u obavljanju poslova utvrđenih ovim zakonom i niko nema pravo da utiče na njegov rad i postupanje. Zaštitnik građana za svoj rad odgovara Narodnoj skupštini (Zakon o zaštitniku građana, 2005). Zaštitnika građana bira Skupština kvalifikovanom većinom, odnosno većinom glasova svih narodnih poslanika, na predlog odbora nadležnog za ustavna pitanja (Zakon o zaštitniku građana, 2005). Da bi se izbegla „inflacija“ posebnih ombudsmana koji bi štitili samo posebne kategorije građana odnosno tzv. ranjivih društvenih grupa, Zakonom je predviđeno da Zaštitnik građana ima četiri zamenika koji mu pomažu u obavljanju poslova utvrđenih ovim zakonom. Zaštitnik građana i zamenik Zaštitnika građana ne mogu biti članovi političkih stranaka (Milenković, 2013).

3. Uzajamni odnos parlamenta i ombudsmana – institut zakonodavne inicijative

Ombudsman, kao organ koji po prirodi svoje funkcije obavlja neposrednu kontrolu primene prava, ima pravo aktivno da učestvuje u fazi kreiranja tj. stvaranja prava i to na osnovu svog konkretnog iskustva u primeni prava (Radinović, 2001). U tom smislu, ombudsman gotovo svuda prema pravnom propisu, ili prema praksi, ima pravo zakonodavne inicijative. Pravo zakonodavne inicijative ombudsmana u nekim zakonodavstvima ima opšti karakter i nije ograničeno na neku određenu pravnu oblast, dok u drugim, ovo pravo se ograničava na oblasti koje se odnose na ombudsmanovu nadležnost (Petrov, 2013).

Svoje pravo zakonodavne inicijative Zaštitnik građana u Srbiji koristi pod dva kumulativno ispunjena uslova: kada je to neophodno da se tekst zakona ili predloga zakona izmeni ili dopuni kako bi se osiguralo potpuno i neometano ostvarivanje prava građana garantovanih Ustavom i drugim zakonima, propisima i opštim aktima, kao i kada drugi ovlašćeni predlagač, nadležan za konkretnu oblast (najčešće vlada), ne koristi svoju zakonodavnu inicijativu na način na koji se obezbeđuje poštovanje, ostvarivanje, zaštita i unapređenje prava građana, a preči šteta od odlaganja (Redovan godišnji izveštaj Zaštitnika građana za 2014. godinu, 2015).

Predlaganje amandmana i zakona Narodnoj skupštini poslednji je korak koji Zaštitnik građana preduzima, po pravilu tek kada oceni da ovlašćeni predlagač „prvog reda“ neće na osnovu inicijative, preporuke ili drugog predloga Zaštitnika građana, preduzeti potrebne korake u korist prava građana. Zbog toga se zakonodavna aktivnost Zaštitnika građana najčešće ogleda u upućivanju sadržajnih inicijativa organima državne uprave, čiji rad Zaštitnik građana kontroliše, da pripreme i predlože normative izmene. Tek izuzetno, Zaštitnik građana se zakonodavnim predlozima obraća neposredno samoj Narodnoj skupštini.

Tako je Zaštitnik građana u 2014. godini Vladi uputio 7 inicijativa za izmenu propisa, koje do kraja izveštajnog perioda Vlada nije usvojila. Zaštitnik građana je u januaru 2014. godine Narodnoj skupštini uputio amandman na Predlog zakona o opštem upravnom postupku. Kako je ovaj predlog zakona povučen iz skupštinske procedure, o amandmanu Zaštitnika građana nije se raspravljalo. Slično je i u prethodnim godinama, jer veći broj inicijativa za izmene i dopune zakona koje je Zaštitnik građana uputio Vladi i Narodnoj skupštini tokom 2012. i 2013. godine, kao i predlozi zakona u kojima su bile predložene izmene koje je inicirao Zaštitnik građana, nisu usvojeni do kraja izveštajnog perioda.

Izraženo u procentima, broj zakonskih inicijativa Zaštitnika građana od 2007. godine koje su prihvaćene iznosi 21,53%, nije prihvaćeno 50,72 %, a u proceduri je 27,75 %. Brojčano, taj odnos izgleda ovako (Zaštitnik građana, 2015):



Broj zakonskih i drugih inicijativa	209
Prihvaćene zakonske i druge inicijative	45
Neprihvaćene zakonske i druge inicijative	106
Zakonske i druge inicijative u proceduri	58

4. Značaj i mogućnosti za unapređenje odnosa ombudsmana i parlamenta

Rezultati istraga koje vrši Ombudsman i upoznavanje javnosti sa njima doprinose da u društvu jača odgovornost onih subjekata kojima je povereno vršenje vlasti. U tom smislu, institucija ombudsmana predstavlja važan faktor demokratizacije čitavog sistema i odnosa u društvu, tragajući za pravednim i pravičnim rešenjima.

Ombudsman, kroz institut zakonodavne inicijative, aktivno utiče kako na razvoj pravnog sistema, tako i na podizanje autoriteta prava i pravnog poretka. Ovakav pozitivan uticaj ombudsman ostvaruje prema parlamentu, podnoseći izveštaj o svojim aktivnostima, podacima o uočenim nedostacima u radu organa uprave, kao i predlozima za poboljšanje položaja građana u odnosu na organe uprave i javnosti uopšte, čime u stvari neposredno, ali i posredno utiče na jačanje ostalih institucija pravne države (Radinović, 2001). Vezanost ombudsmana za parlament ne samo što nije prepreka, već je nužna pretpostavka njegove samostalnosti. Preko parlamenta kao narodnog predstavništva uspostavlja se veza između građana i kontrolnih organa. Nezavisni organi, zamišljeni kao stručna tela, svojom vezom sa parlamentom pribavljaju za sebe najveći mogući autoritet u svakoj demokratiji (Petrov, 2010).

U svojoj kontrolnoj ulozi, Narodna skupština kroz odnos sa institucijom ombudsmana, u cilju jačanja sopstvenog kapaciteta, treba se više osloniti na svog, može se reći, tradicionalnog saveznika, kojeg neposredno bira i razrešava. Prema mnogobrojnim teorijskim shvatanjima, nezavisni organi tj. tela poput ombudsmana, nisu neprijatelji parlamenta, već parlamentarna izvršna tela preko kojih parlament upotpunjuje svoju nadzornu funkciju. Izvršne nadležnosti nezavisnih organa značajno upotpunjavaju mogućnost narodnih poslanika koji bez njih imaju samo moć reagovanja i ubeđivanja (Radojević, 2011). Nezavisni kontrolni organi su izvršna ruka parlamenta, preko kojih sam parlament obezbeđuje sprečavanje hegemonizma izvršne u odnosu na zakonodavnu vlast. Tako, nezavisni kontrolni organi posredno utiču na sprovođenje i kreiranje politika (Milenković, 2010). Zato, Narodna skupština, kroz svoje najznačajnije saveznike, treba da osluškuje primedbe nezavisnih organa, naročito u vezi sa postupkom pripreme i predlaganja zakona.

PITANJA ZA RASPRAVU

?	Zašto je važno da Zaštitnik građana bude nezavisan u svom radu, odnosno šta znači nezavisnost?
?	U kojim slučajevima Zaštitnik građana ima pravo zakonodavne inicijative?
?	Koliko je dinamika odnosa Zaštitnika građana i Narodne skupštine efikasna za zaštitu prava građana odnosno vršenje nadzorne uloge?



D. POVERENIK ZA ZAŠTITU RAVNOPRAVNOSTI

PARLAMENT I NEZAVISNI DRŽAVNI ORGANI: MOGUĆNOSTI ZA UNAPREĐENJE ODNOSA. ISKUSTVO POVERENIKA ZA ZAŠTITU RAVNOPRAVNOSTI

Ljiljana Lončar

pomoćnica poverenice za zaštitu ravnopravnosti

Uvod

Poverenik za zaštitu ravnopravnosti neguje partnerski odnos saradnje, razmene informacija i dvostrane komunikacije sa Narodnom skupštinom Republike Srbije, zasnovan na međusobnom razumevanju, uvažavanju i podršci, uzajamnom osnaživanju i građenju autoriteta. Saradnja sa Narodnom skupštinom od velike je važnosti za očuvanje nezavisnosti i efikasnosti rada Poverenika za zaštitu ravnopravnosti, a Poverenik svojom ekspertizom i saradnjom sa civilnim sektorom, Narodnoj skupštini pomaže u ostvarivanju nadzorne, zakonodavne i predstavničke funkcije (Narodna skupština RS, 2013).

Narodna skupština je u dosadašnjem radu svojim aktivnostima pokazala da se fenomen diskriminacije i mehanizmi borbe protiv diskriminacije sve više razumeju i da je odlučna da doprinese suzbijanju diskriminatornog ponašanja u društvu, s obzirom na mesto i ulogu koju ima u institucionalnom sistemu borbe protiv diskriminacije. Međutim, radi ostvarenja tog cilja potrebno je ostvariti neposredniju i intenzivniju kontinuiranu komunikaciju i saradnju ova dva tela, a godišnje izveštaje Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti moguće je bolje iskoristiti za prepoznavanje prioritetnih područja delovanja na planu suzbijanja diskriminacije, posebno sprovođenjem preporuka koje Poverenik upućuje organima javne vlasti i praćenjem njihove realizacije.

Narodna skupština Republike Srbije (u daljem tekstu: „Narodna skupština“) je usvajanjem Zakona o zabrani diskriminacije („Sl. glasnik RS“, 2009; u daljem tekstu: „ZZD“) osnivanjem Poverenika za zaštitu ravnopravnosti (u daljem tekstu: „Poverenik“) i izborom prve poverenice, učinila značajan korak u zaštiti diskriminisanih i ranjivih grupa u Srbiji i pokazala jasno opredeljenje za poštovanje ljudskih i manjinskih prava i dalji razvoj demokratije. Ovim okvirnim i osnovnim antidiskriminacionim zakonom koji je uveo opštu zabranu diskriminacije, Poverenik je ustanovljen kao centralan, nezavisan, samostalan i inkosan državni organ za borbu protiv svih oblika i vidova diskriminacije (Petrušić, 2012). Zakonska utemeljenost nezavisnosti i samostalnosti Poverenika podrazumeva njegovu organizacionu i funkcionalnu odvojenost od zakonodavne, sudske i izvršne vlasti, što ga svrstava u takozvanu „četvrtu granu vlasti“ zajedno sa Zaštitnikom građana, Poverenikom za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka ličnosti, Državnom revizorskom institucijom i Agencijom za borbu protiv korupcije.

U obavljanju svoje funkcije, Poverenik postupa isključivo u okviru Ustava, zakona, drugih propisa i opštih akata, kao i ratifikovanih međunarodnih ugovora i opšteprihvaćenih pravila međunarodnog prava. Garancije njegove nezavisnosti i samostalnosti pružaju i odredbe ZZD o izboru i razrešenju, mandatu, imunitetu, pravom statusu, ovlašćenjima i finansiranju. Strogi uslovi propisani za izbor i taksativno nabrojani razlozi za prestanak mandata i njegovo razrešenje, kao i imunitet koji uživa kao i narodni poslanici, obezbeđuju ovakav pravni položaj Poverenika. Od posebnog značaja je i ovlašćenje Poverenika da samostalno odlučuje, u skladu sa zakonom, o prijemu lica u radni odnos u stručnu službu koja mu pomaže u radu, da ima tri pomoćnika koje sam raspoređuje i da se finansijska sredstva za rad Poverenika, njegovih pomoćnika i njegove stručne službe, obezbeđuju u budžetu Republike Srbije, na predlog Poverenika.

Uprkos proklamovanoj samostalnosti, Poverenik se nalazi u specifičnom odnosu prema Narodnoj skupštini koja ga bira i razrešava, kojoj odgovara za svoj rad, a koja daje saglasnost ne samo na akte kojima uređuje organizaciju i rad njegove



stručne službe, već i na predlog budžeta ovog organa, dok se na zaposlene u stručnoj službi Poverenika shodno primenjuju propisi o radnim odnosima u državnim organima.

1. Iskustvo Poverenika za zaštitu ravnopravnosti

Poverenik nema ni naredbodavna ni represivna ovlašćenja, niti odlučuje o pravima i obavezama pravnih subjekata, već svoju zakonsku ulogu ostvaruje izdavanjem preporuka, opomena, upozorenja, izveštajima, zakonodavnim inicijativama i dr. (Petrušić, Krstić i Marinković, 2014). Samim tim, od ključnog je značaja očuvanje njegovog autoriteta, kredibiliteta i poverenja koje uživa u društvu da bi valjano mogao obavljati zakonom poverene nadležnosti.

Odnos Poverenika i Narodne skupštine definisan je pre svega njegovom pravnom prirodom. Poverenik je državni organ ombudsmanskog tipa, isključivo nadležan da štiti samo jedno ljudsko pravo – pravo na ravnopravnost. On je u suštini organ parlamenta, jer mu pomaže da obavlja parlamentarni nadzor i kontrolu u materiji zaštite ravnopravnosti, ali je i svojevrsni „organ javnosti“, odnosno civilnog društva, čiji je i sam deo.

Povereniku za zaštitu ravnopravnosti ZZD poverava dvojaku funkciju: u sprečavanju i zaštiti od diskriminacije i u ostvarivanju i unapređivanju ravnopravnosti. U okviru dela nadležnosti koje se odnose na praćenje stanja u oblasti zaštite ravnopravnosti, Poverenik podnosi godišnji izveštaj Narodnoj skupštini o stanju u oblasti zaštite ravnopravnosti, koji sadrži ocenu rada organa javne vlasti, pružalaca usluga i drugih lica, uočene propuste i preporuke za njihovo otklanjanje. Ako postoje naročito važni razlozi, Poverenik može samoinicijativno ili na zahtev Narodne skupštine da podnese i poseban izveštaj, a posebno u slučajevima učestale višestruke diskriminacije, diskriminacije koja dolazi od organa javne vlasti i teških oblika diskriminacije. U svom dosadašnjem radu, Poverenik je Narodnoj skupštini podneo tri posebna izveštaja o diskriminaciji osoba sa invaliditetom, dece i žena.

Praksa razmatranja godišnjih izveštaja Poverenika se iz godine u godinu unapređuje, jer postoji značajan napredak u komunikaciji između Poverenika i Narodne skupštine, kao i podrška da se opšte preporuke Poverenika, čije

bi sprovođenje doprinelo učinkovitijem i delotvornijem sprečavanju i suzbijanju diskriminacije, što efikasnije realizuju. Prilikom razmatranja izveštaja Poverenika za 2012. godinu, Narodna skupština nije samo konstatovala stanje u oblasti zaštite od diskriminacije, već je istakla da će u obavljanju zakonodavne i kontrolne funkcije Vlade doprinosti ostvarivanju i zaštiti ravnopravnosti i sprečavanju diskriminacije, kao i da će poštovati preporuke Poverenika upućene Narodnoj skupštini, u cilju obezbeđenja ravnomerne zastupljenosti polova. Uvažavajući date preporuke, Narodna skupština se obavezala na preduzimanje konkretnih mera za njihovu realizaciju, kao što su mere u cilju obezbeđivanja ravnomerne zastupljenosti manje zastupljenog pola u sastavu svih delegacija Narodne skupštine u međunarodnim parlamentarnim institucijama, kao i u sastavu svih odbora Narodne skupštine (Petrušić, 2013).

Takođe, Narodna skupština pozvala je Vladu Republike Srbije i nadležne državne organe da preduzmu neophodne mere u cilju što potpunije realizacije preporuka Poverenika, a naročito onih koje se odnose na višestruku diskriminaciju, i ukazala na neophodnost da unaprede saradnju sa Poverenikom u postupku pripreme nacrtu zakona i drugih propisa koji se tiču zabrane diskriminacije. Narodna skupština je, uvažavajući preporuke i misljenja Poverenika, i sama prepoznala značaj unapređenja zakonodavnog procesa u Srbiji, donošenjem Rezolucije Narodne skupštine o zakonodavnoj politici, u kojoj je, između ostalog, istakla značaj jačanja vladavine prava i obezbeđivanja potpune pravne sigurnosti i zaštite ljudskih i manjinskih prava i osnovnih sloboda „uz poštovanje principa rodne ravnopravnosti i uzimanja u obzira efekata zakona i drugih propisa na žene i muškarce“ („Sl. glasnik RS“, 2013).

I pored ovako jasne podrške Narodne skupštine, nastavlja se trend iz ranijih godina da se preporuke opšteg karaktera, koje se odnose na preduzimanje mera za suzbijanje diskriminacije i unapređenje ravnopravnosti, ne sprovode ili se samo delimično sprovode, za razliku od preporuka koje se odnose na konkretne slučajeve diskriminacije (Petrušić, 2015).



Međusobna interakcija i razmena informacija između ova dva organa pomaže da se njihova saradnja produbi i poboljša razumevanje njihovih uloga. Primetna je tendencija povećanja broja javnih slušanja, rasprava, konferencija, okruglih stolova i drugih skupova u Narodnoj skupštini, posvećenih pitanjima od značaja za unapređenje položaja pojedinih marginalizovanih grupa kao što su žene, Romi, osobe sa invaliditetom, deca, LGBT osobe itd. Takođe, sve češće se organizuju i stručni skupovi posvećeni unapređenju odnosa i saradnje između nezavisnih tela, uključujući i Poverenika, i parlamenta. Kao rezultat *Twinning* projekta Narodne skupštine Republike Srbije i Parlamenta Grčke „Jačanje kapaciteta Narodne skupštine u procesu evropskih integracija“, u kome su aktivno učestvovali i zaposleni u stručnoj službi Poverenika, doneto je više zaključaka i preporuka za unapređenje saradnje kroz poboljšanje međusobne komunikacije, razmatranja ne samo redovnih godišnjih, već i posebnih izveštaja nezavisnih državnih organa, uspostavljanje jasnih procedura saradnje i razmatranje i usvajanje najboljih praksi iz zemalja EU. Akcenat je stavljen na postupak podnošenja i razmatranja posebnih izveštaja nezavisnih državnih organa, uspostavljanje bolje formalne i operativno-tehničke komunikacije, kao i na unapređenje procedura praćenja sprovođenja preporuka nezavisnih tela.

Rad Poverenika i ispunjavanje njegovih zakonom poverenih nadležnosti na planu suzbijanja i zaštite od diskriminacije, u velikoj meri zavisi od njegove dostupnosti svim građanima i građankama Srbije. Zbog toga se u više navrata obraćao Narodnoj skupštini radi obezbeđenja odgovarajućeg poslovnog prostora, i dobio podršku za formiranje regionalnih kancelarija i podizanje prostornih kapaciteta za svoj rad. Zahvaljujući tome, Poverenik je otvorio prvu regionalnu kancelariju u Novom Pazaru, čime je stanovnicima tog regiona olakšan pristup Povereniku. Međutim, pitanje adekvatnog poslovnog prostora, i pored ponovljenih zaključaka i preporuka Narodne skupštine da se to pitanje reši, ostaje otvoreno i sve više otežava rad i razvoj njegove stručne službe, predstavljajući najznačajnije ograničenje u radu koje dovodi u pitanje efikasno i delotvorno ispunjavanje funkcije Poverenika.

Zaključak

Prostor za unapređenje saradnje ova dva organa svakako postoji. Poželjno je ustanoviti redovne kontakte i bolji protok informacija između ova dva tela određivanjem stalnih kontakt osoba za saradnju i izvestilaca za izveštaje; pripremiti i distribuirati informativne materijale o ulozima i zadacima oba tela; obezbediti često ažuriranje informacija o radu i delovanju drugog organa; blagovremeno uključiti Poverenika u proceduru izrade zakona; format godišnjeg i posebnih izveštaja standardizovati i prilagoditi korisnicima tj. učiniti ih konciznijim i lakšim za čitanje; u sažecima izveštaja fokusirati se na prioritetna pitanja isticanjem ključnih preporuka; u zaključcima o godišnjim izveštajima jasno navesti ko je nadležan za njihovo sprovođenje i koji su kriterijumi i rokovi za njihovu realizaciju; na rasprave o podnetim izveštajima na skupštinskim odborima pozivati i organe zadužene za realizaciju preporuka; godišnje izveštaje Poverenika blagovremeno razmatrati, usmeravati raspravu na plenumu na ključna pitanja i koristiti ih u daljem radu. Naročito je značajno uspostaviti sistem praćenja izvršenja preporuka Poverenika putem kvartalnih izveštaja koje bi organi izvršne vlasti podnosili Narodnoj skupštini, a pre svega obezbediti odgovarajuće materijalne i ljudske resurse za rad ovog nezavisnog tela (OEBS, 2010).

Očuvanje i dalje unapređenje međusobnog odnosa Poverenika za zaštitu ravnopravnosti i Narodne skupštine zajednička je odgovornost i obaveza oba tela, a njihov udruženi rad i postupanje radi stvaranja ravnopravnog društva jednakih, u stalnom je fokusu javnosti. Zato i najmanji propust koji se može percipirati kao narušavanje odnosa saradnje ravnopravnih partnera, čiji rad doprinosi unapređenju ostvarivanja zakonom poverenih funkcija i kvalitetnijem i efikasnijem radu oba organa, dovodi do nesagledivih posledica po ugled, autoritet i kredibilitet obe institucije. U krajnjem slučaju, i do ugrožavanja i urušavanja osnovnih demokratskih vrednosti na kojima se izgrađuje srpsko društvo.



E. AGENCIJA ZA BORBU PROTIV KORUPCIJE

POLOŽAJ I OVLAŠĆENJA AGENCIJE ZA BORBU PROTIV KORUPCIJE

Dragana Simić

studentkinja doktorskih studija

Fakultet političkih nauka, Univerzitet u Beogradu

Uvod

Kada se uzme u obzir činjenica da je Agencija za borbu protiv korupcije počela sa radom pre tek pet godina, može se slobodno reći da je u pitanju mlad organ koji je relativno brzo stekao reputaciju u javnosti. Međutim, mora se odmah napomenuti da ovakav tip agencije koji postoji u našoj zemlji, po pitanju opsega svojih nadležnosti, ne spada u neku vrstu radikalnijih institucija, poput često hvaljenih modela koje možemo sresti u Hong Kongu, Švedskoj ili Novom Južnom Velsu. Suštinski, Agencija je *samostalan i nezavistan* organ sa nadležnostima koje se tiču odlučivanja u stvarima poput kumulacija javnih funkcija ili vođenja evidencija po pitanju imovine funkcionera, sa mogućnošću, kako ćemo videti u tekstu, izricanja mera upozorenja ili pak javnog objavljivanja preporuke za razrešenje.

Ono što nas je interesovalo u ovom radu, pored konstatovanja trenutnih nadležnosti, jeste praćenje pozitivnih tendencija i reformi u vezi sa radom i nadležnostima Agencije, koje smo odlučili da pratimo na više ravni.

1. Agencija za borbu protiv korupcije – ovlašćenja i ograničenja

Agencija za borbu protiv korupcije, kakvu poznaje naša praksa, nije ni blizu istražnom organu, već se pretpostavlja da će Agencija u svom radu ostvarivati saradnju sa istražnim i pravosudnim organima. Proširenje nadležnosti ili mehanizama Agencije u tom smeru se nikad nije ni tražilo, ali to ne znači da iz Agencije nije bilo isticanja da određenih pomaka i izmena mora da bude.

Ukratko predstavljeno, prema Zakonu o Agenciji, Agencija reaguje ukoliko dođe do povrede pomenutog Zakona, te je u skladu sa tim dužna da izrekne odgovarajuće mere. U njenoj nadležnosti je i rešavanje po sukobu interesa. Daje uputstva, inicijative, mišljenja u delokrugu svog rada, zatim vodi evidencije i registre, poput registara o imovini funkcionera i finansiranju političkih aktivnosti. Takođe, Agencija je dužna da postupa po predstavkama fizičkih i pravnih lica, kao i prijavama zaposlenih u organima Republike Srbije. I na kraju, treba pomenuti i organizovanje istraživanja o korupciji, održavanje obuka o korupciji i sl. (Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije, 2008).

Ono po čemu je rad Agencije možda i najprepoznatljiviji u javnosti, jeste odlučivanje o sukobu interesa i nespojivosti javnih funkcija, kao i kontrola imovine funkcionera. Dakle, osim ako Zakonom nije to već predviđeno, saglasnost Agencije je neophodna da bi funkcioner mogao da obavlja više od jedne javne funkcije, pri čemu je dužan i da izveštaj o imovini i prihodima dostavi Agenciji kada stupi na funkciju, ali i da je obaveštava o bitnim promenama iste, u toku godine (Agencija za borbu protiv korupcije, 2012).

U situacijama kada dođe do povrede Zakona, Agencija može da izrekne meru upozorenja, ali i meru javnog objavljivanja preporuke za razrešenje. S obzirom da se Agencija obraća nadležnom organu sa inicijativom da se funkcioner razreši, taj nadležni organ ima rok od 60 dana da Agenciji dostavi povratnu informaciju, prema članu 51. Zakona. Takođe, prema članu 57. Zakona, predviđa se da se Agencija obraća nadležnom organu ukoliko utvrdi da je funkcioner prekršio Zakon, da bi se pokrenuo disciplinski, prekršajni i krivični postupak (Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije, 2008).

Međutim, kada Agencija reaguje zbog povrede Zakona od strane funkcionera, i dalje se obrati nadležnom organu koji je funkcionera izabrao, postavlja se pitanje šta se dešava ako taj organ (ili funkcioner koji je u pitanju) ignoriše odluku Agencije? Upravo na ovom mestu nailazimo na jedan od problema. Ukoliko nadležni organ ne ispoštuje svoju obavezu



da u zakonom predviđenom roku Agenciji odgovori o merama koje je preduzeo, neće uslediti nikakva pravna sankcija. Ono što je Agenciji jedino na raspolaganju, kao mehanizam kojim bi se borila protiv izostanka odgovora nadležnih organa, jesu podnošenje urgencija za postupanje organa, kao i obraćanje javnosti putem saopštenja. Agencija nema ingerencije da samostalno sprovodi meru preporuke za razrešenje (Agencija za borbu protiv korupcije, 2015).

Agencija je predložila svoj Model zakona koji još nije ušao u proceduru. Ako napravimo paralelu sa postojećim zakonom po pitanju člana Zakona koji se odnosi na nadležnosti Agencije, u novom modelu Zakona prepoznaćemo sledeće novitete, na osnovu kojih bi Agencija mogla da:

- *podnosi krivične prijave, zahteve za pokretanje prekršajnog postupka i inicijative za pokretanje disciplinskog postupka;*
- *postupa po predstavkama fizičkih i pravnih lica i po sopstvenoj inicijativi u cilju razotkrivanja koruptivnog ponašanja;*
- *daje smernice za izradu, prati donošenje i sprovođenje planova integriteta i izrađuje i objavljuje procene integriteta u javnom i privatnom sektoru, u skladu sa ovim zakonom (Model zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije, 2014).*

Ako se pažljivije pogledaju zakonom predviđene nadležnosti Agencije, može se primetiti i to da Agencija *nema mogućnost zakonodavne inicijative*. U Agenciji smatraju da to predstavlja problem prvenstveno zbog toga što iz tih razloga Agencija ne može da podnese predlog zakona, niti izmena i dopuna zakona koji je se direktno tiču, poput, kako navode, Zakona o Agenciji ili Zakona o finansiranju političkih aktivnosti (Agencija za borbu protiv korupcije, 2015).

Prema pisanju dnevnih novina, izmene bi se odnosile i na to što bi se roditelji i deca funkcionera takođe smatrali „povezanim licima“. Takođe, funkcioneru ne bi bili dozvoljeni poslovi savetovanja fizičkih i pravnih lica koji su povezani sa javnom funkcijom na kojoj se nalazi. Za funkcionera osuđenog na kaznu zatvora zbog neprijavlivanja prihoda i imovine propisano je udaljenje sa javne funkcije (Baković, 2014). Takođe, funkcioneru bi se obustavila sva primanja iz budžeta ukoliko bi protivno zakonu nastavio da vrši funkciju. (Blic, 2014).

2. Odnos sa drugim organima i kapaciteti za rad Agencije

Kao što je poznato, Agencija, između ostalog, u svojoj nadležnosti ima i donošenje odluka povodom konkretnih pitanja, poput davanja saglasnosti funkcionerima u vezi sa potencijalnim sukobom interesa. Pomenućemo samo da ove odluke tj. rešenja, Agencija donosi razmatrajući sve relevantne činjenice povodom tih konkretnih slučajeva, a funkcioner ima mogućnost žalbe na rešenja Agencije (Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije, 2008). Ovde se postavlja pitanje mehanizma pomoću kog Agencija saznaje sve te relevantne informacije koje, kako smo napomenuli, poseduju drugi organi i institucije.

S obzirom da Agencija nema istražne delatnosti, ona mora da saraduje sa drugim državnim organima, organizacijama, javnim službama i sl. Sa druge strane, ti organi i organizacije, u situacijama u kojima im Agencija uputi zahtev za dostavljanje određenih informacija koje su joj neophodne za njen rad, imaju zakonski rok od 15 dana da te informacije dostave Agenciji (Agencija za borbu protiv korupcije, 2015). Suštinski, Agencija mora zvanično da se obrati tim institucijama sa zahtevom da u predviđenom roku dostave neophodne informacije. Ta činjenica sama po sebi zahteva određene procedure formalnog obraćanja, ali i prolongiranje procesa donošenja odluke, usled čekanja na odgovor od institucija kojima je zahtev upućen. Naročito je problematično to što ni tada Agencija neće dobiti originalnu dokumentaciju koja joj je neophodna za rad. Pojednostavljeno, Agencija donosi odluke na osnovu kojih funkcioner ostvaruje ili ne ostvaruje neko pravo, na osnovu informacija čiju tačnost i pouzdanost ne može da proveriti!

Moglo bi se reći da ne postoji opravdan razlog zbog kog institucija koja je direktno odgovorna Narodnoj Skupštini i koja mora da poseduje određeni kredibilitet zbog materije kojom se bavi i osetljivosti pitanja koje rešava, od početka svog rada ima vezane ruke i zavisi od odgovornosti drugih institucija, kada ostvarivaje svoje nadležnosti.



Kada se govori o tome sa koliko ozbiljnosti se pristupa formiranju jedne ovakve Agencije, neophodno je dotaći se i pitanja koliki budžet se obezbeđuje Agenciji za njen rad i ostvarenje njenih nadležnosti na godišnjem nivou. Polazeći od pretpostavke da bi trebalo uvećati kapacitete Agencije, interesovalo nas je kakva je trenutna statistika po pitanju finansijskih sredstava, broja zaposlenih lica, ali i tehničkih kapaciteta koji su na raspolaganju Agenciji.

Za 2014. godinu, za rad Agencije odvojeno je 195 miliona dinara, a već za 2015. godinu predviđeno je manje – 168 miliona; međutim, na kraju je ipak odobren iznos od 196 miliona. Ipak, zabrinjavajuće je što se prema projekcijama za naredni period očekuje da će se sve manje sredstava izdvajati Agenciji za njen rad. U Agenciji u ovom trenutku radi 78 lica, aliprocenjeno je da bi trebalo da postoji 139 zaposlenih, što je sistematizacijom i predviđeno. U Agenciji još ističu da se mora raditi na podizanju kapaciteta i po pitanju prikupljanja i analize podataka, te da je veoma važno obezbediti pristup bazama podataka koje su za njen rad relevantne, na čemu se uveliko radi zaključivanjem sporazuma sa drugim institucijama i organima. U ovom trenutku, može se konstatovati da kapaciteti Agencije nisu na zadovoljavajućem nivou (Agencija za borbu protiv korupcije, 2015).

Zaključak

Kao što se moglo videti kroz tekst, osnovna ideja bila je praćenje pozitivnih pomaka u vezi sa radom i nadležnostima Agencije. Ono što smo mogli da vidimo jeste da se većina mera ili uopšte nije sprovedla, pa se postavlja pitanje da li će uopšte biti realizovane, ili se sprovode sporo, prekoračujući predviđene rokove. Jedan od očiglednih razloga je proceduralne prirode, kada od Nacrta zakona o izmenama i dopunama Zakona, pa do predlaganja Zakona Skupštini, jedna od institucija zakaže u svom radu, što obesmišljava ili potpuno prolongira proces uvođenja bolje zakonske regulative. Može se reći da je neobično to da se, pored često isticane važnosti i prioritarnosti borbe protiv korupcije, u praksi dozvoljava da se oročene mere u nedovoljnoj meri ispunjavaju.

Očigledno je da se moraju regulisati i konkretni nedostaci, putem obezbeđivanja neposrednog uvida Agencije u dokumentaciju koja joj je neophodna za odlučivanje u konkretnim stvarima i ostavljanja većeg prostora za ulogu Agencije u zakonodavnom procesu kada su u pitanju stvari iz njene nadležnosti. Ugledajući se na pomenuti hongkonški model, prepoznatljiv po svojim rezultatima u svetu, neophodna je borba na više frontova, čime bi se istovremeno proširivale nadležnosti Agencije do potrebne mere, neometano uvodila bolja zakonska regulativa, ali i obezbeđivala veća sredstva i bolji kapaciteti za rad ovog tela, što bi rezultiralo jakom pozicijom Agencije u ostvarenju nadležnosti koje su joj poverene.



PARLAMENT I PODRUŠTVLJAVANJE PREDSTAVNIČKE DEMOKRATIJE

Prof. dr Zoran Stojiljković

redovni profesor

Fakultet političkih nauka, Univerzitet u Beogradu

1. Konceptualni okvir

Demokratska politička participacija ima normativnu i intrinzičnu vrednost koja je sadržana u pojmu građanstva. Barber povlači jasnu razliku između „naroda“ i „mase“ sa jedne, i „građana“ sa druge strane. „Mase prave buku, građani prosuđuju; mase se ponašaju, građani deluju; mase se sudaraju i presecaju, građani se angažuju i doprinose. U trenutku kada „mase“ krenu prosuđivati, delovati i doprinositi, one prestaju da budu mase i postaju građani. Jedino onda oni „participiraju“ (Patnam, 2003: 154-155).

Savremenu demokratsku teoriju čini zaokret od „glasačkih (eng. *vote-centric*) ka diskurzivnim (eng. *talk-centric*) teorijama demokratije“, u čijem su središtu proces deliberacije i političke participacije (Kimlika, 2009: 321).

Gatmanova i Tompson smatraju da sva politička neslaganja koja nastaju između vlasti i građana ili njihovih asocijacija treba da se rešavaju kroz proces deliberacije. Možda se kroz deliberaciju neće doći do uspostavljanja konsenzusa ili kompromisa, ali se može doprineti međusobnom razumevanju i poštovanju.

Na drugoj strani, dominantni, šumpeterovski, kompetitivno-elitistički model demokratije ima samo „najtanju moguću glazuru legitimnosti, i on obezbeđuje mehanizam za utvrđivanje pobednika i gubitnika, a ne mehanizam za postizanje konsenzusa, ili formiranje javnog mnjenja, ili bar za formulisanje časnog kompromisa“ (Kimlika, 2009: 322).

Praktikovanjem javne deliberacije i političke participacije, građani pored toga što imaju ulogu u kreiranju javne rasprave, takođe deluju kao akteri „društvenog monitoringa“ nad politikama koje sprovodi politička vlast. Zbog toga se ova dva koncepta mogu spojiti sa konceptom „nadziruće demokratije“, čijim se najvećim zagovornikom smatra Džon Kin. Kako kaže Kin: „u svim dijelovima planete, ljudi i organizacije koje imaju moć u svojim rukama postali su predmet javnog nadzora i osporavanja od strane uvažavanih vanparlamentarnih tijela“ (Keane, 2007: 34). U takvim okolnostima, donosioci političkih odluka nalaze se pod stalnom kontrolom javnosti koja ima zadatak da kontroliše i ograničava moć vlasti.

Nadgledanje demokratije pretpostavlja prvo sam izbor političkih poslanika od strane građana, a ne političkih oligarhija, kao i pun uvid u njihove radne biografije i imovinske karte. Paralelni iskorak čini i otvaranje političkih institucija i procesa kreiranja javnih politika za građanske zakonodavne inicijative, civilnu kontrolu i nadzor, javne rasprave i praksu javnih slušanja, a ne tek za njihovu parodiju u vidu naručenih ditiramba i udvoričkih pamfleta.

Pritom, zagovornici „snažne“ demokratije smatraju da su, pored političkih partija, i institucije državne vlasti poput parlamenta, forumi za javnu raspravu. Primeri direktnog učestvovanja građana u procesu javne rasprave su javno zastupanje, lobiranje za određene ideje, zakonodavne inicijative, ali i parlamentarna praksa „javnih slušanja“. Sličnu ulogu kreiranja bazičnog konsenzusa imaju i institucije i praksa socijalnog dijaloga.

Javnim slušanjima se unapređuje zakonodavni postupak u pravcu efikasnijeg donošenja zakona ili kontrole izvršne vlasti. Državne institucije su na taj način otvorenije i transparentnije i svakako dovode do povećanja poverenja građana u institucije. Primenom participativne i deliberativne demokratije, građani, odnosno predstavnici civilnog društva, u javnom slušanju unapređuju opšti interes.

Pored građana, nadgledanjem vlasti bave se nezavisna tela, mediji, nevladine organizacije i profesionalna udruženja. Domaće nevladine organizacije, uključiv sindikate, najčešće uz pomoć svojih međunarodnih mreža i organizacija vrše



snažan pritisak na domaće vlasti u cilju realizacije svojih ciljeva i na taj način izdižu probleme neefikasne vlasti na jedan viši, regionalni, pa čak i međunarodni nivo.

Na drugoj strani, ako su mediji kontrolisani i neslobodni, ako je pravosuđe zavisno i ako je zakonodavstvo, kojim se uređuju izbori, finansiranje političkih partija, pravosuđe, borba protiv korupcije, medijski prostor, isključivo partijski monopol i kreacija, onda su izbori tek politički ritual i demokratski ukras.

2. Kontroverze oko parlamenta i demokratije

Parlament i parlamentarizam predstavljaju, bez ikakve sumnje, jednu od gotovo bezobalnih „okeanskih tema“ (Vasović, 2007) političkih nauka. Parlamenti često u današnjim državnim strukturama predstavljaju tek „protočni bojler“ kroz koji se pravno i politički verifikuju odluke donesene daleko van insitucija sistema, najčešće u vrhovima političkih partija, institucijama izvršne vlasti ili uz pomoć lobi grupa.

Kao ključne faktore koji utiču na zanemarivanje uloge parlamenta, Vučina Vasović ističe prevlast egzekutive, porast snažnih i čvrsto organizovanih partija, uticaj masovnih medija i napredak globalizacije. Ipak, izvan rasprave ostaje ključni polazni stav „čini se da su demokratija i parlamentarizam u neku ruku blizanci koji se rađaju, razvijaju i umiru zajedno“ (Vasović, 2007:7).

Za izazove sa kojima je suočen moderan parlament, gotovo paradigmatičan je proces tranzicije ka demokraciji postkomunističkih društava, koji na primeru Makedonije profesorka Siljanovska-Davkova definiše kao evolutivno nespreman: „...bez demokratske tradicije; bez iskustva vezanih za pazarnu ekonomiju; sa devastiranom ekonomijom; sa pauperizovanim srednjim slojem; sa podaničkom političkom kulturom; sa oligarhijskom elitom; sa patronažnim partijama, bez socijalne osnove; sa politizovanim i partizovanim administracijom; sa fragilnim civilnim društvom i nerazvijenim javnim mnjenjem“, što su faktori, koji uz etničku i religijsku šarolikost i danas dovode do konflikata i utiču na disfunkcionalnost političkog sistema (Siljanovska - Davkova, 2013: 81).

U ovom tranzicionom i globalizacijskom okviru i ključu, više nego ilustrativan je jaz koji u Srbiji postoji između normativnog dizajna i propisane institucionalne distribucije moći i faktičkog stanja. Uopšteno, Srbija ima reformski i demokratski potencijal, jer se, prema izveštaju Global Integrity, koja joj je dala 88 bodova od ukupno 100, smatra da ima dobar zakonski okvir. Međutim, što se tiče konkretne realizacije usvojenih zakona, pomenuti izveštaj Srbiji daje ocenu 58 od 100 – znači, školski mereno, jedva prelaznu mršavu šesticu. Logično se otvara pitanje: šta su razlozi da se od devetke padne na šesticu?

Na ovom mestu navešću samo tri grupe ključnih razloga za demokratsku insuficijenciju koja istovremeno limitira ulogu i moć parlamenta.

- 1) *Normativna i institucionalna nestabilnost.* Uprkos usvajanju novih zakona, čak njihovoj proliferaciji – ritmu u kome se u proseku donosi oko 200 zakona godišnje, mnogi od njih *doneti su po hitnoj proceduri* i predstavljaju tek dopune i modifikacije nekoliko godina ranije donetih zakona, što je već neka vrsta pravila za tranzicione zemlje. Iako su oni sve više u skladu sa standardima OGP (otvorene partnerske vlade), i dalje postoji *nedostatak potrebnih podzakonskih akata i propisa, kao i institucija zaduženih za sprovođenje ovih zakona.*
- 2) *Netransparentnost.* Vlade nastavljaju lošu praksu prethodnih u oblastima kao što su neobjavljivanje sporazuma i ugovora koje potpisuju, tajnosti/zatvorenosti sednica, neobjavljivanja važnih zaključaka, postavljanja na položaje bez konkursa i sl.

Dakle, problem transparentnosti posebno je naglašen u zoni reprodukovanja odnosa moći, odnosno budžetiranju (budžetski planovi i budžetski izveštaji), javnim nabavkama i privatizaciji, kao i transparentnosti u izboru najviših upravljačkih struktura u javnim preduzećima. Primera radi, u primeni Zakona o javnim preduzećima, koji je trebalo da donese obećanu profesionalizaciju i depolitizaciju javnih preduzeća (JP), Vlada nije ispunila preuzete obaveze u po-



gledu raspisivanja konkursa i formiranja kredibilnih konkursnih komisija za izbor menadžmenta. U velikoj meri nedovoljno transparentni su i budžetski planovi i budžetski izveštaji javnih preduzeća, kao i informacije o javnim nabavkama (CEAS, 2013:27-34).

- 3) *Sam proces donošenja zakona karakteriše loša praksa neoglašavanja ili tek formalnog oglašavanja javnih rasprava.* U zakonodavnom procesu, *javne rasprave i debate su retke*, pa se čak i poslanici žale na kratak vremenski rok u kojem je dat pristup nacrtima zakona. Kao rezultat, veliki broj zakona se *usvaja po hitnom postupku*, ostavljajući malo ili nimalo prostora za učešće javnosti u procesu donošenja odluka, što onda negativno utiče na transparentnost i odgovornost kao demokratsko javno dobro.

Konceptualno posmatrano, javne rasprave omogućavaju građanima, udruženjima i svima koji to žele da daju doprinos kvalitetu propisa. Sa druge strane, javna rasprava može da posluži kao korektiv prethodno učinjenog netransparentnog lobiranja, time što se tokom nje može pokazati da li su rešenja o kojima se raspravlja utemeljena na stvarnoj potrebi.

Postupak javne rasprave započinje objavljivanjem javnog poziva za učešće u javnoj raspravi sa programom javne rasprave na internet stranici predlagača i portalu e-uprave. Predlagač je takođe dužan da izveštaj o sprovedenoj javnoj raspravi objavi na svojoj internet stranici i portalu e-uprave najkasnije u roku od 15 dana od dana okončanja javne rasprave.

U aprilu 2013. godine, izmenjen je Poslovnik Vlade Srbije u delu koji se odnosi na javne rasprave („Službeni glasnik RS“, br. 030/2013, od 02. aprila 2013. godine). Ove izmene Poslovnika nisu, međutim, dovoljne da obezbede potrebni nivo transparentnosti i participativnosti zakonodavnog postupka. Naime, mnoga pitanja ostala su i dalje nerešena, poput obaveze predlagača propisa da odgovori argumentovano na sve dobijene predloge i sugestije i objavi dobijene komentare i odgovore.

Ostalo je otvoreno i pitanje uspostavljanja mehanizma da se ospori valjanost propisa koji je donet bez javne rasprave. Analiza koju je Transparentnost Srbija uradila pokazala je, međutim, da u praksi ni ovaj minimum nije ispoštovan. Gotovo sve odredbe o javnim raspravama su kršene tako što se uglavnom težilo da se ispuni forma i organizuju konferencije, okrugli stolovi i predstavljanja zakonskih tekstova koje su potom u obrazloženju propisa prikazane kao formalno ispunjenje obaveze (Transparentnost, 2013:6-8).

3. Parlament Srbije u očima javnosti: Istraživački nalazi i argumentacija

Posledično, kreiranu sliku o parlamentu u javnosti – formiran, ambivalentan odnos građanki i građana prema parlamentu, uz paralelnu svest o njegovoj nemoći, dobro ilustruju i nalazi CeSID-ovog istraživanja. Sumarnom analizom dobijenih nalaza možemo zaključiti da je u vreme sprovođenja istraživanja (maj 2013. godine) došlo:

- u odnosu na raniji period, do rasta poverenja u parlament, pri čemu je još uvek poverenje tek neznatno veće od nepoverenja, uz trećinu koja prema parlamentu ima ambivalentan i do kraja nedefinisan stav;
- da je poverenje u poslanike manje nego poverenje u parlament, odnosno da se oni, zajedno sa pravosudnim institucijama i sindikatima, nalaze u grupi aktera prema kojima je nepoverenje dvostruko veće od poverenja, uz između četvrtine i trećine neopredeljenih, što ukazuje na dosta širok prostor za potencijalni rast poverenja;
- da naglašeno kritički odnos prema nezadovoljavajućoj aktuelnoj poziciji i ulozi parlamenta i nedoljno autonomnoj poziciji poslanika imaju najobrazovaniji i najupućeniji.

Kada je o pravcima i mogućnostima za uvećanje ugleda parlamenta i poslanika reč, mogla bi se definisati, na osnovu stavova građanki i građana Srbije, tri ključna pravca promena.

Prvi čini promena izbornog sistema koja bi dovela do neposrednog izbora poslanica i poslanika. Istraživanjem je utvrđeno da:



- postoji više nego dvotrećinska saglasnost oko prihvatanja tvrdnje da bi NSRS imala mnogo veći ugled kada bi u njoj sedeli ljudi koje su građani direktno izabrali;
- da bi nezanemarljiva trećina anketiranih želela da ima veći uticaj na rad NSRS, pre svega kroz direktan izbor poslanika. Istovremeno, tek njih 13% zna ko je njihov predstavnik u NSRS.

Drugi čini smanjivanje jaza između parlamentarne i "životne" agende, odnosno okretanje parlamenta „životnim temama“. Rezultati dobijeni istraživanjem pokazuju da:

- po mišljenju građana, tri ključna prioriteta u radu NSRS treba da čine (1) ekonomski problemi – 21,6%, (2) položaj mladih – 19,2% i (3) socijalna politika (16,4%). Za njima slede Kosovo (7,7%), zdravstvo (6,5%) i borba protiv korupcije i kriminala (5%);
- da anketirani građani, kao četiri osnovna prioriteta u radu NSRS, prepoznaju kontrolu rada Vlade, zakonodavne postupke, rad poslanika i način i kriterije izbora lica koje bira NSRS.

Treći pravac promena čini bolja informisanost i znanje o parlamentu kao pretpostavka uvećanog poverenja. Primera radi:

- rad i funkcije NSRS nisu, pored ljudi sa niskim kvalifikacijama, jasni učenicima i studentima, što svakako sugerise potrebu iznalaženja mladima primerenih i inovativnih kanala i fleksibilnih formi sticanja znanja i osposobljavanja za praćenje rada parlamenta (Cesid, 2013: 12-27).

Možemo zaključiti da se bez (1) promena redosleda pitanja na političkoj agendi, (2) demokratizacije procesa odlučivanja, kao i (3) promena odnosa zavisnosti parlamenta i poslanika prema partijskim vrhuškama i izvršnoj vlasti, donošenjem novog izbornog zakonodavstva i aktivnijom ulogom poslanika i parlamentarnih odbora u ostvarivanju ključnih funkcija parlamenta, teško može očekivati da će bitnije biti izmenjena slika o parlamentu i poslanicima.

4. Parlament i nezavisni državni organi

Već dugo istorijsko trajanje i praksa i, posebno, umnožavanje nezavisnih državnih organa koja mogu imati kontrolnu funkciju u odnosu na tradicionalne grane vlasti, ili im se pak u pojedinim oblastima poverava i regulatorna funkcija, učinilo je da se u društvenoj teoriji o ovim telima počelo govoriti kao o „četvrtoj grani vlasti“.

Prema mišljenju autora studije o nezavisnim državnim organima Centra za primenjene evropske studije (CPES), u središtu debate između pristalica i protivnika ideje o četvrtoj grani vlasti je pitanje demokratskog legitimiteta nezavisnih državnih organa. Pristalice šumpetarijanskog modela izborne, kompetitivno-elitističke demokratije, skeptični su prema ideji četvrte grane vlasti, jer svi državni organi koji bi eventualno mogli biti uvršćeni u ovu grupaciju izmiču lancu tradicionalnog delegiranja suvereniteta putem neposrednih izbora sa građana na političke organe vlasti (parlament, vlada). Na drugoj strani, pristalice medisonovskog modela ograničene i kontrolisane demokratije preporučuju fragmentaciju i ograničavanje – „nadgledanje“ političke vlasti kako bi se sprečila tiranija većine. Oni su skloniji tvrdnji da nezavisna tela jesu četvrta vlast (u nastajanju), a osnov njihovog demokratskog legitimiteta nalaze u njihovoj svrsi „sprečavanje arbitrarne upotrebe političke moći“. Tim telima je, po pravilu, povereno ovlašćenje da štite „određene vrhovne vrednosti/principe na kojima počiva sam društveni dogovor“ (ustav) od tzv. populističke komponente demokratije i trenutnog političkog kalkulusa.

Ovu debatu čini još kompleksnijom činjenica da mnogobrojni autori, pod kategoriju nezavisnih tela kao „(nastajuće) četvrte grane vlasti,“ pored tela koja štite osnovne ustavne principe, podvode i „regulatorne agencije“ koje se osnivaju kao odgovor na liberalizaciju tržišta (nekada ekskluzivno) javnih usluga (telekomunikacije, energija, saobraćaj), s ciljem da doprinesu uspostavljanju ravnoteže između prirodnog monopola i interesa potrošača (CPES, 2014: 13-15).



U teorijskim i analitičko-istraživačkim radovima prisutne su različite klasifikacije, pa i tipologije nezavisnih državnih organa. Po mome sudu, presudni kriterij kontrola ili regulacija je, uz podjelu na tela koje bira parlament ili izvršna vlast, ključna tipološka podjela.

Ma koliko bila važna za regulaciju pojedinih aktivnosti za koje postoji javni interes (Republička agencija za elektronske komunikacije (RATEL) ili Agencija za energetiku), ili su pak formirana da bi podigla kapacitete u kreiranju javnih politika (Nacionalni prosvetni savet; Nacionalni savet za visoko obrazovanje koji ima i ovlašćenje da propisuje uslove i sprovodi akreditaciju visokoškolskih institucija), regulatorna tela po mome mišljenju ne spadaju u užem smislu u nezavisna, posebno ne u nezavisna kontrolna tela.

Polazeći od kriterija oblasti ili sfere koje kontrolišu, nezavisna tela bi se mogla klasifikovati u tri uže grupe.

Prvu, najopštiju grupu čine tela koja garantuju demokratski poredak, zaštitu ljudskih prava i obezbeđuju eksternu kontrolu organa vlasti. Njoj pripadaju: (1) Ustavni sud, (2) Zaštitnik građana i (3) Poverenik za zaštitu ravnopravnosti, čija je uloga i kontrolna i korektivna i koji treba da obezbedi jednaku dostupnost prava svakom građaninu bez obzira na lična svojstva, dakle bez ikakve diskriminacije. U ovu kategoriju bi se mogla uvrstiti i (4) Republička izborna komisija, ako garantuje demokratsko utemeljenje i izborni legitimitet vlasti i svih drugih državnih organa koje bira/imenuje parlament. Istovremeno, ona je i zaštitnik ljudskih prava, odnosno aktivnog biračkog prava građana.

Nezavisni organi u čijoj ingerenciji je obezbeđenje javnosti rada, integriteta i odgovornosti, kao principa na kojima treba da se zasniva vršenje političke vlasti i javnih ovlašćenja u demokratskom društvu, čine drugu grupu kojoj pripadaju: (5) Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, (6) Državna revizorska institucija (DRI), (7) Agencija za borbu protiv korupcije i (8) Republička komisija za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki.

Razvoj i sloboda tržišta su načela demokratskih država čiji ekonomski poredak počiva na načelima tržišne ekonomije, a (9) Narodna banka, (10) Komisija za hartije od vrednosti i (11) Komisija za zaštitu konkurencije čine treću grupu nezavisnih tela koja kroz svoja regulatorna, kontrolna i korektivna ovlašćenja treba da doprinesu njihovom ostvarivanju (CPES, 2014: 17-20).

Na drugoj strani, primera radi, činjenica da je savetodavno telo vlade koja ga i bira, razlog je da Savet za borbu protiv korupcije, i pored visokog uvažavanja svojih rezultata i pokazanog integriteta i nezavisnosti u borbi protiv korupcije, ne uvrštavamo u nezavisna kontrolna tela.

Konvencionalno, kada se u političkoj, pa i stručnoj javnosti govori o nezavisnim telima, najčešće se pojam suzi na pet „novih“ institucija nastalih nakon promena 2000. godine: Agenciju za borbu protiv korupcije, Poverenika, Zaštitnika građana, DRI, i Poverenika/cu za ravnopravnost. Pritom se dodatna razlika između njih pravi u smislu onih koji imaju utemeljenje samo u odgovarajućem zakonu ili i zakonsko i ustavno utemeljenje (Zaštitnik, DRI).

Kontrolna uloga i kapaciteti ovih organa su istovremeno i „produžena ruka“ parlamenta i snažan osnov njegove kontramoci u odnosu na egzekutivu, posebno uz pravo na povratnu informaciju o aktivnostima vlade (i pojedinačnih ministarstava) i sudbini preporuka nezavisnih organa i parlamentarnih odbora.

Rast moći i uticaja parlamenta, posebno njegove kontrolne, ali i zakonodavne funkcije, vezan je dakle za istovremeno jačanje nezavisnosti, ugleda i uticaja nezavisnih državnih organa – „četvrte grane vlasti“. Osnovna svrha nezavisnih državnih organa je da građanima olakšaju pristup vlasti i odbranu prava, a parlamentu kontrolu nad izvršnom vlašću i upravom.

Dakle, bliska i intenzivna saradnja parlamenta i nezavisnih državnih organa značajna je za obe strane. Za parlament, jer podstiče efikasno obavljanje njegove kontrolne uloge, kao i zakonodavne, kroz pravo zakonodavne inicijative koje ima kod nas recimo Zaštitnik građana. Sa druge strane, nalazi nezavisnih državnih organa, bez saradnje sa parlamentom i



zainteresovanosti i podrške javnosti i medija, ne mogu značajnije da utiču na povratnu reakciju vlade, imajući u vidu da ocene i preporuke ovih organa nisu obavezujuće.

Pritom, i nezavisna tela, kao i svaki državni organ u demokratskom društvu, podležu (ustavnom) principu odgovornosti i javnosti rada. Ova obaveza je kod nezavisnih tela, logično, snažnija nego kod drugih državnih organa. Upravo zato što je njima poverena kontrolna i korektivna funkcija u odnosu na organe tri klasične grane vlasti, kao i regulisanje određenih pitanja na način koji prevazilazi svaki uži politički interes, opravdano se postavlja pitanje njihovog integriteta, profesionalnosti, nepristrasnosti i transparentnosti rada. Nezavisni državni organi, dakle, nužno i sami podležu odgovarajućim oblicima kontrole. Parlamentarna kontrola se ostvaruje time što ih parlament osniva, bira i razmatra godišnje izveštaje o radu koje oni podnose parlamentu.

Redovni godišnji izveštaji se podnose, zapravo, nadležnim resornim odborima, dok na plenarnu parlamentarnu sesiju idu preporuke i stavovi odgovarajućih odbora.

U Strategiji za borbu protiv korupcije 2013–2018. identifikovan je ključni problem što postupanje po godišnjim izveštajima ostaje ograničenog obima – proces se okončava time što Narodna skupština, na predlog nadležnog odbora, donosi zaključke ili preporuke, ali bez postojanja mehanizama da se oni učine obavezujućim za one organe vlasti i nosioce javnih ovlašćenja na koje se donose.

Strategija preporučuje i uspostavljanje sistema odgovornosti za ispunjavanje obaveza. Takav sistem postiže se Poslovníkom Narodne skupštine, koji mora urediti postupak primene praćenja zaključaka koje je donela povodom razmatranja izveštaja Agencije za borbu protiv korupcije.

Akcionim planom, za ostvarivanje tog cilja predviđeno je usvajanje dopuna Zakona o Narodnoj skupštini (do 6. maja 2015. godine), tako da se uvede obaveza Vlade da podnosi Narodnoj skupštini najmanje jednom godišnje izveštaj o sprovođenju zaključaka Narodne skupštine povodom razmatranja izveštaja nezavisnih regulatornih tela, kao i da se izveštaj Vlade razmatra na sednici Narodne skupštine. U Zaključku koji je Narodna skupština usvojila povodom razmatranja Izveštaja o radu Agencije za borbu protiv korupcije za 2013. godinu sa Izveštajem o sprovođenju Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije u Republici Srbiji za period od 2013–2018. godine i Akcionog plana za njeno sprovođenje, ističe se da će Narodna skupština pristupiti izmenama i dopunama Zakona o Narodnoj skupštini kako bi, na osnovu usvojenih izmena i dopuna Zakona, Poslovníkom Narodne skupštine uredila postupak za praćenje sprovođenja zaključaka, odnosno preporuka Narodne skupštine, donetih povodom razmatranja godišnjih izveštaja o radu Agencije za borbu protiv korupcije i izveštaja drugih nezavisnih državnih organa. U Zaključku se navodi i da će nadležni odbori u ostvarivanju zakonodavne i kontrolne funkcije Narodne skupštine, pratiti rad izvršnih organa sa stanovišta poštovanja mera i preporuka Agencije za borbu protiv korupcije i da Narodna skupština obavezuje Vladu da, u roku od šest meseci, podnese Narodnoj skupštini izveštaj o sprovođenju ovih zaključaka (*Izveštaj o sprovođenju strategije i akcionog plana Agencije za borbu protiv korupcije*, Agencija za borbu protiv korupcije, Beograd, 31.mart, 2014.).

Parlament ima i ključnu ulogu u efektivnom obavezivanju Vlade da preduzme odgovarajuće mere i aktivnosti, odnosno izvesti o sudbini preporuka sadržanih u godišnjim izveštajima Agencije o realizaciji strategije i akcionog plana i sopstvenom radu.

Osim što svoje izveštaje o radu podnose osnivaču, nezavisna tela moraju naći i posebne načine i forme komunikacije i podnošenja izveštaja javnosti koji će omogućiti da se građani o njima izjasne, ospore ih, ili otvore dijalog o pitanjima za koja su posebno zainteresovani, a tiču se rada i efektivnosti nezavisnog tela, njegovog položaja, ili prakse odnosa sa drugim granama vlasti.

4.1 Saradnja parlamenta sa nezavisnim telima

Kada je o nezavisnim kontrolnim organima reč, čini se da postoji opšta saglasnost međunarodnih institucija i organizacija, poput Evropske komisije, i domaćih analitičara i istraživačkih organizacija, oko potrebe ispunjavanja četiri grupe pretpostavki



neophodnih kako bi nezavisna tela u Srbiji uspešno i efikasno delovala: 1) odgovarajuća zakonska regulativa, pri čemu je važno da posebna ovlašćenja koja se dodeljuju nezavisnim telima budu u skladu sa međunarodnim normama, 2) ovlašćenjima primereni materijalni i ljudski *resursi*, odnosno stručni kadrovi nezavisni u obavljanju poslova, 3) *potpun i slobodan pristup različitim dokumentima i evidencijama*, ali i 4) *podrška* na najvišem političkom i državnom nivou. Povratno, sama nezavisna tela treba da su visokostručna i profesionalna i odgovorna za svoj rad građanima i organu koji ih osniva.

Ključni problem nezavisnih državnih organa je, međutim, u tome što tranzicione države, poput Srbije, "nisu uvek u prilici da obezbede adekvatne administrativne kapacitete, a vlade nemaju političku volju neophodnu za implementaciju nezavisnih regulatornih tela. Za pojedine vlade, čin je "političkog samoubistva", odnosno bar veliki izazov, da "tradicionalni prostor državne uprave zamene nezavisnim regulatornim telima" (Radojević, 2010: 70).

Reč je, zapravo, o klasičnom političko-birokratskom rezonovanju iz ugla neograničene eksploatacije vlasti tipa – ako sam se izborio za poziciju vlasti, a onda moram da pružam razne informacije i odgovaram na pitanja poput onih o imovini i njenom poreklu, sukobu interesa ili konkursima ili postavljenjima i imenovanjima, čemu mi onda služi pozicija?

Po mome sudu, uprkos „institucionalnom gigantizmu“ i osnivanju velikog broja nezavisnih, regulatornih i kontrolnih tela i agencija, može se konstatovati da je Srbija još uvek daleko od uređene države u ovoj oblasti. Tri osnovna razloga govore u prilog ovakvoj oceni.

- 1) *Ograničena politička volja*. Ne postoji dovoljna politička volja za ostvarivanje punog kapaciteta ovih tela, već samo (deklarativno) zalaganje za osnaživanje „četvrtе grane vlasti“, uz jasno ograničenje da se ne bavi „šakljivim pitanjima“, bar ne bez prethodne „koordinacije i konsultacije“. U pozadini stoji *svest o odnosu subordinacije, odnosno servisu i poslodavcu* (izražena i kroz pitanja ko ih bira i ko ih plaća), a ne autonomnim organima čije se odluke i preporuke mogu osporavati samo uz silu argumenata, a ne argument sile i nadređenosti i pretnje neizborom. Nezavisnost i potreba da se sopstvena ovlašćenja vrše bez obzira na visinu političkog autoriteta o kome je u pojedinom slučaju reč, neretko se vidi kao politička aktivnost. U tom kontekstu, recimo, veoma indikativni su novinski natpisi „Janković predvodi opoziciju“, ili „Agencija ustuknula pred Selakovićem“.
- 2) *Ograničenja podrške javnosti i medija*. Dublje, formativno ograničenje, predstavlja sama nasleđena podanička politička kultura i etatiistička tradicija i svest građana o svemoći vlasti. Za nju su nezavisni državni organi možda korisna ali tek pomoćna alatka u ostvarivanju svojih prava koja se dominantno vide u domenu moći tradicionalnih državnih organa, pre svih represivnih, kao i intervencije ključnih državnih autoriteta. Poslušnička kultura usporava proces razvijanja ovih tela, a samim tim i proces potpune demokratizacije društva. Nezavisna tela često pritom nemaju ni dovoljnu podršku medija, pa ni stručne javnosti.
- 3) *Konačno, nezavisne institucije nemaju adekvatne (kvazi)istražne i kaznene mehanizme koji utiču na njihove kapacitete da obezbede transparentnost i odgovornost vlade i državnih organa i poštovanje prava građana*. Posledično, postoji nedostatak spoljnih mehanizama kontrole, dok se mehanizmi interne kontrole, poput planova integriteta institucija, čine još prilično neefikasnim.

U otklanjanju ovih demokratskih rizika i ograničenja, neophodno je dalje unaprediti komunikaciju predstavnika nezavisnih institucija sa predstavnicima parlamenta i parlamentarnih odbora i stručnih tela, recimo, kroz redovne međusobne sastanke na kojima bi se razvijala argumentativna osnova i metodski pristupi za kvalitetnije rasprave o izveštajima i preporukama nezavisnih tela.

Za potpuniju i efektivniju saradnju neophodno je promeniti Poslovnik o radu Skupštine i zakone kako bi se omogućilo da odbori prate sprovođenje preporuka nezavisnih i regulatornih tela. Primera radi, moguće je uvesti mehanizam *dvosmernog izveštavanja*, odnosno da se i izvršna i zakonodavna vlast obavežu da u određenom roku podnesu izveštaj javnosti o tome na koji način su reagovali na izveštaje i preporuke kontrolnih i nadzornih tela i institucija.



5. Parlament i organizacije civilnog društva: kanali i mehanizmi uticaja: zagovaranje, lobiranje, javne rasprave i slušanja

Organizacije civilnog društva (OCD), mediji i „obaveštena javnost“, imaju u redukovanju „deficita demokratije“ nezamenljivu, formativnu ulogu i značaj i to u dvostrukom smislu i smeru kao (1) promoteri i akteri obrazovanja za demokratiju i neophodnog formiranja i jačanja antikoruptivnog integriteta, ali nažalost i kao (2) prostori reprodukovanja koruptivnih lanaca političke manipulacije i zavisnosti.

U ranijim svojim radovima konstatovao sam mnogobrojne slabosti i odsustvo značajnijeg poverenja građana u OCD u Srbiji. U istoj meri ova ocena se odnosi i na parlament i parlamentarce. Upravo zato su projekti i obrazovni moduli za mapiranje demokratije i jačanje „kulture dijaloga i tolerancije“, kampanje i javno zagovaranje i lobiranje za usvajanje određenih zakonskih rešenja, kao i učešće u parlamentarnim javnim raspravama i slušanjima, neophodni instrumenti uticaja OCD na podizanje demokratskih kapaciteta i vidljivosti parlamenta, ali i na realizovanje ukupne strategije konsolidovanja demokratije.

Poenta je u tome da se, upućivanjem na *policy* analize, komentare na nacрте i predloge zakona, istraživanja i studije, istraživačko novinarstvo, koje neguju relevantne OCD i profesionalni mediji, praktično pomogne poslanicama i poslanicima da, na argumentovan i utemeljen način, na parlamentarnu agendu postave ključna pitanja realizovanja strategije demokratskog, inkluzivnog i održivog razvoja.

U tom okviru, poseban značaj ima saradnja parlamentarnih odbora i službi – njihovo „umrežavanje“ i razmena informacija na konkretnim projektima i aktivnostima poput Istinomera, Otvorenog parlamenta (CRTA), istraživanja percepcije korupcije, pre svega u zoni njenih sistemskih političkih vidova (Transparentnost, BIRODI, Cesid), pravosuđa i uprave (Komitet za ljudska prava). Od ne manjeg značaja je i projektna saradnja u oblastima kontrole javnih finansija, sprečavanja politizacije upravljanjem javnim preduzećima i socijalnim ustanovama (Fond za otvoreno društvo) i izgradnje mreže indikatora za procenu efikasnosti rada antikoruptivnih institucija.

5.1 Parlament i OCD u procesu evropskih integracija

Ključni, strateški pravac promena u Srbiji i zemljama regiona, vezan je za proces EU integracija, pri čemu deluje pravilo uzajamnog osnaživanja: pravila proširenja jačaju – „osnažuju“ ulogu parlamenta, nevladinih aktera, kao i nezavisnih organa, a ovi dalje svojim aktivnostima pospešuju EU integracije zemlje. Primera radi, Izveštaj EK o napretku Srbije za 2014. daje preporuku o jačanju učešća Narodne skupštine i drugih učesnika, uključujući i civilno društvo u procesu pristupanja. Snažno civilno društvo predstavlja ključnu komponentu svakog demokratskog sistema i treba da bude priznato i prepoznato kao takvo od strane državnih institucija. Strategija proširenja EU za 2014–2015. navodi: „da bi se podržao proces reformi, od suštinskog je značaja jačanje funkcionisanja i nezavisnosti ključnih demokratskih institucija u zemljama obuhvaćenim procesom proširenja. To uključuje uspostavljanje konstruktivnog i održivog dijaloga na političkoj sceni, posebno u parlamentu. Potrebno je više učiniti da bi se podstaklo povoljno okruženje za organizacije civilnog društva. Snažno civilno društvo uvećava političku odgovornost i podstiče dublje razumevanje reformi vezanih za pridruživanje.“

Eksperti Evropskog ekonomskog i socijalnog komiteta u svom izveštaju o ulozi civilnog društva u procesu pridruživanja Srbije EU, takođe su ukazali na značaj koji organizacije civilnog društva mogu imati u procesu pristupanja. Posebno je istaknuto uključivanje OCD u javne rasprave i konsultacije povodom zakonskih predloga, njihovo stalno prisustvo u fazi kreiranja javnih politika, ali i u fazi njihove primene. Kao prepreke za OCD u Srbiji, vidi se činjenica da su OCD uglavnom koncentrisane u gradovima, te da su neravnomerno raspoređene u regionima. Posebnu pažnju treba posvetiti organizovanju poljoprivrednika, treba osnaživati partnerstva i koalicije OCD, dok podrška države nije dovoljna niti je zasnovana na dobro definisanim prioritetima. Jedna od ključnih ocena je da su sindikati razjedinjeni i slabi, što je posebno došlo do izražaja usled tranzicije i ekonomske krize.



6. Mediji i demokratija

Za „vidljivost“ i drugačiju, pozitivniju sliku građana o parlamentu od ključnog značaja je profesionalnost i otvorenost i „propusna moć“ medija, pre svega onih elektronskih.

Nažalost, neka vrsta konstante u javnom i političkom životu Srbije je da i vlast i opozicija imaju u međuizbornom periodu svoje „pouzdanе“ medije, a da centralni „nezavisni“ mediji nakon kraćeg ili dužeg perioda premišljanja prelaze na stranu novog gazde i/ili izbornog pobjednika. Odbrana svojih i satanizacija medija druge strane, uz strategije posrednog nastupa prema „neutralnim“ medijima u (delimičnoj) javnoj svojini poput Politike ili RTS-a, uključiv i postavljenje (skriveno) svojih ili, još bolje, kooperativnih nestranačkih ličnosti, karakterišu odnos političara prema medijima.

Primeru radi, Savet za borbu protiv korupcije je u Izveštaju o pritiscima i kontroli medija u Srbiji od 29. avgusta 2011. godine naveo tri glavna problema medija u Srbiji:

- 1) netransparetnost medijskog vlasništva;
- 2) ekonomski uticaj državnih institucija na rad medija kroz različite tipove budžetskog davanja; i
- 3) situaciju u kojoj RTS, koja bi trebalo da ima ulogu javnog servisa, u stvari, predstavlja servis političkih stranaka i vladajućih elita.

Kada je reč o prvom problemu, zapaža se da, primeru radi, od 30 najznačajnijih analiziranih medija, njih 18 ima netransparentnu vlasničku strukturu. Razlog tome je prisustvo ošor kompanija u vlasničkim strukturama medija, što ima za cilj da se od javnosti prikriju interesi tih medija. To su kompanije koje najčešće služe kao školjke i nemaju klasičnu infrastrukturu u zemlji iz koje dolaze. Osim iza ošor kompanija, pravi vlasnici često se kriju i iza domaćih preduzeća, iza kojih uglavnom stoje biznismeni ili političari. Indikativna je i činjenica da se u registru javnih glasila Agencije za privredne registre ne može naći čak ni minimum informacija o pravim vlasnicima medija, već samo informacija o tome koje preduzeće formalno izdaje neke novine ili emituje program.

Drugi krug problema predstavlja činjenica da državne institucije u Srbiji izdvajaju velika sredstva iz budžeta za oglašavanje i promociju, čime se ostvaruje lična promocija funkcionera, kao i partijska promocija. Značajnu ulogu u finansiranju medija i njihovom ekonomskom potčinjavanju imaju agencije za odnose sa javnošću, marketinške i produkcijske agencije, koje su uglavnom u vlasništvu stranačkih aktivista, ili njima bliskih osoba.

Urušen ekonomski položaj medija, finansijska zavisnost i neuspešan proces privatizacije u ovoj oblasti doveli su do velikog broja televizijskih i radio stanica s nekvalitetnom produkcijom, tabloidizacije i autocenzure.

U drugom po redu izveštaju, publikovanom u martu 2015. godine, Savet je konstatovao da je stanje u medijima nepromenjeno uz čak pojačan politički nadzor i uticaj na proizvodnje događaja u političkim kuloarima. Pritom, u istraživanju Centra za medije i medijska istraživanja, sami novinari su kao najveće probleme medija u Srbiji istakli nekvalitetno novinarstvo, dominaciju senzacionalizma i tabloidnog novinarstva, jak politički pritisak i odsustvo medijske autonomije, dok samo mali broj njih smatra da je ključna smetnja tehnološka zaostalost.

Zaključak

Kao i većinu građana Srbije, duboko me frustrira osećaj da čitave dve decenije nakon velikih građanskih protesta, šanse da dobijemo robusno i kuražno civilno društvo, autonomne medije, odgovorne i kompetentne političare, uljudnost, obzirnost i sklonost ka argumentovanom dijalogu kao dominantan društveni obrazac, stoje gotovo jednako loše. No bes, kao ni beg iz javne arene, nisu adekvatan odgovor na frustracije. Odgovor jeste u upornom „treniranju i vežbanju demokratije“ i uvećanju socijalnog i političkog kapitala.



U tom okviru, ostaje nam da verujemo u građanske inicijative i socijalne mreže – u „pokret otpora” koji u poslu „nadziranja demokratije” objedinjuje nevladin sektor, sindikate, autonomne medije, akademsku zajednicu i nezavisne državne organe poput Zaštitnika građana, Poverenika ili Agencije za borbu protiv korupcije. Naravno, tek kada i oni sami dosegnu dovoljan nivo demokratskog prkosa. Samo zajedno oni mogu da omeđe, kontrolišu i usmeravaju polje politike, pri čemu im je demokratski transformisan i snažan Parlament ključni saveznik.



- Adonis, A, **Parlament danas**, Podgorica, Unireks (1996)
- Beyme, K. von, **Parliamentary Democracy (Democratization, Destabilization, econsolidation, 1789-1999)**, Palgrave Macmillan, IPSA (2000)
- Beetham, D, **Parlament i demokratija u dvadeset i prvom veku**, Beograd, Interparlamentarna unija, UNDP i EU (2008)
- Čamernik, B, **Parlament – jedan od načina kontrole rada izvršne vlasti**, u Čamernik B., Manić J. i Ledeničan B., Narodna skupština i nezavisni kontrolni organi, Beograd, UNDP (2009)
- Čupić, Č. i Joković, M, **Modeli za sistemsku borbu protiv korupcije**, u: Godišnjak Fakulteta političkih nauka, 7 (9), (2013)
- Davinić, M, **Kompleksnost procesa širenja institucije ombudsmana**, u: Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu, LVII, (2011)
- Džonson, N, **Finansijski nadzor: priručnik za poslanike**. [online] <http://bit.ly/1jQdMDc>, (2014)
- Hejvud, E, **Politika**, Beograd, Klio (2004)
- Hiks, S, **Politički sistem Evropske unije**, Beograd, Službeni glasnik (2003)
- Jovanović, Z, Rapajić, M, **Ombudsman kao novi pravni institut za kontrolu rada uprave**, u Lazić, R., Kontrola službi bezbednosti, Beograd, Akademija za Nacionalnu Bezbednost (2011)
- Lajphart, A, **Modeli demokratije – oblici i učinak vlade u trideset šest zemalja**, Podgorica, CID (2003).
- Lijphart, A, **Demokracija u pluralnim društvima**, Zagreb, Globus (1992)
- Lijphart, A, **Thinking about Democracy: Power-Sharing and Majority Rule in Theory and Practice**, Routledge (2008)
- Lilić, S, **Upravno pravo – upravno procesno pravo**, Beograd, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu (2008)
- Lok, Dž, **Druga rasprava o vladi**. Beograd, Mladost (1978)
- Lovo, F, **Velike savremene demokratije**, Sremski Karlovci, Izdavačka knjižarnica Zorana Stojanovića (1999)
- Keane, J, **Prijedlog za pravno promišljanje podrijetla i budućnosti predstavničke vladavine**, Zagreb, Anali Hrvatskog politološkog društva (2007)
- Kimlika, V, **Savremena politička filozofija**, Beograd, Nova srpska politička misao (2009)
- Kontrolna funkcija Narodne skupštine** (brošura), Beograd, Narodna skupština Republike Srbije, NDI, USAID, Westminster foundation for democracy (2011)
- Kvorum – Informativni bilten Narodne skupštine**, Beograd, Narodna skupština Republike Srbije (2015)
- Mainwaring, S. and Shugart, M., Juan Linz, **Presidentialism and Democracy: A Critical Appraisal, Comparative Politics** (1997).
- Merkel, V, **Transformacija političkih sustava – teorije i analize**, Zagreb, Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu (2009)
- Mil, Dž. Stjuart, **O slobodi**, Beograd, Filip Višnjić (1998)
- Mil, Dž. Stjuart, **Razmatranja o predstavničkoj vladi**, Zagreb, Globus (1998)
- Milenković, D, (2009). **Ombudsman (Zaštitnik građana)**, u Čamernik B., Manić J. i Ledeničan B., Narodna skupština i nezavisni kontrolni organi, Beograd, UNDP (2009)
- Milenković, D, **Nastanak, razvoj i problemi kontrolnih organa i tela posle 5. oktobra u Srbiji**, u Pavlović, D. (pr.), Razvoj demokratskih ustavnova u Srbiji – deset godina posle, Fondacija Heinrich Boll, Beograd (2010)
- Milenković, D, **Javna uprava – odabrane teme**, Beograd, Fakultet političkih nauka Univerziteta u Beogradu, Čigoja štampa (2013)
- Milenković, D, **Upravni ugovori: teorija, zakonodavstvo, praksa**, Beograd, Čigoja štampa. (2014)
- Milenković, D, Koprivica, S. i Todorić, V., **Kontrola službi bezbednosti**, Beograd, Centar za novu politiku (2011)
- Monteskje, Š, **O duhu zakona**, Beograd, Filip Višnjić (1989)
- Orlović, S, **Javna slušanja kao institucija parlamentarne prakse (Public hearings)**, Beograd, Program Ujedinjenih nacija za razvoj (2007)
- Orlović, S, **Parlament i građani**, Beograd, Program Ujedinjenih nacija za razvoj (2008)
- Pavlović, V. i Orlović, S. (pr.), **Dileme i izazovi parlamentarizma**, Beograd, Konrad Adenauer Stiftung i Fakultet političkih nauka (2007)



- Pajvančić, M, **Parlamentarno pravo**, Beograd, Fondacija Konrad Adenauer (2007)
- Pajvančić, M, **Javna rasprava**, Beograd, Fondacija Konrad Adenauer (2013)
- Pejić, I, **Parlamentarno pravo: francuski, nemački, britanski, srpski i primer Evropskog parlamenta**, Niš, Pravni fakultet Centar za publikacije (2006)
- Petrov, A, **Institucija ombudsmana kao nezavisnog državnog organa u pravnom sistemu Republike Srbije**, Pravno-ekonomski pogledi (2013)
- Petrov, V, **Ustav i kontrolni organi (nezavisni državni organi) – pokušaj određenja mesta i uloge kontrolnih organa u ustavnom sistemu**, u Čamernik B., Manić J. i Ledeničan B., Narodna skupština i nezavisni kontrolni organi, Beograd, UNDP (2009)
- Petrušić, N, **Redovan godišnji izveštaj Poverenika za zaštitu ravnopravnosti za 2011. godinu**, Beograd, Službeni glasnik (2012)
- Petrušić, N, **Redovan godišnji izveštaj Poverenika za zaštitu ravnopravnosti za 2012. godinu**, Beograd, Službeni glasnik (2013)
- Petrušić, N, Krstić, I. i Marinković, T, **Komentar zakona o zabrani diskriminacije**, Beograd, Corporate Image (2014)
- Putnam, R. D, **Kako demokratiju učiniti djelotvornom: civilne tradicije u modernoj Italiji**, Zagreb, Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu (2003)
- Radinović, D, **Ombudsman i izvršna vlast, institucija ombudsmana na početku XXI vijeka**, Beograd, Službeni glasnik (2001)
- Radojević, M, **Nezavisna (regulatorna) tela i institucije u Srbiji**, Beograd, Institut za političke studije (2010)
- Radojević, M, **Ombudsman i „loša uprava“, u Politička revija**, (XXIII) X, vol. 29, broj 3, Beograd, (2011)
- Rovšek, J, **Sprovođenje preporuka slovenačkog Zaštitnika građana za ljudska prava, uloga godišnjih izveštaja i način na koji se oni razmatraju u Narodnoj skupštini**, u Čamernik B., Manić J. i Ledeničan B., Narodna skupština i nezavisni kontrolni organi, Beograd, UNDP (2009)
- Sartori, Đ, **Demokratija, šta je to?**, Podgorica, CID (2001)
- Sartori, Đ, **Uporedni ustavni inženjering: strukture, podsticaji i ishodi**, Beograd, Filip Višnjić (2003)
- Siljanovska-Davkova, G, Deskoska-Treneska, R, **Makedonska (ne)demo kratska saga**, (2013)
- Slavujević, Z, **Institucije političkog sistema – umesto simboličkog izraza prava građana da vladaju, sredstvo vladavine nad građanima, u Kako građani Srbije vide tranziciju**, Beograd, Friedrich Ebert Stiftung, CSSD i CeSID (2013)
- Spasojević, D, **Kontrolna funkcija Narodne skupštine Republike Srbije, u Demokratske performanse parlamenata Srbije, Bosne i Hercegovine i Crne Gore**, Beograd, Sarajevo, Podgorica, (2012)
- Stojiljković, Z, **Država i korupcija**, Beograd, Čigoja štampa (2003)
- Stojiljković, Z, **Partijski sistem Srbije**, Beograd, Službeni glasnik (2008)
- Stojiljković, Z, **Karakter i funkcije države**, u Pavlović, V. i Stojiljković, Z., *Savremena država: struktura i socijalne funkcije*, Beograd, Fondacija Konrad Adenauer (2010)
- Šabić, R, **Položaj Poverenika za informacije**, u Čamernik B., Manić J. i Ledeničan B., Narodna skupština i nezavisni kontrolni organi, Beograd, UNDP (2009)
- Šoltes, I, **Mogućnost uređenja pristupa informacijama od javnog značaja**, u Arhiv za pravne i društvene nauke 91, (2005)
- Tamir, J, **Liberalni nacionalizam**, Beograd, Filip Višnjić (2002)
- Vasović, V, **Sartorijeva demokratska teorija** (predgovor), u Sartori Đ., *Demokratija, šta je to?*, Podgorica, CID (2001)
- Vasović, V, **Savremene demokratije**, Beograd, Službeni glasnik (2007)
- Vasović, V, **Predgovor**, u Lajphart, Arend, **Modeli demokratije – oblici i učinak vlade u trideset šest zemalja**, Službeni list SCG, Beograd, Podgorica, CID (2003)
- Vasović, V, **Parlamentarizam, u Enciklopedija političke kulture**, Beograd, Savremena administracija (2003)
- Wade, H.W.R., **Administrative Law**, London, Oxford University Press (1982)
- Young, I., **Inclusion And Democracy**, Oxford, Oxford University Press (2000)

**Zakonodavstvo, izveštaji i drugi dokumenti**

2014 Izveštaj o napretku Republike Srbije, Evropska komisija, [online]: <http://bit.ly/1MPas76> (2014)

Strategija proširenja i ključni izazovi 2014-2015, [online]: <http://bit.ly/1Lys7f1> (2014)

Mišljenje Evropskog ekonomskog i socijalnog komiteta o ulozi civilnog društva u odnosima EU – Srbija, [online]: <http://bit.ly/1Lk1w7q> (2014)

Mapping of Open Government Partnership in South East Europe: Case of Serbia, Beograd, Center for Euro-atlantic Studies – CEAS (2013)

Izveštaj o sprovođenju strategije i akcionog plana Agencije za borbu protiv korupcije, Beograd, Agencija za borbu protiv korupcije (2014)

Otvoreni parlament, Žene u parlamentu – samo kvota ili stvarni uticaj? Rodna ravnopravnost u Narodnoj skupštini Republike Srbije, [online]: <http://bit.ly/1PtygPC> (2014)

Povelja o osnivanju Globalne organizacije parlamentaraca za borbu protiv korupcije u Srbiji, [online]: <http://bit.ly/1MPbsYT> (2013)

Program rada Globalne organizacije parlamentaraca za borbu protiv korupcije u Srbiji, [online]: <http://bit.ly/1NkeK4U> (2013)

Zakon o ravnopravnosti polova (2009), Beograd: Službeni glasnik RS, br. 104/2009.

Zakon o izboru narodnih poslanika (2011), Beograd: Službeni glasnik RS, br. 36/2011.

Zakon o Narodnoj skupštini, Službeni glasnik RS, br. 9/10, 108/13

Poslovnik o radu Narodne skupštine, Službeni glasnik RS, br. 20/12

Izveštaj Anketnog odbora radi utvrđivanja činjenica o načinu trošenja sredstava budžeta Republike Srbije na teritoriji Autonomne Pokrajine Kosovo i Metohija u periodu od 2000

Zakon o Bezbednosno informativnoj agenciji, Službeni glasnik RS, br. 42/2002, 111/2009, 65/2014 - odluka US i 66/2014

Zakon o Vojno obaveštajnoj i Vojno bezbednosnoj agenciji, Službeni glasnik RS, br. 88/2009, 55/2012 - odluka US i 17/2013

Zakon o državnoj upravi, Službeni glasnik RS, br. 79/05

Zakon o Državnoj revizorskoj instituciji, Službeni glasnik RS, br. 101/05, 54/07 i 36/10

Zakon o zabrani diskriminacije, Službeni glasnik RS br. 22/09

Zakon o Zaštitniku građana, Službeni glasnik RS br. 79/05

Zakon o zaštiti podataka o ličnosti, Službeni glasnik RS br. 97/08

Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, Službeni glasnik RS br. 120/04

Ženska parlamentarna mreža, **Godišnji plan aktivnosti**. Beograd, Ženska parlamentarna mreža (2014)

Ženska parlamentarna mreža, **Izveštaj o radu**, Beograd, Ženska parlamentarna mreža (2014)

Ženska parlamentarna mreža, **Pravilnik o radu**, Beograd, Ženska parlamentarna mreža (2014)

Izveštaj o radu Službe Narodne skupštine, Beograd, Narodna skupština, [online]: <http://bit.ly/1ODIkVY> (2012)

Odluka o organizaciji i radu Službe Narodne skupštine Republike Srbije, Beograd, Službeni glasnik RS br. 49/2011

Višegodišnji plan razvoja Službe Narodne skupštine, Beograd, Narodna skupština (2011)

Izveštaj Poverenika za 2014. godinu, [online]: <http://bit.ly/1kjRx9f> (2015)

Redovan godišnji izveštaj Zaštitnika građana za 2007. godinu, [online]: <http://bit.ly/1ZQX4of> (2008)

Redovan godišnji izveštaj Zaštitnika građana za 2014. godinu, [online]: <http://bit.ly/1M0bGay> (2015)

Rezime uz godišnji izveštaj Poverenika za 2014. godinu, [online]: <http://bit.ly/1W2eS0n> (2015)

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

Zakon o Zaštitniku građana, Službeni glasnik RS br. 79/2005 i 54/2007

Access to Information Act (R.S.C. 1985, c. A-1). Last amended on July 30, 2015, Published by the Minister of Justice, Canada. Dostupno na <http://bit.ly/1M1IPdn>



Centre for Freedom of Information (2014). In the Experience of Information Commissioners: The Information Commissioners' International Exchange Network Survey 2014. Dostupno na: <http://bit.ly/1QMeLPN>

Centre for Law and Democracy and Access Info (2013). RTI Rating Data Analysis Series: Overview of Results and Trends, 28 September 2013. Dostupno na: <http://bit.ly/1PtHyv2>.

Council of Europe (2012). Modernisation of Convention No. 108. Dostupno na: <http://bit.ly/1Hat00r>

European Commission (2012). Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the Protection of Individuals with Regard to the Processing of Personal Data and on the Free Movement of Such Data (General Data Protection Regulation). Dostupno na: <http://bit.ly/1mRrHn6>

Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava (1950). Dostupno na: <http://bit.ly/1GepQJb>

Evropski parlament (2003a). Direktiva o ponovnoj upotrebi informacija 2003/98 EZ Evropskog parlamenta i Saveta od 17.11.2003.

Evropski parlament (2003b). Direktiva EU 2003/4 Evropskog parlamenta i Saveta od 28.1.2003. o javnom pristupu informacija o životnoj sredini.

Evropski parlament (2013). Izmene i dopune Direktive o ponovnoj upotrebi informacija 2013/37 EU od 26.6.2013.

Federal Data Protection Act, in the version promulgated on 14 January 2003 (Federal Law Gazette I p. 66), as most recently amended by Article 1 of the Act of 14 August 2009 (Federal Law Gazette I p. 2814), Germany. Dostupno na: <http://bit.ly/1M0fc4C>

Freedom of Information Act 2000, ch. 36, The Stationery Office Limited, UK. Dostupno na: <http://bit.ly/1Jed6QT>

Information Commissioner Act, Official gazette of the Republic of Slovenia, no. 113/2005. Dostupno na: <http://bit.ly/1Rk9nDk>

Izveštaj Poverenika za 2014. godinu (2015). [online]. Dostupno na: <http://bit.ly/1kjrX9f>

Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju (2008). Dostupno na: <http://bit.ly/1M1mHP8>

Ustav Republike Srbije, Sl. glasnik RS, br. 83/06.

Vrhovni kasacioni sud (2012). Pravno shvatanje Vrhovnog kasacionog suda Spp 6/12 od 1.10.2012.

Zakon o potvrđivanju Dodatnog protokola uz Konvenciju o zaštiti lica u odnosu na automatsku obradu podataka o ličnosti, u vezi sa nadzornim organima i prekograničnim protokom podataka, Sl. glasnik RS – Međunarodni ugovori, br. 98/08.

Zakon o potvrđivanju Konvencije o zaštiti lica u odnosu na automatsku obradu podataka o ličnosti, Sl. list SRJ – Međunarodni ugovori, br. 1/92, Sl. list SCG – Međunarodni ugovori, br.11/05-dr. zakon i Sl. glasnik RS – Međunarodni ugovori, br. 98/08 - dr. zakon i 12/10.

The Lima Declaration of Guidelines on Auditing – „Limska deklaracija o smernicama za načela revizije“. Usvojena u oktobru 1977. godine na IX INCOSAI kongresu u Limi (Peru) – Prevod DRI.

“Mexico Declaration on Independence – „Meksička deklaracija o nezavisnosti“ – usvojena na XIX Kongresu Međunarodne organizacije vrhovnih revizorskih institucija (INTOSAI), održan u Meksiku – Prevod DRI.

The International Standards of Supreme Audit Institutions - Međunarodni standardi vrhovnih revizorskih institucija

International Standard of Auditing – Međunarodni standardi revizije

International Federation of Accountants – Međunarodna organizacija računovođa

Redovan godišnji izveštaj Zaštitnika građana za 2014. godinu, br. 7919 od 14. marta 2015. godine. [online]. Dostupno na: <http://bit.ly/1isq6ZI>

Službeni glasnik Republike Srbije (2013): **Rezolucija Narodne skupštine o zakonodavnoj politici,** Beograd: „Sl.glasnik RS“, br. 55/2013.

Redovan godišnji izveštaj Poverenika za zaštitu ravnopravnosti za 2014. godinu. Dostupno na: <http://bit.ly/WhZdx6>

OEBS (2010): **Parlamentarna kontrola i nezavisna tela,** dostupno na engleskom jeziku na: <http://bit.ly/1MyWZvH>

Agencija za borbu protiv korupcije (2012). Vodič za funkcionere: Kako postupati u skladu sa propisima koje primenjuje Agencija za borbu protiv korupcije, Beograd: USAID. [online].Dostupno na: <http://bit.ly/1Xf5e7H>



Agencija za borbu protiv korupcije (2015). Izveštaj o sprovođenju Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije u Republici Srbiji za period od 2013. do 2018. godine i Akcionog plana za njeno sprovođenje. [online]. Dostupno na: <http://bit.ly/1Xf5inS>

Akcionni plan za sprovođenje Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije, (2013), Beograd: Službeni glasnik RS, бр. 55/05, 71/05 – ispravka, 101/07, 65/08, 16/11, 68/12 – US i72/12, dostupno na sajtu Ministarstva pravde.

ICAC (2012), Statutory duty. [online]. Dostupno na: <http://bit.ly/1MyXgib>

Man-wai, Toni Kwok (2003). **Activities of the Hong Kong Independent Commission Against Corruption (ICAC): Its Investigative Technique**, Lawasia Tokyo Conference. [online]. Dostupno na: <http://bit.ly/1NQIkTy>

Man-wai, Toni Kwok (2013). **Formulating an effective anti-sorruption strategy – The experience of Hong Kong ICAC.** [online]. Dostupno na: <http://bit.ly/1RROmRv>

Transparentnost Srbija (2015). **Izveštaj o sprovođenju Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije u Republici Srbiji za period od 2013. do 2018. godine i Akcionog plana za njeno sprovođenje.** Dostupno na: <http://bit.ly/1LyEaJh>

Izveštaj o pritiscima i kontroli medija u Srbiji, Saveta za borbu protiv korupcije, 29. avgust 2011.



*Empowered lives.
Resilient nations.*

Kancelarija Programa Ujedinjenih nacija za razvoj (UNDP) u Srbiji

Internacionalnih brigada 69

11000 Beograd

Srbija

Tel. +381 11 2040 400 Fax. +381 11 3444 300

www.rs.undp.org

Copyright 2015, UNDP. Cover Photo by: Rea Mucovic