

Улога контролних институција у политичком систему Републике Србије

Увод

Циљ овог рада је да прикаже улогу контролних институција у политичком систему Републике Србије. Оне су основане и постоје пре свега зарад успостављања владавине права. Покушаћу да укажем на предности ових институција, њихове недостатке као и проблеме са којима се суочавају у транзиционом друштву какво је наше. Више је него јасно, када ове институције буду имале капацитете и реалну моћ да раде самостално и да се њихове одлуке спроводе, да ћемо моћи да говоримо о Србији као држави у којој постоји владавина права - што је свакако циљ сваке реформе политичког система и цивилизацијски идеал добро уређене државе у којој се поштују људска права.

Када говоримо о контролним институцијама морамо напоменути да се у дневно-политичком говору ове институције називају „независни државни органи“. Међутим, да не би било забуне, независни државни органи јесу и судови, тужилаштво, Народна банка Србије итд. Оно што је битно навести јесте чињеница да је кључна разлика контролних институција у односу на остале државне органе што оне врше спољну контролу извршне власти (Миленковић, 2010а: 96). Према томе, у даљем тексту ћемо користити тај назив, тј. *контролне институције* (тела). Посматрајући процесе оснивања ових институција и њиховог рада можемо закључити да је било много проблема, а кључни је свакако политичка воља извршне власти и скупштинске већине. Стиче се утисак да ова контролна тела нису оснивана из жеље за унапређивањем политичког система и поштовањем људских права већ из „морања“, услед притисака Европске уније, јер су оснивања ових институција била услов даљих европских интеграција.

Владавина права

Да бисмо боље разумели разлоге за постојање контролних институција морамо разумети шта се сматра под владавином права. Шта представља владавина права? Она

¹ студент Факултета политичких наука

укључује три фактора: владавину устава, неприкосновеност одређених индивидуалних права и независност судства. Устав, значи установљење или ограничавање власти. Уставом се постављају оквири, правила политичке игре и решавају се друштвени проблеми. Други принцип владавине права јесте уставно фиксирање и гарантовање личних и политичких права и слобода. „Од устава и демократског система се очекује да путем права и слобода усправи појединца до нивоа активног грађанина“ (Васовић, 2006: 73). Владавина права је темејни принцип који треба да обезбеди слободу и ред (Павловић, 2010: 83). Приликом формулисања владавине права потребно је направити дистинкцију са правном државом. Правна је она држава која ради и делује унутар и по закону. Међутим, владавина права подразумева да грађани могу да питају какав је квалитет закона (Вујачић, 2004). Није свеједно какви су закони којима се државна власт ограничава. Нужно је, дакле, одређивање одговарајуће садржине важећих закона (Васић и Чавошки, 2007: 161-162). Према томе, владавина права представља скуп правила одређених стандарда. Под владавином права се може подразумевати и питање ваљаности, тј. правности права (Марковић, 2008: 499). То заправо значи да грађани имају права и да их држава штити. Вилхем фон Хумболт је поставио питање: „Према којој сврси треба да се усмери делање читавог државног уређења и које границе оно треба да постави својој делатности?“ (Хумболт, 1991: 5) Према томе, у концепт права уводе се појмови попут *правде* и *правичности* у чијој су основи људска права. Тако поступак управе није легитиман самим тим што га је спровела држава у складу са законом, већ се оправданост сваког поступка и акта мора ценити на основу оправданости и садржине (Ролс, 1998). То значи да грађани имају права, а држава је ту да би их заштитила. Циљ закона није да укине или ограничи, већ да очува и увећа слободу, јер тамо где нема закона нема ни слободе (Лок, 1978). Функција закона је да заштити слободно остваривање индивидуалних права и да спречи свакога да омета слободно остваривање истих тих права од стране било које друге особе (Бастија, 1998).

Владавином права уређена држава не допушта, свемоћну, ничим ограничену власт, и иде корак даље да власт као таква мора бити строго ограничена и сведена у релативно уске оквири да би подручје основних слобода и права остало неприкосновено (Васић и Чавошки, 2007: 156-166). Дакле, можемо рећи да је у том погледу улога државе минимална, а права, простор, слобода и активност појединаца велики. Владавина права

подразумева потпуну законитост, али то није довољно: „ако закон да влади неограничену власт да делује по сопственом нахођењу, сви њени акти ће бити законити, али сигурно неће бити под владавином права“ (Хајек, 1998: 181). Да би се ограничио лош утицај државе на личну слободу, потребно је да држава буде ограничена владавином права (Прокопијевић, 2010: 156).

Следећи ове принципе широм света, од шездесетих година XX века, развијају се и формирају контролна тела и јавља се потреба за четвртом граном у теорији поделе власти (Монтескје, 1989), која се заснива на томе да једна власт кочи другу, а контролне институције се јављају као облик контроле свих грана власти ради поштовања људских права и спречавања злоупотреба власти. Независна контролна тела првенствено треба да неутралишу негативну улогу коју држава може имати у одређеним сферама друштвеног живота, услед чега је и настала потреба за независним арбитром (Миленковић, 2010а: 96). Прво независно тело које је основано у РС јесте Републичка радиодифузна агенција 2002. године. Временом су установљене многе друге институције попут: Комисије за хартије од вредности, Комисије за јавне набавке и др.

Заштитник грађана (У даљем тексту: Заштитник) је установљен Законом о заштитнику грађана донетим 2005. године. Законом се Заштитник дефинише као независни и самостални државни орган који штити права грађана и контролише рад органа државне управе, органа надлежног за правну заштиту имовинских права и интереса Републике Србије, као и других органа и организација, предузећа и установа којима су поверена јавна овлашћења, и који је самосталан у обављању послова утврђених овим законом и нико нема право да утиче на његов рад и поступање.² Заштитник је 2006. године постао уставна категорија.³ Институција Заштитника као посебан облик контроле управе повезана је са идејом остваривања и заштите људских права. Угрожавање људских права од стране управе наметнуло је потребу за новим механизмима заштите људских права, а време је показало да заштитник грађана представља тај механизам (Лилић, 1995: 478-484; Бисерко - ур, 2009: 216). Надлежности Заштитника су бројне: Заштитник је овлашћен да контролише поштовање права грађана, законитост, правилност рада органа управе.

² Закон о заштитнику грађана, чл. 1 и 2.

³ Устав Републике Србије, чл. 138

Заштитник има право предлагања закона из своје надлежности, затим право да поднесе иницијативу за измену или допуну закона и других прописа, овлашћен је да даје мишљења на предлоге закона. Такође, Заштитник је овлашћен да покрене поступак пред Уставним судом. Следећа надлежност, можда и круцијална, јесте што је овлашћен да јавно препоручи разрешење функционера и да иницира покретање дисциплинског поступка против запосленог у органу управе. Битна надлежност јесте и та што су органи управе у обавези да сарађују са Заштитником. У надлежности Заштитника јесте независна и непристрасна истрага, односно поступак по сопственој иницијативи или по притужби грађана (Миленковић, 2009: 17-21) за утврђивање могуће повреде људских права.⁴ Јасно је да је Заштитник изузетно моћан орган, а оно што га додатно оснажује јесте пре свега јавност заснована на непристрасној истрази. Сама свест о надзору Заштитника позитивно утиче на цео систем, чинећи га подложним јавности рада и правди (Миленковић, 2010а: 95).

Проблеми са којима се ова институција суочавала су велики. Заштитник није изабран у законском року од шест месеци, већ се чекало до јула 2007. године. Имајући у виду да је Скупштина заменике изабрала тек у октобру 2008. године, а да је служба тек у мају 2010. године добила и адекватан простор за рад можемо закључити да није постојала права политичка воља за успостављање ове институције и остваривање владавине права.

Оно што чини мане ове институције пре свега јесте постојање изузетних органа, тј. постојање органа које Заштитник није овлашћен да контролише.⁵ Следећа мана је и то што се Заштитнику можете обратити тек након што исцрпите сва правна средства (Носов - ур, 2009: 39). Понекад је коришћење правних средстава у редовном поступку скупо, исцрпљујуће и споро. Заштитник може покренути поступак у изузетним случајевима и пре него што су исцрпљена сва правна средства, али то зависи од његове субјективне процене која се не мора увек показати као тачна. Једна од мана закона који има за циљ успостављање владавине права и потпуне контроле рада државних органа јесте што постоји могућност за разрешење заштитника од стране Скупштине.⁶ Оно што се такође може јавити као проблем јесте то што Заштитник није овлашћен да контролише рад

⁴ Закон о заштитнику грађана, чл. 17 - 23.

⁵ Према Уставу РС (чл. 138.) то су: Народна скупштина, председник Републике, Влада, Уставни суд, судови и јавна тужилаштва.

⁶ Устав РС, чл. 138; Закон о заштитнику грађана, чл. 11.

органа локалне самоуправе.⁷ Локалне самоуправе имају могућност увођења ове институције на локалном нивоу⁸, али је за сада ретко користе. Као што смо навели, заштитник грађана може доносити препоруке, али недостатак ове институције огледа се у томе колико се оне поштују. Према извештају⁹ Заштитника проценат извршења препорука је само 49% (у року за поступање налази се 26% препорука) што свакако није довољно, али морамо бити искрени па ипак навести да није ни мало.

Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности (У даљем тексту: Повереник) успостављен је Законом о слободном приступу информацијама од јавног значаја 2004. године и Законом о заштити података о личности 2008. године. Повереник је самостални државни орган, независан у вршењу своје надлежности.¹⁰ Доношењем Устава, право на слободан приступ информацијама постаје и уставом загарантовано¹¹ право кроз део о праву на обавештеност (Миленковић, 2010б: 40-44). Повереникова основна надлежност јесте решавање у поступку по жалби (инстанциона контрола) у вези са остваривањем права на слободан приступ информацијама. Осим тога, Повереник има надлежности попут: праћења поштовања обавеза органа власти у вези са овим законима, даје иницијативе за промену и доношење прописа, обавештава јавност о закону и правима која из њега произилазе, може покренути поступак пред Уставни судом, итд. Предности ове институције можемо тражити у томе што је Повереник „кредибилна“ институција која као своје савезнике има медије, невладине организације и грађане. Својим активностима је допринео афирмацији права на слободан приступ информацијама и важи за један од најзначајнијих антикоруптивних стубова, а и значајно је допринео борби против корупције (Миленковић, 2010а: 100). Уставни закон из 2006. године довео је до тога да је избор Повереника морао да буде потврђен (иако је он изабран 2004) у Скупштини, што је представљало проблем и правило проблеме у раду.

Проблеми Повереника огледају се у томе што је до априла 2009. године имао тек шест запослених услед недостатка простора. Овај проблем је решен тек у мају 2010. године. Недостаци ове институције, као и у случају Заштитника, јесу постојање органа које

⁷ Пример: обавештење Заштитника грађана, 18 - 1267/10, дел. бр. 13 952, од 19.08.2010.

⁸ Закон о локалној самоуправи, чл. 97

⁹ Редовни годишњи извештај Заштитника грађана за 2010. годину

¹⁰ Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја, чл. 32.

¹¹ Устав РС, чл. 51.

Повереник није овлашћен да контролише.¹² Још један од недостатака јесте и то што иако је решење које он доноси извршно, ипак у крајној инстанци уколико орган не поступи по решењу, извршилац је Влада РС, што представља реално ограничење ове институције. Међутим, као што можемо видети из извештаја¹³ Повереника, пракса која постоји је одлична и може да радује и заиста представља пример добре реформе и контроле. Чак 91% решења Повереника је у 2010. години извршено.

Агенција за борбу против корупције (У даљем тексту: Агенција) основана је Законом о агенцији за борбу против корупције 2008. године, а закон је почео да се примењује 2010. године. Агенција је самосталан и независан државни орган.¹⁴ Као основне надлежности Агенције могу се навести: надзор над спровођењем Националне стратегије за борбу против корупције, решавање о сукобу интереса¹⁵, надзор финансирања политичких партија, вођење регистра имовине и прихода функционера, поступање по пријавама и притужбама физичких и правних лица, као и државних службеника и право иницијативе у доношењу или измени прописа из своје области. Корупција као сам „однос“, како је законом дефинисана, производи огромне трошкове са економске стране (Беговић, 2007), али и урушава углед друштва и нарушава међуљудске односе засноване на етици и моралу. Влада Републике Србије је 2004. године у оквиру процеса европских интеграција¹⁶ навела да се мора радити на предузимању неопходних мера ради превенције корупције и подизања свести јавности. Оно што се на први поглед може закључити о раду Агенције, јесте да она пре свега постоји да би била брана грађанима од самовоље политичких партија. И то је битна одлика владавине права: заштита грађана од политичке елите која држи полуге власти и обавља јавне делатности. Учествовањем у изради Закона о финансирању политичких партија Агенција ће сигурно допринети транспарентности у коришћењу новца политичких партија, јер управо је финансирање политичких партија најмање доступно јавности и контроли, а оне су најмоћнији играчи у политичком

¹² Према Закону о слободном приступу информацијама од јавног значаја (чл. 22.) то су: Народна скупштина, председник Републике, Влада, Врховни суд, Уставни суд, Републички јавни тужилац

¹³ Извештај о спровођењу закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја и закона о заштити података о личности за 2010. годину

¹⁴ Закон о агенцији за борбу против корупције, чл. 3.

¹⁵ Наслеђене надлежности Републичког одбора за решавање сукоба интереса који је био претеча Агенције

¹⁶ Национална стратегија Србије за приступање Србије и Црне Горе Европској унији, 2005, стр. 32 - 33.

простору, са највише арбитрарне моћи (Гоати, 2007: 113). Према новом закону, политички субјекти који имају представнике у представничким телима и регистроване политичке странке, дужни су да подносе Агенцији годишњи финансијски извештај, као и извештај о прилозима и имовини.¹⁷

Имајући све ово у виду, као и могућност изрицања мера функционерима, попут мере упозорења и јавног објављивања препоруке за разрешење¹⁸, Агенција иза себе има јавност као моћно средство. Посматрајући кључне резултате у извештају¹⁹ из 2010. године можемо видети да Агенција заиста ради све оно за шта је законом овлашћена. У 2010. решено је чак 92,4% предмета из области сукоба интереса, остварена је сарадња са већином институција на које је указано у пријавама, извршена је контрола 192 од 300 поднетих извештаја државних функционера, а поднете су и четири прекршајне пријаве против функционера, што су све позитивни ефекти. Проблем који се јавио у овој области јесте укидање Одбора који је био претеча Агенцији 2008. године, а примена Закона о Агенцији је почела тек 1. јануара 2010. године, те је на тај начин настала временска рупа која свакако није одлика владавине права. У јулу 2010. године јавио се и проблем са Законом о изменама и допунама овог закона, који је садржао и амандман који је омогућавао наставак обављања две или више функција појединим функционерима до краја мандата. Агенција је најавила подношење предлога за оцену уставности овог закона Уставном суду (Миленковић, 2010а: 101), што и јесте урадила, а Уставни суд донео је одлуку да је обављање дуплих функција неуставно. Овај пример нам говори о покушајима партија у извршној и законодавној власти да раде мимо закона и устава, а Агенција треба на такве примере да укаже и спречи злоупотребу.

Закључак

Неки аутори сматрају да до краја 2010. године ниједна од контролних институција тзв. четврте гране власти није успела да добије значајнија овлашћења за контролу над извршном влашћу (Павловић и Станојевић, 2010: 71). За разлику од тога, у Извештају

¹⁷ Закон о финансирању политичких активности, чл. 28.

¹⁸ Закон о агенцији за борбу против корупције, чл. 51.

¹⁹ Годишњи извештај о раду Агенције за борбу против корупције за 2010. годину, стр. 23 - 24.

Европске комисије²⁰ похваљује се рад Заштитника и Повереника (Мијатовић, 2011: 10-12). И заиста, чини се да су похваљени с разлогом. Грађани могу у потпуности да верују овим институцијама, из више разлога. Пре свега, у јавности су стекли изузетан углед, јер Саша Јанковић (Заштитник) и Родољуб Шабић (Повереник) имају велико поверење јавности, које су стекли радом, преданошћу, професионалношћу и истрајношћу у послу. Њима тек предстоји велики посао, али битно је да су најтежи, почетни део посла, обавили веома успешно. Наиме, политичке елите у Србији су ове институције имплементирале у политички систем под притиском. Оне никако нису желеле контролу над својим чиновницима и партијским кадровима. Међутим, након успешно пребољених почетних болести, политичке подршке само на папиру и готово никаквих услова за рад данас ове институције чине сваког појединца сигурнијим и штите га од злоупотребе управе.

Србија мора још много да ради на реформи политичког и правног система како би била држава уређена владавином права, али што се тиче независних контролних институција упркос многим манама и релативно смањеним надлежностима, реформа политичког система са формирањем ових институција иде у правом смеру. Побројани облици спољне контроле управе су за сада одмакли најдаље у спровођењу закона ради којих су и основани, стекли су углед и кредибилитет, што уз постојеће механизме и мере које поседују, чини систем легитимнијим, транспарентнијим, ефикаснијим и одговорнијим. Осим наведених институција, у независне контролне институције спадају још и: Државна ревизорска институција основана 2005. године²¹, и Повереник за заштиту равноправности основан 2009. године, а изабран 2010. године²² и др.

Библиографија:

Бастија, Фредерик (1998), *Закон*, Нови Сад: Global Book.

Беговић, Борис (2007), *Економска анализа корупције*, Београд: Центар за либерално-демократске студије.

Бисерко, Соња - ур. (2009), *Људска права, демократија и – насиље, Годишњи извештај: Србија 2008*, Београд: Хелсиншки одбор за људска права.

²⁰ European commission, sec (2010), Serbia 2010 Progress Report, 1330, http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2010/package/sr_rapport_2010_en.pdf (приступљено 23. августа 2011.)

²¹ Устав РС, чл. 96; Закон о државној ревизорској институцији

²² Закон о забрани дискриминације, Невена Петрушић 2010. године изабрана за Повереника за заштиту равноправности

- Гоати, Владимир (2007), „Породична задруга“ у: Лукић, Вуковић (ур.), *Пешчаник ФМ:књига 8*, Београд: Пешчаник.
- Хајек, Фридрих (1998), *Поредак слободе*, Нови Сад: Global Book.
- Хумболт, Вилхем (1991), *Идеје за покушај одређивања граница делотворности државе*, Сремски Карловци: Издавачка књижарница Зорана Стојановића.
- Лилић, Стеван (1995), *Управно право*, Београд: Савремена администрација.
- Лок, Џон (1978), *Две расправе о влади*, Београд: Младост.
- Марковић, Ратко (2008), *Уставно право и политичке институције*, Београд: Правни факултет.
- Мијатовић, Бошко (2011), „Српске институције и политике из европског угла“, у Б. Мијатовић (ур.): *Институционалне реформе у 2010. години*, Београд: Центар за либерално-демократске студије.
- Миленковић, Дејан (2009), *Право на подношење предлога и петиција*, Београд: Комитет правника за људска права – YUCOM.
- Миленковић, Дејан (2010а), „Настанак, развој и проблеми контролних тела у Србији после 5. октобра“, у: Д. Павловић, (ур.): *Развој демократских установа у Србији - десет година после*, Београд: Heinrich Boll Stiftung.
- Миленковић, Дејан (2010б), *Приручник за примену закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја*, Београд: Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности.
- Монтескје, Шарл (1989), *О духу закона*, Београд: Филип Вишњић.
- Носов, Андреј - ур. (2009), *Водич кроз институцију омбудсмана*, Београд: Иницијатива младих за људска права.
- Павловић, Дејан (2010), „Реформа правосуђа у Србији након 5. октобра“, у: Д. Павловић (ур.): *Развој демократских установа у Србији - десет година после*, Београд: Heinrich Boll Stiftung.
- Павловић, Душан и Станојевић, Иван (2010), „Председник Републике, институционални дизајн и политички фелери“, у: Д. Павловић (ур.): *Развој демократских установа у Србији - десет година после*, Београд: Heinrich Boll Stiftung.
- Прокопијевић, Мирослав (2010), *Слобода избора*, Београд: Завод за уџбенике.
- Ролс, Џон (1998), *Теорија правде*, Подгорица: ЦИД.
- Стојановић, Бобан (2011), *Демократија је консолидована онда када је демократија постала „једина игра у граду“?*, Београд: необјављен семинарски рад из предмета: политички системи нових демократија - ФПН.
- Васић, Радмила и Чавошки, Коста (2007), *Увод у право*, Београд: Службени гласник.
- Васовић, Вучина (2006), *Савремене демократије*, Београд: Службени гласник.
- Вујачић, Илија (2004), *Капитализам*, едукативна серија - епизода 3: Повратак слободе или пут у ропство, http://www.katalaksija.com/sr/index.php?option=com_content&task=view&id=373&Itemid=67, (приступљено 23. августа 2011.), Београд: Каталаксија.
- Живковић, Милош (2010), „Владавина права“, у: Б. Мијатовић (ур.): *Институционалне реформе у 2009. години*, Београд: Центар за либерално-демократске студије.

Закони и други правни акти:

Устав Републике Србије, „Службени гласник РС“, 98/2006.

Закон о заштитнику грађана, „Службени гласник РС“ бр. 79/2005, 54/2007.

Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја, „Службени гласник РС“ бр. 120/2004, 54/2007, 104/2009, 36/2010.

Закон о заштити података о личности, „Службени гласник РС“ бр. 97/2008.

Закон о агенцији за борбу против корупције, „Службени гласник РС“, бр. 97/2008, 53/2010.

Закон о локалној самоуправи, „Службени гласник РС“, бр. 129/2007.

Закон о финансирању политичких активности, „Службени гласник РС“, бр. 43/2011.

Закон о државној ревизорској институцији, „Службени гласник РС“, бр. 101/2005, 54/2007.

Закон о забрани дискриминације, „Службени гласник РС“, бр. 22/2009.

Редовни годишњи извештај Заштитника грађана за 2010. годину; бр. 48 – 220 / 11

Извештај о спровођењу закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја и закона о заштити података о личности за 2010. годину, бр. 011-00-01138/1/2010-01.

Годишњи извештај о раду Агенције за борбу против корупције за 2010. годину.

Национална стратегија за борбу против корупције, „Службени гласник РС“, бр. 82/2005.

Национална стратегија Србије за приступање Србије и Црне Горе Европској унији, Влада Републике Србије (2005).

Стратегија реформе државне управе у Републици Србији, Влада Републике Србије (2004).

European commission, sec (2010), Serbia 2010 Progress Report, 1330,

http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2010/package/sr_rapport_2010_en.pdf (приступљено 23. августа 2011.)

Интернет извори:

www.ombudsman.rs

www.poverenik.org.rs

www.acas.rs

www.dri.rs

www.ravnopravnost.gov.rs

www.katalaksija.com