

Jadranka Jelinčić



Nezavisni državni organi



FONDACIJA ZA OTVORENO DRUŠTVO, SRBIJA

C P E S

CENTAR ZA PRIMENJENE
EVROPSKE STUDIJE

Jadranka Jelinčić

Nezavisni državni organi

Izdavač

Fondacija za otvoreno društvo

Kneginje Ljubice 14, Beograd

Centar za primenjene evropske studije

Kneginje Ljubice 14, Beograd

Za izdavača

Jadranka Jelinčić, Fondacija za otvoreno društvo

Srdan Đurović, Centar za primenjene evropske studije

Tiraž

1000

Lektura

Marko Kuzmanović

Priprema

Koan studio

Štampa

Tipografik plus

ISBN 978-86-82303-53-4 (FOD)



Nezavisni državni organi

Beograd 2016

Publikacija je nastala kao rezultat projekta „Četvrta grana vlasti – Institucionalni položaj nezavisnih kontrolnih i regulatornih tela u Srbiji“ koji su finansijski podržali Ambasada Kraljevine Norveške i Fondacija za otvoreno društvo, Srbija

SADRŽAJ

Ništa novo pod kapom... Institucionalnom	9
Podela vlasti i uzajamna kontrola	9
Malo istorije	10
Nezavisna tela u institucionalnom univerzumu	14
Razlozi za osnivanje „nezavisnih tela“	15
Nadležnost	17
Nezavisnost	17
Odnos sa sudskom vlašću	20
Odgovornost	22
„Četvrta grana vlasti“,eksterna kontrola ili vladavina struka?	23
Šta to traži EU?	26
Institucionalni aranžmani i proces pristupanja EU	26
... i (kako bi rekli istoričari) prilike u Srbiji	27
Razlog osnivanja (svrha)	28
Nadležnost	31
Nezavisnost	32
Način osnivanja	32
Personalna nezavisnost	32
Finansijska nezavisnost	33
Operativna nezavisnost	33

NIŠTA NOVO POD KAPOM... INSTITUCIONALNOM

Podela vlasti i uzajamna kontrola

Saglasno principu podele vlasti u sistemu izborne reprezentativne demokratije, parlament (prva vlast), vlada (druga vlast) i sudstvo (treća vlast) okosnica su institucionalnih aranžmana demokratskih država. Podela vlasti podrazumeva da je svaka od tri grane vlasti nezavisna u odnosu na preostale dve. Istovremeno, njihovi međusobni odnosi zasnivaju se na principu uzajamnog ograničavanja i kontrole. Isto važi i za Srbiju.¹ U pravno-političkom

¹ Član 4 Ustava Srbije kaže da „uređenje vlasti počiva na podeli vlasti“, a da se odnos tri grane vlasti zasniva na „ravnoteži i međusobnoj kontroli“.

Ipak, valja napomenuti da Srbija ima i Predsednika Republike. Njegov položaj regulisan je u okviru standardnih rešenja karakterističnih za institucionalnu arhitekturu demokratskih država. Predsednika Republike biraju građani neposredno na izborima, što u demokratskom smislu daje snažan legitimitet njegovoj poziciji, odnosno njegovim funkcijama/ovlašćenjima koja vrši.

Po ovlašćenjima Predsednik Republike drži deo zakonodavne vlasti: proglašava zakone, a može ih vratiti Narodnoj skupštini na doradu. Deo je izvršne vlasti, ali u svojim rukama drži uslov njenog konstituisanja – predlaže kandidata za predsednika Vlade. Ovo poslednje ovlašćenje čini ga i čuvarem ljudskih prava – biračkog prava – odnosno volje građana iskazane na izborima koja je osnov za konstituisanje svake demokratske vlasti (volja političke većine). Ulogu ultimativnog čuvara Ustava i ustavnog poretka deli sa Ustavnim sudom. Ovakvu poziciju ostvaruje i preko ovlašćenja da imenuje pet sudija Ustavnog suda koji je poslednji čuvar ustava, zakona i ljudskih prava (ocena ustavnosti, zakonitosti i odlučivanje o ustavnoj žalbi). Dodatno, sa liste od deset kandidata koju Narodnoj skupštini predlaže Predsednik Republike, Narodna skupština bira pet sudija Ustavnog suda (ovo je jedan od primera kako funkcioniše princip uzajamne kontrole i ravnoteže na kome se zasniva podela vlasti).

Predsednik Republike je deo izvršne vlasti zbog ovlašćenja u oblasti spoljne politike, a kroz ovlašćenje da daje pomilovanje, ne ulazeći u meritum sudskih odluka, pojedine može izuzeti od izvršenja, čime derogira/ograničava ovlašćenja druge vlasti koja je nadležna za izvršenje sudskih odluka.

Odgovornost i smenljivost Predsednika Republike mogu se tumačiti na različite načine. Odluke Ustavnog suda su konačne, izvršne i opšteobavezujuće (čl. 166 st. 2 Ustava RS). Međutim, član 118 st. 3 kaže: „Ustavni sud je dužan da po pokrenutom postupku za razrešenje (Predsednika Republike) najkasnije u roku od 45 dana, odluči o postojanju povrede Ustava.“ Istovremeno u stavu jedan istog člana stoji: „Predsednik Republike razrešava se zbog povrede Ustava odlukom Narodne skupštine, glasovima najmanje dve trećine narodnih poslanika.“ Iz

sistemu Srbije postoje i brojna kontrolna i regulatorna državna tela čija je zajednička odrednica da su nezavisna (ili bi bar to trebalo da budu) u odnosu na tri tradicionalne grane vlasti.

Postojanje nezavisnih tela nije specifičnost Srbije, niti je novina u njenom političkom uređenju, uključujući i period socijalističkog društveno-političkog uređenja koje je bilo zasnovano na principu jedinstva vlasti. Podela vlasti i uzajamna ravnoteža i kontrola su ideali koji su uvek trpeli izuzetke. Čest slučaj je i da državni organ koji pripada jednoj grani vlasti drži pojedina od ovlašćenja iz lepeze preostale dve grane vlasti.²

Pored organa tri tradicionalne grane vlasti, skoro uvek su postojali i drugi državni organi koji su bili nezavisni u odnosu na državne organe koji pripadaju tradicionalnim granama. Razlozi za njihovo osnivanje bili su različiti: potreba da organ raspolaže posebnim znanjima i da to znanje primenjuje radi zaštite opšteg interesa; volja društva da se pojedine vrednosti ili principi koji su posebno važni za jedno društvo (dodatno) osiguraju i zaštite izvan i iznad svakog ideološkog, partijskog, političkog ili partikularnog interesa, (npr. ljudsko dostojanstvo koje se štiti setom garantovanih prava i sloboda i zabranom diskriminacije); ili da se osnaži odgovornost upravljača kojima je poverena javna vlast itd. Tako se postepeno, još od XVIII veka, osnivaju nezavisna državna tela kojima se poverava kontrolna ili korektivna funkcija sa ciljem da se obezbedi efikasna zaštita principa i vrednosti na kojima se zasniva osnovni „društveni ugovor“.

Malo istorije

Institucija ombudsmana inaugurisana je švedskim Ustavom iz 1809. godine. Ombudsman je ustanovljen kao nezavisni organ koji u ime parlamenta vrši nadzor nad zakonitošću rada Vlade i državne uprave. Bio je ovlašćen da pokreće odgovarajuće postupke u

ovoga proizilazi da je teoretski moguće da Ustavni sud utvrdi da je Predsednik Republike prekršio Ustav, ali da se ne formira dvotrećinska većina u parlamentu koja će glasati za smenu Predsednika Republike. Time bi bila prekršena odredba iz člana 166 st. 2 Ustava prema kome su odluke Ustavnog suda „konačne, izvršne i opšteobavezujuće“. Ili je možda odredba iz člana 118 stav 1 htela biti izuzetak u odnosu na pravilo iz člana 166 stav 2?

² Sve do ustavne reforme 2005. g. u Ujedinjenom Kraljevstvu je Dom lordova, dakle deo prve vlasti, vršio funkciju vrhovnog suda Ujedinjenog Kraljevstva. Uprkos svim garancijama nezavisnosti Pravosudnog komiteta Doma lordova, koji je zapravo bio vrhovni sud, najviša sudska instanca formalno je radila i delovala kao deo prve vlasti. Predsednik Vrhovnog suda UK Lord Filips je prilikom početka rada Vrhovnog suda kao institucije izdvojene iz Parlamenta potvrdio da je „... stari sistem zbunjivao ljude. Po prvi put mi u Velikoj Britaniji imamo jasnu podelu vlasti na sudsku, zakonodavnu i izvršnu. Ovo je važno. Ovim se naglašava nezavisnost sudstva i jasno se razdvajaju oni koji donose zakone od onih koji su nadležni da ih primenjuju.“ Dejli telegraf, London, 1. okt., 2009.

slučaju nezakonitosti njihovog rada (uključujući i neprimenjivanje zakona), koja je za posledicu imala kršenje ljudskih prava. Otuda je institut ombudsmana postao neraskidivo povezan sa idejom zaštite ljudskih prava. U pravu socijalističke Jugoslavije koketiralo se s idejom ombudsmana kroz instituciju društvenog pravobranioca samoupravljanja.³ Tokom 90-tih godina XX veka u Srbiji je ponovo oživljena rasprava o potrebi osnivanja ombudsmana kao nezavisnog državnog organa. Međutim, politički propulzivni teoretičari uspeali su još jedanput da ospore njen značaj. Konačno, institucija Zaštitnika građana osnovana je Zakonom (2005) kao nezavisna državna institucija na osnovu obaveze koju je Srbija prihvatila prilikom pristupanja Savetu Evrope, a onda neposredno Ustavom (2006). Kada se pogleda lista od šesnaest nezavisnih državnih organa koji danas funkcionišu u pravno-političkom sistemu Srbije, neće biti teško zaključiti da su rasprave o potrebi ustanovljavanja ombudsmana kao nezavisnog državnog organa bile najkontroverznije, otpor prema njegovom osnivanju najsnažniji, a da je vreme koje je protekao od donošenja Zakona o njegovom osnivanju do njegovog konstituisanja (izbor prvog ombudsmana i njegovih zamenika) najduže trajalo. Ovo je značajan indikator za ocenu kvaliteta demokratske političke kulture, kulture poštovanja ljudskih prava, samopercepcije nosilaca političke vlasti, odnosno upravljača, ali i za razumevanje faktičkih odnosa između države i građanina (podanik/grđanin).

Doba prosvete na teorijskom nivou „postulira javnost svakovrsne državne vlasti“⁴, a Švedska 1766. godine prva ozakonjuje dostupnost dokumenata i podataka u posedu upravne vlasti. Postepeno, princip javnosti vlasti postaje nesporn standard demokratskog upravljanja, a pravo na slobodan pristup informacijama od javnog značaja u posedu javnih vlasti uspinje se do statusa osnovnog ljudskog prava. Ustavna povelja Srbije i Crne Gore o slobodama i pravima čoveka i građanina prvi put priznaje građanima tadašnje državne zajednice pravo na slobodan pristup informacijama od javnog značaja kao osnovno ljudsko pravo, a Zakonom se 2004. godine osniva poseban nezavisan organ – Poverenik za informacije od javnog značaja – kome se poverava ostvarivanje i zaštita novostečenog prava. Ustav Srbije iz 2006. godine preimenovao je pravo na slobodan pristup informacijama od javnog značaja u „pravo na obaveštenost“, spojivši ga sa ranije priznatim pravom na (objektivno) informisanje. Zaštita ovog prava delom je poverena organu nasledenom iz SCG – Povereniku

³ Up. Bogoljub Milosavljević: Ombudsman, zaštitnik ljudskih prava, Centar za antiratnu akciju, Beograd, 2001; prof. Stevan Lilić, mr Dejan Milenković, Biljana Kovačević-Vučo: Ombudsman – međunarodni dokumenti, uporedno pravo, zakonodavstvo i praksa, Jugoslovenski komitet pravnika, Beograd, 2002.

⁴ Vladimir V. Vodinić, Saša Gajin: Slobodan pristup informacijama: ustavno jemstvo i zakonske garancije, Fond za otvoreno društvo, Beograd, 2004.

za informacije od javnog značaja. Evropski sud za ljudska prava presudom br. 37374/05⁵ praktično priznaje pravu na sloboda pristup informacijama od javnog značaja status individualnog ljudskog prava i time ga izdiže u rang prava i sloboda garantovanih Evropskom poveljom o ljudskim pravima.

Revolucionarna 1848. godina daje novi zamah principu javnosti i odgovornosti državne vlasti. Posledično, zaoštrava se i pitanje odgovornosti u trošenju javnih finansija, a brojni evropski ustavi, uključujući i srpski (1888) osnivaju posebna nezavisna tela koja su preteča nezavisnih državnih revizorskih institucija i računskih sudova. Institucija koja bi po nadležnostima i položaju mogla da se uporedi sa današnjom Državnom revizorskom institucijom jeste Glavna kontrola, koja je uvedena u pravni sistem Srbije Ustavom iz 1888. godine. U članu 180 kaže se: „Za pregled državnih računa postoji Glavna kontrola kao osobeno nadležstvo...“ Birala ju je Narodna skupština „iz kandidacione liste koju sastavlja Državni savet“, odnosno Vlada (čl. 180) „na kojoj je predloženo dva puta onoliko kandidata koliko je praznih mesta“. Članovi Glavne kontrole su bili „nepokretni u svojim zvanjima“, dakle nesmenljivi. „Osobeni položaj“ koji se kasnije razrađuje i stalnost mandata članova Glavne kontrole bili su glavne garancije nezavisnosti ovog tela.

Jačanje principa javnosti i odgovornosti prirodno je vodila ka nastanku novih nezavisnih kontrolora čiji je zadatak bio da izvan svakog pojedinačnog političkog interesa obezbede njihovu primenu u vršenju javne vlasti i spreče svaki oblik „privatizacije“ i političke/partijske monopolizacije javnih ovlašćenja, kompromitovanje javnog interesa, kao i da osiguraju integritet države i njenih organa. Tako su postepeno nastajala tela čiji je zadatak bio da spreče sukob interesa, zloupotrebe u postupcima javnih nabavki koji impliciraju upotrebu javnih sredstava, ili druge oblike zloupotrebe javnih ovlašćenja radi zadovoljavanja partikularnih ili privatnih interesa koji najčešće dobijaju format korupcije. Tako su, u brojnim zemljama koje su imale naglašen problem korupcije i koje su shvatile da je u njihovom najboljem ekonomskom interesu da taj problem reše, nastala posebna nezavisna tela za borbu protiv korupcije. Agencije za borbu protiv korupcije Singapura i Hong Konga postale su prototip takvih tela kada je reč o garancijama nezavisnosti, ovlašćenjima i efikasnosti rada. Nezavisno telo istog naziva osnovano je u Srbiji Zakonom iz 2008. godine, ali, u poređenju s navedenim agencijama, nadležnosti srpske agencije su vrlo restriktivne (sprečavanje sukoba interesa, kontrola finansiranja političkih stranaka i njihovih kampanja i kontrola imovine i poklona nosilaca javnih ovlašćenja).

Tokom XX veka počinje uspon ustavnog sudstva, odnosno proces

⁵ Case of Társgágás a Szabadságokért vs. Hungary, Application no. 37374/05, April 14, 2009.

osnivanja ustavnih sudova kao posebnih organa koji nisu sastavni deo pravosuđa. Njima se poverava zaštita osnovnih ustavnih načela, odnosno osnovnih vrednosti na kojima počiva važeći „društveni dogovor“. Čehoslovačka je bila prva zemlja koja je Ustavom iz 1920. godine osnovala Ustavni sud kao poseban organ i poverila mu kontrolu ustavnosti akata koje usvaja Parlament. Brojne zemlje nemaju posebno ustanovljene ustavne sudove, već je mandat ustavnog suda poveren najvišoj sudskoj instanci u zemlji. Vrhovni sud SAD bio je prvi sud koji je poništio jedan zakon zbog njegove neustavnosti (slučaj Marbury vs. Madison). Pojedini autori smatraju ga zbog toga „najstarijim ustavnim sudom“. U drugoj polovini XX veka ustavi brojnih zemalja, uključujući SFRJ i SR Srbiju, osnivaju ustavne sudove kao posebna tela kojima se poverava uloga ultimativnog čuvara osnovnih principa na kojima se zasniva ustavni poredak, odnosno interesa demokratskog društva i zaštita demokratskog poretka. Posle Drugog svetskog rata kao model za osnivanje ustavnih sudova u brojnim zemljama služio je Ustavni sud SR Nemačke kome je poverena i (za neke kontroverzna) nadležnost da odlučuje o zabrani političkih partija, čime predstavlja instrument kojim se sprečava da promoteri nedemokratskih oblika vladanja i nedemokratskih vrednosti dođu na vlast čak i demokratskim sredstvima, odnosno pomoću izbora.

Takođe, u svim modernim oblicima pravno-političkog uređenja postoji centralna banka kao nezavisan organ kome je povereno vršenje monetarne vlasti i čiji je položaj lociran izvan tradicionalne podele na tri grane vlasti (ili pravi distorzije unutar sistema zasnovanog na principu jedinstva vlasti). Još je 1824. godine D. Rikardo u svom papiru o osnivanju centralne banke pisao: „Vladi se ne može poveriti izdavanje novca jer postoji velika verovatnoća da bi ona to ovlašćenje zloupotrebila... Zato predlažem da se poverenje uloži u Poverenika koga bi birao jedan, ili čak oba doma parlamenta. Predlažem da se zabrani svaka vrsta novčanih transakcija među njima... Ni pod kojim uslovima ne sme se dozvoliti da se novac pozajmljuje od onoga koji ga emituje.“ Slično stanovište izneo je Kejnz pred Kraljevskom komisijom za osnivanje centralne banke Indije 1913. godine: „... idealna centralna banka treba da ima najširi obim upravljačkih odgovornosti koje su praćene visokim stepenom nezavisnosti u vršenju njenih ovlašćenja.“ Jer, kako reče guverner australijske centralne banke Frejzer: „Čak i političari koji znaju da nema dugoročne nagodbe između inflacije i privredne aktivnosti podležu neodoljivoj sili koja ih mami na kratkoročnu trampu. Zadatak nezavisne i odgovorne centralne banke je da ih spase ovog iskušenja.“ Danas je nezavisnost centralne banke standard. Još uvek je aktuelna rasprava da li centralnoj banci treba poveriti i u kom obimu i utvrđivanje ciljeva monetarne politike i punu samostalnost u primeni instrumenata za njihovo ostvarivanje. Ali jednom kad je to dogovoreno, odnosno kad je zakon donet, centralna banka mora biti nezavisna u vršenju svojih ovlašćenja.

Kao izraz potrebe da se obezbedi slobodno funkcionisanje tržišta, poštena tržišna utakmica i jednakost subjekata na tržištu, nastaju posebna nezavisna državna tela za zaštitu konkurencije ili ona za hartije od vrednosti. U nekim zemljama, npr. Irskoj, ovlašćenja ovih poslednjih vrši Centralna banka. Tela iz ove kategorije – Komisija za hartije od vrednosti i Komisija za zaštitu konkurencije – osnivaju se u Srbiji posle 1990. godine, odnosno posle reafirmisanja principa tržišne ekonomije. Nezavisnost, obim ovlašćenja i sposobnost ovih organa da efektivno upotrebljavaju ovlašćenja koja su im poverena jeste osetljivo i kompleksno pitanje u zemljama koje se „vraćaju“ principima tržišne ekonomije, u kojima je obično javni sektor ekonomski dominantan, državna pomoć raširen oblik intervencije države u obavljanje privredne aktivnosti, a proces privatizacije praćen je rasprostranjenom korupcijom, zloupotrebom ili nevršenjem ovlašćenja, raznim oblicima izigravanja zakona i javnog interesa, ili interesa manjinskih akcionara.

Pored ovih tradicionalnih nezavisnih tela, u drugoj polovini XX veka nastaju brojni nezavisni regulatori kao rezultat liberalizacije tržišta i trenda smanjivanja regulatornih ovlašćenja Vlade u ekonomskoj sferi.

NEZAVISNA TELA U INSTITUCIONALNOM UNIVERZUMU

Očigledno je da nezavisna državna tela nisu posebna novina u raznovrsnim institucionalnim aranžmanima modernih država. Neka imaju toliko dugu istoriju da ih možemo nazvati tradicionalnim. Skoro sva su povezana s potrebom da se osigura poštovanje osnovnih postulata demokratske države i zaštita javnog interesa. Tradicionalna nezavisna tela primarno imaju ulogu kontrolora i korektora tri grane vlasti u okviru sistema izborne reprezentativne demokratije. Cilj njihovog osnivanja je trostruk: efektivno poštovanje principa na kojima se zasniva društveni ugovor na osnovu koga se uspostavlja demokratska država; odgovorno, odnosno u javnom interesu vršenje javne vlasti; i zaštita interesa demokratskog društva.

Novina, koja se pojavila u drugoj polovini XX veka sa promocijom postulata liberalne ekonomije, jesu regulatorne agencije. One su, kao što je rečeno, izraz trenda smanjenja regulatorne uloge države u ekonomskoj sferi i uverenja da država ne treba istovremeno da se pojavljuje i kao regulator i kao akter (kroz vlasništvo) na tržištu. Posle 70-tih godina XX veka na nezavisne regulatore (agencije) se listom, često i nekritički, prenose ovlašćenja koja su tradicionalno pripadala drugoj grani vlasti, tj. Vladi, a vršila su ih kao poverena brojna upravna tela. O ovom procesu se često govori kao o procesu „agencifikacije“⁶

⁶ Modernizacija regulatornih sistema u ovim oblastima je još uvek aktuelan

U modernoj literaturi se uglavnom i jedna i druga tela svrstavaju pod zajednički naslov „nezavisna i regulatorna tela“, što često izaziva brojne zabune i nedoumice i usložnjava debatu o njihovom položaju, odnosu između njih i organa tri tradicionalne grane vlasti, međusobnim odnosima, demokratskom legitimitetu i konačno i najvažnije o njihovoj odgovornosti.

Bez obzira na konačan odgovor o opravdanosti ovakvog pristupa, za svako pojedino telo iz obe grupacije važi zahtev da ono mora biti osnovano sa odgovarajućom svrhom, kao i da mora raspolagati odgovarajućim instrumentima kako bi ostvarilo svrhu svog postojanja.

Razlozi za osnivanje „nezavisnih tela“

Razlozi za osnivanje nezavisnih tela i regulatornih agencija mogu se svrstati u četiri grupe, što naravno ne znači da oni nisu povezani i da se međusobno ne prepliću:

1. **Zaštita ljudskih prava.** Odnos država–građanin treba da bude odnos poverenja, u kome se vrši razmena zaštita prava – lojalnost. Ipak, građanina je istorija naučila da država osim što štiti prava može i da ih ugrozi. Imajući u vidu značaj ljudskih prava, ne začuđuje što je upravo Ombudsman prva nezavisna institucija koja je nastala kao rezultat potrebe za dodatnim mehanizmom zaštite prava pojedinca vis à vis države. Ova potreba postala je još akutnija u situaciji uvećavanja i porasta kompleksnosti državne administracije i sticanja viška moći. Ustavni sud je, takođe, institucija koja, pored zaštite ustavnosti i zakonitosti, ima i ulogu u zaštiti ljudskih prava i sloboda građana.⁷
2. **Eksterna kontrola vlade.** Trend jačanja egzekutive, koji se javlja zbog brzih društvenih i ekonomskih promena, zahteva efikasne

zadatak u zemljama u tranziciji koje kasne u procesima deregulacije i privatizacije i u kojima, uključujući i Srbiju, opaske OECD-a iz 2003. g. uglavnom važe i danas: „Postojeći (regulatorni) entiteti ne funkcionišu kao istinski nezavisni regulatori... Mnoge zemlje nemaju uskladen regulatorni okvir za osnivanje i rad sektorskih regulatora. To je posebno uočljivo tamo gde su njihova ovlašćenja ograničena, a stvarni regulatorni nadzor je ostao u rukama ministarstava.“ (Videti u: Stability Pact, South-East Europe Compact for Reform, Investment, Integrity and Growth, REGULATORY AUTHORITIES IN SOUTH EAST EUROPE, OECD, 2003) No, ovo pitanje upravo u kontekstu pristupanja EU zahteva posebno razmatranje. Dokaz tome je i poslednji „nesporazum“ zemalja koje se nalaze duž trase planiranog gasovoda Južni tok i EU, a koji se tiče diversifikacije – demonopolizacije – zabrane koncentracije vlasništva kada je reč o proizvodnji i snabdevanju energentima i neusklađenosti njihovih regulatornih okvira sa standardima i zahtevima EU.

⁷ Novi Ustav Srbije, u članu 166, daje modernu definiciju Ustavnog suda: „Ustavni sud je samostalan i nezavisan državni organ koji štiti ustavnost i zakonitost i ljudska i manjinska prava i slobode.“

mehanizme kontrole. Izvršna vlast, s obzirom da raspolaže sredstvima za brzo delovanje, stiže „višak moći“ kojim može poremetiti sistem checks and balances. Zakonodavna vlast, kojoj izvršna vlast odgovara, mora kontinuirano unapređivati i uspostavljati nove mehanizme kontrole, ali ustanovljavati i mehanizme zaštite koji su efikasniji u smislu brzine od konačne sudske zaštite. S obzirom da je priroda parlamenta kao predstavničkog tela takva da često onemogućuje adekvatnu kontrolu iz niza razloga (sporost reagovanja, nedovoljna stručnost itd.), parlament deo nadležnosti vlade ili sudstva prenosi nezavisnom telu koje dobija ili kvaziizvršnu (npr. Agencija za radio-difuziju), ili kvazisudsku funkciju (npr. Poverenik za informacije kao drugostepeni/žalbeni organ, čija su rešenja izvršna, obavezujuća, i konačna).

3. **Transparentnost, odgovornost i javni integritet državnih institucija.** Zloupotreba javnih ovlašćenja i prerogativa vlasti jeste opasnost koja latentno prati sve grane i sve nivoe vlasti. Korupcija svoj put iznalazi i do najviših nivoa vlasti. Iako je klasična podela vlasti na izvršnu, sudsku i zakonodavnu vlast, poduprta principom ravnoteže i kočnica, težila upravo da suzbije onemogućicu korupciju i prevagu jedne od vlasti, pokazalo se neophodnim, naročito u određenim oblastima (finansije), da se aktiviraju dodatni mehanizmi zaštite. Politički uticaj i politička moć bili su oduvek jedan od načina za sticanje bogatstva. Koncept odgovornosti (accountability) i javnog integriteta (public integrity) zahteva odgovorno ponašanje nosilaca vlasti i državne administracije, čije politike i aktivnosti moraju imati u vidu dobrobit svojih građana, odnosno javni ili opšti interes. Nezavisna tela predstavljaju dodatni mehanizam zaštite interesa javnosti, jačanja odgovornosti i sprečavanja zloupotrebe prerogativa vlasti, te se osnivaju tela poput državne revizorske institucije, odbora za sprečavanje sukoba interesa itd., čija je prvenstvena funkcija da ili a priori ili a posteriori obezbede odgovornost u vršenju javne vlasti.
4. **Stabilan razvoj i zaštita slobode tržišta** je još jedan javni interes za koji se smatra da treba da uživa posebnu zaštitu oslobođenu svakog oblika pristrasnosti i politizacije te se staranje o njemu po pravilu poverava nezavisnim organima, u prvom redu centralnim bankama, telima za hartije od vrednosti (ako ova funkcija nije poverena centralnoj banci) i onima za zaštitu konkurencije.
5. **Obezbeđivanje ostvarenja javnog interesa putem vladavine struka.** Porast broja oblasti i pitanja kojima se država bavi i era „postindustrijskog društva“ jeste okruženje koje stvara i potrebu za nepristrasnim (nepolitizovanim) odlučivanjem i ekspertskim znanjem pri donošenju odluka. U ovu grupu spadaju tela koja su uspostavljena sa namerom da se usredsrede

na formulisanje predloga javnih politika.⁸ Primeri ovakvih tela su agencije za telekomunikacije ili prosvetni saveti.

Nadležnost

U departmanskoj podeli vlasti nove institucije moraju se na koherentan način smestiti u institucionalnu arhitekturu jedne države ili šire tvorevine kao što je Evropska unija. Osnovni postulat koji mora pratiti odluku o osnivanju nezavisnih organa je da poverene nadležnosti, njihov obim i instrumenti za njihovo vršenje treba da odgovaraju svrsi osnivanja datog tela. „Manjak“ nadležnosti znači podrivanje same ideje osnivanja nezavisnog tela jer ga unapred čini neefikasnom i suštinski suvišnom institucijom. S druge strane, kada utvrđene nadležnosti prevazilaze zahteve definisane svrhe koju nova institucija treba da ostvari, dolazi do opasnosti od preterane koncentracije moći u rukama tela koje ima delegirane legitimacijske osnove.

Drugi postulat je da nezavisno telo ne sme imati sukob nadležnosti sa organima koji pripadaju drugim granama vlasti. Uređenje odnosa između nezavisnih tela koja imaju kvazisudska ovlašćenja i sudova je posebno osetljivo, a naročito kada se kompleks pitanja u vezi sa ovom materijom posmatra u kontekstu prava na pravično suđenje. Manjak prakse i višak senzitivnosti u vezi sa nezavisnošću ove grupacije državnih institucija zahteva dodatnu pažnju u razgraničenju nadležnosti između samih nezavisnih tela i to naročito onda kada jedno nezavisno telo ima kontrolna ovlašćenja u odnosu na drugo nezavisno telo (npr. ombudsman u odnosu na organ kome je poverena zaštita konkurencije ili slično).

Jasno definisana nadležnost i jasna razgraničenja nadležnosti u odnosu na druge državne organe su po sebi garancija nezavisnog položaja jednog nezavisnog tela.

Nezavisnost

Čvrste i efektivne garancije nezavisnosti su uslov da tela iz ove grupacije ostvare svrhu svog postojanja i ispune ciljeve zbog kojih su osnovane: da nepristrasno i izvan i iznad svakog ideološkog, političkog i partikularnog interesa obezbede blagovremenu zaštitu osnovnih vrednosti demokratskog društva i javnog interesa, odnosno stakeholdera, kada je reč o regulatornim agencijama. Ako su osnovane, njima mora biti obezbeđen određeni stepen autonomije, a njihov položaj tako definisan da se osigura njihova podjednaka udaljenost od svakog od nosilaca interesa –

⁸ The Uhrig Review and the future of statutory authorities, Parliamentary Library of Australia, www.aph.gov.au/library

stakeholdera, tj. vlade, potrošača i davalaca usluga – proizvođača.

Danas ne postoje jednaka rešenja koja se odnose na *garancije nezavisnosti*, ali se nezavisnost uglavnom ceni na osnovu načina osnivanja; prema tome ko bira ili predlaže kandidate za izbor članova nezavisnog tela, ili samog nezavisnog tela ako je reč o inokosnom telu; i garancije koje se tiču nezavisnog funkcionisanja, tj. Garancije personalne, finansijske i operativne nezavisnosti.

1. Način osnivanja. Nezavisna tela mogu biti osnovana samim ustavom, i to se smatra najčvršćom garancijom nezavisnosti; na osnovu opšte ili kaučuk klauzule sadržane u ustavu da je u određenoj oblasti moguće osnovati nezavisno telo, u kojoj se istovremeno i navode garancije nezavisnosti za slučaj da takvo telo bude osnovano; na osnovu zakona.
2. Personalna nezavisnost. Garancije personalne nezavisnosti odnose se na način izbora; način razrešenja članova upravljačkog organa na čelu nezavisnog tela, odnosno inokosnog nezavisnog tela; dužinu trajanja mandata i obim imuniteta.

2.1. **Izbor.** U velikoj većini slučajeva u svetu, pa i u Srbiji, trend je da je zakonodavno telo (ili jak predsednik u predsedničkim ili polupredsedničkim sistemima) po ustavu ili zakonu nadležno za izbor člana nezavisnog tela.⁹ Da bi se ojačale garancije nezavisnosti, može se predvideti neki oblik kvalifikovane ili čak apsolutna većina za izbor nezavisnog tela ili posebna procedura predlaganja kandidata. U starim demokratskim sistemima ima, naravno, i izuzetaka gde nezavisna tela imenuje vlada, kao što imenuje i sudije. Ali u tim sistemima je vladavina prava do te mere „živuća norma“, odnosno sastavni deo ponašanja a ne samo poželjan normativni princip, da se nedostatak čvršćih garancija nezavisnosti, u smislu izbora tradicionalnih nezavisnih tela, vrlo retko odražava na funkcionisanje nezavisnih institucija. Što se tiče „agencija“, članove ovih tela po utvrđenim procedurama bira po pravilu vlada na predlog stakeholdera. Ali i u ovom slučaju važi pravilo da vlada ne sme ni na koji način da ograničava nezavisnost ovih organa.

2.2. **Razrešenje.** Značajan mehanizam zaštite personalne nezavisnosti su uslovi i procedure koji su predviđeni za razrešenje sa funkcije. Suviše lake procedure smene organa, ili izmeštene iz direktnog odnosa osnivač – osnovano telo mogu podriti rad tela. Ovo je naročito opasno zbog moguće, isključivo politički motivisane, inicijative u

⁹ Kada je reč o telima koja osniva vlada, postoji strah od neodgovornosti i politizovanog delovanja izvršne vlasti. Videti: P. Shergold, *Regeneration: New structures, new leaders, new traditions*, Speech, 11. November, 2004.

parlamentu (mali broj poslanika predviđen za pokretanje inicijative ili smenu, inicijative koje pokreće izvršna vlast, a ne parlament i t. sl. omogućavaju izrazitu politizaciju procesa razrešenja sa funkcije). Poštovanje procedure i kriterijuma za izbor i razrešenje jeste fundamentalni uslov za uspostavljanje kredibiliteta i integriteta institucije.

- 2.3. **Dužina trajanja mandata**, uz način izbora i način predlaganja kandidata, česta je prateća garancija nezavisnosti u smislu da mandat nezavisnog tela treba da traje duže od mandata organa koji ga bira.
- 2.4. **Imunitet** je četvrti način zaštite personalne nezavisnosti koja im omogućava da neometano i slobodno vrše svoje nadležnosti.
- 2.5. Pored toga, jasna pravila o materijalnoj nadoknadi, odredbe o nespojivosti funkcija, konfliktu interesa i sl. važni su instrumenti koji jačaju personalnu nezavisnost.
3. **Finansijska nezavisnost** je takođe jedan od preduslova pune nezavisnosti tela. Situacija u kojoj telo ne raspolaže slobodno sredstvima za sopstveni rad u velikoj meri ostavlja prostora za ograničenje nezavisnosti i ucene. Naravno, finansijska kontrola rada nezavisnih tela neophodna je u skladu sa zakonskim uređenjem, ali kada je vlada involvirana u davanje saglasnosti na budžet i izvršenje finansijskih transakcija, nezavisnost institucije je upitna. Zbog toga samostalno planiranje, predstavljanje i obrazlaganje predloga budžeta pred organom koji odlučuje o budžetu jeste garancija nezavisnosti. Međutim, i nezavisno telo treba svoj budžet da planira i uskladi sa ekonomskim potencijalima i kretanjima u zemlji, kao što to čini i vlada (ili bi to trebalo da čini).
4. **Operativnu nezavisnost** je najteže postići. Dok prve dve leže u zakonskoj regulativi i uspostavljenim mehanizmima za osiguravanje implementacije i proveru zakonitosti (npr. upravni postupak), operativna nezavisnost tiče se svakodnevnog funkcionisanja organizacije i političkih i društvenih procesa koje je izuzetno teško kontrolisati. Pod operativnom nezavisnošću podrazumeva se sloboda tela od bilo kakvih spoljašnjih pritisaka, blagovremena primena odluka ovih tela, ali i poštovanje i uvažavanje preporuka koje telo donosi. Izuzetno često ova tela imaju savetodavnu ulogu, i njihova moć zavisi od toga koliko se te preporuke poštuju, kakav je imidž institucije, ili čelnih ljudi institucije u javnosti itd.

Zbog toga je jačanje izlaznog (output) i performativnog (performance) legitimiteta bitan instrument koji može osnažiti operativnu nezavisnost, ali koja je i uslov odgovornosti ovih tela koja su zapravo najviše i odgovorna građanima neposredno. Poverenje i podrška građana su za njih, sa svoje strane, dodatni

instrument za jačanje njihove operativne nezavisnosti, kao što to jesu i svi instrumenti koji jačaju unutrašnji integritet institucije: jasne procedure rada i odlučivanja; proaktivna transparentnost; interne kontrole i izlaganje eksternim kontrolama nadležnih nezavisnih tela (npr. revizora i slično).

Odnos sa sudskom vlašću

Pitanje odnosa sudske vlasti i nezavisnih tela ima dve dimenzije. Jedna, manje kontroverzna, dimenzija jeste odnos između sudske vlasti i nezavisnih tela koja imaju nadležnost da vrše kontrolu sudske vlasti. Ta nadležnost nezavisnog tela ne mora se „dopadati“ sudskoj vlasti, ali sudska vlast je dužna da se podvrgne finansijskoj kontroli državnog revizora ili sličnog organa; da poštuje norme u oblasti javnih nabavki i ovlašćenja i odluke organa nadležnih u ovoj oblasti; da obelodani podatke koje ima u svom posedu na zahtev poverenika ili slične institucije; ili da se podvrgne kontroli ombudsmana u zemljama u kojima je takva nadležnost predviđena. Primer je švedski ombudsman koji ima i nadležnosti u slučajevima koji se tiču sudstva. Ovakva pozicija je ipak jedinstvena jer u mnogim državama ovlašćenja ombudsmana su ograničena i isključuju sudstvo, a negde i policiju.

Druga dimenzija tiče se odluka koje u okviru svoje nadležnosti donose nezavisna tela. Kao i u slučaju drugih državnih institucija, odluke nezavisnih tela podležu kontroli ustavnosti pred ustavnim sudovima, a zakonitost njihovih odluka i postupka u kome su donete može se preispitivati i u upravnom sporu.

U ovom potonjem slučaju mnogo rasprava bavi se pitanjima da li sudska vlast treba, može i ima li kapacitet da odluke nezavisnih tela preispituje u meritumu (npr. odluke centralnih banaka, tela za zaštitu konkurencije i sl.) ili sudska kontrola treba da bude ograničena na ispitivanje zakonitosti postupka u kome su te odluke donete. Ukoliko ova dilema nije precizno razrešena u zakonima, ona može imati brojne negativne posledice slabeći kredibilitet i sudske vlasti i nezavisnih tela. Međutim, čak i kada su zakonska rešenja jasna, nije redak slučaj da nezavisna tela odbijaju da se povinuju odlukama sudova (i u praksi u Srbiji su poznati primeri nezavisnih tela koja su odbijala da se povinuju odluci Vrhovnog suda Srbije, ili su uprkos i nasuprot odlukama sudova opetovano donosila odluke iste sadržine: bivša RRA, danas REM).

Osim toga, ovo je potrebno da bude vrlo precizno regulisano i iz razloga navedenih u članu 6 Evropske povelje o ljudskim pravima saglasno kojima bilo koju odluku o građanskim pravima i dužnostima ili o krivičnim optužbama mora doneti „nezavisan i nepristrasan tribunal koji je osnovan zakonom“, a stranama u

postupku mora biti garantovano pravo na fer i javno suđenje u razumnom roku.

Posebno osetljivo je pitanje uređivanja odnosa između nezavisnih tela sa kvazisudskim ovlašćenjima i sudske vlasti kada nezavisno telo može da vodi istragu i donese odluku u stvari koja faktički predstavlja krivično gonjenje (ovakvi postupci mogu se uglavnom voditi pred komisijama za zaštitu konkurencije¹⁰). Razlog je taj što postupak u krivičnim stvarima – za razliku od građanskog postupka – mora biti vođen u skladu sa garancijama sadržanim u tačkama 2 i 3 člana 6. Evropski sud za ljudska prava je posebno dosledan u zahtevu da se u krivičnim stvarima poštuje pravo na odbranu i da se odredbe člana 6 ne tumače restriktivno. Pri tome, Sud ne dopušta bilo koju vrstu formalizma i zahteva „da se pogleda iza projektovane slike i ispita realnost postupka u pitanju“. Sledeći ovu logiku ESLJP je razvio sopstveni koncept „krivične optužbe“, odn. krivičnog gonjenja¹¹ iz koga se docnije razvio tzv. Engelov test na osnovu koga se utvrđuje da li se u jednoj stvari radi o krivičnom gonjenju ili ne. Engelov test ispituje sledeće: 1) kako je delo klasifikovano u domaćem zakonodavstvu; 2) prirodu prekršaja, odnosno dela; 3) prirodu i strogost zaprećene kazne. Važno je primetiti da navedeni kriterijumi ne moraju da budu ispunjeni kumulativno, niti svaki nosi istu težinu (npr. najmanje je važno kako je delo klasifikovano po domaćem zakonodavstvu). U kasnijoj praksi ESLJP je razradio drugi i treći kriterijum iz Engelovog testa. Za utvrđivanje prirode postupka, odn. dela utvrđuje se još i sledeće: prvo, da li se norma odnosi na grupu ljudi ili ima opšti karakter, na osnovu čega se utvrđuje da li je reč o disciplinskoj meri ili krivičnoj sankciji;¹² drugo, da li zaprećena sankcija po svojoj prirodi predstavlja kompenzaciju (za štetu) ili ima kaznenu prirodu i vrši funkciju odvraćanja;¹³ i treće, da li su vrsta kazne i stigma koja je u vezi sa delom značajni.¹⁴ Konačno, važno je podvući da sudska vlast kada vrši kontrolu odluka i postupaka nezavisnog tela ne sme da dovede u pitanje položaj i nadležnosti nezavisnog tela.

¹⁰ U praksi se odlučivanje o spajanju firmi (merger) smatra građanskim postupkom, dok se postupci u antimonopolskim stvarima smatraju krivičnim postupcima. Više o ovome videti u: Competition Law Proceedings before the European Commission and the right to fair trial: no need for reform, Global Competition Law Center, College of Europe, Bruges.

¹¹ Engel i ostali vs. Holandija, A 22, par. 81, 8. jun 1978.

¹² Bendemoun vs. France, A 284, par. 46.

¹³ Weber vs. Switzerland, A 177, par. 33.

¹⁴ Videti u: P. van Dijk, F. van Hoof, A. van Run & I. Zwaak: Theory and Practice of the European Convention of Human Rights, Intersentia, Antwerpen/Oxford, 2006.

Odgovornost

Nezavisno telo, kao i svaki državni organ u demokratskom društvu, podleže (ustavnom) principu odgovornosti i javnosti rada. Ova obaveza je kod nezavisnih tela snažnija nego kod drugih organa jer je njima, u ime javnosti, poverena kontrolna i korektivna funkcija u odnosu na organe tri klasične grane vlasti, kao i regulisanje određenih pitanja na način koji prevazilazi svaki politički interes.

Osim što svoje izveštaje o radu podnose osnivaču, nezavisna tela moraju naći i posebne načine i forme komunikacije sa 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.

Transparentnost u radu je sine qua non efektivnosti nezavisnog tela, i to ne pasivna (na zahtev građana) već proaktivna koja podrazumeva i objavljivanje informacija i podataka kojima raspolaže i onda kada za to ne postoji zakonska obaveza.¹⁵ Objašnjavanje misije, funkcije i nadležnosti tela i javno obrazlaganje pojedinih odluka mora biti sastavni deo mandata i rada svih nezavisnih tela. Odgovornost podrazumeva i uspostavljanje demokratske kontrole nad radom nezavisnih tela. Na svakoj državi je da utvrdi kome će poveriti vršenje kontrole nad radom nezavisnih tela.

Osnivaču svakako pripada to pravo, a ako je nezavisno telo osnovano ustavom, takvo pravo prvenstveno treba da bude povereno parlamentu. No, kontrola rada treba da se odnosi na kontrolu zakonitosti rada nezavisnog tela, tj. načina na koji vrši svoja ovlašćenja i na kontrolu njegovih finansija. Osnivač treba da kontroliše da li nezavisni organ uopšte vrši svoje nadležnosti, da bude obavešten o uslovima u kojima se vršenje nadležnosti odvija, kao i o problemima u sprovođenju odluka (preporuka) tela u pitanju i da preduzima mere iz svoje nadležnosti koje će omogućiti da nezavisno telo nesmetano deluje u skladu sa poverenim mandatom. Sudska kontrola zakonitosti rada nezavisnog tela treba da bude norma, kao i kontrola finansijskog poslovanja (koja može biti sudska – računovodstveni sudovi, ili poverena nezavisnom telu). Da bi kontrola, uključujući i sudsku, bila moguća i efektivna, svaka odluka nezavisnog tela mora biti obrazložena. Ovaj zahtev nužno proizilazi iz principa vladavine prava, ali i iz principa transparentnosti/javnosti rada i predstavlja uslov i osnov da odluka nezavisnog tela bude osporena pred sudovima. Podrazumeva se da svaka odluka nezavisnog tela mora biti u skladu sa nacionalnim zakonodavstvom.

¹⁵ Na primer, Republička izborna komisija bi znatno ojačala svoj kredibilitet i integritet kada bi pored ukupnih rezultata izbora samoinicijativno objavila rezultate glasanja na svakom biračkom mestu.

Kontrola zakonitosti rada treba da bude kontrola a posteriori, jer bi u protivnom mogla da se pretvori u cenzuru rada nezavisnog tela. Nasuprot tome, finansijska kontrola može da se vrši i a priori (npr. u trenutku usvajanja budžeta).

Postojanje raznih internih kontrola rada i objavljivanje njihovih nalaza takođe jača odgovornost u radu nezavisnih tela.

„Četvrta grana vlasti“, eksterna kontrola ili vladavina struka???

Umnožavanje nezavisnih državnih tela koja mogu imati kontrolnu funkciju u odnosu na tri tradicionalne grane vlasti, ili im se u pojedinim oblastima poverava vođenje politike, i/ili regulatorna funkcija, učinilo je da se u teoriji o ovim telima počelo govoriti kao o „četvrtoj grani vlasti“. U središtu debate između pristalica i protivnika ideje o četvrtoj grani vlasti (u nastajanju) jeste pitanje demokratskog (input) legitimiteta nezavisnih državnih organa.

Pristalice šumpetarijanskog modela 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 neposrednim izborima sa građana na političke organe vlasti (parlament, vlada). Moderne pristalice medisonovskog modela demokratije – ne dovodeći u pitanje šumpeterijanski model izborne reprezentativne demokratije – preporučuju, kao i rodonadžnik ideje o podeli vlasti, fragmentaciju i ograničavanje 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, kažu oni, 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 interesa (raspoloženja).

Ovu debatu čini još kompleksnijom činjenica da brojni 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.

U ovom pitanju postoji i određena, i to suprotstavljena, sudska praksa ali se ona, pre svega, odnosi na regulatorna tela. Vrhovni sud SAD je usvojio pragmatičan stav. U slučaju *Mistretta vs. SAD* Sud je odlučivao o ustavnosti osnivanja Komisije za presude na koju je

Kongres preneo svoju nadležnost da utvrđuje smernice za izricanje sankcija. U tužbi se tvrdilo da je ovim činom narušen ustavni princip o zabrani delegiranja zakonodavne vlasti. Tužba je odbijena na osnovu obrazloženja da u kompleksnom društvu parlament ne bi bio u stanju da vrši svoje nadležnosti ukoliko bi mu bilo oduzeto pravo da svoje nadležnosti, praćene opštim smernicama o načinu njihovog vršenja, delegira na drugi organ. Prema mišljenju Suda „delegiranje nadležnosti je ustavno ako Kongres jasno utvrdi opštu politiku, javni organ koji će tu politiku sprovoditi i granice nadležnosti tog organa“. Sud dalje tvrdi da navedeni organ vrši poverena ovlašćenja umesto ili u ime parlamenta, a cilj osnivanja takvog organa jeste jačanje kontrolne funkcije predstavničkog tela. U skladu s tim predstavničko telo posle donošenja zakona (opšte smernice) o osnivanju i delokrugu rada takvog organa i posle imenovanja njegovih članova više ne bi smelo da se meša u njegov rad jer bi to predstavljalo narušavanje njegove nezavisnosti. Evropski sud pravde je, nasuprot tome, usvojio doktrinu Meroni¹⁶ saglasno kojoj je zabranjeno delegirati regulatorna ovlašćenja drugim telima. Time su agencije, ali i druga nezavisna tela svedeni na upravne organe, što se npr. očituje u strukturi progresivnih izveštaja Komisije EU o ostvarenju evropskog partnerstva. Međutim, principi na kojima je zasnovan ovaj sudski precedens postepeno se dovode u pitanje, a debata o četvrtoj grani vlasti rasplamsava se i u Evropi¹⁷, što je posledica i činjenice da se sadržaji institucionalnih aranžmana u EU znatno razlikuju od onih koji su postojali u okviru Zajednice za ugalj i čelik.

Pristalice teze da se regulatorna tela mogu smatrati četvrtom granom vlasti u prvi plan ističu da se njihov demokratski legitimitet zasniva na znanjima kojima ova tela raspolazu i zbog čega uostalom i jesu izuzete iz lanca delegiranja političke vlasti, kao i na njihovoj učinkovitosti (output oriented legitimacy). Kritičari ovog stava kao kontraargumente navode sledeće: ni posle nekoliko decenija postojanja regulatornih tela ne postoje opšteprihvaćeni kriterijumi, niti dokazi koji potkrepljuju ovu tezu; nije izvesno da se demokratski deficit na strani inputa može kompenzovati „boljim kvalitetom“ na izlaznoj strani. Druga grupa autora predlaže da se dilema u vezi sa demokratskim legitimitetom regulatornih agencija rešava preko proceduralnog legitimiteta, odnosno preko odgovornosti, koja može biti uspostavljena „odozgo nadole“: regulatorne agencije su odgovorne svom demokratskom gospodaru (parlament, vlada) ili obrnuto. Treća grupa pokušava da konstruiše nove forme odgovornosti (recipročna odgovornost i sl.) koje bi, potom, pomogle društvenom konstruisanju legitimiteta regulatornih agencija.¹⁸

¹⁶ Meroni vs. High Authority, [1957-58] ECR 133, at 151-52.

¹⁷ Videti: <http://www.jeanmonnetprogram.org/archive/papers/02/020201-03.html>

¹⁸ Videti Martino Maggetti: „Legitimacy and Accountability of Independent

Prigovor u vezi sa demokratskim legitimitetom regulatornih tela povezuje se prvenstveno sa pitanjem načina na koji su ova tela izabrana. Međutim, veliki broj autora smatra da neposredno biranje članova ili samo rukovodilaca ovih tela ne bi doprinelo rešavanju ovog pitanja. Neposredno biranje imalo bi za posledicu da se regulatori u obavljanju svog posla prvenstveno rukovode interesima potrošača, a ne proizvođača, odnosno davalaca usluga. Time bi bio doveden u pitanje sam razlog njihovog postojanja: objektivno i na znanju zasnovano regulisanje određene oblasti.¹⁹ Deo ove debate odnosi se na tradicionalna nezavisna tela čija je prvenstvena funkcija kontrolna, ali koja pritom imaju ili mogu imati kvaziizvršne i kvazisudske funkcije.

Konačno, da bi se napravila razlika između tradicionalnih nezavisnih tela i regulatornih agencija, razmatra se i teza da regulatorne agencije predstavljaju oblik samoregulacije. Smatra se da regulatorna tela (za pojedine sektore, više njih, ili infrastrukturne sektore) imaju zadatak da usklade i balansiraju interese nosilaca interesa (stakeholdera), ali i da istovremeno stvore korist/dobit unutar novog regulatornog sistema, odnosno stvore uslove da se unapredi učinak sektora kao celine. Tako, na primer, strukturalne reforme kroz privatizaciju moraju da obezbede sledeće: zaštitu potrošača od svake zloupotrebe firmi koje drže značajan deo tržišta; zaštitu investicija od arbitrarnih vladinih akcija; unapređenje ekonomske efikasnosti.

Dalji tok, ishod ove debate i snaga argumentacije koja se iznosi u korist ili protiv teze o četvrtoj grani vlasti, zavisi od rešavanja dva pitanja: prvo, da li, u kojoj meri i pod kojim okolnostima pristajemo da se izmeni definicija pojma „demokratski legitimitet“, shvaćen kao lanac prenosa suvereniteta na osnovu demokratskog prava glasa (Maggetti); i drugo, da li delimo Vibertovo²⁰ uverenje da nova podela vlasti treba da se zasniva na razdvajanju empirijskih komponenti javnih politika s jedne strane i vrednosnih sudova s druge, jer to čini demokratski sistem vladanja snažnijim. Međutim, sva je prilika da ovim pitanjima prethodi još jedno pitanje: da li je uopšte moguće tradicionalna nezavisna tela svrstati u istu kategoriju sa „regulatornim“ agencijama, i da li je sve „agencije“ – čak i one kojima je povereno dodatno staranje o ljudskim pravima – takođe moguće posmatrati na isti način.

Regulatory Agencies: A Critical Review“; <https://www.lrd.ethz.ch/index.php/lrd/article/viewArticle/lrd-2010-4/30>; Frank Vibert: *The Rise of the Unelected, Democracy and the New Separation of Powers*, Cambridge University Press, 2007.

¹⁹ Videti T. Besley and S. Coate: „Elected versus Appointed Regulators: Theory and Evidence“, in: *Journal of the European Economic Association*, September, 2003, 1(5).

²⁰ Isto.

Bez obzira na ovu debatu, treba primetiti da postojanje nezavisnih državnih tela unosi određene distorzije u funkcionisanje i dinamiku ostvarivanja principa podele vlasti, ali uzrokuje i preraspodelu ovlašćenja koja bi, da nezavisna tela ne postoje, pripadala jednoj od tri tradicionalne grane vlasti. Ova činjenica služi kao argument koji podupire zahtev da se prilikom odlučivanja o osnivanju nezavisnih tela mora imati restriktivan pristup, a ciljevi njihovog osnivanja moraju biti vrlo precizno definisani. Poslednji zahtev je tesno povezan sa principom odgovornosti u vršenju javne vlasti koji važi i za nezavisna tela i sa potrebom da se uspostavi kontrola rada samih kontrolora.

ŠTA TO TRAŽI EU?

Institucionalni aranžmani i proces pristupanja EU

Evropska unija u Kopenhagenskim kriterijumima i Zajedničkim tekovinama (*Acquis communautaire*) ne propisuje institucionalnu arhitekturu, ni sadržaje institucionalnih aranžmana država kandidata. Međutim, Unija u procesu pridruživanja procenjuje u kojoj meri institucionalni aranžmani garantuju i obezbeđuju funkcionisanje demokratskog poretka, vladavinu prava, poštovanje ljudskih prava i manjina (tzv. Politički kriterijumi), funkcionisanje tržišne privrede (tzv. Privredni kriterijumi) i efikasnu primenu i sprovođenje evropskih standarda (koji treba da budu ugrađeni u domaće zakonodavstvo – harmonizacija) i normi EU (koje su direktno primenjive u državama članicama), odnosno tzv. Zajedničkih tekovina EU / *Acquis communautaire*).²¹ U ovom kontekstu, postojanje nekih od institucija koje svojom prirodom odgovaraju pojmu nezavisnih tela i njihova nezavisnost jesu uslov za pristupanje EU.²² Tako se, na primer, postojanje i efektivno funkcionisanje državnog revizora i ombudsmana eksplicitno navode kao uslovi u nekoliko dokumenata koji se odnose na proces pristupanja i članstvo Srbije u EU. Sledeći logiku Zajedničkih tekovina prva i sve potonje nacionalne strategije, odnosno planovi pristupanja EU navode sledeće: „Da bi politika konkurencije mogla da se sprovede efikasno, bitno je da postoji puna institucionalna nezavisnost Antimonopolske komisije (Komisije za zaštitu konkurencije)...“²³ Ovaj stav je izraz dobrog i tačnog razumevanja da država članica mora da obezbedi i garantuje efikasnu primenu prava konkurencije EU, a da praksa pokazuje da je najbolji institucionalni aranžman za ostvarenje projektovanog cilja postojanje i efektivno

²¹ Videti: Evropeizacija Srbije, Kapaciteti organa vlasti i lokalnih organa samouprave, ur. Jadranka Jelinčić, Fond za otvoreno društvo, 2006.

²² Uporediti: Administrative structures required for implementation of the Acquis.

²³ Nacionalna strategija Srbije za pristupanje Srbije i Crne Gore Evropskoj uniji, jun 2005.

funkcionisanje posebnog nezavisnog tela. No, Srbija je, teoretski, mogla da optira i za drugi institucionalni aranžman, pod uslovom da je u mogućnosti da dokaže da taj drugi aranžman isto tako garantuje ostvarenje projektovanog cilja.

... i (kako bi rekli istoričari) prilike u Srbiji

Institucionalne „prilike“ u Srbiji su delimično „nesredene“ jer su institucionalni aranžmani u Srbiji uspostavljeni stihijski (pod prinudom procesa neželjenog osamostaljivanja: SFRJ–SRJ–SCG–Srbija), na brzinu (pod političkim imperativom postizanja nagodbe među stakeholderima u vidu političkih elita nauštrb konsenzusa građana: Ustav 2006), kroz nekritičku recepciju ili odbacivanje institucija iz prethodnih državnih formata: fascinantna pravna legura zvana „pravo na obaveštenost“; s izvesnim nedostatkom znanja i razumevanja smisla novonastajućih ili u prethodnim uređenjima nepostojećih institucija, svi zakoni koji su se odnosili na ovakve institucije – od organa sudske nezavisnosti do onih koji se odnose na nezavisna tela – u periodu kraćem od deset godina promenjeni su bar tri puta, što je delom bila i posledica nestrpljivosti međunarodne zajednice (čitaj: donatora) da presade svoje „dobre prakse“ makar i na neplodno tle sasvim drugačijih institucionalnih aranžmana: npr. nije jasno zašto baš RATEL, među mnogim agencijama sličnog zadatka, bira Parlament, ili Komisiju za hartije od vrednosti koja, zbog načina na koji su formulisana njena ovlašćenja, jedva da može da se svrsta u nezavisna tela.²⁴ Stihijnost i nekritička recepcija može se uočiti i u definisanju nezavisnih tela u samom Ustavu, što izaziva konfuziju u učvršćivanju položaja jednog organa. Ako pogledamo odredbu člana 95, st. 2 Ustava RS o Narodnoj banci videćemo da je NB definisana kao samostalni organ, dok je Ustavni sud članom 166 definisan kao nezavisan organ (ali dodatno i samostalan). Da li ovo znači razliku u njihovom položaju? Ako se terminologija upotrebljena za nezavisna tela uporedi sa onom koju je ustavotvorac koristio za razlikovanje položaja sudstva (nezavisnost) i tužilaštva (samostalnost), da li to znači da je ustavotvorac hteo da Narodna banka bude deo druge vlasti, kao što jeste i tužilaštvo, ili je reč samo o brzopletom preuzimanju terminologije iz vremena vladavine principa „jedinstva vlasti“. Da li Narodnu banku u ovom kontekstu uopšte treba smatrati nezavisnim državnim organom? Sva je prilika da je ustavotvorac morao da posveti mnogo veću pažnju nomotehnici, a u obrazloženju ustavnog teksta ovakve finese morale su zadobiti

²⁴ Predmet ovog rada nisu ukupni institucionalni aranžmani Srbije, već samo onaj njihov deo koji se odnosi na nezavisna tela i to samo ona koja bira Narodna skupština. Kritička analiza ukupnih institucionalnih aranžmana Srbije s aspekta procesa pridruživanja Srbije EU i procesa unutrašnje evropeizacije može se pročitati u: „Dobro upravljanje u Srbiji: Institucionalni aranžmani i participativnost donošenja odluka“, 2010, www.fosserbia.org

dužnu pažnju.

Prilike su „nesređene“ i kada je reč o razgraničenjima ovlašćenja, posebno sa sudskom vlašću, ali o tome će se raspravljati u posebnim odeljcima posvećenim svakom pojedinom nezavisnom organu.

Kada govorimo o nezavisnim telima u Srbiji, ona se kao i u drugim zemljama mogu klasifikovati prema brojnim kriterijumima. U ovom radu diskutuju se samo ona nezavisna tela koja bira Narodna skupština.²⁵ U Srbiji danas postoji šesnaest takvih tela.

Razlog osnivanja (svrha)

Sva nezavisna tela su i u Srbiji osnovana s ciljem da se unaprede instrumenti kojima se postižu „ciljevi upravljanja“ i unaprede uslovi za ostvarenje javnog interesa.²⁶ Posmatrani s aspekta svrhe i razloga osnivanja mogu se grupisati u nekoliko kategorija:

- **Tela koja garantuju demokratski poredak i obezbeđuju eksternu kontrolu organa vlasti.** Ovakva funkcija je prevashodno namenjena Ustavnom sudu koji je poslednji čuvar ustava, zaštitnik interesa demokratskog društva i zaštitnik ljudskih prava. (1) Ustavni sud je „samostalan i nezavisan državni organ koji štiti ustavnost i zakonitost i ljudska i manjinska prava i slobode“, a time i sva osnovna ustavna načela. Njegovoj kontroli podležu svi, uključujući i sam parlament, koji za razliku od Vlade često izmiče svakoj drugoj kontroli, sem kontroli birača preko sistema opštih/parlamentarnih izbora. (2) Zaštitnik građana, čija je funkcija kontrolna i korektivna. Njegov osnovni zadatak da deluje kao brana pred pokušajem zloupotrebe ili takve upotrebe javne vlasti koja za posledicu može imati kršenje ljudskih prava i kompromitovanje ljudskog i građanskog digniteta (maladministration). To je organ preko koga građanin iskazuje i vrši svoje pravo da dovodi u pitanje zakonitost rada državnih organa i čestitost zakona i pravnih pravila svake vrste.²⁷ Ovo poslednje je osnovni razlog zbog koga Zaštitnik građana ima pravo zakonodavne inicijative.

U ovu kategoriju se može uvrstiti i (3) Republička izborna komisija koja garantuje demokratsko utemeljenje i legitimitet prve i konsekvantno druge vlasti i svih drugih državnih organa

²⁵ Isto. Videti: „Agencifikacija“.

²⁶ Mihail Cirn navodi četiri osnovna cilja upravljanja u kompleksnim društvima: bezbednost (uključujući za život podobnu okolinu), blagostanje, legitimacija i stvaranje identiteta; Cirn, Mihail: Upravljanje sa one strane nacionalne države, Filip Višnjić, Beograd, 2003, str. 30.

²⁷ Up: Linda C. Reif: „Promotion of IHRL through the Ombudsman Office“, u: International Ombudsman Antology, Ed. Linda C. Reif, International Ombudsman Institute, Martinus Nijhoff Publishers, 1999

koje bira/imenuje parlament. Istovremeno je i zaštitnik ljudskih prava, odnosno aktivnog biračkog prava građana.

Ustavni sud kao kontrolor i korektor vrši i eksternu kontrolu Vlade (zaštita zakonitosti) zajedno s drugim nezavisnim telima čija je prvenstvena uloga zaštita principa odgovornosti u vršenju javne vlasti i javnog integriteta, kao što su na primer Državna revizorska institucija ili Zaštitnik građana (maladministration). Eksterna kontrola nezavisnih tela dopunjava parlamentarnu kontrolu Vlade, koja je, zbog prirode predstavničkog tela, po pravilu tromba, neadekvatna ili nedovoljno stručna. S druge strane, Vlada / izvršna vlast raspolaze sredstvima za brzo delovanje. To joj omogućava da stekne „višak moći“, čime se može poremetiti sistem „uzajamne ravnoteže i kontrole“; takođe je u poziciji da zloupotrebi svoja ovlašćenja ili da neka od njih uopšte ne vrši, što može imati za posledicu nanošenje štete javnom interesu ili dovesti do kršenja ljudskih prava.

Posmatrano iz ugla eksterne kontrole, Ustavni sud je i eksterni kontrolor sudstva, kao što je to i DRI ili Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o личности kome je poverena i dodatna zaštita ljudskih prava: prava na obaveštenost i posredno prava na privatnost.

- **Zaštita ljudskih prava.** Odnos država-građanin trebalo bi da bude odnos poverenja u kome se vrši razmena zaštita prava - lojalnost. Ipak, građanin je tokom istorije naučio da država, naročito vlada, osim što štiti prava može i da ih ugrozi. Takođe je naučio da sudska zaštita, kao ni intervencija samog parlamenta (npr. preko kontrole i ultimativno smene vlade), ne mora biti dovoljno efikasan instrument preko koga se ostvaruje zaštita prava pojedinca vis a vis države. Potreba dodatne zaštite postala je još akutnija u situaciji uvećavanja i porasta kompleksnosti državne administracije i sticanja „viška moći“ od strane vlade.

U savremenom sistemu Srbije, među nezavisnim državnim telima zaštita ljudskih prava poverena je, pre svega kao kontrolorima, (4) Povereniku 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. Zaštita koju pruža Poverenik za zaštitu ravnopravnosti komplementarna je klasičnoj sudskoj zaštiti ustavnog načela zabrane diskriminacije.

Tokom vremena lista ljudskih prava je produžavana ili su neka od postojećih zahtevala dodatnu zaštitu ili je zaštita pojedinih od njih zahtevala posebna znanja i ovlašćenja. To je razlog što je zaštita pojedinih ljudskih prava poverena drugim, specijalizovanim, nezavisnim državnima organima: (5)

Povereniku za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti koji štiti pravo na obaveštenost i posredno pravo na privatnost, ali i Savetu Regulatornog tela za elektronske medije kome je u osnovi poverena zaštita prava građanina na objektivno informisanje posredstvom garantovanja slobode elektronskih sredstava javnog informisanja.²⁸ Uloga Ustavnog suda, Zaštitnika građana i Republičke izborne komisije u domenu zaštite ljudskih prava je već pomenuta.

- **Javnost rada, integritet i odgovornost** principi su na kojima treba da se zasniva vršenje političke vlasti i javnih ovlašćenja u demokratskom društvu. Pravno postuliranje ovih principa i njihovo efektivno sprovođenje ima za cilj da „osigura da se vlast vrši na način koji je u skladu s vrednostima, svrhom i dužnostima zbog kojih je jedno ovlašćenje povereno nekoj instituciji ili pojedincu – nosiocu javnih ovlašćenja. A vlast, odnosno ovlašćenja, poveravaju se državnim institucijama ili nosiocima javnih ovlašćenja iz dva razloga: radi ostvarenja javnog (opšteg) interesa, ali ne nauštrb ljudskog digniteta, ili zbog zaštite ljudskih prava.“²⁹

Kao kontrolori i korektori nezavisna tela: (6) Državna revizorska institucija; (7) Republička komisija za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki; (8) Agencija za borbu protiv korupcije i Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti raspolažu širokim spektrom ovlašćenja koji im omogućavaju da unaprede ostvarivanje principa odgovornosti, preduprede ili sankcionišu zloupotrebu ili nevršenje poverenih ovlašćenja i tako doprinesu jačanju javnog integriteta.

- **Održivi razvoj i sloboda tržišta** načela su 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 su tri nezavisna tela koja kroz svoja regulatorna, kontrolna i korektivna ovlašćenja treba da doprinesu njihovom ostvarivanju i to izvan i iznad svakog partikularnog političkog ili pojedinačnog interesa, kao i da u okviru svojih nadležnosti spreče svaku vrstu zloupotreba koje mogu dovesti u pitanje njihovo ostvarivanje. U kontekstu pristupanja EU ovi organi imaju posebnu odgovornost koja se odnosi na jačanje kredibiliteta i izvesnosti politika nacionalnih država. No, njima se u ovom kontekstu mora

²⁸ CoE, Council of Ministers, Recommendation No. R (2000) 23 on the Independence and Functions of Regulatory Authorities for the Broadcasting Sector.

²⁹ Up. „Chaos or Coherence? Strengths, Opportunities and Challenges for Australia’s Integrity Systems“, National Integrity Systems Assessment (NISA), Final Report, Griffith University – TIA – Australian Research Council, December 2005.

pridružiti i Republička komisija za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki koja posredno nosi odgovornost za zaštitu konkurencije.³⁰

- „Vladavina struka“ – Umnožavanje funkcija države, porast broja oblasti i pitanja kojima se država bavi i era „postindustrijskog društva“ jeste okruženje koje stvara i potrebu ne samo za nepristrasnim (nepolitizovanim) odlučivanjem već i za ekspertskim znanjem pri donošenju odluka. U ovu grupu spadaju i tela koja su uspostavljena sa namerom da se usredsrede na formulisanje predloga javnih politika,³¹ mada neka od njih imaju i regulatornu funkciju. Primeri ovakvih tela u srpskom pravnom sistemu su: (12) Nacionalni prosvetni savet; (13) Nacionalni savet za visoko obrazovanje koji ima i ovlašćenje da propisuje uslove i sprovodi akreditaciju visokoškolskih institucija; (14) Regulatorna agencija za elektronske komunikacije i poštanske usluge (RATEL); (15) Regulatorno telo za elektronske medije (REM); (16) Agencija za energetiku.

Nadležnost

Preraspodela nadležnosti među različitim organima unutar jedne vlasti ili organa koji pripadaju različitim granama vlasti mora se ceniti individualno za svaki organ (što će biti i učinjeno), kao i dovoljnost instrumenata koji su stavljeni na raspolaganje svakom od organa kako bi bila ispunjena svrha osnivanja organa, a organ efektivno, efikasno i odgovorno funkcionisao. Grosso modo, stoji ocena da su nadležnosti i delom instrumenti adekvatno dodeljeni nezavisnim telima i da ona bez većih smetnji mogu da obavljaju svoje poslove. Veliki znak pitanja može se postaviti kada je reč o Komisiji za hartije od vrednosti, koja stoji na pola puta između organa uprave i nezavisnog tela jer deo svojih nadležnosti vrši kao izvorne, a deo kao poverene poslove.

Svaka potreba da se u polju rada nezavisnih tela dopuni institucionalni aranžman izaziva brdo nesporazuma, koji su obično praćeni stavom Vlade (svih vlada od 2001) da ne želi niti da otvori, niti da se odazove, na bilo kakav dijalog o optimalnom rešenju. Metafora takvog ponašanja Vlade jeste pokušaj da se reguliše položaj uzbunjivača, i tvrdokorno odbijanje Vlade da makar obrazloži svoje ponašanje. To govori najmanje o krajnje

³⁰ Povezanost javnih nabavki i zaštite konkurencije uočila je Republička komisija za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki i organizovala u decembru 2013. g. prvi radni sastanak sa Komisijom za zaštitu konkurencije i Upravom za javne nabavke.

³¹ The Uhrig Review and the future of statutory authorities, Parliamentary Library of Australia, www.aph.gov.au/library

konvergentnom razumevanju između Vlade i samih nezavisnih tela šta nezavisna tela jesu i koja je njihova svrha. Zbog toga je njihov međusobni dijalog više nego urgentan, jer ovakva konvergencija stavova podriva efektivnost nezavisnih tela.

Na značajne probleme nailazi se kada je Vlada ili neki drugi organ odgovoran za sprovođenje odluka nezavisnih tela. Za prvi uvid dovoljno je pomenuti da Vlada nikada nije dosledno sprovela odluke REM o oduzimanju frekvencija emiterima, tako da nelegitimni emiteri nastavljaju da rade godinama posle oduzimanja licenci, a da naravno, pri tome, niti plaćaju naknadu za korišćenje frekvencija, niti izazivaju pažnju Komisije za zaštitu konkurencije zbog narušavanja konkurencije u medijskoj oblasti.

Ovakvi postupci svedoče o nedostatku odgovornosti na strani izvršne vlasti, ali i o slabšoj kontrolnoj funkciji parlamenta, koji bi, u popravljanju prakse i disciplinovanju Vlade, mogao i morao da odigra ključnu ulogu.

Nezavisnost

Način osnivanja

Ustanovljena su neposredno Ustavom: Ustavni sud; Zaštitnik građana; Narodna banka; Državna revizorska institucija. Ostala nezavisna tela osnovana su zakonom. I jednima i drugima je zajedničko da ih bira/imenuje Narodna skupština (inokosne ili članove upravnih organa koji rukovode radom tela). Ustav, nažalost, ne sadrži okvirnu klauzulu koja dopušta osnivanje drugih nezavisnih tela koja bi bliže regulisala uslove i način osnivanja drugih nezavisnih tela, način predlaganja kandidata, način biranja i sl. Moguća negativna posledica takvog rešenja jeste nekritička proliferacija tzv. nezavisnih tela i preraspodela/prenošenje ovlašćenja među granama vlasti, što otežava kontrolu njihovog rada i slabi princip odgovornosti; s druge strane, to slabi i garancije nezavisnosti, jer jedno nezavisno telo u bilo kom trenutku i bez preteranih obrazloženja može biti ukinuto kao što je bilo i osnovano. Prosta većina glasova koja se zahteva za osnivanje i izbor nezavisnih tela pojačava ovu vrstu neizvesnosti, kao što i olakšava politizaciju izbornih procedura.

Personalna nezavisnost

Nezavisni organi biraju se većinom glasova od ukupnog broja poslanika u Narodnoj skupštini. Imajući u vidu mladost demokratije, osvedočeno lako upadanje u politizaciju izbornog procesa (rečiti primeri su nekoliko izbora guvernera Narodne banke od 2001. g.), ali

i potrebu da nezavisna tela ne samo odlučuju već i budu izabrana na način koji jača njihovu nezavisnost (naročito personalnu) i integritet, ima puno razloga da se razmišlja o snažnijoj kvalifikovanoj, ili čak apsolutnoj većini potrebnoj za izbor nezavisnih tela.

Pravo na predlaganje kandidata za članove nezavisnih tela nije jedinstveno rešeno, što je dobar regulatorni pristup imajući u vidu različitost svrha zbog kojih se jedno nezavisno telo osniva. Bitno unapređenje i de iure jačanje garancija personalne i operativne nezavisnosti bila su sva rešenja koja su menjana tako da je pravo predlaganja kandidata za članove nezavisnih tela prešlo sa Vlade na matični odbor Narodne skupštine. To je povećalo transparentnost izbornog postupka i trebalo da osnaži odgovornost predlagača, a pre onih političkih aktera koji raspolazu parlamentarnom većinom. Da li je ovo i de facto osnažilo nezavisnost svakog od nezavisnih tela, ostaje da se utvrđuje za svaki konkretan slučaj.

Finansijska nezavisnost

Finansijska nezavisnost nezavisnih tela morala bi biti ojačana i svako nezavisno telo moralo bi dobiti pravo da samostalno obrazlaže predlog svog godišnjeg budžeta pred Narodnom skupštinom, što danas nije slučaj. Prilikom budžetskog planiranja nezavisna tela morala bi da slede zadate makroekonomske parametre kojima se rukovodi i Vlada u planiranju budžeta za narednu godinu.

Operativna nezavisnost

Ostvarenje operativne nezavisnosti mora se ceniti za svaki organ ponaosob. Uprkos svim preprekama koje dolaze iz političke sfere, važno je primetiti da postizanje operativne nezavisnosti u dobroj meri zavisi i od samog nezavisnog tela, njegovog odnosa s građanima, demonstriranim integritetom i unapređenim izlaznim i performativnim legitimitetom.

CIP - Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд

342.33
35.072.1

ЈЕЛИНЧИЋ, Јадранка, 1956-
Nezavisni državni organi / Jadranka Jelinčić. - Beograd : Fondacija za
otvoreno društvo : Centar za primenjene evropske studije, 2016 (Beograd :
Tipografik plus). - 31 str. ; 27 cm

Tiraž 1.000. - Napomene i bibliografske reference uz tekst.

ISBN 978-86-82303-53-4 (FOD)

а) Државни органи - Независност
COBISS.SR-ID 222694924

