

Biro za društvena istraživanja BIRODI

januar, 2014

## SADRŽAJ

1.1 ISTRAŽIVANJE STAVOVA POSLANIKA NARODNE SKUPŠTINE REPUBLIKE SRBIJE O KONTROLNOJ FUNKCIJI NARODNE SKUPŠTINE SRBIJE I IZVEŠTAJIMA REGULATORNIH TELA.....	3
1.2 ANALIZA DUBINSKIH INTERVJUA - STAVOVI POSLANIKA O IZVEŠTAJIMA NEZAVISNIH REGULATORNIH TELA.....	21
1.2.1 Integritet.....	21
1.2.1.1 Integritet institucija – poštovanje prava i obaveza kojima je regulisana kontrolna funkcija .....	21
1.2.1.2 Integritet pojedinaca/funkcionera – poštovanje prava i obaveza kojima je regulisana kontrolna funkciju .....	21
1.2.2 Resursi/Kapaciteti .....	22
1.2.2.1. Normativni okvir kao resurs koji ima ili nema neka normativna rešenja koja omogućavaju ili ne omogućavaju .....	22
1.2.2.2 Saradnja kao resurs u ostvarivanju kontrolne funkcije .....	22
1.2.2.3. Praksa kontrolne funkcije parlamenta .....	22
1.2.2.4. Tehnički rešenja kao resurs u ostvarivanju kontrolne funkcije .....	23
1.2.2.5. Edukacija, transfer znanja kao izgradnja resursa u ostvarivanju kontrolne funkcije .....	23
1.2.2.6. Kondicionalne aktivnosti – predlozi/razmišljanja za unapređenje kontrolne funkcije .....	23
1.2.3 Uticaj i rezultat (Učestalost i rezultati aktivnosti u okviru kontrolne funkcije Skupštine, moć i uticaj Skupštine kao institucije) 24	
III ANALIZA MODELA PROCESUIRANJA IZVEŠTAJA NEZAVISNIH REGULATORNIH TELA OD STRANE NADLEŽNIH ODBORA NARODNE SUPŠTINE.....	39
3.1 Nadzorna uloga skupštine srbije – pravni okvir .....	39
Zakon o Narodnoj skupštini.....	39
Poslovnik Narodne skupštine .....	40
IV IZVEŠTAJ O STANJU PROCESUIRANJA IZVEŠTAJA.....	44
4. 1 Pregled zaključaka o stepenu ostvarenosti preporuka Narodne skupštine Republike Srbije povodom izveštaja nezavisnih regulatornih tela.....	44
4.2 Procena ostvarenosti Zaključaka Narodne skupštine Republike Srbije povodom Redovnog godišnjeg izveštaja Zaštitnika građana za 2012. ....	44
4.3 Procena ostvarenosti Zaključaka Narodne skupštine Republike Srbije povodom Redovnog godišnjeg izveštaja Državne revizorske institucije (DRI) za 2012.....	45
4.4 Procena ostvarenosti Zaključaka Narodne skupštine Republike Srbije povodom Redovnog godišnjeg izveštaja Agencije za borbu protiv korupcije za 2012. ....	45
4.5 Procena ostvarenosti Zaključaka Narodne skupštine Republike Srbije povodom Izveštaja o sprovođenju Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja i Zakona o zaštiti podataka o ličnosti za 2012. godinu .....	46
4.6 Procena ostvarenosti Zaključaka Narodne skupštine Republike Srbije povodom Izveštaja o sprovođenju Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja i Zakona o zaštiti podataka o ličnosti za 2012.godinu .....	46
4.7 PREPORUKE: .....	46

# I PREGLED STAVOVA I AKTIVNOSTI NARODNIH POSLANIKA U PROCESUIRANJU IZVEŠTAJA NEZAVISNIH REGULATORNIH TELA

## 1.1 ISTRAŽIVANJE STAVOVA POSLANIKA NARODNE SKUPŠTINE REPUBLIKE SRBIJE O KONTROLNOJ FUNKCIJI NARODNE SKUPŠTINE SRBIJE I IZVEŠTAJIMA REGULATORNIH TELA

Istraživanje o stavovima narodnih poslanika o kontrolnoj funkciji Narodne skupštine Srbije je sprovedeno na uzorku od 105 poslanika tokom od 8.10. – 5.11.2013. godine. Upitnik je imao sledeće grupe pitanja: stav o zakonodavnoj aktivnosti Narodne skupštine Srbije, o kontrolnoj ulozi Narodne skupštine Srbije, o poslaničkim pitanjima, anketnim odborima i javnim slušanjima i nezavisnim/regulatornim telima. Anketa je sprovedena u saradnji sa 7 anketara. Popunjavanje upitnika je u proseku trajao 45 minuta.

U okviru 105 ispitanika najviše je bilo poslanika iz poslaničke grupe Demokratske stranke (27,6%), Srpske napredne stranke (21%) Partije ujedinjenih penzionera Srbije (8,6%), Demokratske stranke Srbije (4,8%), dok je iz Ujedinjenih regiona Srbije bilo 4,8%. (Tabela 1.)

Tabela 1. Struktura ispitanika po pripadnosti poslaničkim grupama

Poslaničke grupe	%
DS	27.6
SNS	21.0
PUPS	8.6
DSS	4.8
URS	3.8
Samostalni poslanici	3.8
LDP	3.8
Jedinstvena Srbija	3.8
Zajedno za Srbiju	3.8
Nova Srbija	2.9
SPO	2.9
LSV	2.9
SVM	1.9
SPS	1.9
Socijal-demokratska partija Srbije	1.9
DHSS	1.0
SDA	1.0
Demokratski savez Hrvata u Vojvodini	1.0
Bošnjačka demokratska zajednica	1.0
SDS	1.0

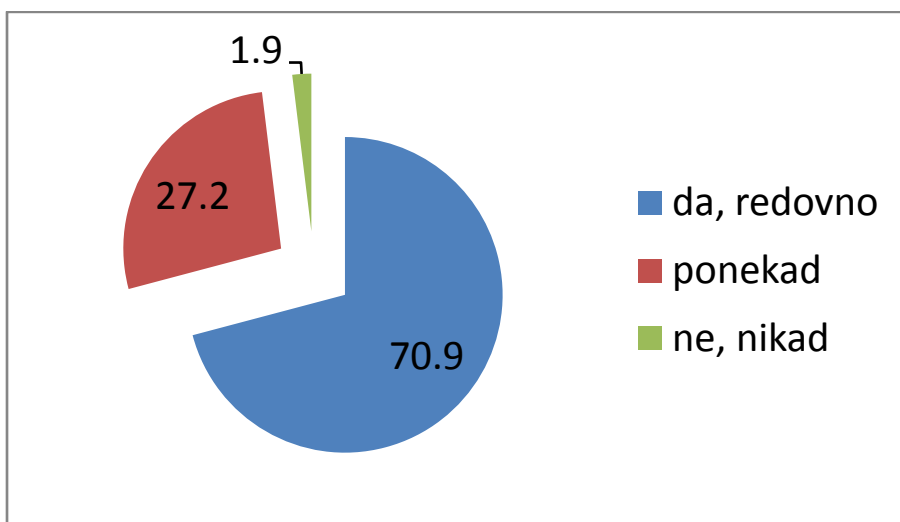
Pored pripadnosti poslaničkim grupama ispitanike smo pitali i da li su članovi skupštinskih odbora. Među anketiranim poslanicima najviše je bilo onih koji su članovi Odbora za nauku, obrazovanje i tehnološki razvoj, Odbora za prava deteta, Odbora za ljudska i manjinska prava, Odbora za spoljne poslove, Odbora za poljoprivredu i Odbora za zaštitu životne sredine. Zastupljenost poslanika koji su članovi odbora kojima kontrolna tela predaju svoje godišnje izveštaje su bila prisutna data je u Tabeli 2.

**Tabela 2. Struktura ispitanika po pripadnosti skupštinskim odborima**

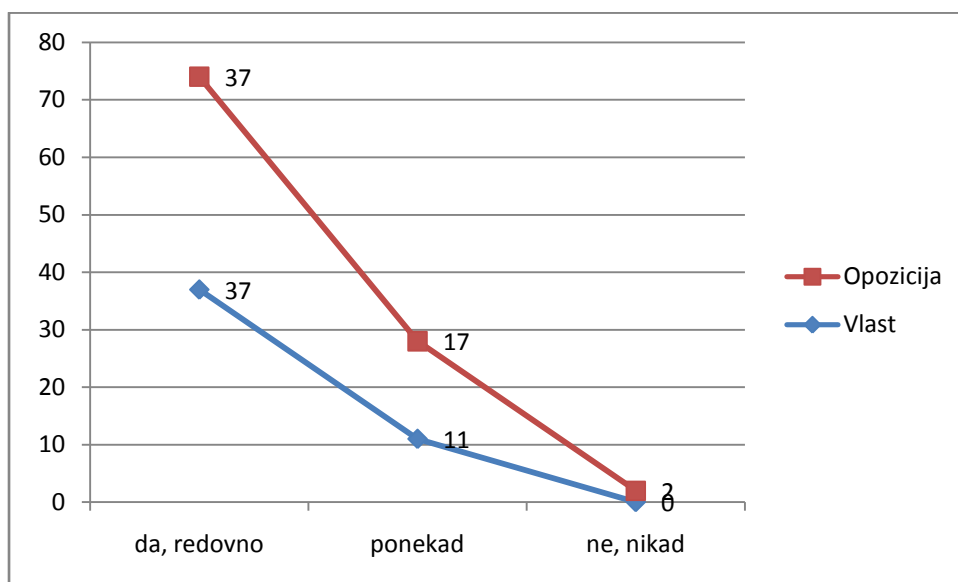
Odbori	%
Odbor za nauku, obrazovanje i tehnološki razvoj	8.2
Odbor za prava deteta	7.7
Odbor za ljudska i manjinska prava	6.6
Odbor za spoljne poslove	6.6
Odbor za poljoprivredu	6.6
Odbor za zaštitu životne sredine	6.6
Odbor za ustavna pitanja i zakonodavstvo	6.0
Odbor za finansije	5.5
Odbor za dijasporu	4.9
Odbor za kontrolu službi bezbednosti	4.9
Administrativni odbor	4.9
Odbor za evropske integracije	4.4
Odbor za privredu, regionalni razvoj i turizam	4.4
Odbor za kulturu i informisanje	3.8
Odbor za rad	3.8
Odbor za zdravlje i porodicu	3.3
Odbor za KiM	3.3
Odbor za pravosuđe i državnu upravu	2.2
Odbor za prostorno planiranje	1.6
Odbor za infrastrukturu	1.6
Odbor za odbranu i unutrašnje poslove	1.1
Odbor za energetiku	1.1
Odbor za građevinu	1.1

Sedam od 10 anketiranih poslanika je izjavilo da učestvuje u javnim raspravama redovno dok 27,2% to čini ponekad.

Grafikon 1 Učešće u raspravama o zakonima (%)

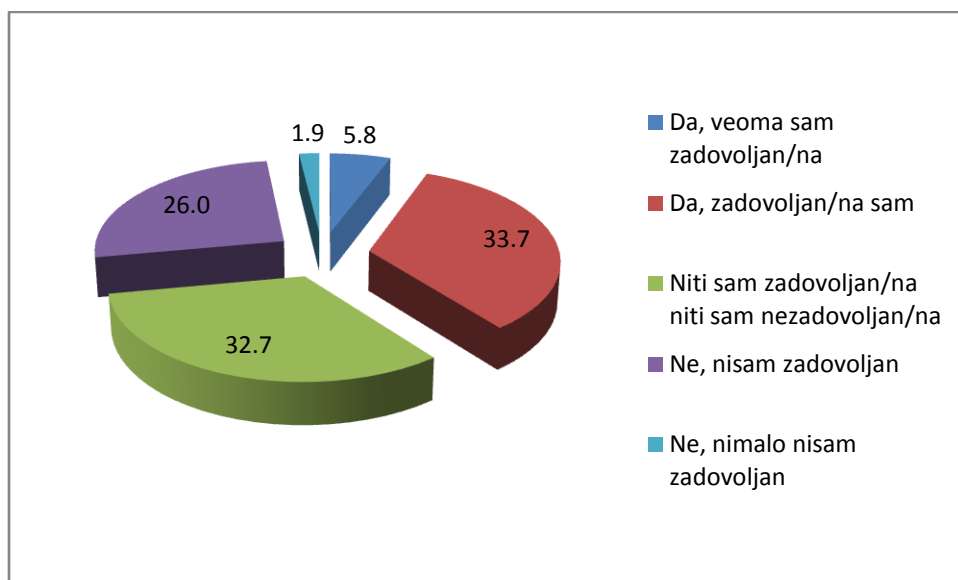


Grafikon 1a. Učešće u raspravama o zakonima prema vlast/opozicija (%)



Nešto više od polovine poslanika je zadovoljno kvalitetom rasprave o zakonima (Grafikon 2).

**Grafikon 2. Zadovoljstvo raspravama o zakonima (%)**



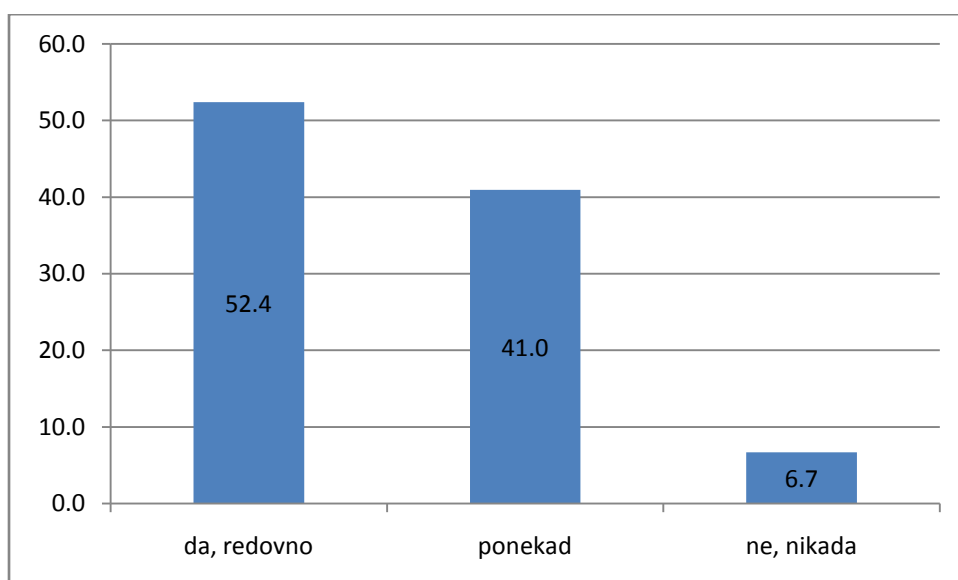
Kada se posmatra zadovoljstvo raspravom o zakonima jasno se vidi da je vlast i zadovoljna i nezadovoljna, dok su poslanici iz parlamentarne opozicije ni zadovoljni ni nezadovoljni.

**Tabela 13. Zadovoljstvo raspravama o zakonima anketiranih poslanika (u apsolutnim vrednostima)**

	Vlast	Opozicija
Zadovoljni	23	17
Niti sam zadovoljan/na niti sam nezadovoljan/na	9	25
Nezadovoljni	16	13

Tek polovina anketiranih poslanika je redovno podnosila predloge na zakone (Grafikon 3.) dok 41% poslanik to čini ponekad.

**Grafikon 3. Učeće anketiranih poslanika u predlaganju amandmana na zakone**



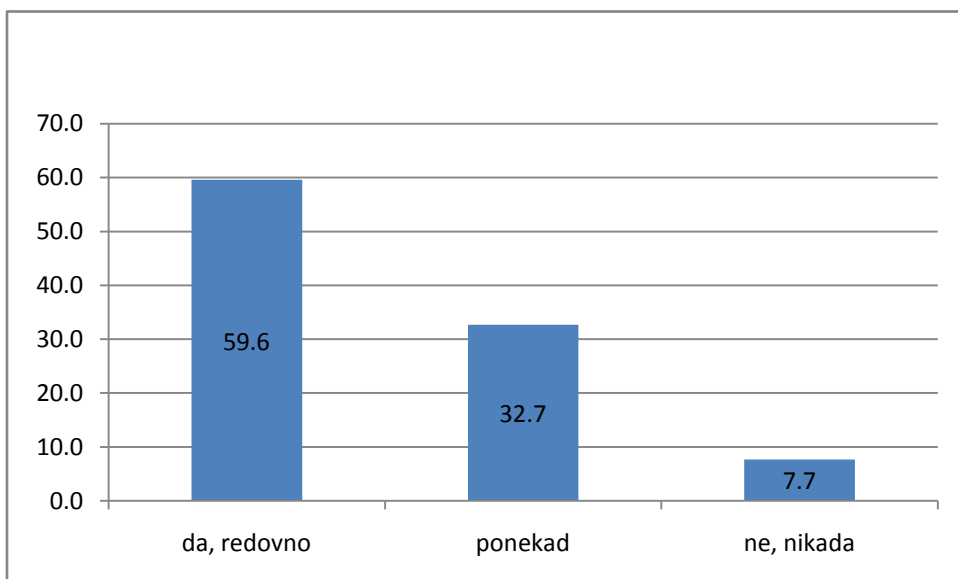
Ne postoji statistički značajna razlika između zakonodavnog aktivizma poslanika zavisno od pripadništva vlasti ili opoziciji.

**Tabela 14. Predlaganje amandmana na zakone u zavisnosti od pripadanja vlasti ili opoziciji (%)**

	Vlast	Opozicija
Da, redovno	47.9%	55.4%
Ponekad	43.8%	39.3%
Ne, nikada	8.3%	5.4%

Deo zakonodavnog aktivizma poslanika je učešće u pripremi amandmana na sadržaj predloženih zakona. Od ukupno anketiranih poslanika skoro 60% uvek učestvuje u ovoj aktivnosti, dok nešto manje od trećine ponekad.

**Grafikon 4. Učeće anketiranih poslanika u izradi amandmana na zakone**



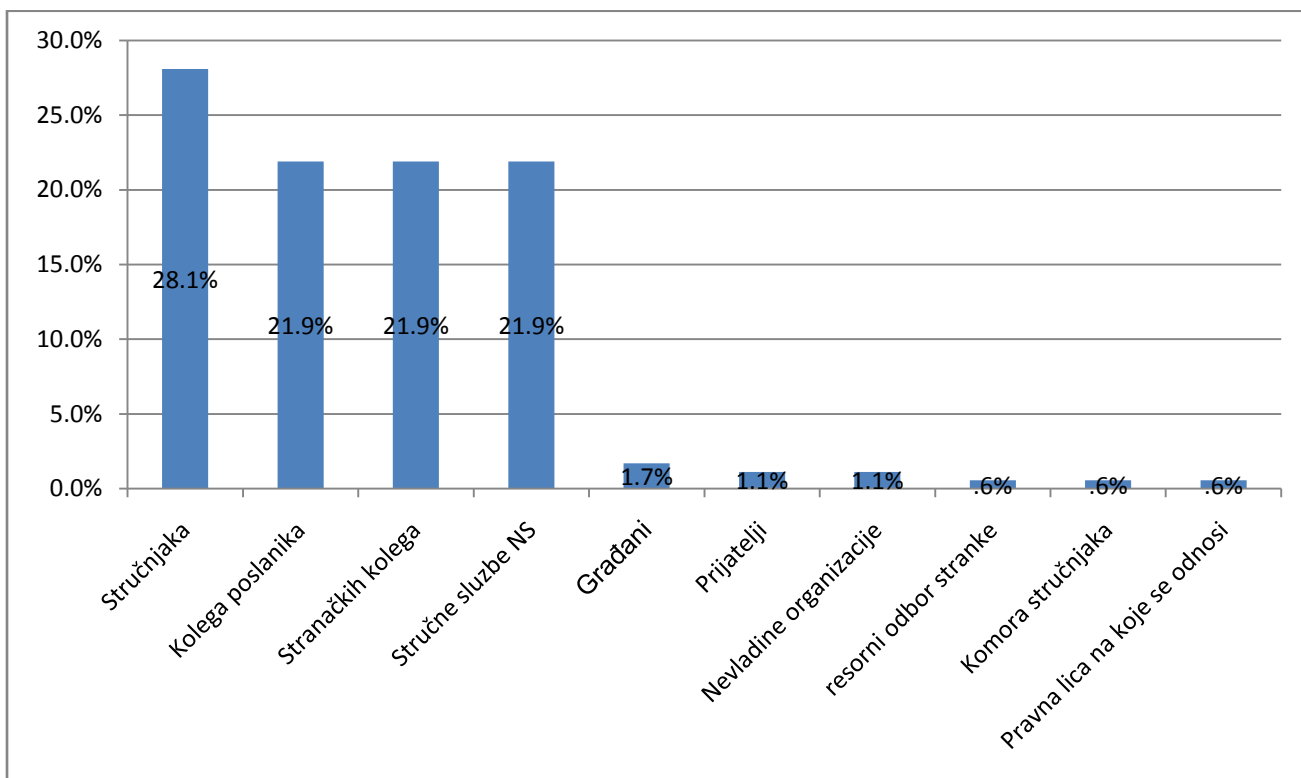
Postoji značajna statistička razlika ( $CC=0,29$ ,  $0,058$ ) među poslanicima vlasti i opozicije kada je u pitanju rad na amandmanima. Poslanici opozicije su aktivniji od poslanika vlasti.

**Tabela 15. Rad na amandmanima u zavisnosti od pripadanja vlasti ili opoziciji (%)**

	Vlast	Opozicija
Da, redovno	47.9%	69.1%
Ponekad	39.6%	27.3%
Ne, nikada	12.5%	3.6%

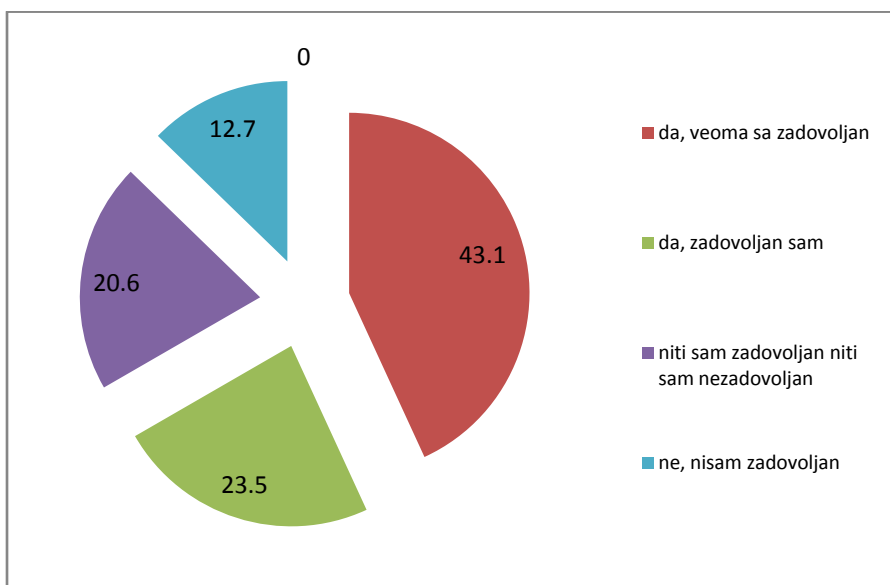
Tri od četiri poslanika je izjavilo da koristi pomoć u pisanju amandmana. Najveći broj traži pomoć u pisanju zakona od stručnjaka i kolega poslanika. Ovaj nalaz može da bude zabrinjavajuć pogotovu iz razloga što ekspetska pomoć koja nije regulisana može biti izbor lobiranja za određena zakonska rešenja, što može da umanjiti integritet parlamenta.

**Grafikon 5. Podrška poslanicima u izradi zakona (%)**



Nešto manje od dve trećine ispitanika-poslanika je zadovoljno kvalitetom rasprave prilikom podnošenja mandata. Posmatrano pripadanju poslanike većini ili manjini u skupštini nema statistički značajne razlike.

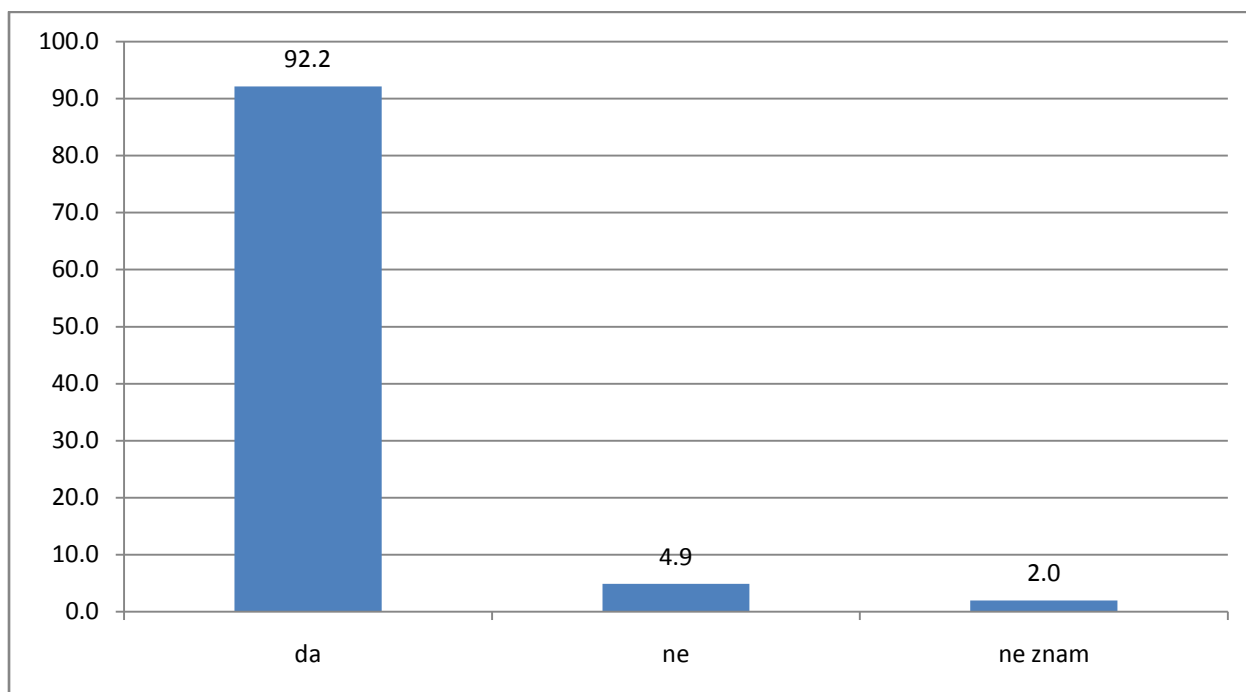
**Grafikon 6. Zadovoljstvo sadržajem rasprave pri podnošenju amandmana (%)**



Veoma veliki procenat poslanika smatra da podnošenje amandmana može da utiče na promenu sadržaja zakona.

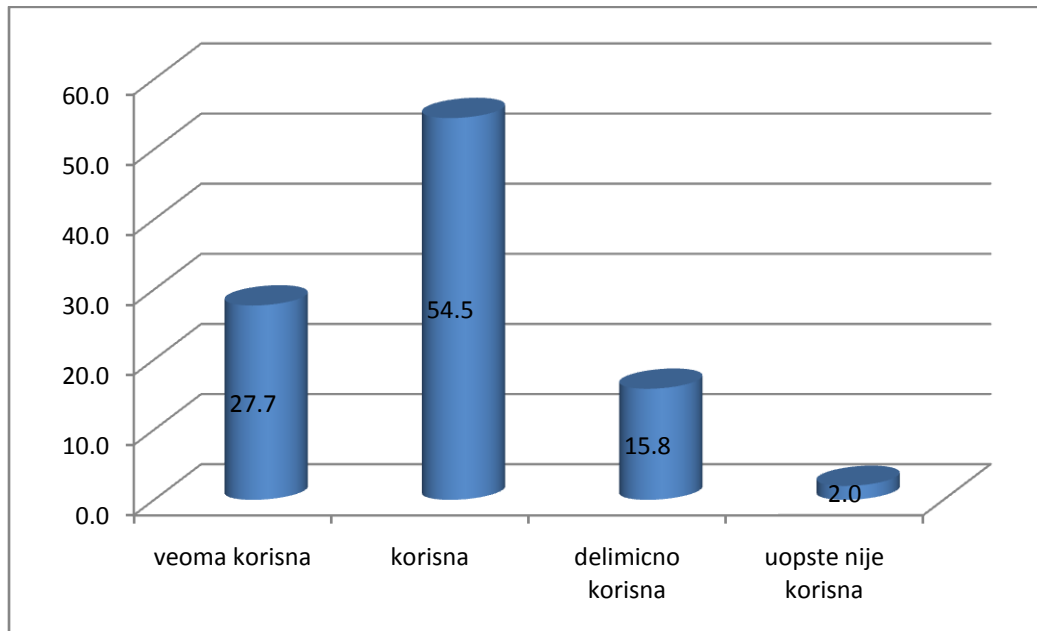


**Grafikon 7. Ocena uticaja na promenu sadržaja zakona podnošenjem amandmana (%)**



Ocenjujući korisnost stručne službe Narodne skupštine Srbije preko 80% ispitanika je ocenilo da je ili veoma korisna (27,7%) ili korisna (54,5%).

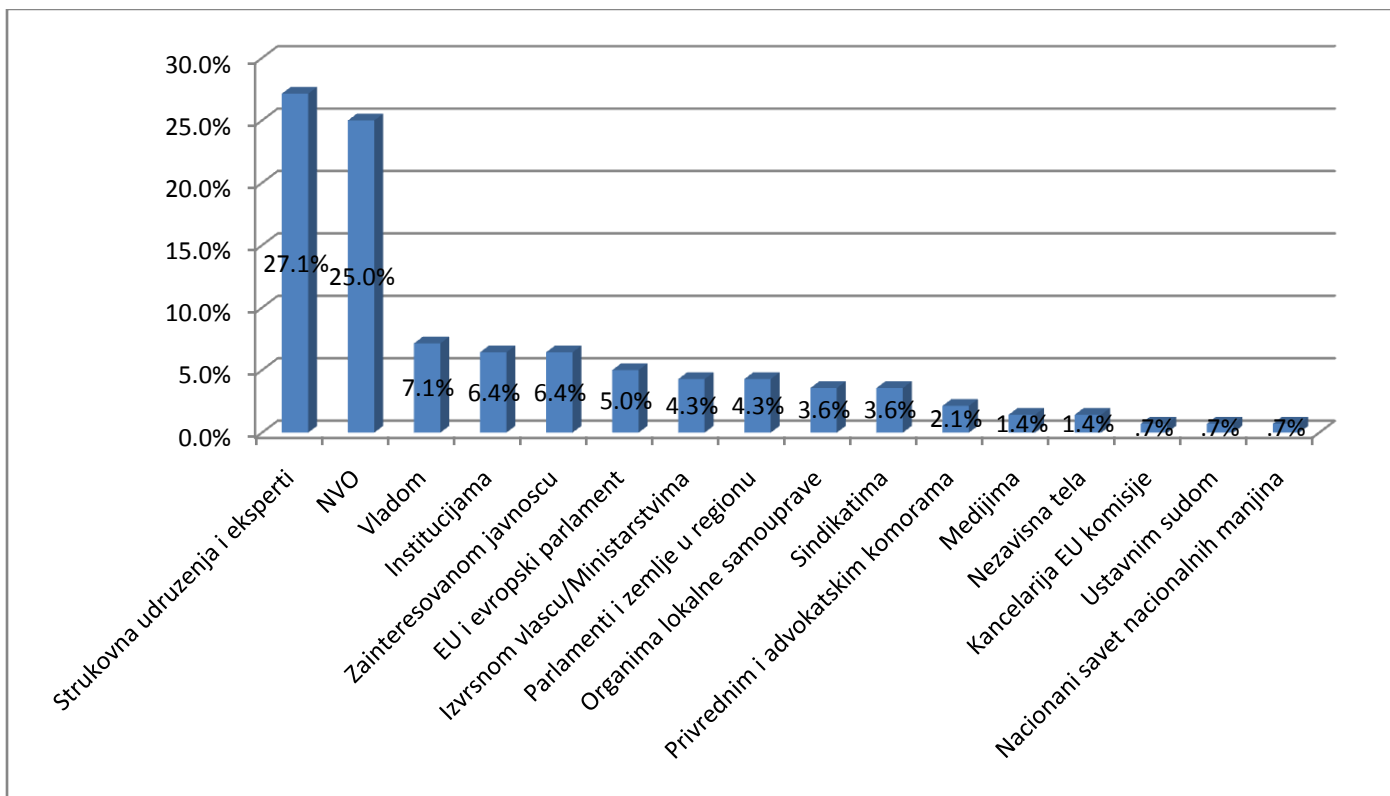
**Grafikon 8. Ocena korisnosti stručne službe Narodne skupštine Srbije**



Kao saradnike čija pomoć bi im bila od značaja anketiranih poslanici vide pre svih strukovna udruženja i organizacije civilnog društva. Na ovaj način se aktuelizuje funkcionalna legitimnost parlamenta kada je u pitanju i dubina (broj i

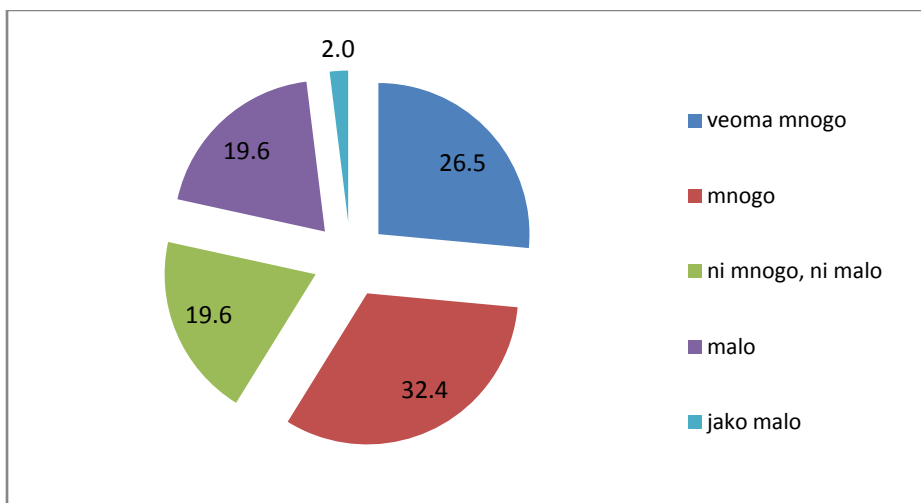
struktura profesija koje su predstavljene) i širina (broj i struktura društvenih grupa koje su predstavljene u parlamentu.

**Grafikon 9. Čiju podršku poslanici pri pisanju zakona vide kao potrebnu.**



Upitani da ocene uticaj parlamenta na zakone, nešto više od polovine ispitanika smatra da Skupština Srbije ima uticaj na zakone.

**Grafikon 10. Uticaj parlamenta na zakone**



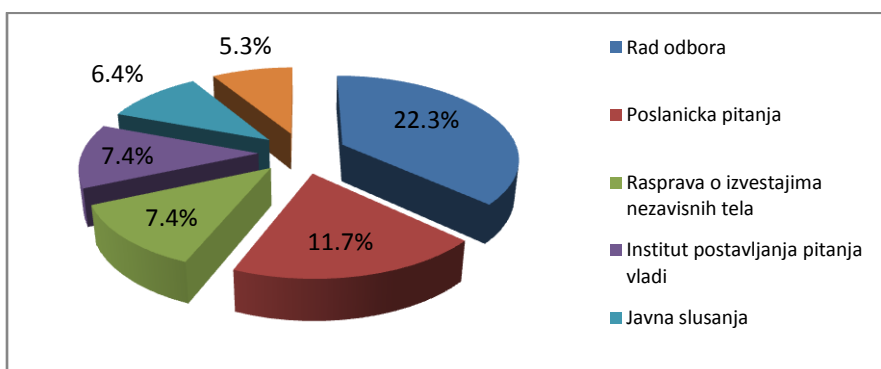
Upoređenje rada odbora kroz povećan broj sastanaka je najbolji mehanizam za ostvarivanje kontrole funkcije parlamenta. Pored ovoga kao efikasni mehanizmi za vršenje kontrolne funkcije parlamenta, prema mišljenju učesnika istraživanja, su: poslanička pitanja, interpelacije, javna slušanja, izveštaj o radu ministarstva ... (Tabela 16).

**Tabela 16. Efikasni mehanizmi kontrolne funkcije**

	%
Sastanci odbora	20.7
Poslanička pitanja	15.3
Interpelacija	8.7
Javna slušanja	8.0
Izveštaj o radu ministarstava	6.7
Izveštaj nezavisnih tela	4.7
Anketni odbori	4.7
Sprovođenje i primena zakona	4.0
Sednice sa aktuelnim temama	4.0
Redovno razmatranje izveštaja o radu Narodne skupštine	3.3
Javne rasprave	3.3
Narodna skupština nema dobre kontrolne mehanizme	3.3
Javno slušanje	2.7
Transparentno	2.0
Pritisak skupštine na organe izvršne vlasti	1.3
Ne postoje trenutno	1.3
Kontrola trošenja budžetskih sredstava	1.3
Stručna javnost	1.3
Detaljna analiza izveštaja	0.7
Stavljanje/nestavljanje zakona na dnevni red	0.7
Redovne revizije	0.7
Direktan izbor poslanika	0.7
Sankcijama	0.7

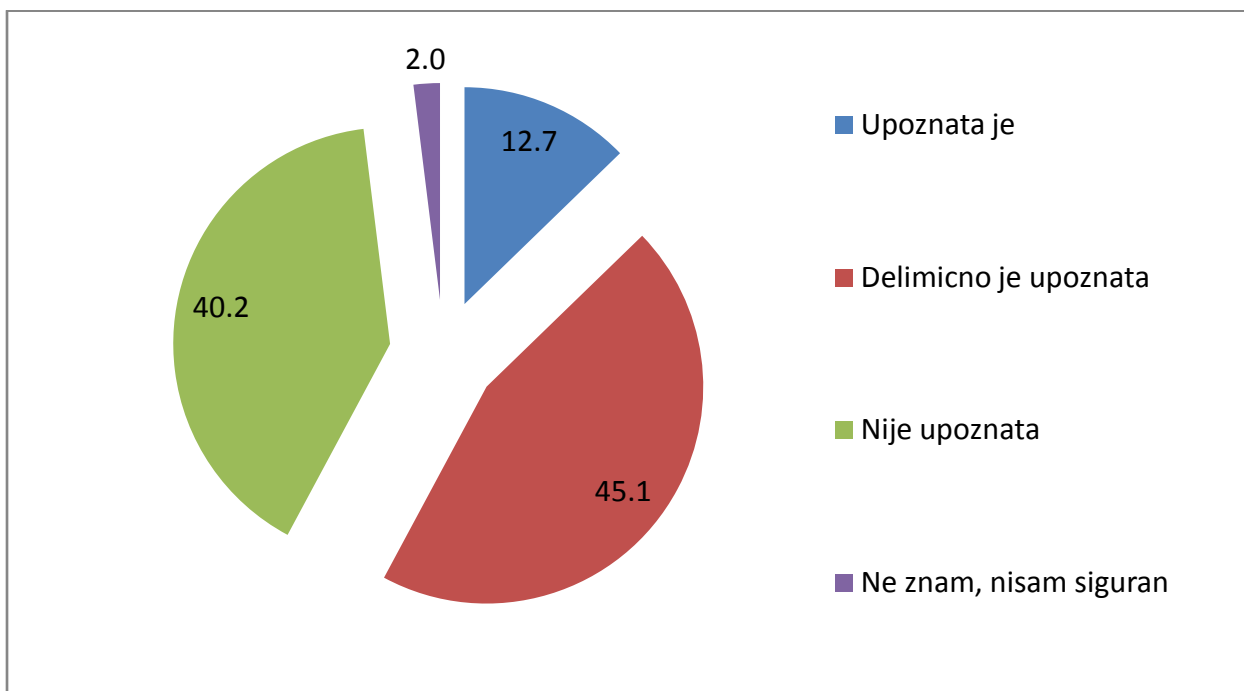
Poslanici su kao postojeće uspešne mehanizme u okviru kontrolne funkcije pre svih naveli rad odbora, poslanička pitanja, rasprave o izveštajima regulatornih tela i javna slušanja.

**Grafikon11. Uspešne prakse u okviru kontrolne funkcije Skupštine Srbije**



Kod učesnika istraživanja vlada mišljenje da je javnost malo upoznata sa kontrolnom funkcijom parlamenta, tačnije njih 12,7% misli da je javnost upoznata sa ovim aspektom rada Skupštine Srbije.

**Grafikon 12. Upoznatost građana sa kontrolnom funkcijom Skupštine Srbije**



Glavne prepreke za bolje obavljenje kontrolne funkcije parlamenta su pre svega u dominaciji izvršne nad zakonodavnom vlašću, preveliki uticaj politike i netransparentnost vlasti.

**Tabela 17. Prepreke u obavljanju kontrolne funkcije Narodne skupštine Srbije.**

Prepreka	%
Odnos Vlade prema Narodnoj skupštini Srbije	16.7
Preveliki uticaj politike	9.3
Netransparentnost vlasti	5.6
Nedovoljna praksa	5.6
Institucije koje nisu dovoljno jake	4.6
Nedostatak mehanizama	4.6
Podrška izvršne vlasti	4.6
Promena izbornog sistema	4.6
Medijska slika koja ruši autoritet NS	3.7
Veći akcenat se stavlja na zakonodavnu funkciju	3.7
Spori odgovori	2.8
U praksi je nedovoljno istaknuta efikasnost kontrolne uloge	2.8
Nedovoljna saradnja sa ostalim institucijama	2.8
Slaba implementacija zakona koji se tiču kontrolne uloge	2.8
Naći balans između vlasti i opozicije	2.8

Prisustvo ministara tokom razmatranja izveštaja ministarstava	2.8
Veće učesće medija	1.9
Narodna skupština	1.9
Preveliki uticaj izvršne vlasti na javno mnjenje	1.9
Autoritarni sistem	0.9
Nepodnošenje izveštaja u roku	0.9
Autoritet Narodne skupštine je smanjen u prethodnom periodu	0.9
Nema sankcija	0.9
Podrška javnosti	0.9
Svesno kršenje ustavnih ovlašćenja	0.9
Previše duga procedura donošenja zakona	0.9
Slabo znanje članova Narodne skupštine	0.9
Ekonomska situacija	0.9

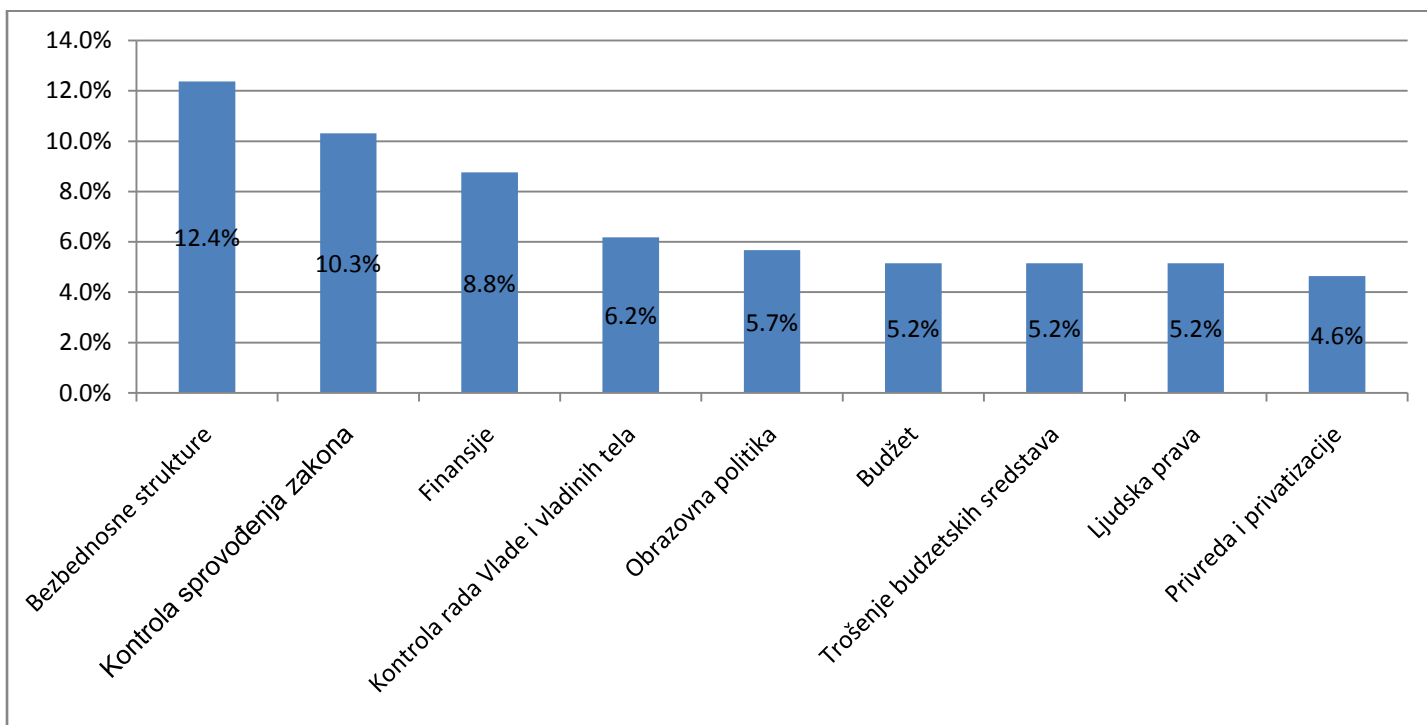
Promena poslovnika Skupštine Srbije, podizanje autoriteta Skupštine Srbije i osnaživanje uloge narodnih poslanika su od anketiranih poslanika viđeni kao potrebne promene koji bi mogle da doprinesu boljem obavljanju kontrolne funkcije Narodne skupštine Srbije.

**Tabela 18. Promene koje bi unapredile kontrolnu funkciju Skupštine Srbije**

	%
Poslovnik o radu	14.1
Podizanje autoriteta Narodne skupštine Srbije	12.1
Osnaživanje uloge narodnih poslanika	10.1
Mehanizam koji će bolje kontrolisati Vladu	9.1
Većinski izbor poslanika	8.1
Transparentnost	6.1
Pojačati zakonska rešenja	5.1
Izmeniti neadekvatan odnos Vlade prema Parlamentu	4.0
Efikasnost unaprediti	4.0
Koren problema je u političkim strankama i političkom sistemu	3.0
Razgraničenje nacionalnih i partijskih prioriteta	3.0
Snažnije akcentovati rad resornih odbora	2.0
Upoznavanje javnosti sa kontrolnom funkcijom Narodne skupštine kako bi joj ona doprinela	2.0
Ustav	2.0
Nužno je prisustvo ministara	2.0
Strožiji nadzor sa mogućnošću sankcionisanja	2.0
Jačati društvenu poziciju političkih partija	1.0
Poštovati rokove	1.0
Veće korišćenje elektronskih informacija	1.0
Veća volja vladajućih partija i opozicije	1.0
Pozicija Parlamenta u političkom životu	1.0
Odbori moraju da imaju bolje kontrolne mehanizme	1.0
Dati opoziciji većinu u odborima	1.0
Česće formirati anketne odbore	1.0
Uvesti odbor za rešavanje prestavki građana	1.0
Smanjenje broja poslanika	1.0

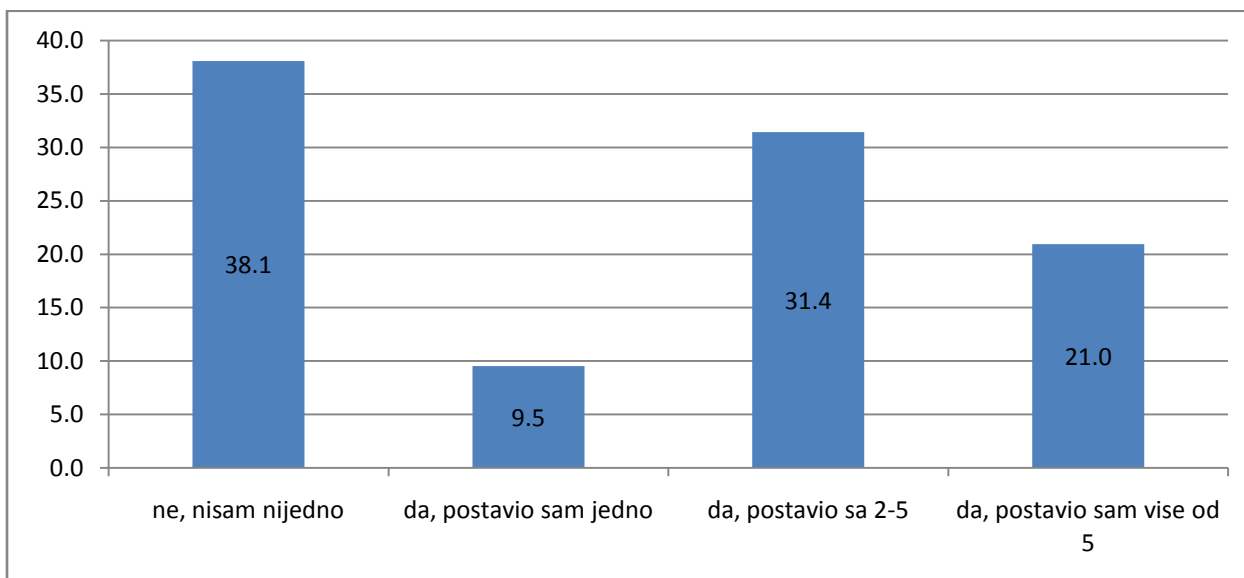
Prioritetne oblasti u kojima bi trebalo da se unapredi kontrolna funkcija parlamenta su: službe bezbednosti, primena zakona, finansije, kontrola rada vlade i vladinih tela.

**Grafikon 13. Prioritetne oblasti u kojima bi trebalo da se unapredi kontrolna funkcija Skupštine Srbije**



Na osnovu podataka iz Grafkona 14 jasno se vidi da nešto više do trećine akektiranih poslanika (38,3%) nije postavila nijedno poslaničko pitanje dok je polovina postavila dva i više. Dobijenim odgovorima nije zadovoljna polovina, dok je zadovoljno samo 29,1%, a ostali ne mogu da ocene.

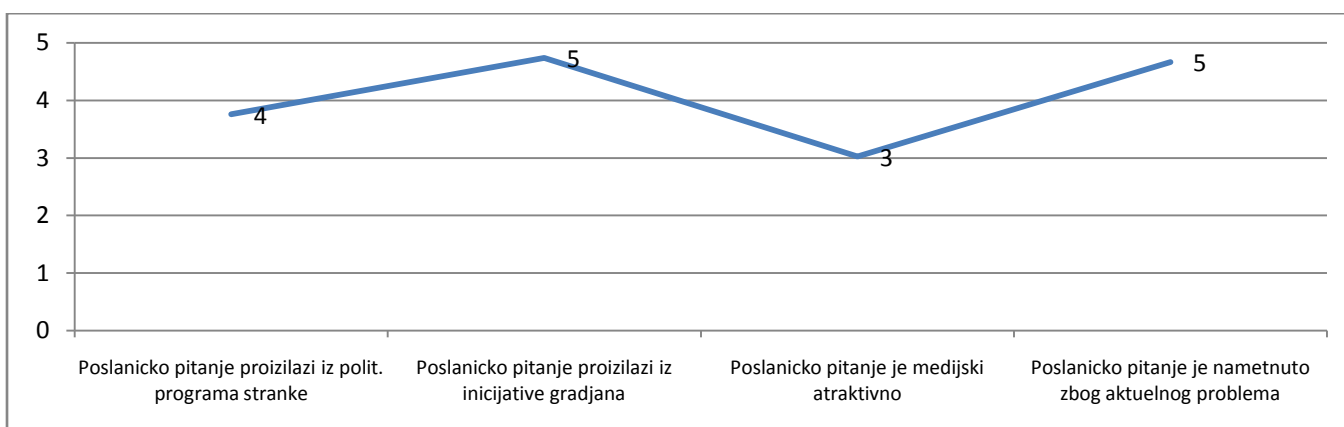
**Grafikon 14. Postavljanje poslaničkih pitanja**



Međutim, ukrštajući ove odgovore sa podatkom o pripadanju poslanika većini ili manjini dolazimo do podatka da postoji razlika u postavljanju poslaničkih pitanja, ali da ona nije statistički značajna (Tabela 18). Sa druge strane, poslanici vlasti su zadovoljni dobijenim odgovorima (47,4%), za razliku od opozicije koja to nije (75,4%).

Priroda legitimiteta, tj opravdanosti izbora postavljenog pitanja je pokazatelj odnosa poslanika prema politici i svom poslu. Stavljanjem u prvi plan aktivizama i inicijativnosti građana uz dnevno-nedeljenu fluktuaciju i ako može da bude protumačeno kao senzibilnost poslanika za aktuelne probleme, ipak ovakvo ponašanje je pre svega odraz političke anomalije i odsustva ideološkog i taktičkog okvira poslanika koji od politike prave racionalnu i planiranu, a ne urgentnu akciju koja za cilj ima "grašenje požara".

**Grafikon 15. Priroda legitimiteta izbora poslaničkih pitanja**



U delu istraživanja o javnim slušanjima došli smo do nalaza da je samo 6 anketiranih poslanika član anketnog odbora. Od ukupno anketiranih 59% je upoznato sa radom anketnih odbora (trenutno jednog o Kosovu i Metohiji), a 43% je zadovoljno radom ovog jedinog odbora. Među nezadovoljnim dominira stav da nema rezultata i da je osnivanje politički motivisano. I pored navedenih nalaza, 63% anketiranih poslanika smatra da su anketni odbori korisni kao deo kontrolne funkcije.

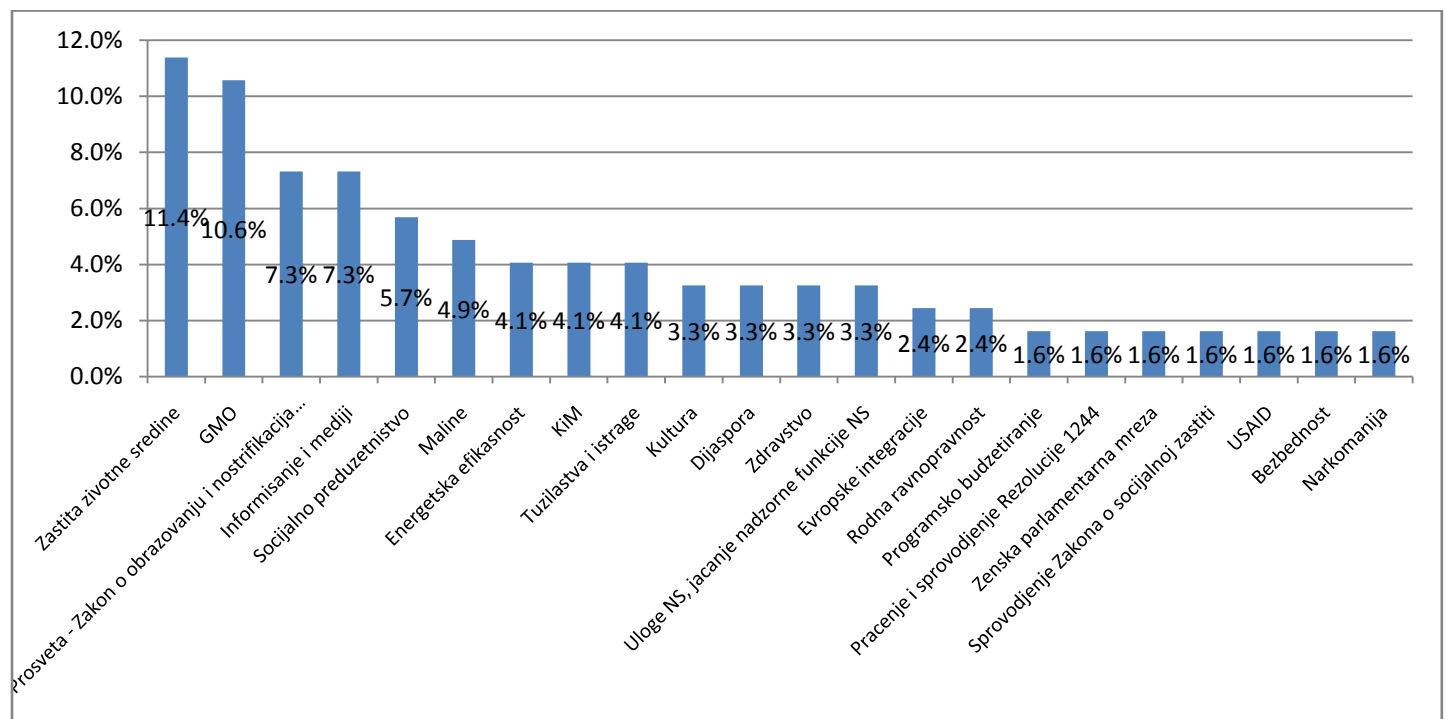
**Tabela 19. Razlozi zašto nema više anketnih odbora u Skuštini Srbije**

	%
Neinicijativa poslanika	32.5
Organizuju se po potrebi	14.5
Politizovani su	9.6
Rezultati nisu bili dovoljni da se nešto promeni	8.4
Manjak finansija	4.8
Nisu jedini mehanizam za raspravu	4.8
Zbog organizacije Narodne skupštine Srbije	3.6
Neorganizovanost	3.6
Nema političke saglasnosti	3.6
Nema zalaganja	2.4
Neažurnost skupštinskih tela	2.4
Nekorespondiraju sa realnom ulogom Naodne skupštine Srbije u političkom životu	2.4
Zbog složenosti, zahteva puno posla	2.4
Skupština tek treba da preuzme kontrolnu funkciju	2.4
Pretpostavlja se da institucije sistema mogu da dostave relevantne podatke	1.2
Srbija je prešla u fazu diktature	1.2

Neinicijativnost poslanika, uz organizovanje po potrebi, politizaciju i odsustvo rezultata su glavni razlozi što nema više anketnih odbora.

Skoro svi anketirani poslanici su učestvovali u javnim slušanjima na skupštinskim odborima (93%). Najviše su bili pisutni na odborima koji su za temu imali životnu sredinu, genetski modifikovanu hranu, informisanje i medije, socijalno preduzetništvo, maline, energetska efikasnost, Kosovo i Metohiju, tužilaštvo i istrage.

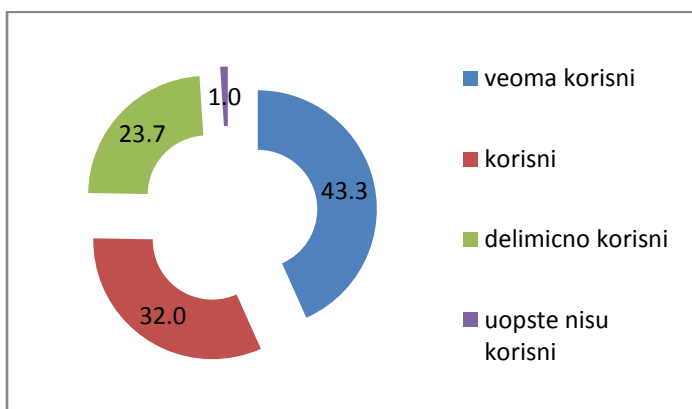
**Grafikon 16. Priroda legitimiteta izbora poslaničkih pitanja**





Među anketiranim dominira zadovoljstvo, jer 85% je zadovoljno sadržajem. Međutim, samo 65,3% ispitanika-poslanika smatra da javna slušanja doprinose ostvarivanju kontrolne funkcije parlamenta.

**Grafikon 16. Korisnost javnih slušanja u ostvarivanju kontrolne funkcije parlamenta**



Prema stavu poslanika glavni doprinos javnih slušanja je u dijalogu, razmeni stavova, praksi i iskustava, uključivanju i upoznavanju javnosti.

**Tabela 20. Razlozi zašto nema više anketnih odbora u Skuštini Srbije**

	%
Preciznije, dublje se sagledavaju problemi	29.3
Prilika da se unapredi uloga parlamenta	15.9
Čuju se različiti stavovi	9.8
Treba da ih bude više u fazama kad se zakoni promenjuju	8.5
Tokom javnog slušanja može da se iskristališe dominantno mišljenje	7.3
To je snažan mehanizam da se građanima objasne bilo koje teme	6.1
Treba da bude live streaminga	6.1
Da se bolje upozna sa problematikom	4.9
Korisna	2.4
Idealna prilika da se postavljaju pitanja o određenim zakonima	2.4
Može da se da sopstveno gledište	1.2
Prenošenje iskustva	1.2
Što se više priča o tome, brže to dospe u medije i javnost	1.2
Bitnija je druga faza, primena rezultata javnog slušanja	1.2

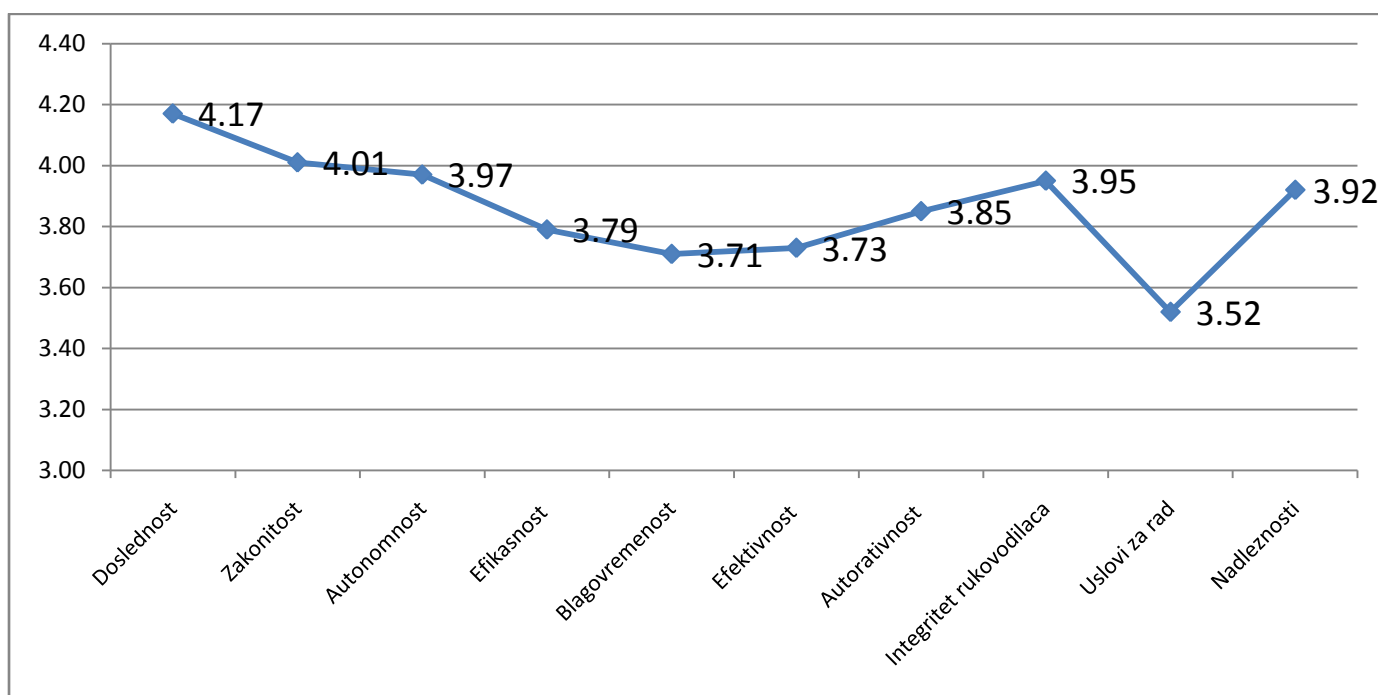
Deo istraživanja je bio posvećen oceni integriteta kontrolnih tela (Zaštitnik prava građana, Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, Agencija za borbu protiv korupcije i Državne revizorske institucije). Naime, poslanicima je ponuđeno da na skali od 1 – najniža ocena do 5 – najviša ocena, ocene prisutnost sledećih osobina kod kontrolnih tela:

- ▶ Zakonitost u radu (Postupa u skladu sa zakonom);
- ▶ Doslednost u radu (Postupa u skladu sa propisima i procedurama u relativno istim slučajevima);
- ▶ Autonomnost u radu (Postupa u skladu sa svojim pravnim aktima i planovima rada);
- ▶ Efikasnost u radu (Zakonske obaveze sprovodi u relevantnom vremenskom periodu);
- ▶ Blagovremenost u radu (Deluju u pravo vreme);

- ▶ Efektivnost u radu (Imaju relevantne rezultate u okviru svoje zakonske nadležnosti);
- ▶ Autoritativnost (Postupanje se ne dovodi u pitanje kada je u pitanju stručnost);
- ▶ Integritet rukovodilaca (Postupa u skladu sa zakonom i etičkim standardima);
- ▶ Finansijsko-tehničke uslove rada;
- ▶ Nadležnosti (U kojoj meri su nadležnosti adekvatne).

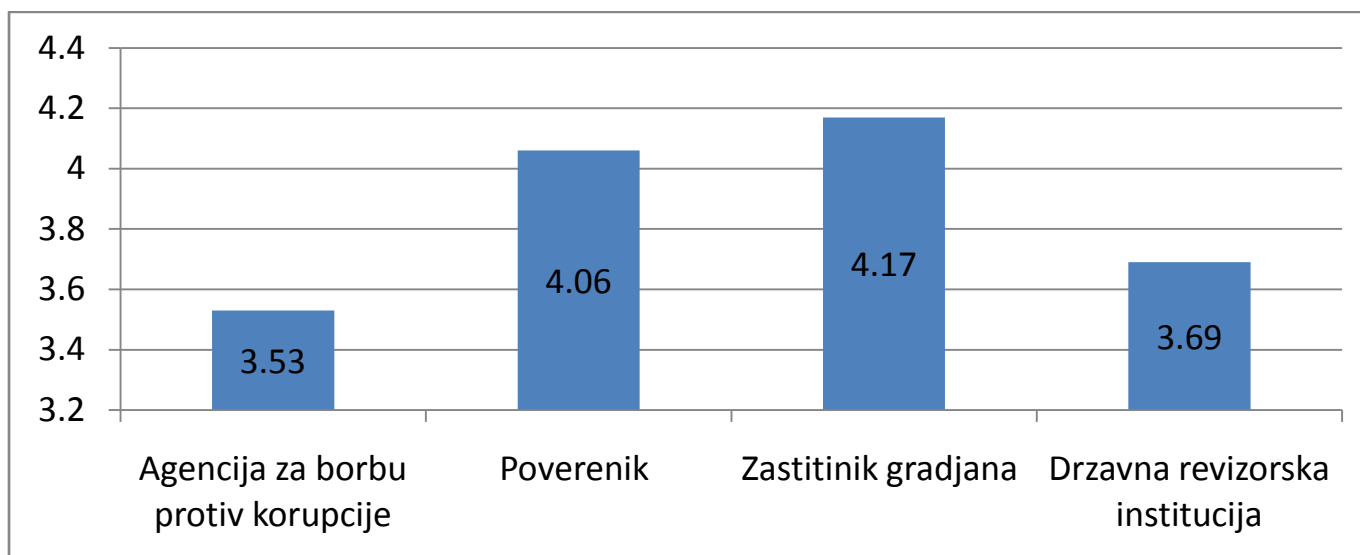
Anaizirajući rezultate izložene u Grafikonu 17. jasno se vidi tendencija da su doslednost i postupanje u skladu sa zakonom, autonomnost, lični integritet rukovodilaca i adekvatne nadležnosti glavne pozitivne strane kod kontrolnih tela.

**Grafikon 17. Evalucija rada kontrolnih tela na nivou dimezija**

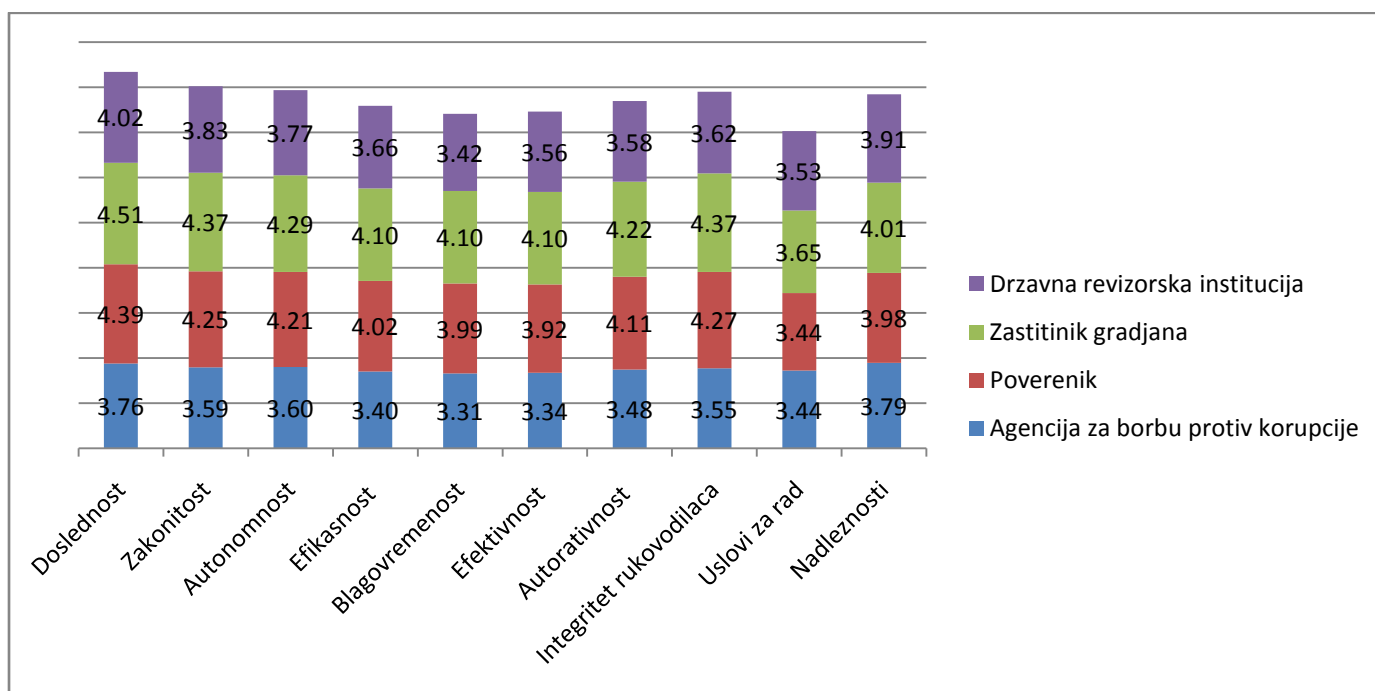


Prosečna ocena integriteta kontrolnih tela data od strane poslanika je predstavljena u Grafikonu 18. Najbolje ocenjena institucija je Zaštitnik građana, potom Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, Državna revizorska institucija i Agencije za borbu protiv korupcije.

**Grafikon 18. Ocene kontrolnih tela**



**Grafikon 19. Ocene kontrolnih tela po dimenzijama**



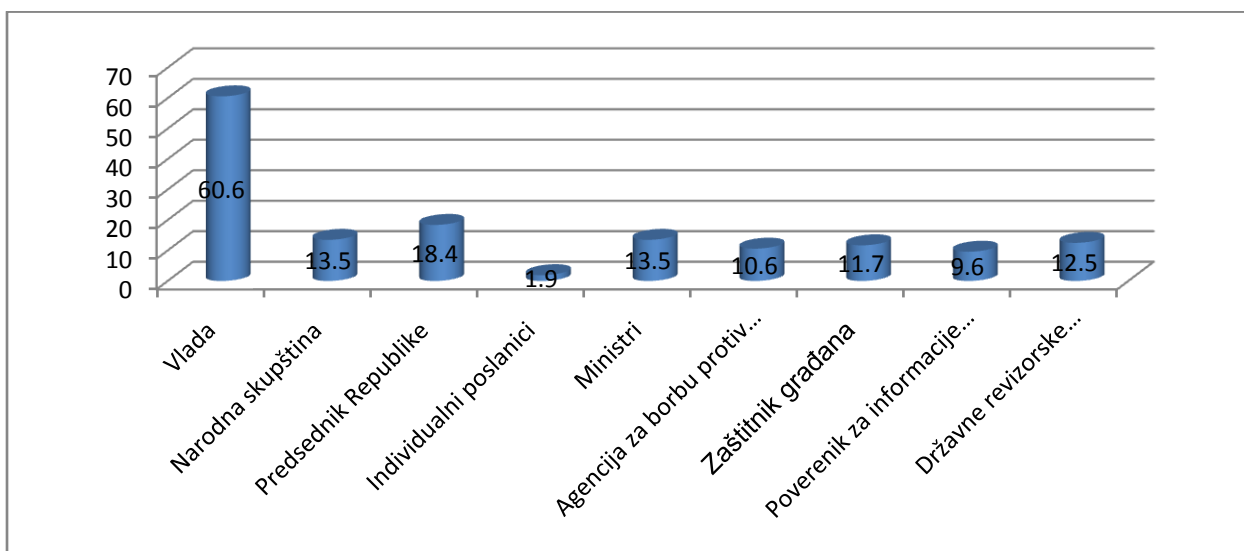
Na osnovu priloženih nalaza u Tabeli 21. može se videti da su izveštaji Agencije za borbu protiv korupcije i Državne revizorske institucije, u delu primene preporuka najmanje jasni za poslanike. Isto važi i za doprinos primeni preporuka. Takođe, kod poslanika vlada blago rečeno konfuzija oko postojanja tela koje brine o sprovođenju preporuka kontrolnih tela, jer smo unutar iste poslaničke grupe dobijali da postoji i da ne postoji. Ista vrsta konfuzije vlada kada je u pitanju postojanje osobe koja je zadužena za sprovođenje preporuka, jer poslanici iste poslaničke grupe i partije su davali odgovore da postoji, odnosno ne postoji iako im je ponuđeno da se izjasne da nisu upoznati.

Tabela 21. Primena izveštaja regulatornih tela

	Da li je iz godišnjih izveštaja nezavisnih kontrolnih tela jasno šta je uloga NSRS u primeni preporuka...	Da li je Vama jasno kako Vi lično možete da doprinesete sprovođenju tih preporuka?...	Da li u NSRS postoji osoba ili telo koji su zaduženi za brigu o sprovođenju preporuka ...	Da li je neko u Vašoj poslaničkoj grupi zadužen za praćenje i sprovođenje preporuka?...
Agencija za borbu protiv korupcije	68	70	33	20
Poverenik	82	78	35	19
Zaštitnik građana	83	81	39	22
Državna revizorska institucija	63	64	36	21

Prema mišljenju ispitanika najmoćnija institucija, koja je oko četiri puta moćnija od Narodne skupštine Srbije, jeste Vlada Srbije, a isto kao ministri u tako moćnoj vladi ili jednako moćna kao predsednik Srbije. Odnos između ministara i poslanika je oko 1:6,5 u korist ministara.

Grafikon 20. Procenat poslanika koji su ocenili sa veoma mnogo moćna



## 1.2 ANALIZA DUBINSKIH INTERVJUA - STAVOVI POSLANIKA O IZVEŠTAJIMA NEZAVISNIH REGULATORNIH TELA

### 1.2.1 Integritet

#### 1.2.1.1 Integritet institucija – poštovanje prava i obaveza kojima je regulisana kontrolna funkcija

Skupština kao institucija ima problem integriteta tj. ostvarivanja svoje funkcije, jer i pored formalnih ovlašćenja položaj u odnosu na izvršnu vlast u Srbiji, ali i međunarodne asocijacije, pre svega EU, ona pokazuje inferiornost koja za posledicu ima neostvarivanje svoje funkcije u delu kontrole rada vlade, ali i primene donetih propisa. Lični integritet poslanika i ministara je takav da neretko ministar krši zakonski rok za odgovor na poslaničko pitanje, a poslanici nisu spremni da u takvim slučajevima javnost aktivno upoznaju. Pored ove vrste pasivnosti poslanici, prema mišljenju intervjuisanih poslanika, ne čine dovoljno napora da samoinicijativno traže dokumenta i informacije koje ukazuju na primenu usvojenih akata Skupštine. Od strane poslanika je iskazan strah pri iskazivanju kršenja integriteta i postupanja regulatornih tela, jer se to u javnosti doživljava kao napad kojim se ometa njihov rad i ako postoje jasni pravni argumenti da su u svom postupanju postupili diskreciono, neretko kršeći zakon.

*Ne mi smo potpuno svesni toga da ne smemo da dozvolimo sebi da, kao do sada, to bude usvojeno na taj način proforme i onda odete u Brisel u okviru neke delegacije ili na neku konferenciju i onda doživite da vam neko iz evropske komisije kaže da usvojite preporuke.*

*Pa, nažalost, već dugi niz godina Skupština je postala servis Vlade, mesto gde se stavljaju pečati na Vladine predloge.*

*Skupština je, nažalost, u nekom prethodnom periodu postala protočni bojeler, Vlada donosi zakone, Vlada je političko telo, na Vladi su se tako i tako dogovorili. Ma ko formirao, ma ko pravio tu Vladu, zakone daju u Skupštinu, prođu ti zakoni kroz Skupštinu, odlaze u primenu, ponovo ih Vlada primenjuje i prati. Skupština više nema nikakve veze sa tim.*

#### 1.2.1.2 Integritet pojedinaca/funkcionera – poštovanje prava i obaveza kojima je regulisana kontrolna funkciju

Poslanici generalno imaju pasivan odnos prema ostvarivanju kontrolne uloge parlamenta, u ovom sazivu prepreka je relativno nov sastav, način izbora – oni su predstavnici (lidera) političkih stranaka, a ne građana koji pripadaju određenim interesnim i vrednosnim grupama. To za posledicu ima razdvajanje formalne i realne funkcije poslanika. Pasivnost je generalna osobina, nije vezana samo za oblast našeg istraživanja. Ona je primetna i kod samih članova odbora, kojima je odbor koji ima ulogu kontrolora rada kontrolnih tela, obično na drugom mestu.

*Pa nemam neko iskustvo, iskren da budem, mislim da je ovo bila prva godina kada su te preporuke formulisane na sednici odbora pa su razmatrane i na plenumu, da to ranije i nije bila praksa, biću iskren nisam se aktivno uključio u ceo ovaj proces. Znam, bio sam na sednici, tako da su te preporuke, ti zaključci razmatrani pa nešto smo i menjali i slali na plenum, ali nemam neki utisak da je to bilo efikasno ili neefikasno, ili važno, ili nevažno, što se mene tiče, a verovatno i javnosti to je nezapaženo prošlo.*

*A zašto ranije nije bilo, pa zato što su pod pretostavkom išli nekom linijom manjeg otpora. Imam utisak da su se mogle stvari ubrzale zbog toga što je Srbija dobila početak pregovora sa EU pa je neophodno brže usklađivanje svih propisa i zakona. To je jedan od razloga, drugi je u samom konceptu Vlade RS i stranaka koje čine vladajuću koaliciju, da se suzbije korupcija, da se pojača ta nadzorna uloga.*

## 1.2.2 Resursi/Kapaciteti

### 1.2.2.1. Normativni okvir kao resurs koji ima ili nema neka normativna rešenja koja omogućavaju ili ne omogućavaju

Kod ispitanika postoji stav da je formalni okvir sasvim zadovoljavajući, tako da je otvoren pravni osnov za kontrolu, ali sa druge strane postoji potreba da se menja u delu Poslovnika koji bi uvažio konjunkturu sa nezavisnim poslanicima. Takvom pravnom okviru, kao glavni problem nije njegov sadržaj, već njegova primena. Ovo se posebno odnosi na poslanička pitanja kao kontrolni mehanizam.

*Srbija ima odlične zakone, ali nam je problem u primeni, odnosno implementaciji tih zakona, odnosno u pravovremenom donošenju nekih podzakonskih akata koji treba da olakšaju i ubrzaju implementaciju tih zakona koje smo doneli u Skupštini.*

*Ja imam opciju da ili kroz poslaničko pitanje ili kao član tog odbora postavim to pitanje da ministar odgovori. To nije samo on hoće ili neće, on ima obavezu, zakonsku, da pismeno odgovori na to postavljeno pitanje. Da li će taj odgovor biti proforme ili ćemo zaista uspeti da nešto promenimo, tu je i deo odgovornosti na poslanicima da dalje insistiraju da se nešto reši.*

*Možete ponovi insistirati dok ne dobijete zadovoljavajući odgovor. E sad da li ćete vi uz pomoć medija... Ne postoji stvar koju mi ne možemo da pitamo u parlamentu, na primer e to sad stvarno ne smete ili stvarno ne smete to njega da pitate. Pitanja Vladi su poslednjeg četvrtka u mesecu. Evo baš su sad bila poslanička pitanja na najrazličitije teme, a poslednjeg četvrtka u mesecu možete direktno pitati članove Vlade koji u najvećem broju budu tu, nekih 90% članova Vlade bude prisutno, te možete da ih pitate. Oni mogu odmah da odgovore ili da dostave kasnije odgovor. Ja znam da ljudi ne veruju da tu može mnogo toga da se reši ali ima... i niko ne očekuje da sad rešimo sve probleme, ali ima mnogo stvari koje možemo da pokrenemo i to jeste jedan od načina da ljudi naviknu.*

### 1.2.2.2 Saradnja kao resurs u ostvarivanju kontrolne funkcije

Narodna skupština Republike Srbije je tokom proteklog perioda izgradila mehanizme saradnje sa relevantnim akterima na polju kontrolne uloge. Ovo se pre svega odnosi na samoregulatorna tela, međunarodne organizacije/donatore i domaće nevladine organizacije, uz opasku da ta saradnja može da bude kvalitetnija i efektivnija. Utisak je da se sa faze edukacije i načelne koordinacije može preći na nivo akcije, konkretnu kontrolu primene donetih zakona i preporuka u formi izveštavanja i pozivanja na odgovornost.

*Važno je da sada poslanici drugačije gledaju na tu nadzornu ulogu parlamenta, da su svesni da to jeste jedan od njihovih važnijih zadataka. I ono što je meni jako zanimljivo i mislim da je pozitivno u radu Parlamenta Srbije jeste da je veoma otvoren za saradnju sa nevladinim organizacijama i ostalim stručnim telima i međunarodnim organizacijama koje pomažu da ojačamo tu nadzornu ulogu parlamenta raznim edukacijama. Ali i otvorenim panelima, javnim raspravama, različitim događajima, ajde da to tako nazovemo aktivnostima koje se oganizuju i za poslanike i za određena tela i za određene odbore u okviru parlamenta i to nama mnogo pomaže. I da se tačno precizira šta je to na šta mi treba da se fokusiramo u radu i da na tim dodatnim edukacijama kako se to radi negde u okruženju daju primer kako ćemo nešto najlakše da uradimo.*

### 1.2.2.3. Praksa kontrolne funkcije parlamenta

Postojeću praksu vršenja kontrolne funkcije parlamenta karakteriše bavljenje manje bolnim temama, kao inicijator se neretko na nivou projekta javlja ili međunarodna organizacija ili domaća nevladina organizacija, odnosno ona se sprovodi na nivou koji garantuje formalnu ispunjenost. To nam daje za pravo da tvrdimo da je Narodna skupština Srbije, kada je u pitanju aktuelni sastav, u fazi kada postoji formalni okvir koji funkcioniše po inicijativnosti spolja i zakonskoj obavezi, ali da se rezultat takog odnosa prema kontrolnoj funkciji veoma neučinkovit. Kao pozitivne primere intervjuisani poslanici su navodili primere koji nisu neporedsno vezani za kontrolu regulatornih tela, već za

rad odbora (Odbor za bezbednost) i organizovanje poslanika/ca (Ženska parlamentarna mreža), ali i način na koji poslanici u Kanadskom državnom parlamentu postavljaju pitanja ministrima.

*“Dešavaju se mogu reći malo drugačije stvari, jedan od instituta novih koje ova Skupština ima je institut javnog slušanja. I na tom nekom slušanju se istakne neki problem od strane nekog organa, a upućen nekome, to već ima malo veću težinu. To nije prijatno onima kojima je kritika upućena. Ja da sam na mestu tih vrlo neprijatno bih se osećao, jer to je pred očima javnosti i velikog broja učesnika raznoraznih struktura, medija”.*

**Ženska parlamentarna mreža** *“naš zadatak jeste bio da vidimo kako se neki zakoni sprovode, odnosno zašto se ne sprovode u dovoljnoj meri. Mi smo sa tom mrežom pokrenuli nekoliko pitanja, ali to je dugotrajan proces. Moramo svi da se navikemo da postoje neki mehanizmi koje moramo da poštujemo, to zaobilaženje ili prećutkivanje, odlaganje na neko vreme, nama mislim da je samo šteta.*

#### **1.2.2.4. Tehnički rešenja kao resurs u ostvarivanju kontrolne funkcije**

Tehničke inovacije, koje su uvedene uz podršku međunarodnih organizacija, su omogućile veću javnost rada odbora čime je stvoren pritisak ka unapređenju rada skupštinskih odbora uključujući i kontrolnu funkciju. Na ovaj način je otvorena mogućnost da građani, mediji i civilno društvo budu korektiv Narodne skupštine Republike Srbije u delu obavljanja svojih nadležnosti.

*Tako da su te kamere i e-parlament koji smo implementirali, bar što se tiče sednica odbora, dali na živosti, atraktivnosti, na većoj borbenosti, na više rada i to je dobro, to je sjajno.*

#### **1.2.2.5. Edukacija, transfer znanja kao izgradnja resursa u ostvarivanju kontrolne funkcije**

Pored postojanja zakonskog okvira pozitivna strana u sprovođenju kontrolne funkcije parlamenta je podizanje kapaciteta što kroz neposrednu edukaciju i senzibilizaciju, što kroz transfere znanja i praksi koje postoje u državama EU, prema kojima su pojedini poslanici izrazili skepsu kada su u pitanju Bugarska i Rumunija.

*Nije bio slučaj ranije u Skupštini da se ovoliko radilo sa NVO i međunarodnim organizacijama. I USAID, NDI, Svetskom bankom i nekog ću sigurno da izostavim jer zaista ne pamtim koje su institucije, ali mi je važno da ja radim sa 10-ak ljudi iz različitih insitucija koji su zaduženi. Tu je i ova priča oko GOPAK-a, to je nezvanična grupa poslanika i našoj ženskoj mreži dosta pomažu.”*

#### **1.2.2.6. Kondicionalne aktivnosti – predlozi/razmišljanja za unapređenje kontrolne funkcije**

Intervjuisani poslanici su više pričali o tome kako bi treba i šta bi trebalo, a malo o uspešnim praksama koje nisu nesporedno vezane za kontrolnu funkciju parlamenta. Među predlozima i rešenjima ima onih čijom primenom može da se unapredi kontrolna funkcija: osnivanjem specijalnog tužilaštva i suda koji bi se bavio zloupotrebama javnih finansija, proaktivne reakcije poslanika kada primete da se ne sprovode preporuke regulatornih tela, sazivanjem odbora na kojem bi se o tome raspravljalo, uključivanje javnosti u rad odbora koja kontrolišu preporuke regulatornih tela, i ono što nije a moglo bi biti deo obavljanja kontrolne funkcije, a to je praćenje pregovora sa EU u delu koje su u nadležnosti regulatornih tela.

*Tako što se na odborima mora raspravljati o realizaciji tih zaključaka. Mislim da tu treba neka sugestija samim predsednicima odbora ukoliko se određeni zaključci izveštaja usvoje i ako se na odboru dogovori da se realizuje, onda se mora voditi kontrola tako što se prilikom slanja izveštaja da određeni rok i vi jednostavo idete dalje u tom roku, pa na sledećem sastanku odbora vidite da li je u tom roku ta preporuka ili taj zaključak realizovan. Ako nije, treba postavljati pitanja, pozvati ministra...*

*Nadzor nad sprovođenjem zakona i jeste posao Skupštine. Recimo tako što bi se organizovali zvanični sastanci tamo gde se javljau problemi. Recimo kada Šabić nešto naloži, a to se ne poštuje, to je već sistemski problem, onda lepo ... da pozovemo aktere i jednog i drugog i čujemo razloge činjenja ili nečinjenja.*

*Ima sigurno čitav set mogućnosti, ono što uvek podiže efikasnost jeste da je taj segment rada vidljiv u javnosti. Ukoliko bi taj neki odborski rad bio prisutniji u javnosti, to bi sigurno podiglo taj neki razvoj kontrolne funkcije. Na žalost ima toliko tema tako da je*

*jasno da ni najvećim medijima ti neki detalji ne bi bili interesanti, ali sigurno bi to bio neki pravac. Sa druge strane da propitivanje Vlade ne bude samo jednom, nego više puta u mesecu, najmanje dva puta i to je sigurno jedna mogućnost da se to odigrava pred javnosti. Ono što sam govorio o evropskim integracijama što sam ja predložio da se dva put godišnje otvori debata u Parlamentu. Nije normalno da je ova država 13 godina na putu evropskih integracija, a u protekle 4 ni jedna debata na tu temu u Skupštini nije održana, tako da je i to isto mogućnost.*

### **1.2.3 Uticaj i rezultat (Učestalost i rezultati aktivnosti u okviru kontrolne funkcije Skupštine, moć i uticaj Skupštine kao institucije)**

Kao što je već rečeno parlament svoje aktivnosti obavlja na ritualnom nivou, nivou zakonskog minimuma, bez ikakve proaktivnosti. Takav parlament sprovodi aktivnosti koje su sa aspekta rezultata negativni, tj. uticaj i moć parlamenta je u tom slučaju nizak. Pored institucionalnih prepreka nemoćnosti i nedovoljnoj uticajnosti kakva dolikuje Skupštini je (pasivan) odnos parlamenta prema ovoj funkciji. Pasivnost, tačnije nedovoljno mešanje poslanika u svoj posao je u velikoj meri posledica integriteta političkih stranka i njihovih kriterijuma i motiva pri pravljenju izbornih lista. Veza između kontrolne funkcije parlamenta i načina selekcije poslanika, tačnije njihove regrutacije, je ključno pitanje sa aspekta uticaja i rezultata parlamentarne kontrole regulatornih tela.

### **1.2.4 Zaključak**

Nalazi iz istraživanja svojim indikacijama otvaraju mnoge teme koje su bitne za temu istraživanja, a to je da li je i koliko parlament u mogućnosti da vrši kontrolnu funkciju, a posebno u delu nadležnosti regulatornih tela.

Poćićemo od poslanika gde su javlja nekoliko tendencija. Prva, niska diverzifikovanost obrazovnih profila poslanika, zatim najveći broj poslanika je svoju dosadašnju karijeru proveo u javnom sektoru, a značajan deo poslanika u toku svoje karijere preskočio najmanje jednu do dve, a negde i tri stepena na obrazovanoj lestvici. Takođe, rezultati istraživanja govore da je trenutni saziv relativno nov, a sa druge strane u njemu sedi oko polovina poslanika koji su najmanje jednom menjali partiju. Stranke u parlamentu šalju dve grupe svojih funkcionera, komandire (visoko ragnirani) i vojnike (nisko rangirani). Srednjem nivou stranačko-funkcionerskog kadra očito da je interesantnija neka druga sfera ili stranka, te se tamo šalju. Ovakva političko-stranačka politika kadrova je primerenija u slučaju nekog ministarstva ili neke javne ustanove/preduzeća, a ne prema najvišem zakonodavnom i predstavničkom telu u državi. Ovakva politika kadrova ustvari od parlamenta pravi osrednju (post)partijsku stepenicu u političkim karijerama partijskih funkcionera odnosno od Narodne skupštine Srbije, umesto institucije u koje stranke šalju najbolje u svojim redovima, pravi instituciju u koju stranke šalju one koji će najbolje obavljati funkciju partijskih delegata<sup>1</sup>.

Iz tog ugla mogućnosti i interes za obavljanje kontrolne funkcije parlamenta, aktuelni sastav parlamenta, ali i svaki drugi koji se u ovakvom ambijentu bude birao je ograničena. U prilog ovome govori nalaz da je aktuelni sastav parlamenta plitak i uzak. Kada kažemo plitak u njemu sedi većina poslanika čija je karijera vezana za javni sektor, dok su ostali segmenti društva prenezasupljeni. Uskost parlamenta se ogleda u obimu znanja i veština koje poseduju poslanici kako bi autonomno obavljali svoju zakonodavnu funkciju. Rezultati istraživanja upravo govore da manjak sopstevnog znanja uz manjak znanja partijskih kolega, ali i same stručne službe Narodne skupštine Srbije uvodi u igru pomoć stručnjaka koja je sama po sebi dobro rešenje, ali u situaciji kada u Srbiji nema zakona koji reguliše oblast lobiranja može da bude upravo prostor za nedozvoljen uticaj na sadržaj zakona.

Što se tiče same Narodne skupštine Srbije kao institucije, ona je politički marginalizovana, čemu pre svega doprinosi napred naveden zaključak, čak više nego što je tome uzrok na primer normativni okvir (Ustav, zakoni i Poslovnik). Ako je to problem, pa upravo je Skupština ta koja je u prilici da ga menja, što je samo po sebi indikator

<sup>1</sup><http://www.politika.rs/rubrike/Tema-nedelje/vek-i-po-parlamentarizma-u-srbiji/Skupshtina-kao-partijski-megafon.lt.html>



(ne)spremnosti i (ne)mogućnosti da ovo telo vrši (samo)kontrolnu funkciju. Naime, začuđujući, ali indikativan je stav poslanika da je moć izvršne nad zakonodavnom vlašću prepreka ostvarivanju kontrolne funkcije u situaciji kada zakonodavna vlast bira izvršnu, i gde bi upravo vršeci svoju kontrolnu ulogu svaka vlada koje postupa na kraju krajeva protivno Ustavu trebala da bude smenjena. Međutim način regrutovanja poslanika, koji se neće promeniti ni promenom izbornog sistema, garantuje tolerantan stav Skupštine prema Vladi. Problem nije u izbornom sistemu već u integritetu i prirodi političkih partija u Srbiji.

Upoređujući dosadašnje teme javnih slušanja i samo jedan neaktivan anketni odbor sa temama koje su od poslanika ocenjene kao bitne u okviru kontrolne funkcije parlamenta, jasno se vidi da se parlament bavi temama koje su politički motivisane, hijerarhiski visoko pozicionirane, društveno manje važne i od donatora inicirane teme. Tu možda leži objašnjenje za ne tako visoko prepoznatu efikasnost.

Ako se izuzme učešće u raspravama o zakonima, zakonodavni aktivizam poslanika oličen u predlagnju amandmana i njihovom pisanju je polovično zastupljen, nesto više kod stranka opozicije, ali ne mnogo značajnije. Ocena zadovoljstva raspravama o amandmanima je obojena pripadanjem poslaničkoj većini ili manjini. I ako kod velike većine anketiranih poslanika dominira stav da se podnošenjem amandmana može promeniti predlog zakona, tek ispod 60% njih misli da Skupština ima uticaj na sadržaj zakona.

Podrška strukovnih udruženja, stručnjaka i nevladinih organizacija je veoma bitna za unapređenje kvaliteta zakona, što aktuelizuje značaj javnih rasprava koje za većinu zakona održavaju na "zakonskom minimumu" ili uopšte ne održavaju. To je istovremeno lek protiv narušavanja integriteta Skupštine i stvaranja zakona koji nisu u opštem interesu.

Poslanici ocenjuju rad regulatornih tela bolje od civilnog društva, novinara i organa koje se bore protiv korupcije. Međutim, poslanici su kod regulatornih tela nižim ocenama ocenili njihovu autonomiju, efektivnost i efikasnost. Primena preporuke regulatornih tela skoro da se ne prati što se moglo videti iz odgovora na pitanje da li postoji organ na nivou Skupštine koji se time bave, odnosno osoba na nivou poslaničke grupe. Naime davani su kontradiktorni odgovori u pogledu postojanja tela i osobe.

## II ODNOS NEZAVISNIH REGULATORNIH TELA I NARODNE SKUPŠTINE REPUBLIKE SRBIJE

Upravljačko operativu funkciju Vlade nadzoriše Narodna Skupština Republike Srbije. Ključnu ulogu u kontroli izvršne vlasti pored Skupštine imaju i nezavisna regulatorna tela.

Ova tela osnovana su sa ciljem da u punoj autonomiji rasterete organe državne uprave i njihovim nadzorisanjem podignu nivo efikasnosti i integriteta. Zadatak su im briga o poštovanju zakona i javnom interesu, sprečavanje monopola i prevencija korupcije. "Četvrta grana vlasti" brana je njenom kvarenju.

Uslovi za neometan rad nezavisnih regulatornih tela postupno se uvode u pravni sistem Srbije od 2000. godine sa pokrenutim političkim i ekonomskim reformama. Većina ovih tela još uvek nema odgovarajuće uslove za rad, počevši od radnog prostora do nedovoljnog broja kadrova, zbog čega se u svakodnevom funkcionisanju suočava sa mnogobrojnim problemima.

Puna kontrola izvršne vlasti zahteva dobru saradnju nezavisnih regulatornih tela i Narodne skupštine, utoliko više što se njihove nadležnosti u nekim tačkama preklapaju. Nezavisna tela se u svom radu u velikoj meri oslanjaju i na građansko društvo, kao treći element koji zaokružuje celinu u držanju vlade odgovornom.

Nezavisna regulatorna tela međusobno se razlikuju u pravnom statusu, nadležnostima, izvorima finansiranja, osnovu potojanja. U odnosu na ove faktore može se oceniti stepen njihove samostalnosti.

Pod teretom političkih pritisaka nezavisnost "nezavisnih tela" neretko je dovođena u pitanje. Dosadašnja praksa pokazala je da ova tela ne doprinosi rešavanju problema zbog kojih su osnovana. Devalvaciji delovanja nezavisnih regulatornih tela doprinosi mlak osvrt Parlamenta i Vlade na njihove preporuke. Ovim se slabi kontrolna funkcija Skupštine i umanjuje odgovornost Vlade.

### 2.1 Agencija za borbu protiv korupcije

Zakonom o Agenciji za borbu protiv korupcije propisano je da Agencija godišnji izveštaj o radu podnosi Narodnoj skupštini, najkasnije do 31. marta tekuće godine za prethodnu godinu. Godišnji izveštaj Agencije za borbu protiv korupcije za 2012. godinu predat je Narodnoj skupštini 28. marta 2013. godine, čime je Agencija ispunila svoju zakonsku obavezu. Agencija takođe može podnositi i vanredne izveštaje na zahtev Narodne skupštine ili po sopstvenoj inicijativi.

Godišnji izveštaj o radu Agencije za borbu protiv korupcije razmatra Odbor za pravosuđe, državnu upravu i lokalnu samoupravu i predlog zaključka prosleđuje Narodnoj skupštini na usvajanje.

Odbor za pravosuđe, državnu upravu i lokalnu samoupravu razmatrao je ovaj izveštaj 17. juna 2013. godine u prisustvu predstavnika Agencije za borbu protiv korupcije. Fokus sednice odbora bio je na uvođenju planova integriteta u državne i javne ustanove, postupku povodom nespojivosti funkcija, izradi programa obuke zaposlenih u državnoj upravi, kao i informacionom povezivanju sa bazama podataka Republičkog geodetskog zavoda, Agencije za privredne registre i drugih javnih ustanova. Tokom rasprave članovi odbora

izneli su zajednički stav da su izveštaji postigli zadovoljavajući nivo kvaliteta. Zaključci i preporuke ostavljeni su za narednu sednicu odbora, sa naglaskom da bi trebalo dodatno pretresti predlog koji se odnosi na proširenje ovlašćenja Agencije i izmene Zakona o Agenciji.

Na sednici održanoj 24. juna odbor je utvrdio Predlog zaključka povodom razmatranja ovog izveštaja i uputio ga Narodnoj skupštini.

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

Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti dostavio je 28. marta 2013. godine Narodnoj skupštini Republike Srbije Izveštaj o sprovođenju Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja i Zakona o zaštiti podataka o ličnosti u 2012. godini. Ovim je institucija Poverenika ispunila svoju zakonsku obavezu podnošenja izveštaja Narodnoj skupštini do 31. marta tekuće godine za prethodnu godinu.

Aspekt zaštite podataka o ličnosti u navedenim izveštajima razmatra Odbor za pravosuđe, državnu upravu i lokalnu samoupravu, dok aspekt slobodnog pristupa informacijama od javnog značaja razmatra Odbor za kulturu i informisanje.

Sednica Odbora za pravosuđe, državnu upravu i lokalnu samoupravu održana je 17. juna 2013. godine, gde je kao treća tačka dnevnog reda razmatran Izveštaj o sprovođenju Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja i Zakona o zaštiti podataka o ličnosti za 2012. godinu. Diskutovano je o zabeleženom porastu broja pritužbi Povereniku u prethodnoj godini sa posebnim osvrtom na slučajeve nepostupanja po nalogima Poverenika od strane organa vlasti, kao i otežavajuće uslove u kojima funkcioniše institucija Poverenika. Rasprava je obuhvatila i neusaglašenost Zakona o zaštiti podataka o ličnosti sa međunarodnim standardima te neophodnost njegove dopune. Takođe, konstatovana je i potreba za edukacijom rukovalaca podacima.

Predlog zaključka donet je na narednoj sednici odbora koja je održana 24. juna 2013. godine. Predlog je potom upućen Narodnoj skupštini na razmatranje i donošenje po hitnom postupku.

Kada je reč o Odboru za kulturu i informisanje, isti se ovim pitanjem bavio na svojoj desetoj sednici od 24. juna 2013. godine. Predstavnici kancelarije Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti prisustvovali su sednici gde su ukratko predstavili Izveštaj za 2012. godinu.

I ovde je konstatovan povećan obim aktivnosti institucije Poverenika i potreba za dopunom Zakona o pristupu informacijama od javnog značaja, kako zbog ostvarivanja prava na pristup informacijama, tako i zbog ostvarivanja nadzora nad njegovim sprovođenjem. Članovi odbora složili su se da je neophodno unaprediti pravni okvir u ovoj oblasti, sa naglaskom na potrebi za usvajanjem Zakona o zaštiti uzbunjivača.

Rasprava je trajala kratko. Neadekvatan prostor za rad i nedostatak radnog kadra problem je koji institucija Poverenika prenosi iz godine u godinu, zaključak je svih prisutnih.

Većinom glasova usvojen je predlog zaključka kojim se predlaže prihvatanje Izveštaja o sprovođenju Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja i zakona o zaštiti podataka o ličnosti za 2012. godinu. Predlog je upućen Narodnoj skupštini na usvajanje po hitnom postupku.

### **2.3 Državna revizorska institucija**

Državna revizorska institucija (DRI) predala je Skupštini Srbije izveštaj o radu za 2012. godinu u predviđenom roku, do 31. marta tekuće godine za prethodnu godinu.

Za razmatranje Godišnjeg izveštaja o radu Državne revizorske institucije nadležan je Odbor za finansije, republički budžet i kontrolu trošenja javnih sredstava. Na svojoj 44. sednici od 19. juna, članovi Odbora uvojili su Predlog da Narodna skupština donese Zaključak povodom razmatranja Izveštaja o radu Državne revizorske institucije za 2012.godinu, po hitnom postupku.

### **2.4 Zaštitnik građana**

Zaštitnik građana predao je Narodnoj skupštini svoj redovni Godišnji izveštaj za 2012. godinu u predviđenom roku do 15. marta tekuće godine za prethodnu godinu.

Za razmatranje izveštaja Zaštitnika građana nadležan je Odbor za pravosuđe, državnu upravu i lokalnu samoupravu.

Odbor je ovaj izveštaj uzeo u razmatranje na svojoj 24. sednici 29. marta 2013.godine kao treću treću tačku dnevnog reda. Sednici je prisustvovao Zaštitnik građana koji je najpre ukratko predstavio izveštaj u 6 tačaka: "pad u ostvarivanju ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava građana, unapređenje nekih političkih i građanskih prava, uz istovremeni pad drugih, prekid začaranog kruga propusta u reformi pravosuđa, stagnacija poštovanja vladavine prava, jasna demonstracija političke volje za borbu protiv korupcije uz njeno tabloidno banalizovanje, izostanak dosledne reforme administracije, posebno u pogledu depolitizacije i profesionalizacije, kao nekih od preduslova za njen zakonit i pravilan rad."

I ovde je raspravljano o povećanom broju pritužbi građana nasuprot malim kapacitetima institucije Zaštitnika građana.

Učesnici diskusije izveštaj su ocenili kao sveobuhvatan i sadržajno uređen.

O zaključcima povodom ovog izveštaja Odbor se izjasnio na narednoj sednici 8. maja 2013. utvrdio Predlog zaključka i prosledio ga Narodnoj skupštini.

### **2.5 Pretres izveštaja nezavisnih regulatornih tela na sednici Narodne skupštine *Agencije za borbu protiv korupcije, Državne revizorska institucija, Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti i Zaštitnika građana***

Izveštaji nezavisnih regulatornih tela našli su se pred poslanicima tri meseca pre njihovog razmatranja u skupštini, čime im je data mogućnost da se dobro upoznaju sa materijalima koji su im dostavljeni.

Odnos poslanika prema ovim izveštajima može se sagledati kroz činjenicu da je pretres ovih izveštaja na plenumu Skupštine zbog neispunjenog kvoruma odložen sa predviđenog 25. juna na 26. jun 2013. god.

Po dnevnom redu sedmog vanrednog zasedanja Narodne skupštine između ostalog bio je predviđen pretres Godišnjih izveštaja nezavisnih regulatornih tela koji su tema ovog projekta i to:

- 26. juna – Izveštaj Zaštitnika građana za 2012. godinu sa Predlogom zaključka Odbora za pravosuđe, državnu upravu i lokalnu samoupravu; Izveštaja o sprovođenju Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja i Zakona o zaštiti podataka o ličnosti za 2012. godinu sa Predlogom zaključka Odbora za kulturu i informisanje i Predlogom zaključka Odbora za pravosuđe, državnu upravu i lokalnu samoupravu;
- 27. juna - Izveštaj o radu Državne revizorske institucije za 2012. godinu sa Predlogom zaključka Odbora za finansije, republički budžet i kontrolu trošenja javnih sredstava; kao i Godišnji izveštaj o radu Agencije za borbu protiv korupcije za 2012. godinu, sa Predlogom zaključka Odbora za pravosuđe, državnu upravu i lokalnu samoupravu.

Predlozi zaključaka usvojeni su 1. jula.

Sednica prvog dana zasedanja je zbog obimnosti dokumenta koje je trebalo razmotriti produžena je i nakon 18 časova. Drugi dan zasedanja, bio je istovremeno i poslednji četvrtak u mesecu, predviđen za poslanička pitanja, što je dodatno odložilo diskusiju na temu izveštaja nezavisnih regulatornih tela.

Pretresu tačaka po dnevnom redu prethodilo je predstavljanje Godišnjih izveštaja od strane predstavnika nezavisnih regulatornih tela. Poslanici su pozvani da izglasaju preporuke koje ovi izveštaji nude kako bi unapredili prava građana. Ukazano je da je pored usvajanja neophodno i njihovo sprovođenje, što do sada nije bila praksa.

Odbor za pravosuđe pred skupštinu je po prvi put na ovoj sednici izneo predlog zaključaka u kojem se kaže da Narodna skupština traži od Vlade da kvartalno dostavlja spisak neizvršenih preporuka Zaštitnika građana, kao i razloge za neizvršavanje tih preporuka, što je naznaka promene kursa u odnosu prema ovim izveštajima.

Narodni poslanici su u svojim obraćanjima izražavali podršku jačanju regulatornih tela i demokratskih vrednosti. Forma izveštaja ocenjena je kao hrabrost u datim okolnostima.

Konstatovana je preciznost u izradi izveštaja kod definisanja problema kojima se bave i sveobuhvatnost u ponudi podataka za kreiranje novih politika i izmenu postojećih u interesu građana, ali i svest da se preporuke koje ovi izveštaji nude ne sprovode. "Profesionalizam, stručnost, integritet, oslobođenje od partijskog ropstva jesu jedini mogući pravac formiranja dobre uprave."

U osvrtu na izveštaje koji su razmatrani procenti nerealizovanih preporuka ocenjeni su kao poražavajuć podatak. Postavljeno je pitanje šta će se desiti sa datim preporukama u sledećoj fazi. "Verovatno će u najboljem slučaju stajati u fiokama nekih ministara, državnih službenika. Nisu nezavisna regulatorna tela ta koja treba da sprovode preporuke. Bilo bi sasvim logično, ukoliko bi na ovaj izveštaj nezavisnih regulatornih tela dobili izveštaj državnih organa, dakle, ministarstava, šta je po ovim preporukama učinjeno."<sup>2</sup> Ovde je

---

<sup>2</sup> Janko Veselinović, Demokratska stranka, u diskusiji o izveštaju Zaštitnika građana - <http://www.otvoreniiparlament.rs/2013/06/26/489093/>

odgovornost prebacivana sa starog saziva skupštine na trenutnu Vladu Srbije. “Kako onda možemo da očekujemo da građani poštuju neke zakone ili zakonske obaveze, kada Vlada Srbije ne poštuje ono što je ova skupština usvojila?”<sup>3</sup> Bilo je i onih koji su izneli stav da se o kontroli primene zakona moraju starati narodni poslanici kao predstavnici naroda.

Teški uslovi u kojima rade nezavisna regulatorna tela i na ovoj sednici bili su tema razmatranja “ne samo zbog nedostatka sredstava, što je uvek izgovor za ovu vrstu neaktivnosti, nego i zbog toga što postoji jedna tiha opstrukcija unutar sistema protiv ovih institucija, a to je zato što oni ukazuju na manjkavosti tog sistema.”<sup>4</sup> Zakonski okvir u kome funkcionišu je pak ocenjen kao “solidan”. Poslanici su se složili da je neophodno osnažiti tehničke, materijalne i finansijske kapacitete ovih tela.

Konstantno povećavanje broja zahteva prema ovim telima kao podatak rapslamsalo je raspravu u smeru pravne nesigurnosti u Srbiji. “Povećanje broja kršenja ljudskih prava, povećanje broja slučajeva kršenja tj. diskriminacije, povećanje broja uskraćivanja informacija, jeste nešto što govori da se ovaj sistem čuva koliko god može od svake promene i da od reformi neće uopšte biti ni slova, ukoliko se to suštinski ne promeni.”<sup>5</sup> Ali poslanici su se složili da ovaj podatak govori i o povećanju poverenja građana u ove institucije i dostupnosti zadovoljenja njihovih prava. “Na kraju sve institucije, čije izveštaje razmatramo, imaju izuzetno dobar imidž u javnosti, primaju puno pohvala i nagrada od strane međunarodnih organizacija i ostvaruju izuzetnu saradnju sa nevladinim sektorom i udruženjima građana. Dakle, imaju puni legitimitet i uživaju nepodeljenu podršku građana, pre svega. U toliko pre, to ih obavezuje na odgovorniji rad u interesu građana i za sada oni tu misiju ispunjavaju.”<sup>6</sup>

Saradnja sa nezavisnih regulatornim telima i civilnim društvom izneta je kao model kome treba težiti – javna slušanja i javne rasprave u postupku donošenja zakona. Odbori su ocenjeni kao posrednici “partneri ... kao i čitav niz grupa i stručnih službi Skupštine”<sup>7</sup>. Izneto i da “ostvarivanje svega ovoga nije moguće bez saradnje izvršne, zakonodavne vlasti”<sup>8</sup>. “Narodna skupština mora da pronade mehanizme za nadzor nad primenom mera koje je sama donela. U protivnom, našom inertnošću, našim rekla bih, nedostatkom hrabrosti i nedostatkom možda ambicije, da vršimo nadzornu funkciju Narodne skupštine, postajemo najodgovorniji za to što je nivo i stepen poverenja građana u parlament na jako niskom nivou.”

Poslanici su u raspravi izneli da prepoznaju značaj ovih tela, ali i priznali da je do toga došlo usled pritisaka iz civilnog društva

Rasprava o ovim izveštajima je olako prekidana sporečkanjima na nivou političkih partija i prozivanjem onih čije je prisustvo izostalo. “Napominjem zbog narodnih poslanika, a i građana Srbije da je ovo izveštaj za 2012. godinu koji je obuhvatio bivšu vladu osam meseci i četiri meseca ove vlade.”<sup>9</sup> Ipak bilo je i diskusije o konkretnim podacima navedenim u izveštajima, uz konstataciju da je vreme za razmatranje tako obimnih dokumenata prekratko.

<sup>3</sup> Kenan Hajdarević, Liberalno demokratska partija, drugi dan zasedanja – 27.06.2013. - <http://www.otvoreniparlament.rs/2013/06/27/>

<sup>4</sup> Miljenko Dereta, Liberalno demokratska partija, prvi dan zasedanja – 26.06.2013. - <http://www.otvoreniparlament.rs/2013/06/26/page/2/>

<sup>5</sup> *Ibidem*

<sup>6</sup> Vladimir Ilić, Ujedinjeni regioni Srbije, u diskusiji o Izveštajima Zaštitnika građana, Poverenika za zaštitu ravnopravnosti i Agencije za borbu protiv korupcije - <http://www.otvoreniparlament.rs/2013/06/26/page/2/>

<sup>7</sup> Predrag Marković, Ujedinjeni regioni Srbije, u diskusiji o Izveštajima Agencije za borbu protiv korupcije i DRI - <http://www.otvoreniparlament.rs/2013/06/27/489614/>

<sup>8</sup> Jelena Travar Miljević, Ujedinjeni regioni Srbije, drugi dan zasedanja – 27.06.2013. - <http://www.otvoreniparlament.rs/2013/06/27/page/21/>

<sup>9</sup> Marko Atlagić, Srpska napredna stranka, u diskusiji o izveštajima o radu Zaštitnika građana i Poverenika o ravnopravnosti - <http://www.otvoreniparlament.rs/2013/06/26/489197/>

SNS je u toku rasprave predstavljan kao stožer borbe protiv korupcije zbog čega će jednoglasno podržati izveštaje Agencije za borbu protiv korupcije i DRI. "Ono što je važno još da se kaže, a to je mislim praktično rezime cele ove priče i radu Agencije za borbu protiv korupcije, da nije postojala politička volja ove Vlade na čelu sa prvim potpredsednikom Vlade, gospodinom Aleksandrom Vučićem koji je zadužen ispred Vlade za posao koji se naziva borba protiv korupcije i da nije imao takav koncept da neki put i tvrdoglavo uporno gura neke stvari, maltene protiv svih, da izgura jednostavno na taj način da zaista budete i nezavisni u svom radu i da zaista postoje da se ruše oni koncepti koji su ranije postojali, da postoji samo jedan izvođač, da se jedna čovek pita, da postoji jedan vlasnik Srbije u pogledu finansija i da jedini on ima pravo da pregovara sa državom. Da nije postojala takva politička volja, jednostavno mi danas ne bi imali danas uopšte razloga da pričamo o pomaku i o vašem nezavisnom radu."<sup>10</sup> Ali bilo je i onih koji su izneli stav da stranke ne treba da štite nezavisna tela već zakoni i institucije koje su za to nadležne.

Kao manjkavost izveštaja navedeno je vrlo malo spomenuto Kosovo i Metohija, gde su ljudska prava ugrožena u velikoj meri. "Tamo imamo golo nasilje nad pravom, golo nasilje nad našim građanima."<sup>11</sup> Iznete su i sugestije da se u sledećem izveštaju jasno naglasi gde je ostvaren napredak, a gde nazadak polazeći od izveštaja koji je prezentovan. Iznet je i predlog da se rezultati ovih izveštaja predstavljaju na nacionalnim televizijama gde će se "ukazivati na eklatantne primere kršenja ljudskih prava i neprihvatljive postupke države, kada su u pitanju prava građana. Sud javnosti će daleko biti efikasniji od presuda nereformisanog pravosuđa."<sup>12</sup>

Češće sednice posvećene aktivnostima nezavisnih regulatornih tela iznete su kao predlog. "Ono što je nama kao kreatorima politike, a što je navedeno i u samoj Strategiji, neophodno jesu blagovremene i pouzdane informacije o rezultatima rada državnih organa, organizacija, institucija, lokalnih samouprava, javnih preduzeća i mnogih drugih."<sup>13</sup>

Izveštaji su pokazali propuste u radu lokalnih samouprava, gde su se poslanici složili da se treba fokusirati. "Predstavnici vaših institucija treba da obiđu pojedine opštine u Srbiji, da se na licu mesta uvere kako funkcionišu lokalne samouprave."<sup>14</sup>

Kao "atak na poslednji bastion i branik demokratije"<sup>15</sup> ocenjen je stav pojedinih poslanika prema ovim izveštajima: "Ono što ja vama predlažem, mi ćemo usvojiti ovaj izveštaj, mada manjkav, izveštaj niste vi sami kao pojedinac, a pošto ste ovo utajili od Skupštine što sam naveo, vama je lepo vreme da podnesete ostavku. Ne samo da podnesete ostavku, ima i krivična prijava protiv vas i nemojte da dopustite da u jednoj takvoj cenjenoj instituciji vas neko privodi."<sup>16</sup>

---

<sup>10</sup> Aleksandra Tomić, Srpska napredna stranka, u pretresu Izveštaja Agencije za borbu protiv korupcije i DRI - <http://www.otvoreniparlament.rs/2013/06/27/489761/>

<sup>11</sup> Petar Petković, Demokratska stranka Srbije - Vojislav Koštunica, obraća se Zaštitniku građana Saši Janković - <http://www.otvoreniparlament.rs/2013/06/26/page/7/>

<sup>12</sup> Vladimir Ilić, Ujedinjeni regioni Srbije, u diskusiji o Izveštajima Zaštitnika građana, Poverenika za zaštitu ravnopravnosti i Agencije za borbu protiv korupcije - <http://www.otvoreniparlament.rs/2013/06/26/page/2/>

<sup>13</sup> Jelena Travar Miljević, Ujedinjeni regioni Srbije, u pretresu Izveštaja Zaštitnika građana - <http://www.otvoreniparlament.rs/2013/06/27/489753/>

<sup>14</sup> Radoslav Milovanović, Demokratska stranka, prvi dan zasedanja – 26.06.2013. - <http://www.otvoreniparlament.rs/2013/06/26/489197/page/15/>

<sup>15</sup> Srđan Milivojević, Demokratska stranka, u diskusiji o izveštajima Zaštitnika građana i Poverenice za zaštitu ravnopravnosti - <http://www.otvoreniparlament.rs/2013/06/26/489197/>

<sup>16</sup> Marijan Rističević, Srpska napredna stranka, obraća se Zaštitniku građana Saši Jankoviću - <http://www.otvoreniparlament.rs/2013/06/26/page/10/>

Izveštaji DRI i Agencije za borbu protiv korupcije ocenjeni su kao realan prikaz slike javnih finansija u Srbiji i borbe protiv korupcije. Ipak i pored dobrih rezultata "uvek može bolje, uvek može više i to očekujemo od vas u vašem daljem radu."<sup>17</sup>

Zatražena veća institucionalna ovlašćenja Agenciji za borbu protiv korupcije za kontrolu javnih funkcionera i njihove imovine ocenjena su kao pozitivan napredak.

Pažnja poslanika u toku zasedanja bila je posvećena i zloupotrebama javnih nabavki, odnosno frapantnim podacima koji se odnose na njihov broj u 2012. godini. "DRI je profesionalna organizacija koja ima najveću odgovornost da uveri građane Republike Srbije da se javna sredstva troše pre svega namenski, nadamo se od ove godine i svrsishodno ili ne i da znamo gde je svaki dinar poreskih obveznika odnosno građana i na koji način utrošen."<sup>18</sup> "Ako nije moguće ispratiti obim svih preporuka, onda da se poseban akcenat stavi na preporuke, a pogotovo kada su u pitanju ove tri stvari: interna kontrola i revizija, javne nabavke i popis imovine."<sup>19</sup>

Bilo je i onih koji se sa nalazima izveštaja DRI nisu složili: "Sprovedena je jedna redovna revizija, jedna redovna kontrola, postupak odazivnih sastanaka, postupanje po preporukama je u toku. Želim da kažem da nema potrebe za nekom politizacijom, za nekim paušalnim ocenama, iznošenjem nekim formalnih razloga da bi se tobož prikazale neke zloupotrebe ili nepravilnosti."<sup>20</sup>

Opozicija je iznosila sumnje u sudbinu nezavisnih regulatornih tela: "Ove institucije zaslužuju čestitke, zaslužuju pohvalu, ali pre svega podršku da u narednom periodu zadrže svoju nezavisnost. To neće biti nimalo lako, jer čini mi se da postojeća vlast ne gleda blagonaklono prema nezavisnim institucijama."<sup>21</sup> "Vrlo je bitno da ova sadašnja vlast ali ni bilo koja buduća vlast ne učini ništa da ometa u radu nezavisne institucije. U tom smislu uloga ovog parlamenta je veoma bitna. Kroz nadzornu funkciju ona mora obezbediti nezavisnost ovim institucijama. Bojim se da ćemo imati puno iskušenja jer čini mi se da Vlada ne deli stav koji bi bio jasan kada je u pitanju nezavisnost institucija koje su formirane na osnovu Ustava i na osnovu zakona."<sup>22</sup>

Postojanje nezavisnih regulatornih tela je u toku rasprave neretko predstavljano kao formalnost: "Ovde je osnovno pitanje da li smo mi državnog revizora i Agenciju za borbu protiv korupcije uspostavili zbog toga što je to nalog Brisela, zbog toga što je to potrebno na evropskom putu ili zbog toga što smo osetili da je to suštinska potreba države? Nažalost, nama se čini da smo mi to uradili da bismo ispunili taj formalan uslov iz Brisela i da bismo i Briselu i sebi u velikoj meri zamazali oči."<sup>23</sup>

## Usvojeni predlozi zaključaka

<sup>17</sup> Veroljub Arsić, Srpska napredna stranka, o izveštajima DRI i Agencije za borbu protiv korupcije - <http://www.otvoreniparlament.rs/2013/06/27/489557/>

<sup>18</sup> Zoran Kasalović, Socijalistička partija Srbije, o Izveštaju DRI - <http://www.otvoreniparlament.rs/2013/06/27/page/4/>

<sup>19</sup> *Ibidem*

<sup>20</sup> *Ibidem*

<sup>21</sup> Janko Veselinović, Demokratska stranka, drugi dan zasedanja – 27.06.2013. - <http://www.otvoreniparlament.rs/2013/06/27/page/4/>

<sup>22</sup> *Ibidem*

<sup>23</sup> Mirko Čikiriz, SPO-DHSS, u diskusiji o Izveštajima Agencije za borbu protiv korupcije i DRI - <http://www.otvoreniparlament.rs/2013/06/27/page/6/>



Nakon što je Narodna skupština obavila razmatranje svih tačaka dnevnog reda, 1. jula 2013. Godine prešlo se na odlučivanje. Svi razmatrani predlozi zaključaka usvojeni su velikim brojem glasova prisutnih poslanika i to:

- Predlog zaključka povodom razmatranja Redovnog godišnjeg izveštaja Zaštitnika građana, koji je podneo Odbor za pravosuđe, državnu upravu i lokalnu samoupravu sa 150 glasova od ukupno prisutna 153 narodna poslanika.
- Predlog zaključka povodom razmatranja Izveštaja o sprovođenju Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja i Zakona o zaštiti podataka o ličnosti koji je podneo Odbor za kulturu i informisanje sa 164 glasa od ukupno prisutnih 167 narodnih poslanika.
- Predlog zaključka povodom razmatranja Izveštaja o sprovođenju Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja i Zakona o zaštiti podataka o ličnosti koji je podneo Odbor za pravosuđe, državnu upravu i lokalnu samoupravu sa 165 glasova od ukupno prisutnih 167 narodnih poslanika.
- Predlog zaključka povodom razmatranja Izveštaja o radu Državne revizorske institucije koji je podneo Odbor za finansije, republički budžet i kontrolu trošenja javnih sredstava sa 160 glasova od ukupno prisutnih 167 narodnih poslanika.
- Predlog zaključka povodom razmatranja Godišnjeg izveštaja o radu Agencije za borbu protiv korupcije koji je podneo Odbor za pravosuđe, državnu upravu i lokalnu samoupravu sa 162 glasa od ukupno prisutnih 167 narodnih poslanika.

**Povodom razmatranja Redovnog godišnjeg izveštaja Zaštitnika građana za 2012. godinu na predlog Odbora za pravosuđe, državnu upravu i lokalnu samoupravu, Narodna skupština usvojila je sledeće zaključke:**

„1. Narodna skupština ocenjuje da je Zaštitnik građana svojim Redovnim godišnjim izveštajem za 2012. godinu celovito predstavio aktivnosti Zaštitnika građana u izvršavanju ustavnih i zakonskih nadležnosti, kao i stanje i kvalitet ostvarivanja i zaštite prava građana pred državnim organima, ukazujući na neophodne promene u radu državne uprave i javnog sektora u celini.

2. Polazeći od ocene Zaštitnika građana da ni u jednom od prioriteta reforme državne uprave, koji su utvrđeni donetom strategijom, ni u 2012. godini nije načinjen ključni pomak, pogotovo ne u depolitizaciji i racionalizaciji državne uprave, Narodna skupština obavezuje Vladu da predlaganjem i donošenjem odgovarajućih zakona i drugih propisa i drugim odgovarajućim merama što hitnije pristupi ostvarivanju ciljeva utvrđenih strategijom reforme državne uprave kako bi se izgradila funkcionalno, organizaciono i informatički povezana državna uprava, depolitizovana, sa visoko stručnim, odgovornim i motivisanim državnim službenicima i izgradili administrativni postupci koji će pojednostaviti i olakšati ostvarivanje i zaštitu prava građana pred organima uprave, kao i doprineti smanjenju korupcije i nezakonitosti u radu uprave.

Posebno se naglašava potreba da se u tom smislu unapređuje rad inspekcijskih službi od koga u velikoj meri zavisi zakonito, blagovremeno i pravilno postupanje državnih organa po zahtevima građana i unapređenje ostvarivanja i zaštite njihovih prava.

3. Narodna skupština naglašava da je dužnost Vlade i drugih državnih organa, kao i nadležnih odbora u Narodnoj skupštini, da razmatraju inicijative koje podnosi Zaštitnik građana, kao i da postupaju po preporukama Zaštitnika građana u cilju zaštite i ostvarivanja ljudskih i manjinskih prava.

4. Narodna skupština poziva Vladu i nadležna ministarstva da što pre preispita važeća zakonska rešenja u skladu sa inicijativama i preporukama Zaštitnika građana i predloži Narodnoj skupštini izmene Zakona o Zaštitniku građana kojima će se:

- uskladiti pravni okvir za rad Zaštitnika građana sa uočenim potrebama u dosadašnjem radu, tako da se Zaštitniku građana omogući podnošenje inicijativa za izmenu propisa, odnosno davanje mišljenja u postupku pripreme propisa ne samo Narodnoj skupštini i Vladi, već i drugim državnim organima i imaocima javnih ovlašćenja kada ih oni donose;
- propisati rokovi nadležnim organima za razmatranje inicijativa, odnosno mišljenja Zaštitnika građana;
- obavezati nadležni organi da Zaštitniku građana blagovremeno dostavljaju predloge propisa kojima se uređuju pitanja od značaja za ostvarivanje i zaštitu prava građana;
- urediti ovlašćenja Zaštitnika građana u cilju zaštite građana („uzbunjivača“) koji u dobroj veri ukažu na ugrožavanje ili povredu javnog interesa, kao i urediti druga pitanja na koja je ukazala dosadašnja praksa.

5. Narodna skupština obavezuje Vladu da preduzme odgovarajuće mere da se poboljša položaj građana u odnosu na organe vlasti kada se radi o zaštiti prava lica lišenih slobode:

- razvijanjem i povećanjem efikasnosti postojećih internih mehanizama kontrole i izgradnjom sistema nadgledanja policijskog pritvora;
- poboljšanjem uslova u prostorijama za policijsko zadržavanje građana i poštovanjem pretpostavke nevinosti;
- rešavanjem problema prenaseljenosti ustanova za izvršenje krivičnih sankcija;
- usklađivanjem smeštajnih uslova osuđenih lica sa važećim propisima i standardima;
- predlaganjem zakona kojim će se urediti resocijalizacija i reintegracija izvršilaca krivičnih dela u zajednicu.

6. Neophodno je što pre izgraditi normativni okvir za zaštitu građana koji u dobroj veri ukažu na nepravilnosti i nezakovitosti u postupanju organa vlasti i pojedinaca u organima vlasti kojima se ugrožavaju ili povređuju prava građana i javni interes (zaštita „uzbunjivača“).

7. Neophodno je da Vlada što pre preduzme mere kojima će se građanima olakšati pristup sudovima i pravdi i obezbediti ostvarivanje ustavnog prava na pravično suđenje i suđenje u razumnom roku,

uspostavljanjem mehanizma nadzora u pravosudnim organima nad postupanjem u predmetima u propisanim rokovima po pritužbama i predstavkama građana, kao i pripremom i predlaganjem zakona o besplatnoj pravnoj pomoći za najsiromašnije, imajući u vidu da propisani iznosi sudskih taksi velikom broju građana mogu biti prepreka za ostvarivanje sudske zaštite prava.

8. Nadležni odbori Narodne skupštine će, u ostvarivanju zakonodavne i kontrolne funkcije Narodne skupštine, pratiti rad izvršnih organa sa stanovišta poštovanja preporuka Zaštitnika građana i ovog zaključka.

9. Ovaj zaključak objaviti u „Službenom glasniku Republike Srbije“.<sup>24</sup>

**Povodom razmatranja Redovnog godišnjeg izveštaja o radu Državne revizorske institucije za 2012. godinu na predlog Odbora za finansije, republički budžet i kontrolu trošenja javnih sredstava, Narodna skupština usvojila je sledeće zaključke:**

„1. Narodna skupština ocenjuje da je Državna revizorska institucija u svom Izveštaju o radu za 2012. godinu celovito predstavila aktivnosti Državne revizorske institucije u izvršavanju ustavnih i zakonskih nadležnosti koje ima u reviziji javnih sredstava u Republici Srbiji.

2. Zadužuje se Državna revizorska institucija da, u roku od 90 dana od dana objavljivanja ovog zaključka, dostavi Narodnoj skupštini izveštaj o realizaciji, do 31. marta 2013. godine, preporuka datih u izveštajima o reviziji za 2011. godinu.

3. Ovaj zaključak objaviti u „Službenom glasniku Republike Srbije“.<sup>25</sup>

**Povodom razmatranja Redovnog godišnjeg izveštaja o radu Agencije za borbu protiv korupcije za 2012. godinu na predlog Odbora za pravosuđe, državnu upravu i lokalnu samoupravu, Narodna skupština usvojila je sledeće zaključke:**

„1. Narodna skupština konstatuje da je Godišnji izveštaj o radu Agencije za borbu protiv korupcije celovito predstavio rad Agencije u 2012. godini u primeni Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije, i to kako u pogledu konkretnih rezultata u radu Agencije u izvršavanju kontrolne i preventivne funkcije, tako i u pogledu sprovođenja Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije i Akcionog plana za primenu Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije u 2012. godini.

---

<sup>24</sup> Zaključak Narodne skupštine povodom razmatranja Redovnog godišnjeg izveštaja Zaštitnika građana za 2012. Godinu - <http://www.parlament.gov.rs/akti/ostala-akta/doneta-akta/doneta-akta.1039.html>

<sup>25</sup> Zaključak Narodne skupštine povodom razmatranja Redovnog godišnjeg izveštaja Državne revizorske institucije za 2012. godinu - <http://www.parlament.gov.rs/akti/ostala-akta/doneta-akta/doneta-akta.1039.html>

U cilju suzbijanja korupcije u upravi i u društvu u celini Narodna skupština podržava napore i aktivnosti Agencije za borbu protiv korupcije u jačanju integriteta i odgovornosti institucija i funkcionera, kao i zaposlenih u upravi.

2. Narodna skupština smatra da je za borbu protiv korupcije i ostvarivanje antikorupcijskih ciljeva potrebno jačati transparentnost u radu državnih organa objavljivanjem što šireg kruga informacija od javnog značaja, posebno stvaranjem uslova za primenu informacionih tehnologija koje će ih činiti dostupnim svim građanima.
3. Narodna skupština poziva Vladu da, u cilju prevencije korupcije, što hitnije pristupi ostvarivanju ciljeva utvrđenih strategijom reforme državne uprave, kako bi se izgradila funkcionalno, organizaciono i informatički povezana državna uprava, sa stručnim i odgovornim državnim službenicima, kao i propisali administrativni postupci koji će otkloniti rizike na korupciju time što će pojednostaviti i olakšati ostvarivanje i zaštitu prava građana pred organima koji o tim pravima odlučuju.
4. Narodna skupština ocenjuje da je neophodno da se, u cilju podizanja kapaciteta i efikasnosti rada Agencije za borbu protiv korupcije, preispitaju rešenja Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije sa stanovišta obezbeđivanja i jačanja preventivne uloge Agencije, kako bi se stvorili normativni uslovi da se mehanizmi za prevenciju i borbu protiv korupcije unaprede.
5. Narodna skupština naglašava da treba što pre zakonom urediti efikasan pravni režim zaštite lica koja prijave sumnju na korupciju u javnom interesu u cilju obezbeđivanja njihove zaštite u razotkrivanju korupcije (zaštita uzbunjivača).
6. Narodna skupština obavezuje Vladu da obezbeđivanjem sredstava iz budžeta za realizaciju svih nadležnosti koje su Agenciji za borbu protiv korupcije zakonom poverene stvori neophodne uslove za punu samostalnost i nezavisnost Agencije.
7. Narodna skupština se obavezuje da će obezbediti usklađenost zakonskih rešenja i stvoriti jedinstven i konzistentan pravni okvir koji uređuje oblast borbe protiv korupcije.
8. Ovaj zaključak objaviće se u „Službenom glasniku Republike Srbije“.<sup>26</sup>

**Povodom razmatranja Izveštaja o sprovođenju Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja i Zakona o zaštiti podataka o ličnosti za 2012. godinu na predlog Odbora za pravosuđe, državnu upravu i lokalnu samoupravu, Narodna skupština usvojila je sledeće zaključke:**

„1. Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti je u mnogim oblastima rada za koje je nadležan po Zakonu, ostvario značajne i vidljive rezultate na polju zaštite prava i promovisanju ravnopravnosti i rešavanju problema diskriminacije u Srbiji, što je objektivno, nepristrasno i celovito

---

<sup>26</sup> Zaključak Narodne skupštine povodom razmatranja Redovnog godišnjeg izveštaja Agencije za borbu protiv korupcije za 2012. godinu - <http://www.parlament.gov.rs/akti/ostala-akta/doneta-akta/doneta-akta.1039.html>

predstavio u godišnjem Izveštaju, ukazujući i na probleme u radu, koji se, na žalost, nisu rešili u periodu od podnošenja prethodnog godišnjeg izveštaja.

2. Narodna skupština ukazuje, da je neophodno da Vlada i drugi državni organi i dalje rade na unapređenju institucionalnog, normativnog i organizaciono-tehničkog položaja Poverenika, što podrazumeva:

- razvoj kapaciteta i unapređenje institucionalnog okvira za jačanje položaja i uloge Poverenika na najboljim primerima iz prakse drugih država, kroz dalje profesionalno usavršavanje i unapređenje komunikacije sa javnosti i organima vlasti, kao i proširenje ovlašćenja Poverenika;
- obezbeđenje elementarnih uslova za rad: prostora, tehničkih i kadrovskih potencijala,
- donošenje novih i izmene postojećih zakonskih propisa i podzakonskih akata iz relevantnih oblasti, u skladu sa evropskim standardima i primerima dobre prakse, kako bi se izgradio neophodni pravni okvir za razmatranje predloga i inicijativa koje podnosi Poverenik u postupku predlaganja i donošenja zakona i drugih propisa, kao i za izvršavanje obavezujućih rešenja Poverenika.

3. Radi postizanja još višeg nivoa ostvarivanja prava na slobodan pristup informacijama od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, Narodna skupština podržava napore i predložene mere u Izveštaju Poverenika, posebno one koje se tiču oblasti zaštite podataka o ličnosti, gde se odnos društva i države mora korenito promeniti prema privatnosti i zaštititi podataka o ličnosti.

4. Narodna skupština ukazuje da je neophodno i dalje raditi na unapređenju saradnje Narodne skupštine sa Poverenikom za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka.

5. Ovaj zaključak objaviti u „Službenom glasniku Republike Srbije”.<sup>27</sup>

**Povodom razmatranja Izveštaja o sprovođenju Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja i Zakona o zaštiti podataka o ličnosti za 2012. godinu na predlog Odbora za kulturu i informisanje, Narodna skupština usvojila je sledeće zaključke:**

„1. Narodna skupština konstatuje da je Izveštaj o sprovođenju Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja i Zakona o zaštiti podataka o ličnosti za 2012. godinu celovito predstavio rad Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, kao i stanje u oblasti slobodnog pristupa informacijama od javnog značaja i oblasti zaštite podataka o ličnosti.

Narodna skupština podržava napore i aktivnosti Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti u ostvarivanju i daljem unapređivanju prava na slobodan pristup informacijama od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti.

2. Narodna skuština poziva Vladu da preispita važeća i predloži nova rešenja Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja i Zakona o zaštiti podataka o ličnosti, u cilju efikasne primene načela koje ovi zakoni propisuju.

---

<sup>27</sup> Zaključak Narodne skupštine povodom razmatranja Izveštaja o sprovođenju Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja i Zakona o zaštiti podataka o ličnosti za 2012. godinu - <http://www.parlament.gov.rs/akti/ostala-akta/doneta-akta/doneta-akta.1039.html>

Narodna skupština obavezuje Vladu da donošenjem podzakonskih propisa za izvršavanje zakona kojim se uređuje tajnost podataka, obezbedi njegovu primenu i time ostvarivanje prava građana na slobodan pristup informacijama i zaštitu podataka o ličnosti u skladu sa međunarodnim standardima.

3. Narodna skupština obavezuje Vladu da, u skladu sa Zakonom o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, u svim slučajevima nepostupanja po nalogu Poverenika i kršenja Zakona od strane organa vlasti, preduzima mere za izvršavanje obavezujućih rešenja Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, primenjivanjem mera iz svoje nadležnosti i pokretanjem pitanja odgovornosti za propuste u radu državnih organa uprave i funkcionera koji nisu izvršavali obaveze u skladu sa zakonom.

4. Narodna skupština se obavezuje da će, u cilju stvaranja jedinstvenog i konzistentnog pravnog sistema u oblasti slobodnog pristupa informacijama od javnog značaja i zaštite podataka o ličnosti, u postupku donošenja zakona obezbediti usklađenost zakonskih rešenja i, na taj način, sa svoje strane doprineti da se dostigne nivo prava građana koji garantuju Ustav, zakon i međunarodni standardi.

5. Narodna skupština obavezuje Vladu da što pre stvori uslove za punu samostalnost u radu Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, obezbeđivanjem odgovarajućih prostornih i drugih materijalnih uslova, kako bi Poverenik svoja ovlašćenja u zaštiti i unapređenju ljudskih prava i sloboda u ovoj oblasti mogao da vrši u ukupnom kapacitetu.

6. Ovaj zaključak objaviti u „Službenom glasniku Republike Srbije”.<sup>28</sup>

---

<sup>28</sup> Zaključak Narodne skupštine povodom razmatranja Izveštaja o sprovođenju Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja i Zakona o zaštiti podataka o ličnosti za 2012. godinu - <http://www.parlament.gov.rs/akti/ostala-akta/doneta-akta/doneta-akta.1039.html>

# III ANALIZA MODELA PROCESUIRANJA IZVEŠTAJA NEZAVISNIH REGULATORNIH TELA OD STRANE NADLEŽNIH ODBORA NARODNE SUPŠTINE

## 3.1 Nadzorna uloga skupštine Srbije – pravni okvir

Pored Ustavom definisanih nadležnosti (Čl.99 Ustava Republike Srbije<sup>29</sup>), nadzornu ulogu Narodne skupštine bliže određuje Zakon o Narodnoj skupštini i Poslovnik Narodne skupštine.

### Zakon o Narodnoj skupštini

U okviru Zakona o Narodnoj skupštini, pored predstavničke, zakonodavne i izborne uloge, definiše se i kontrolna uloga Narodne skupštine. Poglavlje IV, čl.5 „Nadležnost“: „U ostvarivanju kontrolne funkcije Narodna skupština vrši nadzor nad radom: Vlade i odlučuje o prestanku mandata Vlade i ministara; službi bezbednosti; guvernera Narodne banke Srbije; Zaštitnika građana; drugih organa i tela u skladu sa zakonom“.

Radna tela Narodne skupštine imaju nadležnosti koje se odnose na kontrolnu ulogu: čl.27 „Stalna radna tela su odbori. Privremena radna tela su anketni odbori i komisije. Odbori se obrazuju za: razmatranje predloga zakona i drugih akata podnetih Narodnoj skupštini; sagledavanje stanja vođenja politike od strane Vlade; praćenje izvršavanja zakona i drugih opštih akata od strane Vlade i drugih državnih organa i tela, kao i za razmatranje drugih pitanja iz nadležnosti Narodne skupštine. Odbor, u okviru svog delokruga, prati rad Vlade i drugih organa i tela, čiji rad nadzire Narodna skupština, u skladu sa Ustavom i zakonom. Odbor razmatra izveštaje organa, organizacija i tela, koji se na osnovu zakona podnose Narodnoj skupštini. Odbor može da organizuje javno slušanje“.

Poglavlje VII „Prava i dužnosti narodnih poslanika“ Čl. 40: „Narodni poslanik, u skladu sa zakonom i Poslovnikom, ima pravo da: predlaže zakone i druge akte; predlaže autentično tumačenje zakona, podnosi amandmane na predloge zakona i drugih akata; učestvuje u raspravi i odlučivanju o predlogu zakona i drugih akata na sednicama Narodne skupštine i njenih radnih tela; učestvuje u podnošenju predloga za raspisivanje referenduma o pitanjima koja se uređuju zakonom; podnosi predlog za obrazovanje komisije ili anketnog odbora; podnosi predlog za sprovođenje javnog slušanja o pitanjima od javnog interesa; predlaže izmene i dopune predloženog dnevnog reda; postavlja poslanička pitanja; učestvuje u podnošenju interpelacije i predloga za glasanje o nepoverenju Vladi ili članu Vlade; održava konferenciju za novinare u prostorijama Narodne skupštine“;

U Poglavlju IX koje nosi naziv „Postupci za donošenje akata i drugi postupci“, čl.53 navodi koje postupke može sprovesti Narodna skupština, dok su procedure postupaka bliže definisane Poslovnikom. Od kojih se, u smislu vršenja nadzorne uloge izdvajaju:

- postupci za izbor i prestanak funkcije;

<sup>29</sup>[http://www.parlament.gov.rs/upload/documents/Ustav\\_Srbije\\_doc.doc](http://www.parlament.gov.rs/upload/documents/Ustav_Srbije_doc.doc)

- postupak kontrole nad radom Vlade;
- postupak kontrole nad radom službi bezbednosti;
- postupak za razrešenje predsednika Republike Srbije;
- postupak za vršenje nadzora nad radom državnih organa, organizacija tela;

### **Poslovník Narodne skupštine**

U Poslovníku Narodne skupštine, čl. 44 se definišu nadležnosti Skupštinskih odbora, dok čl.46-67 bliže definišu pitanja koje mogu razmatrati Skupštinski odbori (18 Odbora ukupno). Osnivanje Anketnih odbora i Komisija koje predstavljaju važan mehanizam za ostvarivanje nadzorne funkcije Narodne skupštine je definisano čl. 68 („Narodna skupština obrazuje anketni odbor, odnosno komisiju, radi sagledavanja stanja u određenoj oblasti i utvrđivanja činjenica o pojedinim pojavama ili događajima“.). Institut javnog slušanja je takođe predviđen Poslovníkom (čl.84-85), gde se definiše da “Radi pribavljanja informacija, odnosno stručnih mišljenja o predlogu akta koji je u skupštinskoj proceduri, razjašnjenja pojedinih rešenja iz predloženog ili važećeg akta, razjašnjenja pitanja značajnih za pripremu predloga akta ili drugog pitanja koje je u nadležnosti odbora, kao i radi praćenja sprovođenja i primene zakona, odnosno ostvarivanja kontrolne funkcije Narodne skupštine, odbori mogu da organizuju javna slušanja“.

U delu Poslovníka koji nosi naziv „Postupak kontrole nad radom Vlade“, definišu se i bliže određuju sledeći mehanizmi:

- Poslaničko pitanje (čl.204 – čl.208)
- Poslaničko pitanje u vezi sa aktuelnom temom (čl.209 – čl.216)
- Nepoverenje Vladi ili članu Vlade (čl.217 – čl.219)
- Interpelacija u vezi sa radom Vlade (čl.220 – čl.227)
- Izveštavanje Narodne skupštine o radu Vlade (čl.228)
- Informisanje Odbora o radu Ministra (čl.229)

Jedan od postupaka koji se definiše Poslovníkom Narodne skupštine je i Postupak kontrole nad radom službi bezbednosti (čl.230).

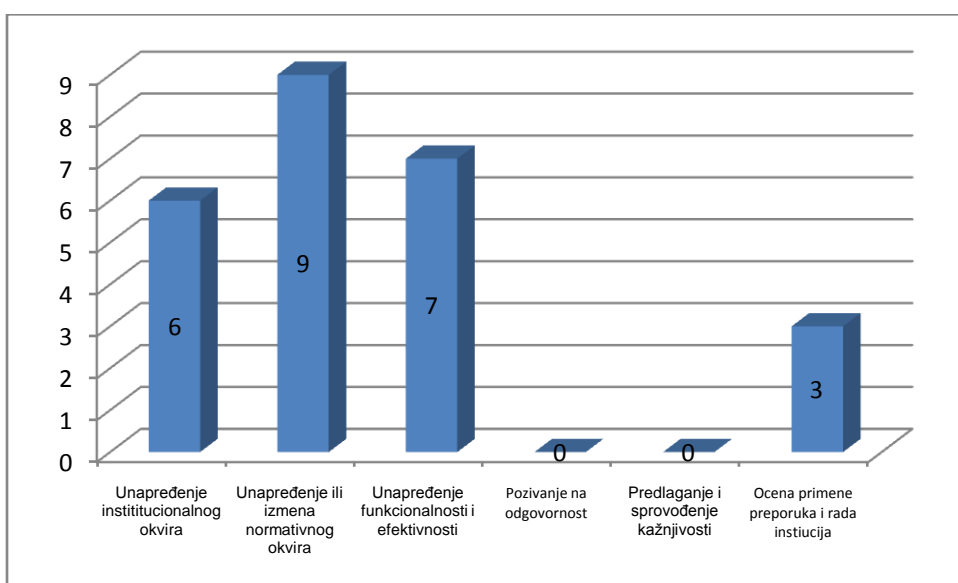
### **3.2 Analiza procesuiranja preporuka nadležnih odbora Narodne skupštine povodom izveštaja nezavisnih regulatornih tela**



Analizom preporuka koje su date od strane skupštinskih odbora smo došli do zaključka da se najveći broj odnosi na unapređenje ili reviziju institucionalnog i normativnog okvira, a nešto manje na efektivnost i funkcionalnost institucija i primenu normativnih akata. Nijedna preporuka se ne odnosi na pozivanje na odgovornost, odnosno predlaganje da se unapredi uspostavi sankcionisanje u slučaju da se preporuka ne ispuni, što je posledica trenutnog modela izrade preporuka koje su opšte, tj. bez jasnih rokova i nadležnih institucija (Vlada i skupština se najčešće spominju kao odgovorni za sprovođenje).

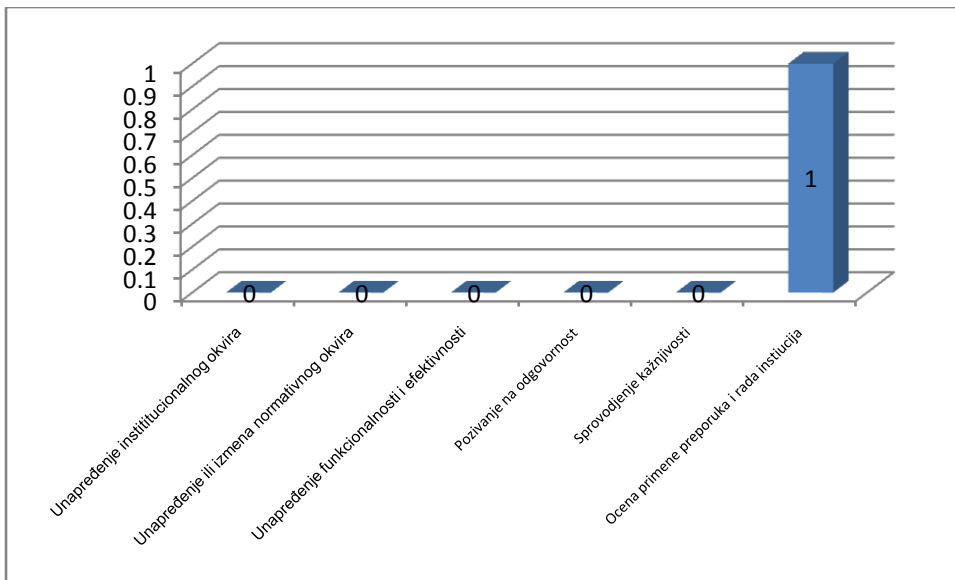
Posmatrajući po kontrolnim telima najveći broj preporuka je imao Zaštitnik građana (25) od kojih se najveći broj odnosi na unapređenje normativnog okvir, unapređenje primene normativnog okvira i rada institucija i unapređenje institucionalnog okvira (materijalni i tehnički aspekt).

### Zaštitnik građana



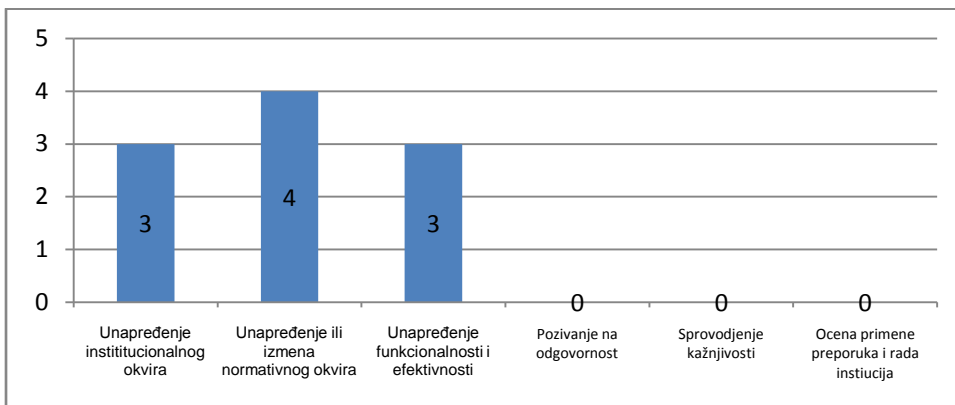
U slučaju Državne revizorske institucije je izneta samo jedna preporuka koja se odnosi na obavezu ove institucije da izvesti i primeni preporuka koje je sama dala.

### Državna revizorska institucija



Od ukupno 10 preporuka najveći broj preporuka koje su skupštinski odbori definisali 4 se odnose na izmenu normativnog okvira, do po tri na unapređenje institucionalnog okvira, odnosno unapređenje funkcionalnosti.

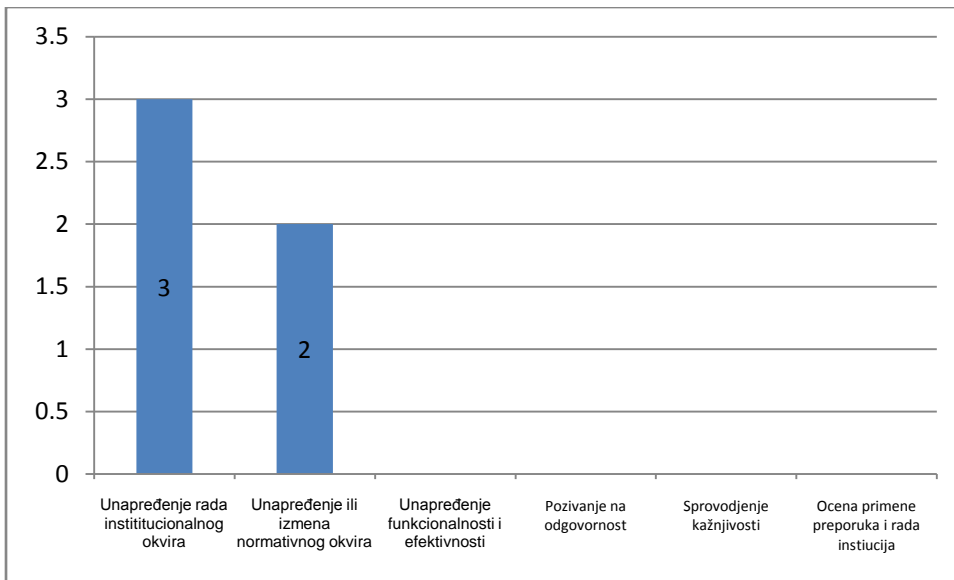
#### Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti<sup>30</sup>



Od ukupno pet preporuka sve se odnose na institucionalno normativnu komponentu.

#### Agencije za borbu protiv korupcije

<sup>30</sup> U grafikonu su prikazani zbirni podaci za izveštaje na nivou kontrolnog tela (oba nadležna odbora)



Posmatrajući navede rezultate u kontekstu nadzorne funkcije parlamenta možemo da zaključimo da nadležni odbori su svoj rad fokusirali na institucionalno-normativnu komponentu, da su je efektivnosti i efikasnosti kao element rada institucija koje su nadležne za sprovođenje zakona i podzakosnih akta u oblastima ova četiri regulatorna tela marginalna, dok pozivanje na odgovornost i kažnjivost ne postoji. Ovaj nalaz govori da je potrebno da se proširi spektar preporuka kako bi Narodna skupština Srbije na efikasan način iz uz potreban integritet obavljala svoju nadzornu funkciju. U suprotnom Narodna skupština Srbije će svoju nadzornu funkciju obavljati na zakonskom (servisnom) minimumu.

## IV IZVEŠTAJ O STANJU PROCESUIRANJA IZVEŠTAJA

Prateći diskusiju na plenarnim sednicama Narodne skupštine na kojoj se raspravljalo o izveštajima nezavisnih regulatornih tela, može se reći da su narodni poslanici o izveštajima diskutovali površno i uopšteno, bez ulaženja u detaljnija razmatranja i formulisanja konkretnih preporuka/mera. Uz deklarativno „odavanje priznanja“ nezavisnim telima za kvalitetan rad, diskusiju je obeležilo i sledeće:

- Javno iskazani stavovi o potrebi da se nezavisnim telima unaprede kapaciteti na svim nivoima i omoguće kvalitetniji uslovi rada;
- Postavljanje pitanja o „sudbini“ izveštaja nezavisnih tela i realizaciji preporuka iz izveštaja, bez konkretnih mera/predloga kako da se primena unapredi osim pojedinačnih izlaganja u kojima se podsećalo da se Narodna skupština može starati o doslednoj primeni zakonskih propisa, odnosno da za to ima ovlašćenja;
- Rasprava o uzrocima povećanja zahteva građana ka nezavisnim telima, što je u jednom delu poslanika protumačeno kao povećanje stepena pravne nesigurnosti u Srbiji;
- Rasprava o tome čemu uopšte „služe“ nezavisna tela i kako je u društvu povećan njihov „značaj“, gde je pomenuto da su za to zaslužna i udruženja građana;
- Rasprava o pojedinim nalazima/zaključcima iz izveštaja, kao što je povećanje stepena zloupotreba i nepravilnosti u procesu sprovođenja javnih nabavki se svodilo na pronalaženje „politički odgovornih“ za takvo stanje;

### 4.1 Pregled zaključaka o stepenu ostvarenosti preporuka Narodne skupštine Republike Srbije povodom izveštaja nezavisnih regulatornih tela

Na osnovu analize usvojenih preporuka Narodne skupštine Republike Srbije povodom pojedinačnih izveštaja nezavisnih regulatornih tela se može zaključiti da je karakter istih pre svega politički, što znači da obiluje uopštenim sadržajem bez predlaganja konkretnih mera/aktivnosti čija se ostvarenost može meriti. Ne želeći da zalazimo u političke procene „stepena truda Vlade Srbije“, „političke volje“, „spremnosti“ itd. možemo zaključiti da je ovakva struktura preporuka primerenija nekom savetodavnom telu Vlade Srbije/izvrše vlasti nego „kontrolora“ odnosno Narodne skupštine koja nominalno treba da vrši i „nadzornu funkciju“.

### 4.2 Procena ostvarenosti Zaključaka Narodne skupštine Republike Srbije povodom Redovnog godišnjeg izveštaja Zaštitnika građana za 2012.

Polazeći od činjenice da je karakter usvojenih preporuka nije merljiv sa istraživačkog stanovišta zbog visoko stepena „opštosti“, o ostvarenosti/realizaciji usvojenih preporuka se može reći sledeće:

- Preporuke koje se odnose na unapređenje zakonskog okvira koji definiše rad i položaj Zaštitnika građana do sada nisu realizovane (preporuka „Narodna skupština poziva Vladu i nadležna ministarstva da što pre preispita važeća zakonska rešenja u skladu sa inicijativama i preporukama Zaštitnika građana i predloži Narodnoj skupštini izmene Zakona o Zaštitniku građana kojima će se, između ostalog propisati rokovi nadležnim organima za razmatranje inicijativa, odnosno mišljenja Zaštitnika građana; obavezati nadležni organi da Zaštitniku građana blagovremeno dostavljaju predloge propisa kojima se uređuju pitanja od značaja za ostvarivanje i zaštitu prava građana...itd;
- „Poziv“ Narodne skupštine Vladi Srbije „da preduzme odgovarajuće mere da se poboljša položaj građana u odnosu na organe vlasti kada se radi o zaštiti prava lica lišenih slobode“ takođe nisu ostvarene kroz izmene i dopune odgovarajućih akata, uz napomenu da se opisane preporuke odnose na dugoročne promene stanja, npr. „rešavanje problema prenaseljenosti ustanova za izvršenje krivičnih sankcija, usklađivanje smeštajnih

uslova osuđenih lica sa važećim propisima i standardima, predlaganje zakona kojim će se urediti resocijalizacija i reintegracija izvršilaca krivičnih dela u zajednicu;

- Preporuka o „uređenju ovlašćenja Zaštitnika građana u cilju zaštite građana („uzbunjivača“) koji u dobroj veri ukažu na ugrožavanje ili povredu javnog interesa“ se može povezati sa donošenjem Zakona o zaštiti uzbunjivača koji je još u fazi Nacrta, odnosno nije upućen kao Predlog Vladi Srbije;
- Preporuka koja se odnosi na „neophodnost da Vlada što pre preduzme mere kojima će se građanima olakšati pristup sudovima i pravdi i obezbediti ostvarivanje ustavnog prava na pravično suđenje i suđenje u razumnom roku“ pominje i izradu Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći kao predlog konkretnog rešenja. Nacrt ovog zakona je trenutno u fazi javne rasprave.

#### **4.3 Procena ostvarenosti Zaključaka Narodne skupštine Republike Srbije povodom Redovnog godišnjeg izveštaja Državne revizorske institucije (DRI) za 2012.**

Uvidom u sadržaj od nekoliko rečenica Zaključaka koji su usvojeni na predlog Odbora za finansije, republički budžet i kontrolu trošenja javnih sredstava, evidentno je da preporuke nisu ni date, osim „zaduženja“ koje je dato DRI da, „u roku od 90 dana od dana objavljivanja ovog zaključka, dostavi Narodnoj skupštini izveštaj o realizaciji, do 31. marta 2013. godine, preporuka datih u izveštajima o reviziji za 2011. Godinu“. Iz Saopštenja DRI povodom usvajanja Izveštaja o radu DRI za 2012.godinu<sup>31</sup> od strane Narodne skupštine, navodi se da će DRI u septembru 2013.godine podneti detaljan izveštaj o realizaciji preporuka iz izveštaja o reviziji za 2011.godinu. Nema, međutim, dostupnih podataka da li je takav izveštaj napravljen, dok nadležni Odbor za finansije, republički budžet i kontrolu trošenja javnih sredstava u septembru 2013<sup>32</sup>. nije razmatrao bilo kakav dostavljeni izveštaj od strane DRI.

#### **4.4 Procena ostvarenosti Zaključaka Narodne skupštine Republike Srbije povodom Redovnog godišnjeg izveštaja Agencije za borbu protiv korupcije za 2012.**

Kao i preporuke koje se odnose na izveštaje drugih nezavisnih tela, i preporuke povodom Godišnjeg izveštaja Agencije za borbu protiv korupcije su u značajnoj meri uopštene i sadrže generalna „uputstva“: „U celini Narodna skupština podržava napore i aktivnosti Agencije za borbu protiv korupcije u jačanju integriteta i odgovornosti institucija i funkcionera, kao i zaposlenih u upravi; Narodna skupština poziva Vladu da, u cilju prevencije korupcije, što hitnije pristupi ostvarivanju ciljeva utvrđenih strategijom reforme državne uprave, kako bi se izgradila funkcionalno, organizaciono i informatički povezana državna uprava, sa stručnim i odgovornim državnim službenicima..itd;

- Preporuka koja se odnosi na jačanje transparentnosti u radu državnih organa, „objavljivanjem što šireg kruga informacija od javnog značaja, posebno stvaranjem uslova za primenu informacionih tehnologija koje će ih činiti dostupnim svim građanima“ je takođe opšteg karaktera i ne sadrži predlog na koji način Vlada Srbije „i drugi državni organi“ mogu uticati na „jačanje transparentnosti“;
- U preporukama se prepoznaje potreba za izmenama i dopunama Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije „sa stanovišta obezbeđivanja i jačanja preventivne uloge Agencije, kako bi se stvorili normativni uslovi da se mehanizmi za prevenciju i borbu protiv korupcije unaprede“. Koliko god uopštena, ova preporuka nije realizovana, jer nisu zabeležene bilo kakve inicijative u Narodnoj skupštini za izmenama i dopunama Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije;

<sup>31</sup> Saopštenje DRI: <http://www.dri.rs/lat/mediji/saopstenja-za-javnost/130--28-2013-.html>

<sup>32</sup> 51. Sednica odbora za finansije

[http://www.parlament.gov.rs/51\\_sednica\\_Odbora\\_za\\_finansije\\_republi%C4%8Dki\\_bud%C5%BEet\\_i\\_kontrolu\\_tro%C5%A1enja\\_javnih\\_sredstava.19609.941.html](http://www.parlament.gov.rs/51_sednica_Odbora_za_finansije_republi%C4%8Dki_bud%C5%BEet_i_kontrolu_tro%C5%A1enja_javnih_sredstava.19609.941.html)

- Preporukama je jasno definisana potreba za donošenjem zakona koji će regulisati zaštitu uzbunjivača i može se reći da je ovo jedina preporuka koja je „na putu“ realizacije, imajući u vidu da je Radna verzija zakonskog rešenja <sup>33</sup>stavljena na javnu raspravu krajem 2013.godine.

#### **4.5 Procena ostvarenosti Zaključaka Narodne skupštine Republike Srbije povodom Izveštaja o sprovođenju Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja i Zakona o zaštiti podataka o ličnosti za 2012. godinu**

Usvojeni Zaključci na predlog Odbora za pravosuđe, državnu upravu i lokalnu samoupravu se odnose u najvećoj meri na povećanje kapaciteta i poboljšanje uslova rada Poverenika koji, za sada, nisu prošireni u značajnijoj meri.

Preporuka koja se odnosi na „donošenje novih i izmene postojećih zakonskih propisa i podzakonskih akata iz relevantnih oblasti, u skladu sa evropskim standardima i primerima dobre prakse, kako bi se izgradio neophodni pravni okvir za razmatranje predloga i inicijativa koje podnosi Poverenik u postupku predlaganja i donošenja zakona i drugih propisa, kao i za izvršavanje obavezujućih rešenja Poverenika“ takođe nije realizovana, uz ocenu da „relevantne oblasti“ i „evropski standardi“ kao formulacije dodatno otežavaju (pro)cenu ostvarenosti ovako formulisano zaključka i još jednom potvrđuju da je reč o preporukama političke prirode. Navedeno potvrđuje i formulacija naredne preporuke „Narodna skupština ukazuje da je neophodno i dalje raditi na unapređenju saradnje Narodne skupštine sa Poverenikom za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka“.

#### **4.6 Procena ostvarenosti Zaključaka Narodne skupštine Republike Srbije povodom Izveštaja o sprovođenju Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja i Zakona o zaštiti podataka o ličnosti za 2012.godinu**

Uvojeni Zaključci na predlog Odbora za kulturu i informisanje sadrže nešto konkretnije preporuke koje se odnose na obavezivanje Vlade Srbije, „da donošenjem podzakonskih propisa za izvršavanje zakona kojim se uređuje tajnost podataka, obezbedi njegovu primenu i time ostvarivanje prava građana na slobodan pristup informacijama i zaštitu podataka o ličnosti u skladu sa međunarodnim standardima“ bez navođenja o kojim podzakonskim propisima konkretno je reč. Prema dostupnim podacima, ova preporuka nije realizovana, kao što nisu zabeležene inicijative za promenu Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja i Zakona o zaštiti podataka o ličnosti,“ u cilju efikasne primene načela koje ovi zakoni propisuju“, kako je navedeno u jednoj od preporuka.

Preporuka koja se odnosi na „obavezivanje Vlade da, u svim slučajevima nepostupanja po nalogu Poverenika i kršenja Zakona od strane organa vlasti, preduzima mere za izvršavanje obavezujućih rešenja Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, primenjivanjem mera iz svoje nadležnosti i pokretanjem pitanja odgovornosti za propuste u radu državnih organa uprave i funkcionera koji nisu izvršavali obaveze u skladu sa zakonom“ jasno naglašava „odgovor“ na problem nepostupanja državnih organa po nalogu Poverenika. Nema, međutim, podataka na koji način je Vlada Srbije sprovela ili sprovodi ovu preporuku, odnosno koje „mere iz svoje nadležnosti“ primenjuje.

I u ovim preporukama je primetna potreba za unapređenjem kapaciteta Poverenika, uz generalnu ocenu da su predložene a potom i usvojene preporuke Odbora za kulturu i informisanje redak primer po svojoj sadržini u pogledu strukture samih preporuka – samo se u ovim preporukama redovno upotrebljava „Narodna skupština obavezuje Vladu...itd“.

#### **4.7 PREPORUKE:**

- Izrada uputstva za procedure izrade i pracenja preporuka kontrolnih tela. Ovim dokumentom bi se regulisao mehanizam monitoringa sprovođenja preporuka Narodne skupštine povodom izveštaja nezavisnih tela, postupak prikupljanja podataka od relevantnih stručnjaka, institucija, udruženja građana o realizaciji tih preporuka, način diskutovanja, struktura dokumenta/zaključka koji se tiče nezavisnih tela u smislu da svaki zaključak treba da sadrži preporuke, vremenski okvir za realizaciju, relevantnu instituciju kojoj je upućen,

<sup>33</sup>Radna verzija dostupna na <http://www.mpravde.gov.rs/sekcija/53/radne-verzije-propisa.php>

efekat i pozivanje na odgovornost odgovornih lica u slučaju neispunjavanja preporuka u nadležnim institucijama.

- Stvaranje Grupe za monitoring koja bi bila sastavljena od predstavnika poslanika, civilnog društva i regulatornih tela čiji bi zadatak bio razvijanje mehanizama za praćenje i evaluaciju primene preporuka iz izveštaja regulatornih tela, šestomesečno izveštavanje o praćenju i izradi preporuka i uputstava nadležnim institucijama. Biro za društvena istraživanja je voljan da doprinese radu takve grupe i učestvuje u izradi mehanizama za praćenje.
- Dalji rad na unapređenju integriteta parlamenta kroz povećanje legitimiteta odluka koje se donose na nivou Narodne skupštine kroz javna slušanja, odnosno povećano učešće stručne i zainteresovane javnosti (udruženja građana, profesionalnih udruženja, akademske zajednice, pojedinaca).
- Rad na što hitnijem usvajanju Zakona o lobiranju, odnosno uređenju oblasti koja se tiče uticaja na donosiocima odluka i poslanike koji direktno (kroz predloge zakona, amandmane i glasanje) učestvuju u kreiranju zakonodavstva u Srbiji. Do donošenja ovog zakona preporučuje se da se na nivou svakog poslanika izradi Lista kontakata sa kojima su vršeni razgovori ili konsultacije prilikom izrade predloga zakona ili amandmana na predloge zakona.