



Osnovna tema teksta razmotriće se sa tri posebna stanovišta. Prvo, ustavne odredbe koje se odnose na organizaciju javne vlasti dovešće se u vezu sa procesom ustanovljavanja četvrte grane javne vlasti. Drugo, analiziraće se neujednačeni pozitivnopravni položaj i uloga pojedinih organa četvrte grane javne vlasti. Treće, formulišaće se zaključci o budućem okviru ustavnog uređenja četvrte grane javne vlasti.

Položaj i uloga četvrte grane javne vlasti u sadašnjem i budućem ustavnom uređenju Republike Srbije

piše: dr Saša Gajin

Ustav Republike Srbije iz 2006. godine ne prepoznaje četvrtu granu javne vlasti u okviru svojih načelnih odredbi. Prema članu 4, stav 2. ustavnog teksta, „uređenje vlasti počiva na podeli vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudsku”. U sledećem stavu istog člana, ustavopisac kaže da se odnos „tri grane vlasti” zasniva na mehanizmu uzajamne kontrole i međusobne ravnoteže.

U potonjim ustavnim odredbama koje se odnose na organizaciju javne vlasti na sva tri teritorijalna nivoa, dakle na nivou Republike, autonomne pokrajine i jedinica lokalne samouprave, ovo načelno opredeljenje ne dovodi se u sumnju. U njima nema ni pomena o tzv. „četvrtoj grani vlasti”.

Međutim, iako se četvrta grana javne vlasti ne pominje u ustavnom tekstu, pojedine njegove odredbe neposredno se vezuju za položaj i ulogu organa koji se ne mogu sa lakoćom svrstati u jednu od tri tradicionalne grane državne vlasti. Čini se da najistaknutiji

primer ovog konfuznog stava ustavotvorca predstavljaju odredbe o Zaštitniku građana.

Ustavna pravila koja se odnose na Zaštitnika građana svrstana su u petu glavu Ustava, koja se u celini odnosi na uređenje javne vlasti na nivou Republike Srbije, i to u samostalnom deo ove glave, odvojen od odredbi o Narodnoj skupštini, predsedniku Republike, vladi sa državnim upravom, kao i od dela o sistemu pravosudne vlasti. Prema ovim pravilima, Zaštitnik građana ima položaj „nezavisnog državnog organa” kojem se pripisuje uloga zaštite prava građana i kontrole rada organa državne uprave (član 138, stav 1).

Slično tome, iz odredbi koje govore o sistemu sudske vlasti, ustavotvorac je u poseban deo ustavnog teksta izdvojio odredbe o još jednom „nezavisnom i samostalnom” organu, a to je Visoki savet sudstva, kome je poverio ulogu „garanta” nezavisnosti i samostalnosti sudova i sudija (član 153, stav 1). Utisak o neuklopljivosti ovog organa u



načelno određenu strukturu javne vlasti pojačavaju dalje odredbe istog dela ustavnog teksta, kao na primer ona u vezi sa sastavom Visokog saveta sudstva, koja određuje da njegovu strukturu čine članovi koji, po položaju, dolaze iz reda sve tri tradicionalne grane državne vlasti, kao i drugi članovi koje bira Narodna skupština.

Dakle, stav ustavotvorca prema pitanju podele javne vlasti nije jednoznačan. Načelne odredbe ustavnog teksta govore u prilog uobičajene tvrdnje da je sistem javne vlasti u Srbiji podeljen na tri tradicionalne grane. Posebne odredbe koje se odnose na pojedine nezavisne organe vlasti sugerišu pak ideju o ustavnopravnom priznavanju četvrte grane javne vlasti.

U periodu koji je neposredno prethodio usvajanju Ustava 2006. godine, kao i nakon njegovog usvajanja, klasično definisan princip podele na tri grane državne vlasti dodatno je gubio na svojoj pravno-političkoj utemeljenosti i to pre svega zahvaljujući stavu samog zakonodavca. Naime, u ovom periodu Narodna skupština usvojila je čitav niz zakona kojima se ustanovljavaju nezavisni organi vlasti u određenim oblastima pravne regulative, na primer u oblasti medijskog prava, pristupa javnim informacijama, kao i u oblasti zaštite podataka o ličnosti, zaštite konkurencije ili sprečavanja diskriminacije, sukoba interesa i korupcije.

Međutim, implicitan stav o četvrtoj grani državne vlasti u ovom periodu ne izražava samo zakonodavac. On je takođe prisutan i na druga dva teritorijalna nivoa podele vlasti na kojima se ustanovljavaju brojni pokrajinski, gradski i opštinski nezavisni organi.

Posmatrajući iz perspektive razvoja pravne regulative koja se vezuje za veći broj nezavisnih organa ustanovljenih širom zemlje na svim nivoima vlasti, čini se tako da je pravno-politička orijentacija pravnog sistema zemlje sasvim suprotna načelnim opredeljenjima ustavotvorca iz 2006. godine. Dok Ustav govori o podeli vlasti na tri grane, u pravnom životu Republike Srbije svoja

ovlašćena utvrđena zakonskim i drugim propisima vrši čitav niz nezavisnih organa koji po svojoj pravnoj prirodi ne pripadaju ni zakonodavnoj, ni izvršnoj, niti sudskoj vlasti.

Sažeta uporedna analiza pozitivnog položaja i uloge pojedinih organa četvrte grane javne vlasti

Ako se analiziraju pravna pravila vezana za način konstituisanja, organizacionu strukturu i nadležnost do sada ustanovljenih organa koji pripadaju četvrtoj grani javne vlasti, dolazi se do zaključka da svaki od ovih organa ima jedinstven položaj i ulogu u pravnom sistemu zemlje. Svaki od njih pojedinačno pozitivnopravno postoji u okviru osobenog pravnog režima koji se u velikoj meri razlikuje od takođe osobenih, odnosno raznovrsnih pravnih režima koje za sebe vezuju svi drugi članovi ove kategorije organa vlasti.

Tako, iako put konstituisanja organa četvrte grane javne vlasti po opštem pravilu vodi ka Narodnoj skupštini, odnosno predstavničkom telu teritorijalne autonomije, odnosno jedinice lokalne samouprave, koje donosi odluku o izboru lica koja će obavljati funkciju u tim organima, sam postupak predlaganja i izbora svakog od ovih lica različito je uređen. Jednoj grupi pripadaju organi čije funkcionere biraju narodni poslanici kvalifikovanom većinom, a na predlog nadležnog skupštinskog odbora. U ovu grupu spadaju, na primer, Poverenik za slobodan pristup informacijama od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, Poverenik za zaštitu ravnopravnosti i Zaštitnik građana.

Drugoj grupi pripadaju organi čije funkcionere bira Narodna skupština običnom većinom poslanika, i to na predlog ovlašćenih predlagača koji dolaze iz reda veoma širokog kruga organa, ali i organizacija i grupa koje svoju ulogu u društvu vezuju za oblast zakonskog regulisanja u okviru koje se ustanovljavaju ovi organi vlasti. U ovu grupu spadaju, na primer, Savet Republičke radio-difuzne agencije, Odbor Agencije za borbu protiv korupcije i Savet Komisije za zaštitu

konkurencije. Naravno, krugovi ovlašćenih predlagača koji učestvuju u postupku izbora funkcionera ove grupe organa međusobno se razlikuju.

Osim toga, zakonski uslovi koje bi trebalo da zadovolje kandidati za izbor na funkcije u svim ovim organima četvrte grane javne vlasti bitno se razlikuju. Takođe, međusobno se razlikuju i pravila koja se vezuju za uslove i postupak razrešenja izabranih funkcionera ovih organa.

Organizaciona struktura svakog od organa četvrte grane javne vlasti može se takođe svrstati u posebne grupe, pre svega u odnosu na stepen njene složenosti. Tako, jednostavna organizaciona struktura inokosnog organa dominira pravnim režimom koji se vezuje za Poverenika za slobodan pristup informacijama od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, Poverenika za zaštitu ravnopravnosti i Zaštitnika građana.

Nasuprot ovoj grupi inokosnih organa nalaze se oni organi čija je organizaciona struktura složenija i to u tom smislu što se radi o kolektivnim organima. Ovoj grupi pripadaju Savet Republičke radiodifuzne agencije, Odbor Agencije za borbu protiv korupcije i Savet Komisije za zaštitu konkurencije. Ovim kolektivnim organima zakonodavac nekada pridodaje i poseban inokosni organ – uz Odbor Agencije za borbu protiv korupcije kao kolektivnom organu, posebna ovlašćenja zakonom se poveravaju i direktoru Agencije za borbu protiv korupcije.

Najzad, najizraženije razlike u pogledu pozitivnog pravnog definisanja položaja organa četvrte grane javne vlasti tiču se njihovog delokruga. Tako, većina ovih organa ovlašćena je da u konkretnim slučajevima odlučuje u formi pojedinačnog pravnog akta, čija pravna dejstva se u skladu sa prirodom ovog akta odnose samo na strane koje se nalaze u postupku. Međutim, jedan broj ovih organa, na primer, Savet Republičke radiodifuzne agencije, ima i regulatorna ovlašćenja na osnovu kojih usvaja opšte pravne akte, obavezujuće za sve one subjekte na koje se ovi akti odnose. Sa druge strane, neki od ovih

organa – na primer, Zaštitnik građana, – iako za sebe ne vezuju regulatornu funkciju, raspolažu ovlašćenjima koja se neposredno odnose na opšte pravne akte, te tako mogu da predlože Narodnoj skupštini usvajanje, izmenu ili dopunu posebnih zakona, da pokrenu postupak ocene ustavnosti i zakonitosti zakona i drugih propisa pred Ustavnim sudom i sl.

Pokretanje postupka u pojedinačnim slučajevima pred organima četvrte grane javne vlasti takođe je različito uređeno. Jedna grupa ovih organa, na primer Poverenik za zaštitu ravnopravnosti i Poverenik za slobodan pristup informacijama od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, postupaju samo na osnovu predstavke (pritužbe, žalbe i sl.) ovlašćenog podnosioca. Druga grupa ovih organa, na primer Savet Republičke radiodifuzne agencije i Zaštitnik građana, mogu da pokrenu postupak i na osnovu sopstvene inicijative. Treća grupa organa, na primer Odbor Agencije za borbu protiv korupcije, po pravilu pokreće postupak po službenoj dužnosti, ali i po zahtevu zainteresovane strane ili prijavi trećeg lica.

Slično tome, bitno se razlikuju i pravna pravila u vezi sa vremenskom dimenzijom pokretanja postupka. Tako se pred jednom grupom ovih organa postupak može pokrenuti pre nego što se eventualno započne drugi postupak pravne zaštite, kao na primer ako se pritužbom pokreće postupak pred Poverenikom za zaštitu ravnopravnosti.

Pred drugom grupom organa može se pokrenuti samo žalbeni postupak u slučaju da je prvostepeni organ vlasti već doneo meritornu odluku, kao na primer kad se Povereniku za slobodan pristup informacijama od javnog značaja izjavljuje žalba na odluku prvostepenog organa javne vlasti kojom je negativno odlučeno o zahtevu za pristup javnim informacijama. Najzad, pred trećom grupom organa, kao na primer pred Zaštitnikom građana, postupak se po pravilu pokreće tek ako podnosilac pritužbe nije uspeo da ostvari ili zaštiti svoj pravni interes u postupku pred drugim organima javne vlasti.

Pitanje pravne prirode odluka koje organi četvrte grane javne vlasti donose takođe implicira postojanje različitih pravnih režima. Povodom predstavke kojom se pokreće postupak, jedna grupa organa, kao na primer Poverenik za zaštitu ravnopravnosti i Zaštitnik građana, imaju ovlašćenje da donesu preporuku o načinu rešavanja pravnog problema koji je pred njih iznesen. Druga grupa organa pak, kao što je Poverenik za slobodan pristup informacijama od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, ima ovlašćenje da donose meritornu obavezujuću odluku povodom zahteva kojima se pokreće prvostepeni, odnosno drugostepeni postupak zaštite prava.

Najzad, treća grupa organa ima ovlašćenje da donosi čitav niz odluka čija se pravna priroda međusobno razlikuje. Tako, ako utvrdi povredu zakonskih odredbi, Savet Republičke radiodifuzne agencije može emiteru izreći opomenu ili upozorenje, a može mu takođe i privremeno ili trajno oduzeti dozvolu za emitovanje radio, odnosno televizijskog programa.

Zaključni stavovi o budućem okviru ustavnog uređenja četvrte grane javne vlasti

S obzirom na činjenicu da ustavni tekst ne barata pojmom četvrte grane državne vlasti, ali da uređuje položaj i ulogu organa vlasti koji se ne mogu svrstati u zakonodavnu, izvršnu i sudsku vlast, kao i na činjenicu da je čitav niz nezavisnih organa javne vlasti već konstituisan na osnovu posebnih zakonskih i drugih propisa, ali da se pozitivnopravni režimi u okviru kojih oni vrše svoja ovlašćenja između sebe značajno razlikuju, čini se da bi pre usvajanja novog ustava trebalo odgovoriti na dva osnovna pitanja.

Prvo pitanje je pravno-političkog karaktera i ono se odnosi na potrebu priznavanja četvrte grane državne vlasti u ustavnom tekstu. U odnosu prema pravnoj stvarnosti, budući ustavotvorac ne bi mogao da zauzme indifrentnu poziciju. Dakle, on bi morao da odluči

o tome da li će pravnu egzistenciju organa četvrte grane javne vlasti učiniti neposredno vidljivom u ustavnom tekstu ili će i dalje, ali dosledno insistirati na shvatanju da se javna vlast deli na tri tradicionalne grane. Treći put, a to je onaj kojim se kretao ustavotvorac 2006. godine, u međuvremenu je zatvoren i to upravo usled nesputanog razvoja pravnog sistema zemlje koji je doveo do ustanovljavanja većeg broja nezavisnih organa.

Ako bi se okrenuo ka ideji ustavnopravnog priznavanja četvrte grane javne vlasti, ustavotvorac bi svoj izbor mogao da opravda time što bi istakao da su organi koji pripadaju ovoj grani vlasti već ustanovljeni, da su oni iza sebe već ostavili uglavnom pozitivan trag u praksi svog postupanja, da su vršenjem svojih ovlašćenja značajno rasteretili rad organa sudske i izvršne vlasti, te da je njihovo postojanje u oblastima koje su od posebnog značaja za primenu principa vladavine prava, demokratije i ljudskih prava u skladu sa razvojem evropskog i međunarodnog prava.

Ako bi se, suprotno tome, opredelio za hod unazad, ustavotvorac bi se mogao zakloniti iza viševjekovnih tradicionalnih teorijskih shvatanja o podeli vlasti, ali bi takođe morao i da predvidi način na koji bi drugi organi javne vlasti efektivno preuzeli na sebe ulogu do sad ustanovljenih nezavisnih organa, kao i način na koji bi se izašlo u susret zahtevu za harmonizaciju domaćeg pravnog sistema sa pravnim tekovinama Evropske unije, i to u oblastima u kojima se ustanovljavanje nezavisnih tela predviđa pravilima evropskih direktiva i drugih pravnih dokumenata.

Drugo pitanje je pozitivnopravnog karaktera i ono se vezuje za jedinstvena i načelna ustavna pravila koja bi se odnosila na položaj i ulogu organa četvrte grane javne vlasti. Ako bi opredeljenje za eksplicitno priznavanje četvrte grane javne vlasti prevladalo, na ustavotvorcu bi ležala obaveza formulisanja osnovnog niza pravila kojima bi se na celovit način odgovorilo na dve osnovne grupe dilema.

U vezi sa samim potvrđivanjem postojanja četvrte grane javne vlasti, načelnim ustavnim odredbama o podeli vlasti trebalo bi pridružiti i

odredbe koje određenije govore o tome koji organi pripadaju ovoj „novoj“ grani vlasti, i to na apstraktan način, upućivanjem na njihova principijelna pravna obeležja, ili na konkretniji način, nabrojanjem ovih organa pojedinačno, ili pak kombinujući oba navedena pristupa.

Nabrajanje pojedinih organa četvrte grane javne vlasti podrazumevalo bi takođe i formulisanje ustavnih odredbi koje bi na elementarnom nivou definisale položaj i ulogu svakog od njih. Međutim, ovu listu organa četvrte grane javne vlasti ne bi trebalo zaključavati, već bi zbog potrebe daljeg nesmetanog razvoja pravnog sistema, trebalo upravo putem formulisanja posebnog ustavnog pravila omogućiti ustanovljavanje drugih nezavisnih organa u budućnosti.

Osим toga, na ustavotvorcu bi ležala i obaveza definisanja načela odnosa između organa četvrte grane javne vlasti, sa jedne, i zakonodavne, izvršne i sudske vlasti, sa druge strane. Posmatrano iz perspektive principijelnog pravila, čini se da ustavnopravne dileme zapravo i nema – odnos četiri grane javne vlasti valjalo bi vezati za efektivan sistem njihove uzajamne kontrole i međusobne ravnoteže, pre nego za hijerarhizovan sistem dominacije, odnosno prevlasti.

Međutim, ovaj principijelan stav trebalo bi dalje razraditi putem posebnih ustavnih pravila, koja pak mogu izazvati određene dileme i to pre svega u vezi sa već uobličanim odnosima nezavisnih organa i tri grane javne vlasti. Tako, kad se radi o položaju nezavisnih organa u odnosu prema zakonodavnoj vlasti, odnosno predstavničkim telima, čitav niz problema dolazi do izražaja, među kojima se čini da posebnu pažnju zaslužuju dva.

Prvo, Narodna skupština je u nekoliko navrata sebi dozvolila pravni i politički luksuz da za funkcionere nezavisnih organa izabere lica koja ne ispunjavaju zakonom propisane uslove za izbor, kao i da ne razreši one funkcionere ovih organa koji su ispunili uslove za razrešenje. Zbog toga bi u budućem ustavnom tekstu trebalo odgovoriti na ovaj problem, na primer definisanjem posebnog pravila koje bi pravno onemogućilo poslanike da neposredno

krše zakonske propise u ovoj oblasti, ili putem proširivanja kruga lica koja mogu inicirati postupak razrešenja i sl.

Drugo, u vezi sa uobičajenim pravilom o obavezi nezavisnih organa da podnose izveštaje predstavničkom telu, trebalo bi u okviru ustavnog teksta odgovoriti na dilemu koja u dužem periodu dominira njihovim odnosom, a naime, koja ovlašćenja narodni poslanici, odnosno većnici imaju pošto prime k znanju informacije koje su sadržane u izveštajima, da li o njima mogu da raspravljaju i da li mogu da donesu odluku kojom prihvataju ili odbijaju navode koji su u njima izneti. Ako se diskusija o ovoj dilemi veže za principijelno pravilo, a posebno uzimajući u obzir posebna pravila koja omogućavaju nezavisnim organima kontrolu rada predstavničkih tela, onda se čini da nema smetnje formulisanju pozitivnog odgovora na oba navedena pitanja u okviru budućeg ustavnog teksta.

Kad se radi o položaju nezavisnih organa u odnosu prema organima izvršne vlasti, posebnu pažnju takođe zavređuju dva problema. Prvo, iako organi četvrte grane javne vlasti imaju ovlašćenja da samostalno i nezavisno donose odluke, veoma često oni ne mogu da izvrše ove svoje odluke, već su pravno prinuđeni da izvršenje zahtevaju upravo od organa izvršne vlasti. S obzirom na to da se organi izvršne vlasti neretko oglašuju o zakonom propisane obaveze izvršenja odluka nezavisnih organa, na ustavotvorcu leži obaveza da svojim pravnim autoritetom, i to formulisanjem posebnih pravila, izade na kraj sa ovim primerima loše prakse.

Drugo i složenije, pred ustavotvorca se takođe postavlja pitanje odnosa između nezavisnih organa i organa izvršne vlasti u vezi sa obavezom vršenja nadzora nad sprovođenjem zakona i drugih propisa. Prema opštem pravilu o odnosu izvršne i zakonodavne vlasti, organi izvršne vlasti pravno i politički odgovaraju organima zakonodavne vlasti za primenu zakona i drugih propisa, i oni tu svoju obavezu ne mogu preneti na druge organe. U kontekstu ovog pravila, zadatak ustavotvorca bi se sastojao u tome da načelno

ISTRAŽIVAČKI FORUM

predstavlja programsko telo Evropskog pokreta u Srbiji i funkcionalni mehanizam za uključivanje relevantnih nezavisnih stručnjaka, članova i bliskih saradnika EPuS-a u istraživačko-analitički rad, odnosno proces zagovaranja alternativnih predloga javne politike u svim oblastima relevantnim za proces evropske integracije Srbije.

Cilj IF-a jeste da sveobuhvatnim, multidisciplinarnim i pravovremenim praktično-politički usmerenim istraživanjima, podrži zagovaračke napore EPuSa i doprinose poboljšanju kvaliteta javnih politika.

Kralja Milana 31/II
11000 Beograd
Republika Srbija
tel: + 381 11 3640 174
fax: + 381 11 3640 202

www.emins.org

odredi pravilo o ovlašćenju za vršenje nadzora nad primenom opštih akata u slučaju kad ovlašćenje za primenu ovih opštih akata, ili i za njihovo usvajanje, pripada nezavisnim organima, kao i pravilo o odnosu organa izvršne vlasti i nezavisnih organa u postupku vršenja nadzora.

Najzad, kad se radi o položaju nezavisnih organa prema sudovima, trebalo bi posebnim ustavnim pravilom precizno definisati odnos ove dve grupe organa u vezi sa slučajevima u kojima nezavisni organi u okviru svojih izvornih

ovlašćenja vrše kontrolu rada sudova. Takođe, u budućem ustavnom tekstu bilo bi potrebno potvrditi i opšta pravila koja se odnose na sudsku kontrolu odluka nezavisnih organa, odnosno na pravnu snagu odluka koje ovi organi donose u vršenju svojih ovlašćenja, kao na primer pravilo o trostepenom postupku u slučajevima kad nezavisan organ donosi drugostepenu odluku, a nadležni sud odluku u trećem stepenu, ili pak pravilo o pravu na obraćanje sudu u postupku u kojem se osporava prvostepena odluka nezavisnog organa i slično.

Dr SAŠA GAJIN je vanredni profesor Pravnog fakulteta Univerziteta Union u Beogradu

Izveštaj politike (eng. *policy brief*) je napisan u okviru projekta „Iščekujući novi Ustav“. Projekat finansijski podržava ambasada Kraljevine Holandije u Srbiji u okviru MATRA programa Ministarstva spoljnih poslova Kraljevine Holandije. Rad Istraživačkog foruma Evropskog pokreta u Srbiji je podržan od strane „Think Tank Fund“ programa Fondacija za otvoreno društvo.

Mišljenja i stavovi izraženi na stranicama svih elektronskih i štampanih materijala u vezi sa projektom predstavljaju mišljenja i stavove autora i njihovih saradnika i ne predstavljaju nužno zvaničan stav ambasade Kraljevine Holandije u Srbiji, Ministarstva spoljnih poslova Kraljevine Holandije, niti Fondacije za otvoreno društvo.