
ПРЕДСЕДНИК РЕПУБЛИКЕ, УСТАВНИ СУД И НАРОДНА БАНКА СРБИЈЕ КАО НЕЗАВИСНА ТЕЛА: ГРАНИЦЕ И ОБУХВАТ ПОЈМА НЕЗАВИСНО ТЕЛО*

УДК 35.072.1(497.11)

DOI: <https://doi.org/10.22182/ajp.7232017.4>

Оригинални научни рад

Мр Богдан Урошевић

Сажетак

Овај рад првенствено настоји да проблематизује постојеће дефиниције и одређења концепције независних тела и независних контролних органа, као и да испита домете и ограничења појмова који су у употреби у сврху означавања независних контролних институција. Анализа не представља напросто теоријски куриозитет, будући да начин на који политички теоретичари, али и практичари политике у Србији мисле и одређују појам независних тела има непосредан ефекат на начин на који ће ова врста органа бити третирана у пракси, као и на питање каква ће им улога бити додељена у оквиру позитивно правног и политичког система Републике Србије. Како би наведени циљ био постигнут, анализа проналази утемељење у једном од конкурентних модела одређивања и класификације независних тела, и са ове изходне тачке врши испитивање карактеристика три појединачна органа који представљају граничне случајеве у односу на критеријуме за чију се употребу рад опредељује. Конкретној анализи су подвргнути председник Републике, Уставни суд Републике Србије и Народна банка Републике Србије, док су, у складу са захтевима аналогије коју постављамо, извршени увиди у рад, статус и надлежности и других органа који су у литератури широко прихваћени као независна контролна тела различите врсте. У раду се под-

* Рад је примљен 13. 11. 2017, а одобрен на састанку редакције 28. 11. 2017.

влачи значај који адекватно разумевање улоге и функција независних тела могу имати по очување система поделе власти, владавине права, али и очувања и консолидације демократије у Србији.

Кључне речи: Независни контролни органи, подела власти, председник Републике, Уставни суд Републике Србије, Народна банка Србије

Увод – критеријуми анализе и полазна класификација независних тела

Како бисмо обавили испитивање граничних случајева извесног појма, неопходно је да имамо довољно добар увид у његов садржај и денотацију. Стога ћемо покушати да на што ефикаснији начин опишемо и образложимо критеријуме којих ћемо се у анализи држати, а који су настали као продукт вишеструких пређашњих разматрања карактеристика независних тела, уз укрштање ставова изложених од стране релевантних аутора. Најважнија питања која се постављају у овом делу анализе су свакако питања природе и одређења независних тела, као и њихових евентуалних унутрашњих разлика и специфичности из којих потенцијално произилази могућност за класификацију. Шта дакле квалификује извесни државни орган као „независно тело“? У једном од ранијих истраживања, аутор прегледом релевантне литературе нуди низ различитих могућих критеријума на основу којих је могуће утврдити да извесни ентитет представља „независно тело“, али врши преглед критеријума на основу којих је потенцијално могуће извршити класификацију овог типа државних органа. Међу овим критеријумима су:

- функционални;¹
- организациони;²
- постојање својства „четврте гране власти“;³

1 Упореди: Миленковић Д., „Настанак, развој и проблеми контролних тела у Србији после 5. октобра», у: Развој демократских установа у Србији: Десет година после, (ур. Душан Павловић), Фондација Хајнрих Бел/Факултет политичких наука, Београд, 2010, стр. 95-106.

2 Упореди: Орловић С., „Независна тела: четврта грана власти или контролор власти“, у: Савремена држава: структура и социјалне функције, (ур. Вукашин Павловић и Зоран Стојиљковић), Фондација Конрад Аденауер/Центар за демократију Факултета политичких наука, Београд, 2010, стр. 231-269.

3 Упореди: Урошевић Б., „Контролна функција Народне скупштине и независна државна тела – унапређење капацитета или четврта власт?“, у: Парламент и демократија, (ур.

- историјски период настанка и формирања;⁴
- правни статус;⁵
- природа одговорности и извештаја независних тела;⁶

Иако су наведени критеријуми првенствено набројани као основи за даљу класификацију независних тела, они истовремено представљају драгоцену основу за утврђивање кључних и дефинишућих карактеристика независних тела. На пример, уколико независна тела делимо у односу на природу њихове одговорности, јасно је да претпостављамо да сва независна тела већ поседују одређену врсту одговорности према адекватним инстанцама у оквиру политичког и правног система која има одређен предзнак, те на нивоу класификације настојимо да изнијансирамо разлике у оквиру својства које је генерално присутно код свих чланова посматраног скупа независних тела.

Поштујући чињеницу да независна тела поседују низ инхерентних својстава, од којих су нека релативно јединствена, док се нека могу идентификовати и код других државних органа различитог типа, као пресудне критеријуме за идентификацију ове категорије органа – вододелницу између независних тела и других делова политичког система, одређујемо:⁷

1. Постојање специфичне независне функције коју тело обавља. Кључну одредницу независне функције представља одвојеност функције тела које је у питању од функција других државних органа који се поуздано могу сврстати у неку од постојећих категорија попут извршне власти, државне управе, судске власти, јавних агенција, јавних институција и слично. За потребе овог рада издвајамо три могуће групације/категорије функција које задовољавају ове критеријуме независности: контролну функцију, регулаторну функцију и стручну/саветодавну функцију.

2. Организациона самосталност. У организационом смислу, неопходно је да независно тело представља засебан, самосталан

Зоран Стојиљковић, Јелена Лончар и Душан Спасојевић), Факултет политичких наука, Београд, 2015, стр. 79-92.

- 4 Упореди: Радиновић Д., Омбудсман и извршна власт: институција омбудсмана на почетку XXI вијека, Службени гласник/Савет за државну управу Владе Републике Србије, Београд, 2001.
- 5 Упореди: Тепавац Тара, Живо слово на папиру: Независни органи у процесу ревизије Устава, Истраживачки форум Европског покрета у Србији, Београд, 2017.
- 6 Упореди: Динић Милена, «Извештаји независних државних органа: Значај и ефекти», у: Парламент и демократија, (ур. Зоран Стојиљковић, Јелена Лончар и Душан Спасојевић), Факултет политичких наука, Београд, 2015, стр. 93-105.
- 7 Упореди: Урошевић Б., Институционализација независних контролних органа као агенс консолидације демократије у Републици Србији након 2000. године – мастер рад, Факултет политичких наука, Београд, 2017.

ентитет, а никако део или организациону јединицу било ког другог постојећег државног органа. Такође, на независна тела не би смели да се примењују критеријуми који су у употреби приликом одређивања разноврсних облика државне и недржавне управе у ужем смислу, али и других категорија јавних ентитета.⁸

3. Независност од егзекутиве. Као што смо већ утврдили, функције независних тела могу бити сврстане у област контроле, регулације или у стручну саветодавну област. Обављање сваке од функција из наведених области обесмишљава се постојањем директне командне одговорности њихових вршилаца извршној власти. Овде је нужно имати у виду да говоримо о независној контролној, независној саветодавној и другим независним функцијама. Не тврдимо, дакле, да је немогуће постојање саветодавне функције у оквиру извршне гране власти – уистину, таква тела постоје, нити да није могуће постојање контролне функције унутар извршне власти и управе (интерна ревизија би била добар пример овакве контроле). Међутим, уколико желимо да задржимо предзнак независности у смислу у коме га одређујемо у овом раду, раздвојеност од одговорности егзекутиве је нужна за дизајнирање тела о којима је реч.

4. Професионална независност. Тела о којима је реч уживају посебан ауторитет у својој области или свом делокругу рада и често се сматрају најреферентнијим институцијама за питања о којима је реч. Као таква, ова тела представљају сам врх када је реч о стручности и релевантности за бављење одређеним питањима.

Као ограду, навешћемо да критеријуми које овде употребљавамо не представљају „екстремну“ или најзахтевнију верзију постављања услова за одређење независних контролних тела, иако свакако нису ни најблажа форма истих.

Тако, на пример Томић и Јованчић,⁹ бавећи се независним регулаторним агенцијама говоре о независним телима као о немајоритетним институцијама, те инсистирају да су њихове карактеристике такве да „нису директно политички изабрана нити директно одговорна грађанима и налазе се на „ван дохвата” владе (*arm's length*). Идеја је да морају постојати институције које поседују одређену независност од извршне и законодавне власти“. Приметићемо да, иако је тачно да би оваква дефиниција независних тела испунила четири горе наведена критеријума, она истовремено не би могла да

8 Упореди: Миленковић Д., Јавна управа: одабране теме, Факултет политичких наука, Београд, 2013.

9 Томић С., Јованчић, А., "Настанак и независност регулаторних тела у Србији: Домаће или екстерне детерминанте?", Политичке перспективе, Факултет политичких наука Универзитета у Београду - Факултет политичких знаности Свеучилишта у Загребу, Београд, 2/2012, стр. 31.

се изједначи са нашим одређењем истог појма. Напросто, концепт који користимо као аналитички оквир у овом раду нема амбиције да се отргне од одговорности грађанима (што би резултирало озбиљним демократским дефицитом), нити да раскине све везе са легислативом. Штавише, концепт независних тела који предлажимо стоји у функцији унапређења и консолидације демократије¹⁰ путем обезбеђивања додатних механизма који су на располагању грађанима, док њихова веза са легислативом мора остати наглашена првенствено због постојања одговорности, али и нарочито услед тога што у контексту политичког система Србије Народна скупштина представља не само врховну инстанцу законодавне власти, већ и највишег носиоца контролне функције у држави – што су управо функције које су у најмању руку у корелацији са независном контролном и регулаторном функцијом којом располажу независна тела.

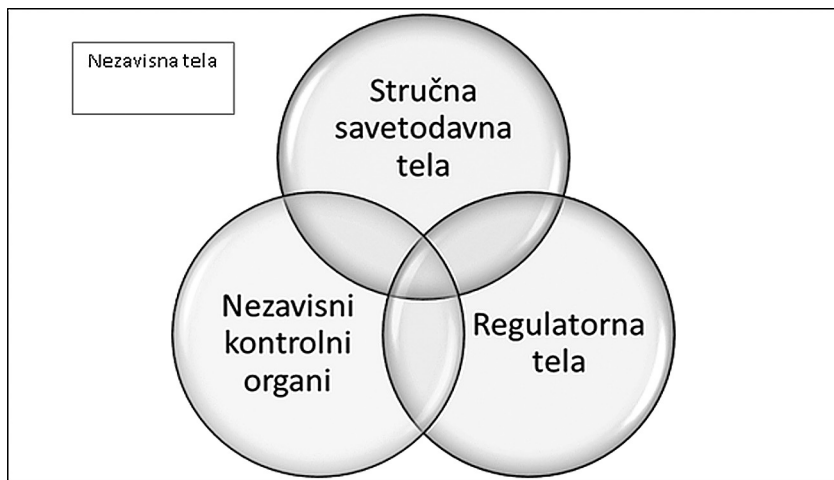
Са друге стране, постоје и блаже постављени критеријуми за одлучивање која могу ући у домен независних. На пример, у једној од анализа се изразито наглашава неопходност демократске контроле над независним телима: „Четврта грана власти“ мора на једнак начин, као и свака власт бити подложна контроли грађана и јавности.“¹¹ Међутим, овај приступ даље налаже да су независна тела увек безрезервно одговорна своме оснивачу или ономе ко је „изабрао њихове управљачке структуре“ (исто). У наставку се тврди да „Однос независних тела са оснивачем (углавном са Скупштином или Владом) се првенствено манифестује као питање опсега пренетих надлежности“ (исто). Овакав критеријум би, међутим био неспојив са основама онога што према нашој радној дефиницији независно тело јесте. Наиме, не може се замислити ситуација у којој независно тело има безрезервну одговорност свом оснивачу, а да се при томе истовремено дозвољава да оснивач може бити и Влада – у овом случају, као што је напоменуто, говоримо о интерним контролним органима који не могу обављати функцију независне контроле. Такође, теза о искључивом вршењу „пренетих надлежности“ би могла доћи у конфликт са постављеним условом о професионалној независности. Наиме, ми држимо да независна тела као најреферентнија тела у својој области могу, и штавише, треба да поступају и аутономно, нарочито у ситуацијама

10 Упореди: Урошевић Б., Институционализација независних контролних органа као агенс консолидације демократије у Републици Србији након 2000. године – мастер рад, Факултет политичких наука, Београд, 2017.

11 Орловић С., „Независна тела: четврта грана власти или контролор власти“, у: Савремена држава: структура и социјалне функције, (ур. Вукашин Павловић и Зоран Стојиљковић), Фондација Конрад Аденауер/Центар за демократију Факултета политичких наука, Београд, 2010, стр. 263.

од високог значаја и ризика за одређена права, што би било ефективно онемогућено уколико би она искључиво вршила „пренете надлежности“ нарочито Владе, па чак и Народне скупштине.

Из наведених разлога, констатоваћемо да су услови које износимо умерени, те да не посматрамо емпиријске случајеве из неке врсте граничног теоријског становишта, већ да конструишемо појмовну апаратуру која би могла бити примењива и у пракси политичког система и која не представља екстрем било које врсте у покушајима одређења граница независних тела у домаћој научној и стручној литератури. Такође, у складу са условима наведеним у првом критеријуму које је потребно да независно тело испуни, нудимо и предлог класификације унутар групе независних тела (Дијаграм 1) која се превасходно води функционалним основом, али која истовремено има разумевања за сложеност фактичког стања и појаву евентуалних граничних ситуација.



Дијаграм 1 – Класификација и међуоднос подкатегија независних тела¹²

Како ће један од основних метода закључивања у овом раду бити аналогија, није наодмет направити кратак осврт на постојеће аналогије када је реч о независним телима. На овај начин између осталог покушавамо да утврдимо и да ли је компарација коју тренутно примењујемо адекватна, те да ли је из ње могуће изводити употребљиве закључке. У ову сврху, осврнућемо се на једну историјску аналогију, као и на пример чији се контекст поклапа са оним који окружује ово истраживање.

¹² Урошевић Б., Институционализација независних контролних органа..., стр. 78.

У историјској перспективи, када анализира својства карактеристична за институцију омбудсмана, Радиновић (2001) повлачи интересантне паралеле са надлежностима овог независног тела и различитих државних органа који су се јављали на различитим поднебљима и у различитим периодима историје. Тако он тврди да „Идеја Омбудсмана као чувара права грађана има своје коријене у далекој прошлости. Улогу сличну омбудсманској данас имали су нпр. мандарини у Старој Кини, ефори у Атини, плебејски трибуни у Старом Риму и слично“.¹³ Према мишљењу Радиновића: „њихово постојање указује на свијест древних управљача...да је контрола сопствене власти у одређеној мјери неопходна“.¹⁴ Дакле, постоје покушаји проналажења одлика независних тела и у примерима значајно контекстуално удаљенијим од оних које овде разматрамо.

Са друге стране, када је реч о конкретном контексту Србије савременог периода, у настојању да понуди одговоре на питања „шта су независна тела“, као и „који је циљ постојања независних тела“, Орловић¹⁵ анализира широк спектар органа код којих примећује карактеристике независних тела, између којих су се нашли и: „заштитник грађана (омбудсман), повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, Државна ревизорска институција, Агенција за борбу против корупције, Управа за јавне набавке, Комисија за заштиту права понуђача, Комисија за заштиту конкуренције, и регулаторна тела са посебним освртом на Републичку радиодифузну агенцију (РРА)“, док аутор напомиње да се и код тела попут Народне банке Србије, Високог савета судства и Државног већа тужилаца могла да се подведу под кровни појам независног тела.¹⁶

Имајући у виду наведено, наш покушај анализе карактеристика три државна органа не представља теоријски преседан у покушају одређивања граница концепта независног тела, иако овом питању приступа на нешто другачији начин, узимајући за полазну тачку претходно изложене критеријуме. Додатно, анализирани органи свакако представљају изузетно значајан део политичког и правног система, али имају значајан утицај и на остале сфере друштвеног живота, нарочито узимајући у обзир да је у сва три појединачна случаја реч о органима чији је статус гарантован Уставом.

13 Радиновић Д., Омбудсман и извршна власт: институција омбудсмана на почетку XXI вијека, Службени гласник/Савет за државну управу Владе Републике Србије, Београд, 2001, стр. 59.

14 Ibid, стр. 60.

15 Орловић С., *op. cit.*, стр. 233.

16 Ibid.

ПРЕДСЕДНИК РЕПУБЛИКЕ – ДЕО БИЦЕФАЛНЕ
ЕГЗЕКУТИВЕ ИЛИ НЕЗАВИСНО ТЕЛО?

У домаћој научној литератури релевантној за анализу хоризонталне поделе власти у Републици Србији уопште, или конкретније, оној која се односи на функцију председника Републике, преовлађује становиште да Србија представља полупредседнички систем – систем са бицефалном егzekутивом, мада је свакако могуће сусрести и другачија тумачења. Тако је, на пример, Теокаревић истицао потенцијалне предности чињенице да Србија има полупредседнички систем.¹⁷ Међутим, уколико је тачно да је председник Републике друга глава извршне власти, наша претпоставка о његовој вези са независним органима би се показала као сасвим нетачна будући да не би могло бити испуњено основно начело независности од извршне власти (није разложно тврдити да орган може бити независан од егzekутиве уколико и сам представља део извршне гране власти). Ипак, постоје и нешто другачији погледи на институцију председника Републике, па тако Буцак тврди да је након доношења новог Устава из 2006. године, као и Закона из 2007. године, институција председника која ни раније није уживала високе прерогативе, „учињена још импотентнијом него што је била“.¹⁸ Буцак у својој анализи истиче практично одсуство било каквих озбиљних политичких и извршних полуга које би се могле наћи у рукама овог органа. Са друге стране, за Павловића и Станојевића, диспропорција између прокламоване улоге председника као носиоца политике и извршне власти са једне, и његових минималних ингеренција са друге стране представља основ за „политички фелер“ који настаје управо као резултат лошег институционалног дизајна ове функције.¹⁹ „Наша главна теза је да је полупредседнички систем неефикасан јер не омогућава ефикасну алокацију ресурса, води до субоптималних јавних политика и не омогућава верно откривање друштвених преференца“.²⁰ А ситуација је таква, наставили би ови аутори, јер „за разлику од неких политичких система у којима је председник централна фигура извршне власти, председник Србије нема никаква политичка овлашћења.“²¹

17 Теокаревић Ј., «Из личног угла – спољна политика у полупредседничким системима: добро је имати две главе», Време, Београд, 25. октобар, 2007.

18 Буцак Г., «Институција председника Републике у актуелном уставном систему Републике Србије», у: Србија: противречности политичког система, (ур. Живојин Ђурић и Милан Јовановић), Институт за политичке студије, Београд, 2011, стр. 147.

19 Павловић Д., Станојевић И., «Председник Републике, институционални дизајн и политички фелери», у: Развој демократских установа у Србији: Десет година после, (ур. Душан Павловић), Фондација Хајнрих Бел/Факултет политичких наука, Београд, 2010, стр. 65-72.

20 Ibid, стр. 67.

21 Павловић Д., Станојевић И., op. cit., стр. 68.

Јасно је да је било могуће уочити да је председник Републике *de facto* водио државну политику иако за то нема уставне и законске надлежности, и то у извесним периодима када су председник Републике и владајућа већина у парламенту имали исти страначки предзнак. Ово ипак нема никаквих додирних тачака са карактером функције председника, и може чак послужити да илуструје суштински парламентарни карактер система хоризонталне поделе власти у Републици Србији, где владајућа већина, па самим тим и руководство владајуће партије ужива примат у креирању закона, друштвених мера и јавних политика. Међутим, како бисмо боље илустровали суштину проблема, у овој ситуацији ћемо да прибегнемо једном минијатурном контрафактуалном експерименту који може деловати сувишно, али који ипак добро циља суштину конфузије која је присутна када се говори о функцији председника Републике, њеним донетима, као и политичкој моћи и утицају коју са собом доноси. Замислимо, на пример, да се један од председника Републике који је у време свог мандата истовремено био и председник већинске партије у парламенту, уопште није кандидовао за ову функцију. Уместо тога, претпоставићемо да су Борис Тадић или Александар Вучић постали председници шаховског клуба месне заједнице на којој имају пребивалиште. Аналогично са неким анализама о карактеру поделе власти у Србији, могао би се извући закључак да је функција председника шаховског клуба извесне месне заједнице са Новог Београда уједно и најзначајнија функција у држави, она у којој је концентрисана истинска политичка моћ и из које произилази целокупна егзекутива. Наравно, већи део аутора који се бави питањима политичког система и положаја председника Републике свакако јесте свестан овог проблема – он нама овде служи само као добра илустрација формалне импотенције посматраног органа у домену наметања политичке агенде и вршења било какве врсте извршне власти.

Међутим, само зато што председник Републике не располаже капацитетима да ефикасно испуни улогу коју му у теорији намењујемо, то не мора да значи да је овај орган импотентан *per se*, или да је чак и сувишан у политичком систему у коме се обрео. Напротив, све ово потенцијално може да указује на то да ми једноставно очекујемо погрешне исходе од ангажмана председника Републике, будући да меримо његов учинак у складу са неадекватно постављеним индикаторима и очекивањима која чак нису у складу са оним што овај орган јесте у позитивно правном смислу. Другим речима, уколико бисмо овај орган посматрали као независно тело, постоји могућност да бисмо дошли до сасвим различитих закључака о перформансама, значају и улози шефа државе.

Како бисмо најбоље илустровали тенденције конвергенције председничке функције и функције инокосног независног тела, упоредићемо шефа државе са најчистијим примером инокосног независног контролног органа – Заштитником грађана. Овом приликом уочавамо најмање неколико јасних сличности:²²

1. Постојање уставног статуса
2. Инокосност
3. Идентичан политички имунитет
4. Апсолутна неспојивост функције са другим јавним делатностима
5. Сличности функционалног типа
6. Висок ауторитет у сопственом делокругу рада

Са статусне стране, једине значајне разлике између ова два органа су начин њиховог избора – тачније постојање непосредних избора за председника Републике, као и могућност председничких кандидата да се кандидују за ову функцију као чланови политичке партије, али и да на својој партијској функцији остану и након евентуалног избора за председника, док је могућност партијског ангажмана потпуно искључена за Заштитника грађана.²³ Ове чињенице ипак упућују на предоминантно политички, па и партијски карактер председника Републике, што изоловано посматрано, сасвим сигурно не представља сталну карактеристику било које врсте независних тела. Председник ипак, као и Заштитник грађана има изразито одређену дужност према свим грађанима државе о чијем се јединству стара, те које представља и њихова права заступа у међународној арени.

Коначно, потребно је напоменути да су сличности између председника Републике и Заштитника грађана, као основног примера једног независног контролног органа, уочене и на нивоу самог политичког живота Србије – питање природе функције председника Републике и његово поистовећивање са независним телом је дакле изашло из оквира академске расправе пронашавши своје место у изборној кампањи за председника Републике у Србији 2017. године, и то у штабу бившег Заштитника грађана и председничког кандидата Саше Јанковића. Конкретно, Јанковић је у званичном предизборном програму – представљању председничких кандидата на Радио-телевизији Србије током интервјуа изјавио да сматра како су функције Заштитника грађана и председника Републике

22 Упореди: Урошевић Б., *Од Заштитника грађана до председника Републике: новине изборне кампање Саше Јанковића - семинарски рад*, Факултет политичких наука, Београд, 2017, стр. 9-10; Закон о Заштитнику грађана (2005); Закон о председнику Републике (2007).

23 Закон о Заштитнику грађана (2005).

публике веома сличне, те како би му ова чињеница помогла при обављању председничке функције у случају победе на изборима.²⁴

НАРОДНА БАНКА СРБИЈЕ КАО НЕЗАВИСНО РЕГУЛАТОРНО ТЕЛО

Пажљиви читалац ће до сада претпоставити у ком смеру ћемо наставити са извођењем аналогije. Наредни орган чије особине анализирамо је Народна банка Србије. Овај орган бисмо хипотетички сврстали у ред независних регулаторних тела, уколико се покаже да поседује одговарајуће особине ове категорије независних тела. У вези са претходним, потребно је одредити шта би могло да квалификује Народну банку као независно регулаторно тело. Према Томићу и Јованчићу „регулаторне агенције представљају „тврди” (хард) механизам, који се истовремено налази на „сигурној дистанци” од политичких тела“.²⁵ За Томића и Јованчића, независна регулаторна тела представљају средњи пут између саморегулације која би представљала потпуно тржишни принцип и етатистичке регулације коју би спроводила министарства и други органи управе у ужем смислу.²⁶ Приликом анализе Народне банке, потребно је узети у обзир и потенцијале за испуњавање додатних критеријума који се односе на независна регулаторна тела, као посебну подврсту шире групације независних тела.

Могућност сврставања Народне банке Србије у независна тела у одређеном делу увидео је Орловић,²⁷ иако се он у свом тексту оградио од даље анализе овог органа усредсредивши се на друга независна тела. Такође, Вујачић у свом одређењу независних тела оставља довољно слободног простора за укључивање Народне банке у понуђену теоријску концепцију.²⁸

Пре свега, уставни статус који ужива Народна банка Србије гарантује да је реч о органу који је од изузетног значаја за политички систем Србије.²⁹ Простим прегледом делова Устава може се закључити да је Народна банка обрађена у засебном делу устава, сасвим одвојено од одељака који се баве извршном, законодав-

24 “Представљање председничких кандидата на РТС”: (<https://www.youtube.com/user/RTSSajtZvanicniKanal/search?query=predstavljanje+kandidata> - приступљено 12. 9. 2017)

25 Томић С., Јованчић А., *op. cit.*, стр. 27.

26 *Ibid.*

27 Орловић С., *op. cit.*, стр. 233.

28 Вујачић И., «Однос парламента и самосталних контролних тела», у: *Искушења парламентаризма*, (ур. Славиша Орловић), Фондација Фридрих Еберт/Центар за демократију Факултета политичких наука, Београд, 2013, стр. 47-57.

29 Устав Републике Србије (2006).

ном или судском граном власти. Како би било подједнако тешко сврстати Народну банку у неки од облика државне управе, већ се јављају индиције да би могло бити речи о независном телу. Међутим, у политичком систему егзистира и министарство финансија, класични орган управе у ужем смислу, који такође поседује ингеренције из сличних области као и Народна банка Србије. Уколико бисмо доказали суштинску организациону или функционалну повезаност између ова два органа, то би аутоматски значило да је неки од неопходних критеријума независних тела сасвим сигурно био нарушен – постојање независне функције или функционално-организациона независност од извршне власти. У овом контексту, потребно је нагласити да постоји позитивно правна одредба која може довести у питање независност Народне банке од Владе Републике Србије: „Народна банка Србије, не доводећи у питање остваривање циљева из ст. 1. и 2. овог члана, подржаће спровођење економске политике Владе Републике Србије (у даљем тексту: Влада), послујући у складу с начелима тржишне привреде.“³⁰ Уколико је тачно да је циљ Народне банке да подржава спровођење економске политике коју диктира егзекутива, тешко је да може бити речи о потпуној независности, будући да би се у том случају свака потенцијална, па чак и волунтаристичка промена финансијске политике од стране органа извршне власти по правилу повлачила измену политике цена и финансијске политике коју води Народна банка. Међутим, сматрамо да су истим законом прописани услови који спречавају овакав вид аквизиције независне политике Народне банке од стране егзекутиве, као и да друге законске одредбе сведоче не само о њеној независности од извршне власти, већ и о постојању конкретног својства независне регулације, али и високог степена професионалног ауторитета и самосталности. Спорном ставу члана 3 Закона који смо претходно цитирали претходе два става, од којих сваки представља реализацију једног од заштитних механизма против директног мешања извршне власти, и то кроз приоритетизацију циљева Народне банке, која спровођење економске политике Владе ставља на последње место. Другим речима, Народна банка ће се економском политиком Владе бавити само ако је то у складу са њеним основним циљевима – одржањем стабилности цена, као и консолидацијом финансијског система.³¹ Ове одредбе су додатно појачане кроз други члан Закона који експлицитно налаже да „Народна банка Србије, органи Народне банке Србије и чланови ових органа у

30 Закон о Народној банци Србије (2003).

31 Ibid.

обављању својих функција не примају нити траже упутства од државних органа и организација, као ни од других лица³². Имајући у виду ове одредбе, ипак се стиче утисак да је Народна банка довољно независна како би се могла разматрати као независно тело у контексту критеријума задатих у овој анализи.

Такође, о апликабилности концепције независних тела у случају Народне банке сведоче и други моменти. На пример, као и у случају других независних тела, исходиште одговорности Народне банке лежи управо у Народној скупштини Републике Србије, будући да она „подлеже надзору Народне скупштине и њој је одговорна за свој рад“³³. Стога можемо закључити да део преклапања улоге Народне банке са функцијом егzekутиве пре може да се припише функцији независне регулације која по својој природи преузима уређивање извесне области за коју јесте или је било надлежно министарство или други „традиционални“ орган државне управе, а далеко мање постојању било какве врсте командне одговорности или зависности Народне банке од Владе Републике Србије.

Коначно, сам Закон предвиђа следеће: „Народна банка Србије је самостална и независна у обављању функција утврђених овим и другим законом“³⁴, из чега се може извести закључак да она не само да располаже независношћу у организационом погледу, већ и да у свом делокругу рада располаже снажном независном регулаторном функцијом која је практично одговорна за регулацију целокупне државне монетарне и девизне политике. Изузев тога, Народној банци се не може одузети полагање права и на извршан степен контролне функције чија је природа такође независна. Поред опсежне регулације, ово независно тело такође „врши контролу бонитета и законитости пословања банака“³⁵ као и друге контролне функције.

Чињеница која Народну банку Србије помера у гранично поље када је реч о независним телима је свакако њено понашање у својству банке – пословање на отвореном и слободном тржишту које не може произвести унапред познате исходе. Такође, могуће је у питање довести и суштину политичке независности ове институције. Међутим, правила за избор гувернера и вицегувернера Народне банке углавном кореспондирају са инструментима избора независних тела попут Заштитника грађана или Повереника за информације од јавног значаја и њихових заменика. Са друге стране, када је реч о осталим врстама пословања Народне банке, стално је присутно огра-

32 Ibid.

33 Ibid.

34 Ibid.

35 Ibid.

ничење да ово пословање мора бити обављено „не угрожавајући притом самосталност и независност“³⁶ тела о коме је реч.

УСТАВНИ СУД – НАЈВИШИ НЕЗАВИСНИ КОНТРОЛНИ ОРГАН?

Пре свега, усредсредићемо се на најочигледнију препреку приликом анализе Уставног суда као независног тела – овај орган чак у свом називу садржи именицу „суд“, па није потребно ићи далеко како би се закључило да је разложно исти посматрати као део јудикатуре. Нужно је најпре утврдити његов статус у организационом смислу, како бисмо увидели да ли уопште постоји простор за даље испитивање присуства својстава независног тела. На самом почетку разматрања овог случаја, повућићемо аналогију са анализом председника Републике као потенцијално независног тела. Налик тој ситуацији, и у случају Уставног суда је реч о органу за који се по аутоматизму претпоставља да представља не само изданак судске власти, већ вероватно и највишу и најреномиранију инстанцу ове гране власти. Међутим, иако је овакво стање, као у случају председника Републике, чињеница правног система и политичког живота у многим државама, то не мора нужно представљати доказ да је тако и у политичком систему Републике Србије.

Поново зато почињемо са негативним одређењем, овог пута Уставног суда, дакле са утврђивањем онога што овај орган није. Најпре, анализом позитивно правних прописа утврђујемо да Уставни суд заправо уопште не представља део судске власти у Републици Србији: „Судска власт у Републици Србији припада судовима опште и посебне надлежности.“³⁷ При томе, Закон о уређењу судова (2007) и појединачно наводи све типове судова који учествују у вршењу судске власти – то су основни судови, виши судови, апелациони судови и Врховни касациони суд, као и привредни судови, Привредни апелациони суд, прекршајни судови, Прекршајни апелациони суд и Управни суд.³⁸ Како не би дошло до забуне, Уставни суд се не посматра као нека врста највишег суда и контролора осталих судова у систему јудикатуре, Закон је и овде јасан: „Врховни касациони суд је највиши суд у Републици Србији“.³⁹ Штавише, Уставни суд није поменут ни на једном месту у целокупном тексту Закона о уређењу судова. Са ове стране, закључујемо да се тешко може порећи статус

36 Ibid.

37 Закон о уређењу судова (2007).

38 Ibid.

39 Ibid.

независног тела Уставном суду позивањем на организационо јединство овог органа са судском граном власти, будући да такво јединство не представља фактичко стање у позитивно правном смислу.

Међутим, чини се да још једно својство јасно раздваја Уставни суд од независних тела – напосто овај орган врши решења у поступку који има све одлике судског поступка.⁴⁰ На овом месту ћемо се позвати на пример праксе и начина рада Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности (у даљем тексту Повереник). Наиме, овај независни контролни орган, коме практично ниједан аутор у релевантној академској литератури, нити у литератури везаној за практичне политике не оспорава статус независног тела,⁴¹ такође има занимљив модус операнди спровођења своје независне контролне улоге – он се, након уложене жалбе странке на првостепено решење донето у управном поступку јавља као другостепени орган у овом управном поступку, са свим ингеренцијама и могућностима којима би другостепени управни орган у овој ситуацији и располагао. Конкретно, када је реч о захтеву за приступ информацијама од јавног значаја, „у случају да орган јавне власти решењем одбије захтев тражиоца, односно не одговори у року...тражилац може изјавити жалбу Поверенику“.⁴² Такође, потребно је напоменути и да је решење које доноси Повереник за орган обавезујуће, коначно и извршно, као и да Влада гарантује за његово извршење.⁴³ Укратко, Повереник испољава све карактеристике класичног органа управе у ужем смислу приликом обављања своје контролне функције. Међутим, никоме од поменутих аутора није било интуитивно сврставање Повереника у ред органа државне или јавне управе. Претпостављамо да је то резултат експлицитног или имплицитног одређивања за функционални или други критеријум као одлучујући критеријум приликом класификације независних тела и независних контролних органа. Независно од побуда, чињеница је да се у случају Повереника у свим анализама потпуно занемарује чињеница да се он понаша као орган управе приликом свог поступања у корист других фактора који су одређујући да се овом органу надене епитет независног контролора. Након овог примера, нужно се намеће следеће питање: ако у случају Повереника начин вођења поступка који у потпуности следи образац управног поступка није релевантан критеријум за одређивање овог органа

40 Ibid.

41 Миленковић Д., *op. cit.*, 2010; Миленковић Д., *op. cit.*, 2013; Орловић, *op. cit.*; Тепавац, *op. cit.*

42 Миленковић Д., *op. cit.*, 2013, стр. 270.

43 Миленковић Д., *op. cit.*, 2013, стр. 272.

као органа управе, зашто би чињеница да Уставни суд води судски поступак била кључна премиса за извођење закључка о Уставном суду као интегралном делу судске власти у Републици Србији?

Најзад, уколико је тачно да је Уставни суд део јудикатуре и да представља суд као и сваки други, уз изузетак посебног статуса и специфичне намене, очекивали бисмо сасвим разложно да исти тај суд доноси и пресуде које представљају стандардни правни акт којим се материјализује функција судске власти. Међутим, члан 44. Закона јасно налаже да „Уставни суд доноси одлуке, решења и закључке“⁴⁴, те се овим уједно и закључује листа правних аката које овај орган доноси. У овом стадијуму анализе већ постаје сасвим оправдано запитати се да ли се орган који уопште ни не доноси пресуде заиста може назвати судом било које врсте? Коначно, у самом Уставу је записано: „Уставни суд је самосталан и независан државни орган који штити уставност и законитост и људска и мањинска права и слободе“⁴⁵ па се тиме оправдано поставља претпоставка о Уставном суду који је ближи независном телу него делу судске гране власти.

Са друге стране, Уставни суд испуњава низ критеријума које смо одредили као релевантне за констатовање постојања својства независног тела. Најпре, јасно је да Уставни суд представља орган потпуно независан од извршне гране власти у смислу делатности, али и у погледу финансирања. Тако овај орган сам предлаже средства неопходна за свој рад у буџету Републике Србије, а додатно, подвлачи се и да „Уставни суд самостално располаже средствима буџета Уставног суда“⁴⁶. Надаље, јасно је да Уставни суд ужива висок степен професионалног ауторитета, аутономије и самосталности. Ово се огледа како у статусу органа као целине, тако и у статусу судија Уставног суда којима се предвиђају гаранције независности кроз различите форме, укључујући овде чак и њихову зараду: „Плата судије Уставног суда...представља једну од гаранција његове независности у заштити уставности и законитости и људских и мањинских права и слобода.“⁴⁷ Ништа мање важан моменат овог члана Закона је и чињеница да његов потоњи део директно упућује на значај ове институције у заштити људских права и слобода, што је карактеристика која се често приписује управно независним телима, или тачније, независним контролним органима.⁴⁸

44 Закон о Уставном суду (2007).

45 Устав Републике Србије (2006).

46 Закон о Уставном суду (2007).

47 Ibid.

48 Тепавац, *op. cit.*

Можда и најзначајније својство које указује на постојање независне контролне улоге коју обавља Уставни суд представља његова надлежност да делује проактивно и да по сопственој иницијативи покрене поступак уставне контроле: „Поступак за оцену уставности или законитости Уставни суд може да покрене самостално, на основу одлуке коју доноси двотрећинском већином гласова свих судија“.⁴⁹ У погледу организационе самосталности, јасно је да Уставни суд није део другог органа, а нарочито не органа државне управе, као и да ужива високу организациону самосталност и у поређењу са судовима који су део судске власти у Републици Србији. На Уставни суд Врховни касациони суд утиче искључиво као предлагач једне трећине судија Уставног суда, међутим и у оквиру самог избора, као и након избора, највише ингеренције и евентуалну улогу контроле врши Народна скупштина, што је у складу са праксом код свих независних тела. Тако, на пример „О престанку дужности судије, на захтев овлашћених предлагача за избор, односно именовање за избор судије Уставног суда, одлучује Народна Скупштина“, што би било еквивалентно начину на који се успоставља однос између парламента и других независних контролних органа.

ЗАКЉУЧАК

Као што је на почетку разматрања напоменуто, јасно је да се ради о испитивању органа који се могу означити као гранични случајеви, те да се они највероватније неће идеално уклопити у аналитички модел независног тела који смо одабрали. Упркос томе, сваки од анализираних органа је у мањој или већој, али свакако значајној мери показао одлике које спадају у стандардне карактеристике независних тела. При томе, могуће је издвојити и изванредан скуп карактеристика независних тела које су заједничке за сва три посматрана органа, од којих су најзначајнији независност од извршне власти, постојање успостављеног система одговорности ових тела Народној скупштини, испољавање једне или више независних функција карактеристичних за независна тела, као и постојање високог нивоа професионалног ауторитета и независности у вршењу свог делокруга рада. Када је реч о постављеним критеријумима за одређивање независног тела, у овом тренутку бисмо могли закључити да анализирани органи испуњавају све услове да буду названи независним телима, па и више од тога, да представљају готово идеална отелотворења независних контролних, саветодавних и регулаторних функција или њихових комбинација. Међутим, овакав закључак

⁴⁹ Закон о Уставном суду (2007).

би био преурањен, будући да не рачуна са значајним одступањима од уобичајених стандарда независних тела која је могуће уочити код посматраних органа. Другим речима – граничним случајевима их не чини мањак сличности са другим независним телима, већ ипак сличности са другим органима које је могуће сврстати у неку од осталих категорија државних органа – најочигледније у судску или извршну грану власти. Коначно, снажан аргумент који даје тежину тези о представљању председника Републике, Уставног суда и Народне банке Србије као независних тела посебне врсте (чисто контролног, контролно-саветодавног и регулаторног) јесте тај да их је у најмању руку подједнако тешко, а како смо показали, често и доста теже сврстати у било коју другу врсту државних органа. Чак и ако прихватимо као тачно да не одговарају идеално концепцији независних контролора, саветодаваца или регулатора, уколико у компаративном погледу имају више сличности и заједничких карактеристика са независним телима него било којом другом врстом државних органа, нужно је претпоставити да независна тела морају бити кровна категорија у оквиру које је потребно промишљати и вредновати улогу председника Републике, Уставног суда и Народне банке Србије. Стога закључујемо да је од велике користи, како за научну анализу тако и за политичку праксу, анализирати структуру и учинак ових органа и у њиховом контексту граничних припадника породици независних тела.

Литература

Буцак, Г., «Институција председника Републике у актуелном уставном систему Републике Србије», у: Србија: противречности политичког система, (ур. Живојин Ђурић и Милан Јовановић), Институт за политичке студије, Београд, 2011.

Динић, Милена, «Извештаји независних државних органа: Значај и ефекти», у: Парламент и демократија, (ур. Зоран Стојиљковић, Јелена Лончар и Душан Спасојевић), Факултет политичких наука, Београд, 2015.

Миленковић, Д., Јавна управа: одабране теме, Факултет политичких наука, Београд, 2013.

Миленковић, Д., «Настанак, развој и проблеми контролних тела у Србији после 5. октобра», у: Развој демократских установа у Србији: Десет година после, (ур. Душан Павловић), Фондација Хајнрих Бел/Факултет политичких наука, Београд, 2010.

Орловић, С., «Независна тела: четврта грана власти или контролор власти», у: Савремена држава: структура и социјалне функције, (ур. Вукашин Павловић и Зоран Стојиљковић), Фондација Конрад Аденауер/Центар за демократију Факултета политичких наука, Београд, 2010.

Павловић, Д., Станојевић, И., «Председник Републике, институционални дизајн и политички фелери», у: Развој демократских установа у Србији: Десет година после, (ур. Душан Павловић), Фондација Хајнрих Бел/Факултет политичких наука, Београд, 2010.

Радиновић, Д., Омбудсман и извршна власт: институција омбудсмана на почетку XXI вијека, Службени гласник/Савет за државну управу Владе Републике Србије, Београд, 2001.

Тепавац, Тара, Живо слово на папиру: Независни органи у процесу ревизије Устава, Истраживачки форум Европског покрета у Србији, Београд, 2017.

Томић, С., Јованчић, А., ‘Настанак и независност регулаторних тела у Србији: Домаће или екстерне детерминанте?’, Политичке перспективе, Факултет политичких наука Универзитета у Београду - Факултет политичких знаности Свеучилишта у Загребу, Београд, 2/2012.

Урошевић, Б., ‘Контролна функција Народне скупштине и независна државна тела – унапређење капацитета или четврта власт?’, у: Парламент и демократија, (ур. Зоран Стојиљковић, Јелена Лончар и Душан Спасојевић), Факултет политичких наука, Београд, 2015.

Урошевић, Б., Институционализација независних контролних органа као агенс консолидације демократије у Републици Србији након 2000. године – мастер рад, Факултет политичких наука, Београд, 2017.

Урошевић Б., Од Заштитника грађана до председника Републике: новине изборне кампање Саше Јанковића - семинарски рад, Факултет политичких наука, Београд, 2017.

Вујачић И., «Однос парламента и самосталних контролних тела», у: Искушења парламентаризма, (ур. Славиша Орловић), Фондација Фридрих Еберт/Центар за демократију Факултета политичких наука, Београд, 2013.

Правни извори

Устав Републике Србије (2006) Београд, Службени гласник РС, бр. 98/2006.

Закон о Заштитнику грађана (2007) Београд, Службени гласник РС, бр. 54/2007.

Закон о председнику Републике (2007) Београд, Службени гласник РС, бр. 111/2007.

Закон о уређењу судова (2008) Београд, Службени гласник РС, бр. 116/2008.

Закон о Народној банци Србије (2003) Београд, Службени гласник РС, бр. 72/2003.

Закон о Уставном суду (2007) Београд, Службени гласник РС, бр. 109/2007.

Теокаревић Ј., «Из личног угла – спољна политика у полупредседничким системима: добро је имати две главе», Време, Београд, 25. октобар, 2007.

Интернет извори

Представљање председничких кандидата на РТС: (<https://www.youtube.com/user/RTSSajtZvanicniKanal/search?query=predstavljanje+kandidata> – приступљено 12. 9. 2017)

Bogdan Urošević, M.A.

PRESIDENT OF THE REPUBLIC,
CONSTITUTIONAL COURT AND NATIONAL
BANK OF SERBIA AS A INDEPENDENT
BODY – BORDERS AND SCOPE OF THE
CONCEPT OF INDEPENDENT BODY

Summary

This paper primarily aims to problematize existing definitions of independent bodies and independent control authorities, as well as to examine the range and limitations of conceptions currently in use for the purposes of denominating independent control institutions. Since it is postulated that the way in which political scholars and policy-makers in Serbia think and define the category of independent bodies has a direct effect on the manner in which these bodies will be treated in political practice, as well as on the position they will take in the political system of Serbia, this paper has both theoretical and practical relevance. The analysis is based upon one of possible independent bodies' classification and explanatory models. From there, the examination of three individual state bodies representing borderline cases with regard to chosen classification criteria is conducted. The President of the Republic, the Constitutional Court of the Republic of Serbia and the National Bank of Serbia are those three bodies that are subjected to detailed analyses, while the occasional insights in the status, performance and functioning of other state bodies that are widely considered control bodies are provided in the service of establishing relevant comparison and analogy. The analysis underlines the significance of adequate understanding of the role and function of independent bodies for the preservation of separation of political powers, the rule of law and democratic consolidation in Serbia.

Keywords: Independent Control Bodies, Separation of Powers, President of Republic, Constitutional Court of the Republic of Serbia, National Bank of Serbia
