



# **ANALIZA IZVEŠTAJA NEZAVISNIH INSTITUCIJA I NJIHOVIH PREPORUKA ZA 2019. GODINU**

**CRTA:**



## **ANALIZA IZVEŠTAJA NEZAVISNIH INSTITUCIJA I NJIHOVIH PREPORUKA ZA 2019. GODINU**

---

- Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podatka o ličnosti
- Poverenik za zaštitu ravnopravnosti
- Zaštitnik građana i
- Agencija za sprečavanje korupcije

## Sadržaj

---

|  |    |
|--|----|
| Kontekst   | 5  |
| Obaveza podnošenja godišnjih izveštaja   | 6  |
| Praksa objavljivanja godišnjih izveštaja i podnošenja Narodnoj skupštini   | 8  |
| Kvalitet i značaj izveštaja nezavisnih institucija   | 10 |
| Kvalitet i vrsta predstavljenih podataka u izveštajima   | 17 |
| Analiza sadržine preporuka iz godišnjih izveštaja  | 21 |
| Sveobuhvatnost i relevantnost preporuka  | 21 |
| Tretiranje tema koje su značajne za društvo i efikasnost i delotvornost mera predloženih u izveštajima                   | 25 |
| Medijsko izveštavanje o izveštajima nezavisnih institucija   | 27 |
| Pregled zakonske regulative i prakse razmatranja izveštaja nezavisnih institucija  | 28 |
| Analiza postupanja Narodne skupštine po izveštajima nezavisnih institucija   | 29 |
| Odgovor organa javne vlasti na preporuke iz izveštaja nezavisnih institucija   | 32 |
| Prepreke za efikasan nadzor nezavisnih institucija   | 33 |
| Preporuke za jačanje efekata izveštaja nezavisnih institucija  | 34 |
| Preporuke nezavisnim institucijama za povećanje efikasnosti njihove nadzorne uloge                                       | 34 |
| Preporuke za Narodnu skupštinu i odbore koji razmatraju izveštaje nezavisnih institucija                                 | 34 |
| Preporuke za izmenu zakonske regulative kako bi se osigurala bolja primena preporuka iz izveštaja nezavisnih institucija | 34 |

## KONTEKST

---

Nezavisne institucije koje su predmet razmatranja ovog Izveštaja preuzete su u pravni sistem Srbije iz zemalja tzv. stabilne demokratije. Prvi korak ka njihovom uvođenju bio je normiranje njihove: pravne prirode, uloge, misije i načina rada. To je učinjeno tako da se on u Srbiji, izuzev manjih odstupanja, ne razlikuje bitnije od bilo kog pravnog okvira za rad tih institucija u zemljama EU. Zbog toga zakoni kojima su one uvedene u naš pravni sistem ne mogu biti krivi za činjenicu da su navedene nezavisne institucije svakim danom sve dalje od svog uzora i izvora. Naprotiv, svakog dana je sve očiglednije da glavni razlog takvog stanja ne treba tražiti u propisima već da je glavni problem u njihovoj (ne)primeni.

A uzrok (ne)primenjivanja može se naći već u samom postupku izbora osoba koje se nalaze na čelu nezavisnih institucija. Step en njihove politizacije najbolje ilustruju odgovori na pitanja ko su ovlašćeni predlagači kandidata koji će rukovoditi nezavisnim institucijama (poslaničke grupe i politički subjekti), zašto se za njihov izbor ne raspisuju javni pozivi, kao i zašto ne postoji javno sučeljavanje više kandidata. Sve nakon toga su samo posledice opisanog postupka. Dodatni problem predstavlja činjenica da je tradicionalni odnos snaga između Parlamenta i Vlade kod nas doživeo inverziju. U situaciji kada su narodni poslanici i Parlament u službi Vlade i gaje prema njoj snishodljiv odnos, teško je očekivati da će odnos nezavisnih institucija prema Vladi biti drugačiji. I nalazi izveštaja to jasno potvrđuju. Oni obiluju statističkim podacima koji ne govore ništa ili ne pokazuju ono što bi trebalo. Osim toga, ne postoji pouzdan a jednostavan način da se oni i provere, jer bi to zahtevalo praktično paralelan rad u senci velikog broja ljudi, na osnovu dokumenata koje bi trebalo pribaviti od nezavisnih institucija. Jedino što je vidljivo jeste (ne)-postupanje po službenoj dužnosti u slučajevima koji izazivaju veliku pažnju javnosti ili koji su od strateškog značaja za razvoj društva. U nalazima izveštaja se mogu naći samo slučajevi koji predstavljaju ikebanu i treba da pokažu da se nešto ipak radi, a da kontrolna funkcija nije odumrla. Jednostavnim upoređivanjem medijskih napisa i nalaza iz izveštaja može se doći u situaciju paralelnih svetova, između kojih ne postoji ni minimalna veza. A zbog napred opisanog odnosa između Parlamenta – nezavisnih institucija – Vlade, njihovi rukovodioci mogu biti sigurni da zbog toga neće pretrpeti kritiku u Parlamentu niti da će zbog toga biti pozvani na odgovornost.

*Modus operandi* (ne)primenjivanja se razlikuje u zavisnosti od posebnosti svake od navedenih institucija. Može se reći da je obim (ne)primenjivanja najmanje uočljiv kod Poverenika za slobodan pristup informacijama od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti. Jedan od razloga svakako jeste činjenica da su pravila za njegovo postupanje najrigidnija – reč je o posebnoj vrsti upravnog postupka i svako neprimenjivanje može se lako uočiti i još lakše sankcionisati. Drugi razlog se može kriti u činjenici da Poverenik ima relativno lagodan položaj, jer njegovo postupanje ne znači da će pravo građana zaista biti ostvareno ili zaštićeno, budući da to neposredno zavisi od postupanja Vlade koja je isključivo nadležna za njegovo prinudno sprovođenje. Stiče se utisak da je pristup Agencije malo drugačiji. Zatvaranje očiju pred brojnim aferama može biti zasnovano na činjenici da kritika njenog rada nije novost koja će pobuditi pažnju. Kada odsustvo proaktivnog pristupa nije dovoljno delotvorna prepreka zbog aktivizma i inicijativa građana i organizacija civilnog društva, alternativni način je tzv. zamaranje materijala koji znači prebacivanje loptice na suprotnu stranu koja treba da odluči da li će se izložiti riziku da prava ostvaruje i štiti osporavanjem akata Agencije putem pokretanja sudskog postupka. Na kraju, ono što bi trebalo da bude prednost Zaštitnika građana i Poverenika za zaštitu ravnopravnosti – fleksibilna pravila postupanja, u praksi se pokazalo kao najveća slabost. Prazan prostor (nepostojanje rokova za postupanje, postupak koji nema odlike upravnog, odsustvo zahteva da se mora doneti kakav-takav upravni akt) popunjen je podacima koji ne odslikavaju prave i stvarne probleme s kojima se građani Srbije suočavaju.

---

# OBAVEZA PODNOŠENJA GODIŠNJIH IZVEŠTAJA

*Iako to može iznenaditi mnoge, čak i one kojima je tema veoma bliska, analiza i upoređivanje izveštaja nezavisnih institucija već na samom početku jasno pokazuje da između njih postoje neke, ne samo jezičke (formalne) već mnogo značajnije, suštinske razlike.*

Možda najbolju ilustraciju goreiznetog zapažanja predstavljaju obaveza **Poverenika za slobodan pristup informacijama od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti** da podnese dva godišnja izveštaja – jedan na osnovu Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja i drugi na osnovu Zakona o zaštiti podataka o ličnosti.

Godišnji izveštaj Poverenika, prema odredbama **Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja**, treba da sadrži:

1. podatke o radnjama preduzetim od strane organa vlasti u primeni ovog zakona (**Izveštaj o radu organa javne vlasti**), kao i
2. podatke o radnjama i izdacima Poverenika (**Izveštaj o radu**).<sup>1</sup>

Kada je reč o podnošenju drugog izveštaja, sam **Zakon o zaštiti podataka o ličnosti** sadrži upućujuću normu koja precizira da se, između ostalog: *Na [...] podnošenje izveštaja, primenjuju odredbe zakona kojim se uređuje slobodan pristup informacijama od javnog značaja, ako ovim zakonom nije drugačije određeno.*<sup>2</sup> Ukoliko bi se analizirala samo navedena norma, veoma lako bi se moglo doći u zabludu da razlike između dva izveštaja ne postoje. Međutim, zakonodavac je iskoristio mogućnost da neke stvari drugačije odredi i propisao je jednu suštinsku razliku. Naime, saglasno jednoj drugoj normi, drugi godišnji izveštaj Poverenika treba da ima jedan element manje. Preciznije, on u sebi treba da sadrži samo:

1. podatke o aktivnostima Poverenika, kao i podatke o vrstama povreda zakona i merama koje su preduzete u vezi s tim povredama (**izveštaj o radu**).<sup>3</sup>

Slično prethodnom, i izveštaj **Poverenika za zaštitu ravnopravnosti** treba da sadrži više elemenata. Tako godišnji izveštaj Poverenika:

- mora da sadrži ocenu rada organa javne vlasti, pružalaca usluga i drugih lica, uočene propuste i preporuke za njihovo otklanjanje (**Izveštaj o stanju u oblasti zaštite ravnopravnosti**), a
- može da sadrži i navode o sprovođenju zakona i drugih propisa, odnosno o potrebi donošenja ili izmene propisa radi sprovođenja i unapređivanja zaštite od diskriminacije.<sup>4</sup>

Međutim, strogo formalnopravno posmatrano prema slovu zakona, ovaj izveštaj ne bi trebalo, suprotno očekivanjima, da sadrži element koji sadrže izveštaji drugih nezavisnih institucija – (**Izveštaj o radu**).

Ni Izveštaj **Zaštitnika građana** ne bi trebalo da se bitnije razlikuje od prethodno prikazanih. On u sebi treba da sadrži nekoliko elemenata:

1. podatke o aktivnostima u prethodnoj godini (**Izveštaj o radu**),
2. podatke o uočenim nedostacima u radu organa uprave (**Izveštaj o stanju ljudskih prava**), kao i
3. predloge za poboljšanje položaja građana u odnosu na organe uprave.<sup>5</sup>

Slično Povereniku za slobodan pristup informacijama od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, i **Agencija za sprečavanje korupcije** je dužna da podnese dva izveštaja: Izveštaj o radu i Izveštaj o sprovođenju strateških dokumenata. Izvesna razlika ipak postoji jer, za razliku od Poverenika čija obaveze dvostrukog izveštavanja proističu iz dva različita zakona, u ovom slučaju dvostruko izveštavanje je obaveza propisana jednim zakonom – Zakonom o sprečavanju korupcije.

Redovan godišnji izveštaj Agencije za sprečavanje korupcije treba da sadrži samo:

- podatke o radu (**Izveštaj o radu**).<sup>6</sup>

1 Član 36. Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja

2 Član 73. Zakona o zaštiti podataka o ličnosti

3 Ibid, član 81.

4 Član 48. Zakon o zabrani diskriminacije

5 Član 33. Zakona o Zaštitniku građana

6 Član 39. Zakona o sprečavanju korupcije

Pored njega, Agencija je obavezna da sačini i Izveštaj o sprovođenju strateških dokumenata. Taj izveštaj treba da sadrži:

- podatke o sprovođenju strateških dokumenata (**Izveštaj o stanju**),
  - preporuke odgovornim subjektima kako da otklone propuste u sprovođenju strateških dokumenata i
  - inicijative za izmene i dopune strateških dokumenata.<sup>7</sup>
- 

---

<sup>7</sup> Ibid, član 38.

# PRAKSA OBJAVLJIVANJA GODIŠNJIH IZVEŠTAJA I PODNOŠENJA NARODNOJ SKUPŠTINI<sup>8</sup>

*Podnošenje izveštaja Narodnoj skupštini je tema u vezi s kojom se može konstatovati svojevrsan apsurd. Ona je zajednička obaveza svih nezavisnih institucija, njihova opšta karakteristika. Istovremeno, reč je o pitanju kod koga su takođe primetne ne tako male razlike, kako na normativnom tako i na praktičnom nivou.*

Saglasno Zakonu o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja **Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti**: *U roku od tri meseca od okončanja fiskalne godine, [...] podnosi Narodnoj skupštini godišnji izveštaj.* U pogledu ove obaveze Zakon o zaštiti podataka o ličnosti ne sadrži posebnu odredbu. To praktično znači da, saglasno upućujućoj normi da se u svemu ostalom ima primeniti zakon koji reguliše oblast slobodnog pristupa informacijama od javnog značaja, napred navedeni rok važi i za podnošenje izveštaja na čije je dostavljanje Poverenik obavezan tim zakonom. Ipak, čudno je i ostaje nejasno zašto se zakonodavac opredelio za ovakvu nomotehniku s obzirom na to da nije reč o zakonu koji pripada setu tzv. finansijskih zakona. Tim pre što se fiskalna godina u Srbiji poklapa s kalendarskom godinom i traje od 1. januara do 31. decembra.<sup>9</sup> Kada se to ima u vidu, pomenuta odredba konkretno znači da je Poverenik dužan da svoj godišnji izveštaj za prethodnu godinu dostavi Narodnoj skupštini najkasnije do 1. aprila tekuće godine.

Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti dostavio je Narodnoj skupštini svoj godišnji izveštaj, pod zvaničnim nazivom: „Izveštaj o sprovođenju Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja i Zakona o zaštiti podataka o ličnosti za 2019. godinu, 23. marta 2020. godine”.<sup>10</sup> Na taj način Poverenik je ispunio svoju obavezu u propisanom roku i postupio u skladu sa zakonom. S obzirom na to da je datum na propratnom pismu, uz koje je navedeni izveštaj dostavljen Narodnoj skupštini, identičan s datumom pod kojim su oni zavedeni u rubrici prijemnog pečata Narodne skupštine, kao i njegov izgled na zvaničnoj internet stranici Narodne skupštine (na njemu se vide rupe za spiralno korićenje dokumenta na bočnim stranicama) može se s velikom sigurnošću konstatovati da je Izveštaj dostavljen pisarnici Narodne skupštine preko kurira.

Zakon o zabrani diskriminacije **ne sadrži odredbu koja propisuje poseban rok** za dostavljanje godišnjeg izveštaja Narodnoj skupštini. S jedne strane, takav pristup može da olakša rad **Poverenika za zaštitu ravnopravnosti** koji nije omeđen krutim i matematički postavljenim rokovima. Međutim, na taj način Povereniku se istovremeno i otežava rad, tačnije stavlja mu se na pleća dodatni teret tj. obaveza da sam odredi koji je to period za koji će analizirati podatke i napisati izveštaj, odnosno u kom roku će ga dostaviti Narodnoj skupštini. Pored toga, time se stvara mogućnost da upoređivanje podataka i stanja bude otežano u slučaju da postoji veliko odstupanje između tako određenih rokova tokom dužeg perioda.

Poverenik za zaštitu ravnopravnosti dostavio je Narodnoj skupštini svoj godišnji izveštaj, pod zvaničnim nazivom: „Redovan godišnji izveštaj Poverenika za zaštitu ravnopravnosti za 2019. godinu”, 13. marta 2020. godine.<sup>11</sup> Na taj način i ovaj Poverenik je ispunio svoju obavezu propisanu Zakonom. Situacija s datumima je slična kao u prethodno opisanom slučaju, jer se na propratnom pismu, uz koje je navedeni izveštaj dostavljen Narodnoj skupštini, nalazi datum identičan datumu pod kojim su oni zavedeni u rubrici prijemnog pečata Narodne skupštine. Zbog toga se i u ovom slučaju može s velikom sigurnošću konstatovati da je izveštaj dostavljen pisarnici Narodne skupštine preko kurira.

Zakon o **Zaštitniku građana** izričito propisuje da: *Zaštitnik građana podnosi Narodnoj skupštini redovan godišnji izveštaj [...] najkasnije do 15. marta naredne godine i objavljuje se u 'Službenom glasniku Republike Srbije' i na internet stranici Zaštitnika građana, a dostavlja se i sredstvima javnog informisanja.*<sup>12</sup>

Zaštitnik građana je, prema javno dostupnim podacima, svoj godišnji izveštaj pod zvaničnim nazivom: „Redovan godišnji izveštaj Zaštitnika građana za 2019. godinu”, dostavio Narodnoj skupštini 17. marta 2020. godine.<sup>13</sup> Taj podatak nameće nekoliko pitanja. Pre svega, nejasno je zašto Zaštitnik građana smatra da svoju obavezu treba da izvrši tek na kraju zakonom propisanog roka ako se ima u vidu da izveštaj podnosi za prethodnu kalendarsku godinu koja se završava 31. decembra. Osim toga, navedeni podatak nas dovodi i u dilemu da li je reč o nestručnom i nesavesnom radu skupštinske službe ili je pak Zaštitnik građana izvršavanje ove zakonom propisane obaveze iskoristio za javnu demonstraciju svog shvatanja šta je to zakonito postupanje, kako se računaju rokovi i postupaju u skla-

8 Prilikom analize prakse dostavljanja izveštaja nezavisnih institucija korišćeni su podaci javno dostupni na zvaničnoj internet stranici Narodne skupštine Republike Srbije <http://www.parlament.gov.rs/%D0%B0%D0%BA%D1%82%D0%B8/%D0%B8%D0%B7%D0%B2%D0%B5%D1%88%D1%82%D0%B0%D1%98%D0%B8-%D1%83-%D1%81%D0%B0%D0%B7%D0%B8%D0%B2%D1%83-%D0%BE%D0%B4-3-D-1%98%D1%83%D0%BD%D0%B0-2016.4240.html>

9 [http://pbk.rs/wp-content/uploads/2016/10/Recnik\\_budzetskih\\_pojmova\\_PBK.pdf](http://pbk.rs/wp-content/uploads/2016/10/Recnik_budzetskih_pojmova_PBK.pdf), str. 53

10 [http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/izvestaji/2020/477\\_20%20final.pdf](http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/izvestaji/2020/477_20%20final.pdf)

11 <http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/izvestaji/2020/441-20%20final.pdf>

12 Član 33. Zakona o Zaštitniku građana

13 <http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/izvestaji/2020/454-20%20final.pdf>



du s njima, kao i odnosa prema Narodnoj skupštini kao organa koji ga bira. Naime, kada je podnošenje dokumenta vezano za rok, smatra se da je on predat u roku, ako je pre nego što je rok istekao predat onom ko je ovlašćen da ga primi. U slučaju da je dokument upućen preko pošte preporučenom pošiljkom dan predaje pošti smatra se kao dan predaje onome kome je upućen. Drugim rečima, ukoliko je Zaštitnik građana navedeni izveštaj poslao Narodnoj skupštini preporučenom poštom pre 15. marta to znači da je skupštinska služba nesavesno i nepravilno postupila prilikom zavođenja i popunjavanja prijemnog pečata. Ukoliko to nije slučaj, to može samo značiti da je Zaštitnik građana ispunio svoju zakonom propisanu obavezu ali na nezakonit način, budući da je Narodna skupština Izveštaj primila nakon proteka zakonom propisanog roka.

I Zakon o sprečavanju korupcije propisuje matematički određen rok za predaju izveštaja **Agencije za sprečavanje korupcije**. Saglasno njegovim odredbama: *Agencija podnosi godišnji izveštaj o svom radu Narodnoj skupštini, najkasnije do 31. marta tekuće godine za prethodnu godinu [...]*.<sup>14</sup>

Agencija za sprečavanje korupcije dostavila je Narodnoj skupštini svoj godišnji izveštaj, pod zvaničnim nazivom: „Izveštaj o radu Agencije za borbu protiv korupcije za 2019. godinu”, 10. aprila 2020. godine.<sup>15</sup> Zbog te činjenice, svi komentari o načinu na koji je Zaštitnik građana izvršio svoju obavezu važe i mogu se primeniti na ovaj slučaj. Ukoliko je Agencija navedeni izveštaj poslala Narodnoj skupštini preporučenom poštom pre 31. marta to znači da je skupštinska služba još jednom nesavesno i nepravilno postupila prilikom zavođenja i popunjavanja prijemnog pečata. Ipak, mora se konstatovati da je verovatnoća za tako nešto daleko manja nego u slučaju Zaštitnika građana, budući da je u ovom slučaju rok višestruko prekoračen u odnosu na kašnjenje od dva dana. Ukoliko to nije slučaj, to samo znači da je i Agencija za sprečavanje korupcije ispunila svoju zakonom propisanu obavezu, ali na nezakonit način, budući da je Narodna skupština izveštaj primila nakon proteka zakonom propisanog roka. Način na koji je Agencija ispunila ovu obavezu u sebi krije još jednu zanimljivost. Naime, u propratnom pismu uz koji je pomenuti izveštaj dostavljen Narodnoj skupštini izričito se navodi da je: *Izveštaj [...] usvojen na sednici Odbora Agencije za borbu protiv korupcije 18. marta 2020. godine*. Problem je, međutim, što navedeno propratno pismo nosi datum: 30. mart. O tome koji su razlozi uticali da između dana usvaja izveštaja do dana sastavljanja propratnog pisma protekne 12 dana može se samo nagađati na osnovu pretpostavki, bez dovoljno dokaza za donošenje nedvosmislenog zaključka. S druge strane, onda ne treba da čudi što je pomenuti izveštaj Narodnoj skupštini stigao s deset dana zakašnjenja.

---

<sup>14</sup> Član 39. Zakona o sprečavanju korupcije

<sup>15</sup> [http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/izvestaji/2020/510\\_20.pdf](http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/izvestaji/2020/510_20.pdf)

# KVALITET I ZNAČAJ IZVEŠTAJA NEZAVISNIH INSTITUCIJA

*Relevantnost izveštaja nezavisnih institucija bi trebalo da je aksiom i da proističe iz relevantnosti nezavisnih institucija. Pisanje i dostavljanje izveštaja Narodnoj skupštini treba da predstavlja krunu njihovog rada, način na koji nezavisne institucije ispunjavaju svoju: kontrolnu, preventivnu i edukativnu funkciju. Da li će i u kojoj meri ta uloga biti ostvarena ne zavisi samo od relevantnosti već je neophodno da istovremeno i zajedno s njom postoji i kvalitet tih izveštaja. Da bi imali upotrebnu vrednost za narodne poslanke, organe javne vlasti i građane navedeni izveštaji moraju sadržati tačne i potpune podatke o pojavama koje su relevantne za društvo, kao što moraju biti pisani jasnim i lako razumljivim jezikom. Suprotno tome, relevantan izveštaj bez kvaliteta, baš kao i kvalitetan izveštaj bez relevantnosti ne mogu predstavljati način na koji se ostvaruju pomenute funkcije.*

## Pregled zajedničkih poglavlja godišnjih izveštaja

Nakon detaljne analize izveštaja nezavisnih institucija može se, uslovno rečeno, zaključiti da imaju zajednički imenitelj – opštu karakteristiku u vidu istih (zajedničkih) poglavlja. Uslovno rečeno, zbog nekoliko važnih razloga, prvi razlog se ogleda u činjenici da formalnopravno gledano zajednička poglavlja imaju donekle različite nazive. Tako prvo zajedničko poglavlje **Uvod** u pomenutim izveštajima ima sledeće nazive:

- **Uvodne napomene** (Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podatka o ličnosti) i
- **Uvodna reč** (Poverenik za zaštitu ravnopravnosti, Zaštitnik građana i Agencija za sprečavanje korupcije).

Iako deluje nevažno i beznačajno, nije reč samo o jezičko-stilskim razlikama. Naprotiv, različiti nazivi poglavlja odlikavaju istovremeno i različite pristupe njihovoj sadržini. Tako bi pojam *uvod* trebalo da se odnosi na tekst koji nas uvodi u određenu oblast, materiju, pitanje. S druge strane, *uvodna reč* treba da izražava lični stav onoga ko piše o određenim pitanjima. Na kraju, napomene bi trebalo da sugerišu da je reč o uzgrednim i kratkim zapažanjima koja mogu ali se i ne moraju ticati suštine stvari. Ništa bolja situacija nije ni u pogledu druge zajedničke karakteristike **O nama**, koja se označava na različite načine:

- **Služba Poverenika i sredstva za rad** (Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podatka o ličnosti);
- **O Povereniku za zaštitu ravnopravnosti** (Poverenik za zaštitu ravnopravnosti);
- **Ljudski i materijalni resursi** (Zaštitnik građana) i
- **Agencija za borbu protiv korupcije** (Agencija za sprečavanje korupcije).

Navedeni trend nije zaobišao ni treće zajedničko poglavlje **Preporuke**, tako da ono u navedenim izveštajima ima sledeće nazive:

- **Predlozi Poverenika** (Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podatka o ličnosti);
- **Preporuke za suzbijanje diskriminacije i unapređenje ravnopravnosti** (Poverenik za zaštitu ravnopravnosti);
- **Predlozi za poboljšanje položaja [...] u odnosu na organe uprave** (Zaštitnik građana – treba dobro paziti da ne dođe do zabune, jer ovaj izveštaj sadrži potpoglavlje koje u svom nazivu ima pojam **preporuke**, ali se on odnosi na preporuke upućene pojedinačnim organima kao rezultat postupaka po pritužbama, a ne na preporuke za unapređenje stanja) i
- **Preporuke** (Agencija za sprečavanje korupcije).

Kao zajednička bi se, opet uslovno govoreći, mogla smatrati i sledeća poglavlja:

- **Stanje u oblasti**
  - **Stanje i prepreke u ostvarivanju prava** (Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podatka o ličnosti);
  - **Opis stanja u ostvarivanju i zaštiti ravnopravnosti** (Poverenik za zaštitu ravnopravnosti) i
  - **Opšta ocena poštovanja prava građana u 2019. i Ostvarivanje prava posebno ugroženih grupa** (Zaštitnik građana).

- **Pravni okvir**

- **Pravni okvir** (Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podatka o ličnosti);
- **Normativni okvir** (Poverenik za zaštitu ravnopravnosti);
- **Pravni okvir i delokrug rada Zaštitnika građana** (Zaštitnik građana) i

- **Saradnja** (Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podatka o ličnosti, Poverenik za zaštitu ravnopravnosti i Zaštitnik građana).

Uslovno govoreći, zato što ih, kao što se lako može primetiti, u svom izveštaju imaju tri od četiri nezavisne institucije. Preciznije, jedini izveštaj koji nema poglavlja posvećena tim temama je Izveštaj Agencije za sprečavanje korupcije.

Osim toga, činjenica da neka od njih, koja zaslužuju i objektivno posmatrano jesu poglavlja po svojoj sadržini, u nekim od izveštaja nisu označena kao poglavlja već npr. kao potpoglavlja u okviru nekog poglavlja, otežava upoređivanje s jedne strane i priža netačnu sliku s druge strane. Na primer, iako je nesporno da svi navedeni organi preduzimaju određeni broj aktivnosti u okviru svojih nadležnosti, poglavlje **Aktivnosti** sadrži samo Izveštaj Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podatka o ličnosti. Slično, ali ne i identično, poglavlje sadrži i Izveštaj Zaštitnika građana, koji samo za neke kategorije prava ima poglavlje: **Ostale aktivnosti u oblastima rada Zaštitnika građana**. Za druge, podjednako važne aktivnosti koje preduzima npr. u zaštiti prava ranjivih i marginalizovanih grupa, pomenuti izveštaj ne koristi pojam **aktivnosti**, iako je na osnovu sadržine vidljivo da ih preduzima, one čak nemaju ni status potpoglavlja, već su jednostavno samo tekstualno prikazane u poglavlju: **Ostvarivanje prava posebno ugroženih grupa**.

Ako bi se analiza zaustavila samo na tom nivou, veoma lako bi se moglo upasti u zamku shvatanja da Poverenik za zaštitu ravnopravnosti i Agencija za sprečavanje korupcije ne preduzimaju bilo kakve aktivnosti. Međutim, analiza sadržaja njihovih izveštaja lako demantuje takvu tvrdnju. Naime, njihove aktivnosti su prikazane u sledećim potpoglavljima:

- Praksa Poverenika za zaštitu ravnopravnosti, Predlozi za ocenu ustavnosti, Mišljenja na nacрте zakona i drugih opštih akata i Sudski postupci koja se nalaze u okviru poglavlja: **Opis stanja u ostvarivanju i zaštiti ravnopravnosti** (Poverenik za zaštitu ravnopravnosti) i
- Kontrola finansiranja političkih aktivnosti, Provera prihoda i imovine javnih funkcionera, Sprečavanje sukoba interesa u vršenju javnih funkcija, Prevencija i jačanje integriteta u okviru poglavlja: **Mehanizmi sprečavanja korupcije** i Vođenje registara i evidencija, Međunarodna saradnja, Postupanje po predstavkama građana i pristup informacijama od javnog značaja, Aktivan i odgovoran odnos prema medijima i civilnom društvu, Lobiranje, Aktivna uloga Agencije u postupku donošenja zakona i ostalih propisa, Saradnja sa drugim državnim organima, Osnaživanje društvene svesti u oblasti borbe protiv korupcije i Istraživanja i analize prikupljenih podataka u okviru poglavlja: **Osnaživanje mehanizama sprečavanja korupcije** (Agencija za sprečavanje korupcije, kod koje su aktivnosti prikazane u potpoglavljima koja odgovaraju njenom delokrugu rada i nadležnostima u posebnim oblastima).

Struktura izveštaja je takva da se, iako zajednička, pomenuta poglavlja ne nalaze na istim mestima u strukturi izveštaja, tačnije nemaju isti redni broj već samo jednak status. To očigledno i jasno odslikava različit logički pristup pisanju izveštaja, a posredno može govoriti i o rangu tj. važnosti koji im autori izveštaja pridaju. Dobru ilustraciju te konstatacije, kao i prethodne tvrdnje da postoji materija koja nije prikazana kao poglavlje iako po svojoj prirodi treba to da bude, jeste već nekoliko puta pomenuta **saradnja**. Ona zauzima sledeća mesta:

- Saradnja Poverenika (Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podatka o ličnosti, odnosno Poverenik za zaštitu ravnopravnosti);
- Međunarodna saradnja i Saradnja sa drugim državnim organima (Agencija za sprečavanje korupcije) i
- Saradnja Zaštitnika građana (Zaštitnik građana).

Na kraju, postavlja se i pitanje da li ovakvo posmatranje, kroz prizmu zajedničkih poglavlja, može da predstavlja pojednostavljeni prikaz stvari. Sadržinski, između analiziranih izveštaja postoji veći stepen sličnosti i poklapanja nego što to pokazuje upoređivanje, na osnovu formalnog kriterijuma da li postoje poglavlja koja imaju isti naziv i zauzimaju isto mesto u strukturi izveštaja.

## Analiza korisnih dodatnih poglavlja izveštaja i statističkih podataka u svetlu osnova za preporuke

Formalno gledano, Izveštaj **Poverenika za slobodan pristup informacijama od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti** sadrži jedno poglavlje koje se, nakon upoređivanja s drugim poglavljima i podacima kako ovog tako i drugih izveštaja nezavisnih institucija, može smatrati dodatnim. Ipak, ovaj izveštaj sadrži i više poglavlja i statističkih podataka koji zaista predstavljaju korak napred u odnosu na ono što predstavlja osnov koji mora postojati za pisanje preporuke.

Pre svega, reč je o potpoglavlju **2.A.3. Osnovne prepreke u ostvarivanju prava na pristup informacijama**. Nakon njegove analize, očigledno je da ovo potpoglavlje sadrži podatke, odnosno da je bilo osnov i povod za neke od preporuka Poverenika. U njemu su identifikovani problemi u ostvarivanju prava, osvetljeni i razmatrani na različitim novima i iz različitih uglova gledanja, uz navođenje konkretnih podataka kao temelja za, kasnije će se ispostaviti, neke od najvažnijih preporuka upućenih Vladi Republike Srbije. Njegov dodatni kvalitet predstavlja činjenica da su u njemu ukratko opisani i problemi iz prakse, s kojima se Poverenik suočio.

Pored njega i potpoglavlje **3.5. Aktivnosti poverenika na afirmisanju prava** predstavlja posredan i dodatni osnov za upućivanje nekih od preporuka. Ovo potpoglavlje sadrži, taksativno i hronološki navedene, podatke o obukama koje je Poverenik održao. Tako se u njemu mogu naći podaci o tome koliko obuka, kada i kome, kao i na koju temu je Poverenik održao. Ovo poglavlje predstavlja posredan osnov za preporuke, s obzirom na to da, i pored impresivnog broja obuka, postoje problemi u praktičnom ostvarivanju prava koje Poverenik štiti.

S druge strane, potpoglavlja **4.1. Saradnja sa državnim organima, organizacijama civilnog društva i poslovnim udruženjima**, kao i **4.2. Međunarodna saradnja** ne predstavljaju dodatni osnov za preporuke, ali su zaista lep i dobar primer transparentnog postupanja, kako je to već objašnjeno za prethodno potpoglavlje.

Na kraju, neposredan osnov za neke od preporuka predstavlja poglavlje **8. Pregled rešenja Poverenika donetih u 2019. godini koja nisu izvršena ili o kojima organ vlasti nije obavestio Poverenika da je postupio po nalogu iz rešenja**. Na velikom broju strana taksativno su navedena, kako imu i ime kaže, rešenja Poverenika sa osnovnim podacima o organu javne vlasti na koji se odnosi, broju predmeta, kao i o njegovoj sadržini (koja je informacija tražena, a nije dostavljena).

Formalno gledano, Izveštaj **Poverenika za zaštitu ravnopravnosti** ne sadrži poglavlje koje se, nakon upoređivanja s drugim poglavljima i podacima kako ovog tako i drugih izveštaja nezavisnih institucija, može smatrati dodatnim. Ipak, ovaj Izveštaj sadrži više poglavlja i statističkih podataka koji zaista predstavljaju korak napred u odnosu na ono što predstavlja osnov koji mora postojati za pisanje preporuke.

Uslovno rečeno, potpoglavlje **3.1. Poseban izveštaj, istraživanja i analiza Poverenika** se može smatrati dodatnim i posrednim osnovom za preporuke. Uslovno, zato što je u izvesnoj meri neobično da jedan izveštaj, ovoga puta opšti, redovni i godišnji sadrži navode drugog tematskog i posebnog izveštaja, istraživanja i upitnika istog organa. Međutim, neobično ne znači nepotrebno niti neosnovano. Na taj način u godišnji izveštaj su inkorporirani obuhvatniji, detaljniji i potpuniji opis stanja i specifikovani nalazi (npr. *potrebno nastaviti sa intenzivnim kampanjama i edukacijama aktera na tržištu rada o diskriminaciji i mehanizmima zaštite ili treba raditi na razvoju i primeni antidiskriminacionih mera u okviru državnih institucija*) iz dokumenata posvećenih samo jednoj, posebnoj oblasti rada Poverenika u odnosu na one koji bi se mogli dobiti samo na osnovu analize primljenih pritužbi. Imajući u vidu da je povod za izradu veliki broj pritužbi, njihovo inkorporiranje u godišnji izveštaj dodatno pojačava argumentaciju za neke od preporuka Poverenika koje time postaju dodatno utemeljene.

Sve napred navedeno važi i za potpoglavlja **3.2. Izveštaji i drugi akti EU, međunarodnih organizacija i ugovornih tela** i **3.4. Praksa Evropskog suda za ljudska prava u oblasti zaštite od diskriminacije**. Jedina razlika je u činjenici da nalazi i činjenice iz izveštaja: UN komiteta, UNDP-a, Evropske komisije, OEBS-a i drugih međunarodnih organizacija i tela, imaju dodatnu težinu. Tačnost ovog zaključka ne umanjuje niti može dovesti u pitanje činjenica da među slučajevima Evropskog suda za ljudska prava koji su prikazani nema slučajeva koji su vođeni protiv Republike Srbije. O njima se može diskutovati, eventualno se neki od njih mogu osporiti, ali se veoma teško mogu marginalizovati ili dezavuisati. O dobrobiti koju takav pristup ima za jačanje i utemeljenost preporuka Poverenika ne treba mnogo govoriti.

Potpoglavlje **3.3. Izveštaji i istraživanja domaćih institucija i organizacija** ima dodatni kvalitet u odnosu na prethodno navedena. On se, pre svega ogleda u tome što se na taj način šalje jasna poruka da Poverenik ne smatra da je isključivo i jedino nadležan da se bavi borbom protiv diskriminacije, odnosno institucije i organizacije imaju jednako pravo da istražuju iste pojave, a da i njihovi izveštaji budu uvaženi. To posebno važi u pogledu izveštaja i istraživanja organizacija civilnog društva npr. publikacija „O Istanbulskoj konvenciji u Srbiji – praksa i izazovi rodne ravnopravnosti” čiji preporuka da je: *potrebno dodatno angažovanje i zaposlenih u centrima za socijalni rad* našla svoje mesto i upotrebnu vrednost u preporukama Poverenika.



Izveštaj **Zaštitnika građana** ne sadrži poglavlje niti potpoglavlje, odnosno činjenice, koje bi predstavljali dodatni osnov za donošenje preporuka.

Slično Izveštaju **Poverenika za zaštitu ravnopravnosti** i Izveštaj **Agencije za sprečavanje korupcije** sadrži dodatne delove i činjenice koji pojačavaju argumentaciju na kojoj se upućene preporuke zasnivaju. Zbog toga sve što je napred rečeno u pogledu tog izveštaja vredi i za ovaj izveštaj. Tako je npr. vidljiva neposredna veza nekih od preporuka Agencije sa činjenicama i nalazima uporednopravnog istraživanja o položaju antikorupcijskih tela, kao i istraživanja i analize o merama javnog objavljivanja preporuka za razrešenje s javne funkcije. Razlika ipak postoji, jer u ovom slučaju taj dodatni deo ima, formalno posmatrano, status poglavlja: **Istraživanja i analize prikupljenih podataka**.

## Analiza i poređenje podataka prikupljenih od drugih institucija relevantnih za određeni izveštaj

Pre analize i upoređivanja podataka drugih institucija, postavlja se prethodno pitanje da li druge institucije te podatke zaista dostavljaju **Povereniku za slobodan pristup informacijama od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti**. Odgovor na to pitanje je potvrđan – Izveštaj Poverenika obiluje podacima drugih institucija. To se odnosi kako na opisno date podatke u samom tekstu tako i njihove statističke prikaze npr. *Tabela 3. Podaci iz izveštaja državnih organa vlasti u širem smislu o sprovođenju zakonskih obaveza* ili *Tabela 4. Podaci iz izveštaja organa državne uprave o sprovođenju obaveza*. Formalno, ti podaci se ne nalaze samo u potpoglavlju koje je isključivo posvećeno njihovom dostavljanju **3.3.4. Izveštavanje**. Njih je moguće pronaći i na drugim mestima u Izveštaju, npr. u poglavlju **2. Stanje i prepreke u ostvarivanju prava na slobodan pristup informacijama od javnog značaja i prava na zaštitu podataka o ličnosti**.

Prema njihovoj pravnoj prirodi, ovi podaci se mogu podeliti na:

- podatke nastale u radu drugih institucija;
- podatke o sprovođenju (izvršavanju) zakonskih obaveza i
- podatke o reakcijama institucija na aktivnosti i akte Poverenika.

Navedeni podaci mogu se pronaći u potpoglavlju **2.A.3. Osnovne prepreke u ostvarivanju prava na pristup informacijama**. Njihova vrednost sastoji se u tome što nepogrešivo i precizno pružaju opis stanja u određenoj oblasti npr.: *[...] da je zbog povrede prava [...] izjavljeno 519 žalbi, tj. jedna žalba na svaki deseti zahtev, što govori o značajno boljem postupanju u odnosu na opšti trend postupanja po zahtevima tražilaca informacija. Uzrok problemu izvršenja jeste [...], te u njihovom odbijanju nadležnosti i saradnje u dostavljanju podataka neophodnih za sprovođenje izvršenja. Ili Odgovornost organa vlasti za povredu prava na slobodan pristup informacijama [...] i u 2019. godini bila je simbolična [...]* i mnogi drugi. To se uostalom i konstatuje u samom Izveštaju npr.: *Stanje u pogledu odgovornosti za povredu prava na pristup informacijama najbolje ilustruje podatak da je nadležni organ – Upravna inspekcija u 2019. godini prekršajnim sudovima podnela samo jedan zahtev za pokretanje prekršajnog postupka naspram preko 4.000 osnovanih žalbi koje je Poverenik rešio u istoj godini koje su potvrda da je bilo povrede prava [...]*.

Druga vrsta podataka je, zbog činjenice da njihovo dostavljanje Povereniku predstavlja zakonsku obavezu, dobila posebno potpoglavlje u koje je smeštena. To je već navedeno potpoglavlje **3.3.4. Izveštavanje**. Reč je o različitim podacima koje sadrže izveštaji, odnosno prilozi za izveštaje od organa javne vlasti, npr. podaci o pristupu zadržanim podacima koje dostavljaju operatori elektronskih komunikacija, podacima o radnjama koje preduzimaju u cilju primene zakona koje dostavljaju državni organi, podaci o obradama podataka koje dostavlja Ministarstvo unutrašnjih poslova.

Treća vrsta podataka su oni koji pokazuju kakva je reakcija nadležnih državnih organa povodom nekih aktivnosti Poverenika. Preciznije, to su podaci o ishodima postupaka povodom krivičnih prijavi koje je Poverenik podneo nadležnim javnim tužilaštvima. Oni sadrže informacije da li su nadležna javna tužilaštva odbacila krivične prijave ili eventualno podigle optužne predloge.

Svi navedeni podaci treba da dovedu do većeg stepan transparentnosti rada Poverenika i veće koristi podataka i lakšeg praćenja u kojoj meri se zakonske obaveze izvršavaju.

Ono što se posredno moglo naslutiti prilikom dosadašnjeg analiziranja strukture Izveštaja **Poverenika za zaštitu ravnopravnosti** sada je dobilo svoju neposrednu potvrdu. Jedan od osnovnih metoda rada Poverenika jeste prikupljanje i analiza podataka drugih institucija. To je nedvosmisleno iskazano i u samom izveštaju: *Pritužbe Povereniku svakako jesu jedan od pokazatelja prisutnosti diskriminacije [...], ali ne i jedini, na šta kontinuirano ukazujemo u izveštajima o radu upravo dajući i kratak pregled svih relevantnih i dostupnih istraživanja, kao i podataka od značaja za sagledavanje stanja u oblasti [...]*.

Kada je reč o vrsti podataka koje je Poverenik pribavio, mora se napomenuti da, za razliku od prethodno prikazanog izveštaja, ne postoji zakonom propisana obaveza kontinuiranog ili periodičnog dostavljanja podataka Povereniku po službenoj dužnosti od strane drugih organa, organizacija i institucija, ukoliko nije reč o postupku koji vodi. To za posledicu ima da Izveštaj Poverenika sadrži:

- podatke iz istraživanja, projekata, anketa drugih organa i organizacijama i
- podatke nastale u radu drugih institucija.

U okviru prve grupe podataka mogu se razlikovati podaci koje organi i organizacije dostavljaju Povereniku tokom istraživanja, projekata i anketa koje sprovodi sam Poverenik. Na osnovu njih Poverenik uočava određene pojave



npr.: *da siromašnije i nerazvijene lokalne samouprave više vode račna o pojedinim ugroženim društvenim grupama; odslikava stavove građana npr.: stavovi ispitanih aktera na tržištu rada koji se zasnivaju na verbalnim iskazima, a ne objektivnoj meri zastupljenosti diskriminacije i sl.*

Drugu podgrupu podataka predstavljaju podaci koje Poverenik pronalazi i analizira u istraživanjima, projektima i anketama organa javne vlasti, međunarodnih organizacija i organizacija civilnog društva. Oni predstavljaju brojno i snažno uporište za većinu stavova i preporuka Poverenika.

Pod drugom vrstom podataka podrazumevaju se, pre svega, podaci koji nastaju u radu drugih organa javne vlasti, ali su dragocen materijal za stavove i preporuke Poverenika npr.: *prema podacima Republičkog javnog tužilaštva [...] vezi sa zločinom iz mržnje tokom prethodne dve godine [...], što predstavlja pomak u odnosu na ranije godine i govori o efektima održanih obuka [...] i dalje treba sprovesti obuke policije, tužilaca i sudija [...]* Nekada je reč o podacima o radu drugih organa javne vlasti u vezi s primenom drugih zakona npr.: *Na osnovu podataka o slučajevima nasilja od donošenja Zakona o sprečavanju nasilja u porodici [...] može se zaključiti da je problem nasilja i dalje ozbiljan problem koji treba rešavati [...]*. Reč je o javno dostupnim podacima koje su namenjeni svima – kako opštoj tako i stručnoj javnosti, ali posebnu težinu i svojevrsnu potvrdu dobijaju tek unošenjem u Izveštaj Poverenika i zasnivanju Poverenikovih stavova i preporuka na tim podacima. Pored njih, u ovoj grupi se nalaze i podaci nastali u radu organa javne vlasti koje oni dostavljaju Povereniku na njegov zahtev. Najčešće je reč o podacima koje na zahtev Poverenika dostavljao Republički zavod za socijalnu zaštitu, na osnovu kojih je zaključeno da: *veliki broj lokalnih samouprava nema uspostavljenu uslugu ličnog pratioca [...]*.

Iz Izveštaja **Zaštitnika građana** je jasno vidljivo da se u njemu, u daleko manjoj meri nego u prethodna dva analizirana izveštaja, koriste podaci pribavljeni od drugih institucija.

Kada je reč o vrsti podataka koje je Zaštitnik pribavio, i ovde važi napomena da (za razliku od prvog prikazanog izveštaja) ne postoji zakonom propisana obaveza kontinuiranog ili periodičnog dostavljanja podataka Zaštitniku od strane drugih organa, organizacija i institucija, ukoliko nije reč o postupku koji vodi. To za posledicu ima da i Izveštaj Zaštitnika sadrži:

- podatke iz istraživanja, projekata i anketa i
- podatke nastale u radu drugih institucija.

U okviru prve grupe mogu se razlikovati podaci koje institucije dostavljaju Zaštitniku tokom istraživanja, projekata i anketa koje on samostalno sprovodi npr. istraživanje o radu nacionalnih saveta. U nedostatku pritužbi iz te oblasti, podaci pribavljeni na taj način postaju glavno uporište za većinu stavova i preporuka Zaštitnika. To ujedno nameće i pitanje njihove utemeljenosti i objektivnosti, jer se radi o dva potpuno različita načina pribavljanja podataka npr.: *pokazuje da su nacionalni saveti u prethodnom periodu najviše vršili ovlašćenja u oblasti obrazovanja i službene upotrebe jezika i pisma*. Slično tome, ovoj grupi podataka pripadaju i podaci koji su pribavljeni istraživanjima, projektima i anketama, koje je Zaštitnik sproveo uz podršku međunarodnih i nevladinih organizacija, od gradskih/opštinskih uprava, školskih uprava, filijala Nacionalne službe za zapošljavanje, centara za socijalni rad i domova zdravlja. Kod ove vrste podataka je pitanje o njihovoj utemeljenosti i objektivnosti daleko manje prisutno.

Novinu u odnosu na sve dosad prikazane izveštaje predstavlja korišćenje podataka nastalih u radu strukovnih udruženja, npr. podaci novinarskih udruženja NUNS-a i UNS-a o broju napada na novinare.

Druga vrsta podataka jesu oni koji nastaju u radu drugih organa javne vlasti, ali su dragocen materijal za stavove i preporuke Zaštitnika građana npr.: *Posebno zabrinjava podatak da je broj prijava nasilja u porodici u centrima za socijalni rad uvećan [...]*. U vezi sa ovim podacima vredni ono što je prethodno rečeno za Izveštaj Poverenika – reč je o javno dostupnim podacima koje su namenjeni svima – kako opštoj tako i stručnoj javnosti, ali posebnu težinu i svojevrsnu potvrdu dobijaju tek u Izveštaju Zaštitnika i zasnivanju njegovih stavova i preporuka na njima. Pored njih, u ovoj grupi se nalaze i podaci nastali u radu organa javne vlasti koje oni dostavljaju Zaštitniku na njegov zahtev npr. podacima koje na zahtev Zaštitnika dostavio Komesarijat za izbeglice i migracije. Ono što nedostaje su stavovi i preporuke Zaštitnika građana, a ne samo ponavljanje i prenošenje tuđih podataka, zasnovani na podatku npr. da: *[...] dalje je mali broj migranata koji su stvarni tražioci azila*.

Drugi novitet u Izveštaju Zaštitnika predstavlja korišćenje fraza: *prikupljao podatke i dostupni podaci*, bez navođenja referenci koje bi, u nedostatku izričitog navođenja u tekstu na koji način, od koga i kako su podaci prikupljeni, učinile javno dostupnim i tu vrstu informacija, npr.: *Tokom 2019. [...] je prikupljao podatke o znamenitim pripadnicima nacionalnih manjina ili [...] dostupni podaci pokazuju da je socio-ekonomski položaj romske zajednice i dalje veoma težak [...]*.

Jedna od važnih razlika u odnosu na sve dosad prikazano jeste činjenica je jedna od izričito zakonom propisanih nadležnosti **Agencije za sprečavanje korupcije** nadležnost da organizuje istraživanja, prati i analizira podatke o stanju korupcije. O tome koliko ozbiljno je Agencija shvatila značaj takvog pristupa dovoljno ilustrativno govore navodi iz Izveštaja: *istraživanje korupcije je aktivan proces proučavanja pojava s ciljem otkrivanja, tumačenja i pojašnjavanja činjenica, dok analiza prikupljenih podataka odgovara fazi identifikacije i interpretacije sakupljenih podataka, koji se*

*moгу kombinovati sa ciljem ispitivanja uzroka koji su doveli do koruptivnog ponašanja. Na osnovu sprovedenih istraživanja i obavljenih analiza o pitanjima u vezi sa stanjem korupcije u Republici Srbiji, Agencija priprema izveštaje kojima doprinosi da se javnosti na objektivan način prikaže stanje u oblasti korupcije, kao i uloga i aktivnosti Agencije usmerene ka njenom suzbijanju, odnosno na osnovu kojih Agencija može da ukaže na trendove u oblasti borbe protiv korupcije i korelacije u određenim oblastima iz nadležnosti Agencije.*

Zbog toga u Izveštaju Agencije dominiraju podaci dobijeni istraživanjima, projektima i anketama koje je ona sama sprovedla. Njih je, prema podacima iz Izveštaja, bilo četiri tokom 2019. godine. Od tog broja dva su bila uporednopravna: *Uporednopravno istraživanje i analiza etičkih kodeksa narodnih poslanika* i *Uporednopravno istraživanje položaja antikorupcionih tela prema antikorupcionim propisima država u region, a dva su nacionalna: Istraživanje i analiza 'Specifičnosti i oblici korupcije u Republici Srbiji' i Istraživanje i analiza 'Tendencija povreda zakona u oblasti sprečavanja sukoba interesa i nespojivosti funkcija prema konačnim odlukama Agencije'.*

Pored njih, u Izveštaju su svoje mesto našli i podaci koje druge institucije dostavljaju Agenciji kao svoju zakonom propisanu obavezu, npr.: Agencija je pomoću Projekta za odgovornu vlast (GAI/USAID) izradila Metodologiju za praćenje i izveštavanje o primeni lokalnog antikorupcijskog plana, a koja obrađuje pitanja obaveza i odgovornosti aktera uključenih u praćenje i izveštavanje o primeni LAP-a, opisuje postupak prikupljanja podataka o statusu mera i aktivnosti propisanih LAP-om iz zvaničnih i alternativnih izvora, predstavlja način izveštavanja o primeni LAP-a i predlaganja njegove revizije. Tokom 2019. godine Agencija je nastavila da prikuplja podatke od jedinica lokalnih samouprava na kvartalnom nivou o izradi LAP-a i formiranju tela za njegovo praćenje. Oni su osnov za zaključak da: *je 20 formirano uglavnom u skladu sa Modelom, četiri uz značajna odstupanja od Modela, dok za četiri tela nema dovoljno podataka za ocenu o usklađenosti [...], možemo zaključiti da je 20 opština i gradova ovaj proces adekvatno okončalo, čime su ispunili svoju obavezu [...].*

Tokom 2019. godine Agencija je pratila proces sprovođenja mera iz planova integriteta po metodologiji čiji je cilj bio da obezbedi uporedivost prikupljenih podataka sa onima koji su obezbeđeni u fazi nadzora kvaliteta i objektivnost usvojenih planova. Agencija je sprovedla intervjue s predstavnicima 24 institucije iz sistema: pravosuđa, zdravstva, prosvete, državne uprave i lokalne samouprave i socijalne politike, a teritorije devet lokalnih samouprava na osnovu kojih je zaključila: *[...] plan integriteta i dalje ostaje formalna obaveza za predstavnike institucija: modeli planova se posmatraju i prihvataju kao formalni nalog, odnosno kao propis koji se mora usvojiti takav kakav je.*

---



## Kvalitet i vrsta predstavljenih podataka u izveštajima

Izveštaj **Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podatka o ličnosti** sadrži dve vrste podataka:

- podatke date u formi narativa (**opisni podaci**) i
- podatke date u formi statističkih prikaza (**statistički podaci**).

Obe vrste podataka prožimaju sva poglavlja Izveštaja. Drugim rečima, i jedni i drugi prikazani su u svakoj od oblasti rada i svake pojedinačne aktivnosti koju je Poverenik preduzimao tokom godine.

Opisni podaci mogu se podeliti na one koji predstavljaju opisne podatke u užem, pravom smislu reči i na one koji su samo u funkciji opisivanja statistički prikazanih podataka, zbog čega se i nalaze s njima i uz njih. Prvonavedene podatke karakteriše dosledna upotreba jasnih i preciznih pojmova. Njihovo izlaganje odlikuje jasan i neprekinut logički niz uz tačno, detaljno i potpuno opisivanje uočenih pojava, događaja, organa i drugih lica. Štaviše, u narativnom delu oni su predmet upoređivanja, kao i preciznijeg i bližeg opisivanja. Jedina zamerka koja se može staviti jeste da su oni prikazani u okviru veoma dugačkih, nekada i preopširnih rečenica, što otežava pronalažanje podataka i brzo razumevanje. Uopšteno gledano, ceo narativni deo ne odlikuje se nekom preteranom preglednošću. Propuštena je prilika da se vizuelnim efektima obimni tekstualni deo učini preglednijim i čitljivijim. Taj nedostatak otklonjen je, zbog njihove sekundarne uloge i ograničenog prostora, kod opisnih podataka koji su u funkciji opisivanja statističkih prikaza.

Statistički prikaz podataka u Izveštaju ne razlikuje se od prikaza sličnih podataka u izveštajima uopšte. Razmatranje koji su podaci u pitanju, zašto, na koji način i šta oni predstavljaju bilo bi nepotrebno trošenje resursa, jer bi se suštinski svelo na ponavljanje već dovoljno poznatih stvari, čak i najširoj javnosti, bez izgleda da donese neki novi kvalitet. Zbog toga će se ova analiza fokusirati na ukazivanje njegovih nedostataka.

Prvi nedostatak ogleda se u korišćenju neodgovarajućih vizuelnih prikaza. Izveštaj sadrži nekoliko nedovoljno preglednih grafikona kao što je npr.: *Grafikon br. 1 – Broj primljenih predmeta po godinama*. Na navedenom grafikonu dat je uporedni statistički pregled o broju primljenih predmeta za 15 godina. Povod za takav pristup postoji jer je 2019. godine Poverenik slavio jubilej 15 godina rada. Ipak, postoji nekoliko razloga protiv takvog pristupa. Pre svega, podaci za sve date godine nisu uvek uporedivi npr. podaci za period od 2005. do 2008. godine s podacima iz perioda 2008–2019. godine, imajući u vidu da je tek 1. januara 2009. godine Poverenik počeo da vrši ovlašćenja u oblasti zaštite podataka o ličnosti. Osim toga, ukoliko je već povod bio dominantan razlog za takav pristup, mora se konstatovati da je izabran pogrešan vizuelni izgled grafikona. U elektronskoj verziji dokumenta on zauzima relativno veliki prostor, ali i pored toga ne obezbeđuje lako, jednostavno i precizno uočavanje podataka. Njegove rubrike su tako zbijene, gledano odozgo nadole, da to kao posledicu ima da su brožčani podaci za npr. 2019, 2017. i 2010. godinu nečitljivi zbog međusobnog preklapanja. Ništa čitljivije nisu ni pokazatelji u obliku punih obojenih linija, jer zbog zbijenosti, četiri boje za svaku prikazanu godinu, dolazi do njihovih preklapanja. Izboru boja se može uputiti generalna primedba da su možda više rezultat ličnih afiniteta nego što je njihov izbor vođen potrebama čitalaca, jer ne omogućavaju kontrast, dobru preglednost i laku čitljivost.

Pored toga, u narativnom delu Izveštaja koji prati statistički prikaz ovog grafikona napravljen je još jedan propust. Čitalac može matematičkom operacijom izračunati koliko je povećanje broja predmeta u odnosu na prethodnu godinu. Ali bi, svakako, bilo bolje i efikasnije da je u Izveštaju na svim mestima umesto opisa *nezatno* u narativu ili grafikonu povećanje/smanjenje bilo prikazano u apsolutnim brojevima ili procentima. Na primer, taj nedostatak je otklonjen kod prikaza podataka **Zaštita prava**, kako Poverenik označava svoje postupanje po žalbama. Nedostatak procentualnih prikaza naročito je vidljiv npr. kod podataka o efikasnosti rada Poverenika, jer nedostaju podaci o tome koliki procenat predmeta od ukupnog broja predmeta u radu je rešen u toku godine.

Još jedan nedostatak ogleda se u tome što se zaključak ne može doneti samo na osnovu statističkih podataka, jer se ne može uvek pouzdati u njih. Na primer, statistički prikaz daje podatak da je Poverenik tokom 2019. godine u radu imao 17.303 predmeta. Ukoliko bi se analizirali brojevi iz grafikona lako bi se moglo doći u zabludu o stvarnom broju predmeta. Tek kada se pročita narativni prikaz, može se steći prava slika. A ona ukazuje da se u Izveštaju Poverenika u predmete računaju i one aktivnosti koje ne predstavljaju upravni postupak po inicijalnim aktima kao što su npr. pružanje pomoći građanima povodom njihovih zahteva za slobodan pristup informacijama ili zaštitu podataka o ličnosti, pružanje pomoći organima vlasti i preduzimanje mera u vezi s primenom propisa o unapređenju javnosti rada, aktivnosti u vezi s procesom pridruživanja Srbije Evropskoj uniji, pa čak i izdavanje publikacija i javna saopštenja Poverenika.

Pažnju zaslužuju i grafički prikazi u obliku tzv. pitica. Naime, u slučajevima kada ne postoji pravnim propisima utvrđeni redosled pretpostavka je da će podaci biti prikazani od najvećeg ka najmanjem broju ili eventualno obrnuto. Međutim, postoje grafikoni npr. *Grafikon broj 6 – Podnosioci žalbi Povereniku*, na kom ne postoji propisani redosled predstavljanja, podaci su predstavljeni bez pridržavanja napred opisanog principa. Tako pitica iz navedenog grafiko-



na na kraju, gledano u pravcu kretanja kazaljke na satu, sadrži podatak o procentu od 8% dok se ispred njega nalaze tri daleko manja procenta npr. 0,85% ili 0,67%.

Za pohvalu je činjenica da su kod predstavljanja podataka o broju podnetih zahteva i izjavljenih žalbi posebno istaknuti i prozvani oni organi kojima je podneto najviše zahteva ili protiv kojih je izjavljeno najviše žalbi. Možda bi, ravnoteže radi, trebalo na isti način istaći i one organe kod kojim su navedeni podaci najmanji. S druge strane, podaci o nepostupanju organa po rešenjima Poverenika, koje je doneo po žalbama tražilaca informacija, kojima je organima vlasti naložio da informacije učine dostupnim, veoma su oskudni. Grafički prikaz, *Grafikon 10 – Broj neizvršenih rešenja Poverenika donetih u 2019. godini*, sadrži samo uopštene apsolutne i procentualne iznose, ali nisu precizno niti detaljno prikazani pojedinačni podaci o konkretnim organima koji to nisu učinili. Identična situacija je i s podacima o tome protiv kojih organa je Poverenik na predlog stranaka – tražilaca informacija pokretao postupke prinudnog izvršenja svojih rešenja, jer nije vidljivo koji su to konkretni organi u pitanju (*Grafikon 11 – Predlozi za prinudno izvršenje rešenja Poverenika podneti u 2019. godini i preduzete mere*).

Na kraju, Izveštaj ne sadrži neke od podataka koji bi mogli imati ogromnu važnost, jer se mogu iskoristiti za afirmativnu, preventivnu i edukativnu ulogu Poverenika. Malo iznenađenje predstavlja da Izveštaj ne sadrži prikaz podataka o: rodnoj pripadnosti podnosilaca niti geografskoj rasprostranjenosti podnetih zahteva za pristup informacijama ili zaštitu podataka, kao ni podataka o izjavljenim žalbama protiv organa javne vlasti.

I Izveštaj **Poverenika za zaštitu ravnopravnosti** sadrži obe vrste podataka: kako podatke date u formi narativa (**opisni podaci**) i podatke date u formi statističkih prikaza (**statistički podaci**). Međutim, u odnosu na prethodno prikazani, ovaj Izveštaj ne sadrži opisne podatke u širem smislu, tj. one koji su samo u funkciji opisivanja statistički prikazanih podataka. To je verovano posledica druge razlike između ova dva izveštaja, tj. da se statistički prikazi podataka u ovom Izveštaju nalaze na njegovom kraju, tačnije njegov su prilog istoimenog naziva, zbog čega se opisni podaci u širem smislu i ne nalaze s njima i uz njih. Drugim rečima, opisni podaci u užem smislu i statistički prikazi su u ovom izveštaju potpuno razdvojeni.

Karakteristika ovog Izveštaja jeste i činjenica da su opisni podaci njegov dominantan deo. Može se uočiti još jedna, izuzetno važna osobina, svi opisni podaci dati su, tj. prikazani, po oblastima kao pojedinačne aktivnosti i mere Poverenika (npr. prijem pritužbi, upućene preporuke i inicijative za izmene propisa, pokretanje sudskih i drugih pos-

tupaka itd.). Na taj način veoma je olakšano sveobuhvatno i potpuno sagledavanje stanja u svakoj pojedinačnoj oblasti iz nadležnosti Poverenika. Druga strana medalje jeste da je veoma otežano upoređivanje svake pojedinačne aktivnosti iz različitih oblasti. To je ujedno još jedna razlika u odnosu na prethodno prikazani Izveštaj koji se opredelio za pristup da podatke o pojedinačnim aktivnostima i merama prikaže zbirno, npr. svi primljeni zahtevi ili odluke donete po žalbama, da bi kasnije svaki od njih predstavio po oblastima.

I ovaj Izveštaj odlikuje dosledna upotreba jasnih i preciznih pojmova uz tačno, detaljno i potpuno opisivanje uočenih pojava, događaja, organa i drugih lica. Međutim, i ovde se može staviti prigovor da su podaci prikazani u okviru veoma dugačkih, nekada i preopširnih rečenica, što otežava brzo pronalaženje podataka i njihovo lako razumevanje. To se posebno odnosi na uočavanje podataka koji su prikazani slovima mada ni uočavanje podataka prikazanih brojevima nije manje zahtevno, budući da su brojevi na neki način skriveni u moru teksta. Uopšteno gledano, primedba koja je data za prethodno prikazani Izveštaj u pogledu preglednosti teksta ovde ima dodatnu težinu, s obzirom na to da tekst nije obogaćen nijednim grafičkim niti tabelarnim prikazom.

Način na koji su opisni podaci prikazani na nekim mestima ne omogućava ni osnovno upoređivanje. Tako podaci o broju primljenih predmeta u 2019. godini, prikazani u apsolutnim iznosima 1.479, ne omogućavaju donošenje zaključka da li je došlo do povećanja ili smanjenja broja predmeta u odnosu na prethodne godine, jer nedostaje podatak o procentu povećanja/smanjenja predmeta, kao što ne postoji podatak, prikazan u apsolutnom iznosu, koji broj predmeta je primljen prethodne godine. Slična je situacija i s delom koji se odnosi na brojnost pritužbi po osnovu zdravstvenog stanja i starosnog doba. U tim, kao i u drugim oblastima, dat je ukupan broj primljenih pritužbi, u obliku apsolutnog iznosa, da bi zatim bio praćen opisom da predstavlja rast broja pritužbi u odnosu na prethodnu godinu, odnosno manji je od broja podnetih pritužbi u 2018. godini, bez davanja podatka o tome koliko iznosi taj rast bilo u procentima ili apsolutnim iznosima. Štaviše, u tom delu nedostaju podaci koje poseduje npr. deo o broju pritužbi po osnovu invaliditeta o broju primljenih pritužbi u dve različite godine, što čitaocu omogućava da bar matematičkom operacijom izračuna koliko povećanje/smanjenje tačno iznosi.

Kada je reč o statističkom prikazu podataka, može se konstatovati da nakon prikaza osnovnih zbirnih podataka npr. o strukturi predmeta, podnosilaca pritužbi, samih pritužbi, oblasti na koje se pritužbe odnose i dr. slede detaljni prikazi podataka koji imaju veliki analitički značaj o npr. *Oblasti diskriminacije po podnosiocima, Podnosiocima pritužbi u oblasti rada i zapošljavanja, Podnosiocima pritužbi u oblasti obrazovanja i stručnog usavršavanja*. Njihova slabost sastoji se u tome što je u elektronskoj verziji Izveštaja veoma otežano njihovo čitanje i analiza zbog obilja podataka i rubrika koje sadrže, što neminovno utiče i na njihovu veličinu i preglednost. Pored toga, potrebno je neobično mnogo vremena da bi se razumela logika ili matrica pretraživanja i analize koja može dovesti do nekog zaključka. Posle dugackog niza prikaza mnoštva podataka o pritužbama i njihovim podnosiocima sledi niz veoma oskudnih podataka. Tako u tabelarnom prikazu: *Protiv koga su pritužbe podnete* mogu se uočiti zbirni podaci, u apsolutnim iznosima i procentima, o vrstama organa protiv kojih su pritužbe podnete. Pritom, na osnovu njihovog naziva nije moguće zaključiti koji pravni entitet se krije iza naziva *Organ, Organizacija ili Institucija*, ako se ima u vidu da tabela počinje rubrikom *Državni organi*. Osim toga, nakon navedene tabele, umesto očekivanog prikaza strukture državnih organa i drugih pravnih entiteta protiv kojih su pritužbe podnete (npr. po ministarstvima i organima uprave u okviru njih), sledi tabelarni prikaz: *Broj pritužbi po regionima* usled čega čitalac ostaje uskraćen za konkretne podatke o strukturi državnih organa protiv kojih su podnete pritužbe i precizan prikaz o njima. Isti zaključak važi i u pogledu očekivanja da se na osnovu statističkog prikaza može zaključiti ko su pravni entiteti koji (ni)su npr. postupili po preporukama ili preporukama mera Poverenika, jer Izveštaj sadrži samo zbirne podatke o tome u kome broju je postupljeno, a u kom nije postupljeno po preporukama, odnosno preporukama mera.

Na kraju, statistički prikazi nisu numerički označeni brojevima tako da ih nije jednostavno razgraničiti. Pored toga, svi statistički prikazi imaju isti grafički izgled, uvek iste tri boje, tako da se ni po tom osnovu ne može prepoznati kojem tipu podataka pripadaju.

Većina konstatacija iznetih za prethodna dva izveštaja u pogledu opisnih podataka i njihovih statističkih prikaza važi i za Izveštaj **Zaštitnika građana**. Kako bi se izbeglo nepotrebno ponavljanje, na ovom mestu biće prikazane samo njegove razlike i nedostaci.

Prva i najveća razlika je što su opisni podaci i statistički prikazi prisutni na više mesta u Izveštaju. Samostalno, opisni podaci su prisutni u poglavljima koja predstavljaju sažeti opis stanja po pojedinim oblastima. Neminovno, takav pristup dovodi do toga da poglavlja ne odlikuje pretarana tačnost i preciznost. Na primer, u poglavljima: **Službena upotreba srpskog jezika i ćirilskog pisma i Sloboda misli, savesti i veroispovesti** upotrebljene su sintagme: *neznan broj pritužbi i mali broj pritužbi i obraćanja*. Statistički prikazi se nalaze u poglavlju posvećenom isključivo statistici. Treba napomenuti da su podaci prikazani u tom poglavlju opšteg tipa i zbirni pregled za rad cele institucije, npr. ukupan broj obraćanja, broj predmeta u radu, rezultati postupanja i dr. Opisni podaci i njihovi statistički prikazi se, zajedno i istovremeno, nalaze u poglavljima koja detaljno opisuju stanja u oblasti zaštite pojedinih ranjivih grupa ili vrsta prava. Za razliku od prethodno prikazanih izveštaja, ovaj izveštaj se opredelio za mali broj, gledano po vrstama i vizuelnom izgledu, ali veoma preglednih i jasnih grafičkih prikaza, koji sadrže dovoljno podataka za brzu i tačnu analizu.

Kada je reč o statističkim prikazima koji se nalaze u posebnom poglavlju posvećenom statistici, uočljivo je da ne omogućavaju upoređivanje u odnosu na prethodne godine, jer sadrže podatke samo za 2019. godinu, npr. *Tabela 1 – Podaci o obraćanjima građana u 2019. godini*. Pored toga, nedostatak se ogleda u činjenici da kod nekih grafičkih prikaza nije uvek lako sa sigurnošću utvrditi logiku ili matricu njihove strukture, npr. *Tabela 8 – Pritužbe prema različitim organima i organizacijama na čiji se rad građani pritužuju* započinje prvom rubrikom: *Agencije, zavodi, fondovi, uprave*, a nakon toga dolazi rubrika: *Ministarstva*. Tek kada se uporede procenti s desne strane jasno je da je reč o padajućem meniju od najvećeg ka najmanjem broju. Ali i pored toga, ostaje nejasno koji pravni entitet se krije iza naziva *Uprave* s obzirom na to da se Uprave predstavljaju kao sastavni deo ministarstava čiji su organizacioni deo ili potpuno samostalno zbog svog značaja. Osim toga, s obzirom na veliku vrednost i visoko mesto na ovoj rang-listi bilo bi uputnije da je naziv *Ostali organi i drugo* više konkretizovan i preciziran. Pored navedenog, ova tabela sadrži i nedoslednu upotrebu pojmova npr. *Autonomne pokrajine* pod kojim se verovatno podrazumevaju organi autonomnih pokrajina koje predstavljaju oblik teritorijalne podele države, a ne vrstu državnih organa. Slično važi i za rubriku *Samostalni republički organi i nezavisna tela* što verovatno predstavlja eufemizam za nezavisne organe i regulatorna tela. Svoju vrednost svakako imaju i podaci prikazani u *Grafikonu 2 – Prikaz preporuka po oblastima prava na koje se odnose* i *Tabela 10 – Pregled upućenih preporuka iz kontrolnog postupka po resorima*. Međutim, mnogo bi preglednije bilo da Izveštaj sadrži grafikon ili tabelu koja bi konkretizovala organe kojima su preporuke upućene. Ista zamerka se odnosi i na podatke o tome koji organi nisu prihvatili preporuke niti ih izvršili.

Navedeni nedostaci nisu otklonjeni ni u posebnim poglavljima koja detaljno opisuju stanje poštovanja prava ranjivih grupa ili oblasti prava. Tako se ni u *Tabeli 28 – Prikaz razmatranih predmeta u 2019. godini* niti u njenom opisnom delu ne mogu naći podaci koji bi omogućili upoređivanje s prethodnim periodom. Takođe, iz nepoznatog razloga *Tabela 29 – Prikaz upućenih preporuka*, u kojoj su rubrike *Broj dospelih* i *Broj izvršenih* popunjene sa „0” može da zbuni čitaoca zbog toga što iz nepoznatog razloga ne sadrži rubriku: *U roku za izvršenje*. Osim toga *Tabela 31 – Posebna prava i njihov procenat* sadrži rubriku: *Zabrana diskriminacije* iako u Republici Srbiji postoji nezavisan državni organ Poverenik čija je nadležnost borba protiv diskriminacije.

*Grafikon 6 – Kategorije organa i organizacija na čiji rad su se građani najčešće prituživali* predstavlja isti takav grafikon iz dela posvećenog isključivo statistici, samo mu je sadržina prilagođena pojedinačnim oblastima, a zbirni podaci iz ovog prvog razloženi na podatke koji se odnose na tačno određene grupe ili prava. Zbog toga on neminovno sadrži već navedene nedostatke u vidu pojmova *Uprave, Ostali organi i drugo* i dr. Ni ovde, iako je to mnogo lakše i preglednije uraditi, nema podataka o konkretnim pravnim entitetima protiv kojih su se pritužbe podnosile. Upada u oči da u nekim oblastima i za neke ranjive grupe, čak ni poglavlja koja treba da budu posvećena detaljnom opisu stanja, nema podataka koji bi prikazali bilo koju aktivnost ili meru Zaštitnika građana, pa makar i uopšteno, ako ne konkretno i precizno. Tako se na osnovu analize npr. poglavlja posvećenog zaštiti prava nacionalnih manjina može postaviti pitanje da li je Zaštitnik građana uopšte primio barem jednu pritužbu ili eventualno preduzeo bilo koju aktivnost, kako je to predstavljeno statističkim prikazima, izuzev opisa aktivnosti koje se tiču posebnih prava koja uživaju Romi. Štaviše, u ovom Izveštaju je izostalo i predstavljanje karakterističnih slučajeva koji su predstavljali zaštitni znak ranijih izveštaja.

Dve su glavne razlike, ujedno i prednosti, Izveštaja **Agencije za sprečavanje korupcije** u odnosu na prethodno prikazane. Prva njegova karakteristika jeste da je pisan na način da omogućava jednostavno, lako i brzo čitanje. Njegov stil su svedene rečenice, gotovo telegrafski stil, bez nepotrebnih jezičkih bravura koje zamagljuje stvari. Pored toga, ovaj izveštaj je uspeo da u većoj meri nego Izveštaj Zaštitnika građana napravi srazmeru između opisnih podataka i statističkih prikaza. Tamo gde oni postoje istovremeno jedni pored drugih ovaj izveštaj praktikuje jednu zanimljivu kombinaciju – da u opisnim podacima sadrži aposlutne iznose dok u statističkim prikazima pruža uvid u procenat. Statistički prikazi u ovom izveštaju imaju jedan kvalitet više u odnosu na opisne podatke – oni sadrže upoređivanje aktuelnih s podacima iz prethodnih godina npr. *grafikon Pregled ispunjenja obaveza političkih subjekata u vezi sa podnošenjem finansijskog izveštaja* sadrži podatke o broju podnetih finansijskih izveštaja za tri godine. Ipak, kada se malo detaljnije pogledaju dostupni podaci, uočavaju se značajni nedostaci. Naime, podatak da je samo 113 političkih subjekata, od 248 koji su imali zakonsku obavezu podnošenja finansijskog izveštaja, tu obavezu i ispunilo, nigde nije konkretizovan niti bliže objašnjen. Sasvim je sigurno da bi veću pažnju privukli, a i zaslužuju je, podaci koji to konkretno politički subjekti nisu ispunili svoju zakonsku obavezu nego zbirno i uopšteno prikazani podaci koji samo javno obznanjuju da je pojava nepostupanja po zakonu uočena. Ništa manji značaj imaju i podaci o tome kod kojih političkih subjekata su uočene nepravilnosti. Ovako, autori su stali na pola puta precizno nabrajajući koje su nepravilnosti uočene prilikom kontrole, ali bez podataka o njihovom broju niti kod kojih političkih subjekata su uočene. Navedene primedbe stoje i u pogledu drugih sličnih podataka npr. protiv kojih političkih subjekata su pokrenuti postupci zbog povrede odredaba Zakona o finansiranju političkih aktivnosti ili podneti zahtevi za pokretanje prekršajnih postupaka, odnosno o kojim političkim subjektima su nadležnim tužilaštvima dostavljeni izveštaji zbog sumnje da su odgovorna lica izvršila neko krivično delo i dr. Uopšte, ceo Izveštaj karakterišu tačni, ali nedovoljni, nepotpuni i nedovoljno konkretni podaci.



# ANALIZA SADRŽINE PREPORUKA IZ GODIŠNJIH IZVEŠTAJA

Već na prvi pogled je vidljivo da, iako sve institucije čiji izveštaji su predmet ove analize nazivamo zajedničkim imenom 'nezavisne', zapostavljajući na taj način jednu drugu (ništa manje važnu) karakteristiku – da je reč o 'kontrolnim' institucijama, među njima postoje izvesne razlike. Pre svega, postoje prirodne razlike između oblasti koje su pokrivene njihovim nadležnostima, a koje su najzaslužnije za suštinski različite preporuke. Ništa manje važne su i razlike koje postoje u pogledu ovlašćenja koja su im poverena.

## Sveobuhvatnost i relevantnost preporuka

Najbolja potvrda napred iznete tvrdnje o postojanju razlika jeste razlika u nazivu. U Izveštaju **Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti** preporuke nose naziv *Predlozi Poverenika*. Iako može delovati samo kao stilska ili jezička razlika, pojam *predlog* ima drugačije značenje u odnosu na pojam *preporuka*. On odlikava odnos ove institucije prema svojoj ulozi i misiji, kao i odnosu koje ima s Narodnom skupštinom i Vladom. Za razliku od pojma *preporuka* koja jače izražava odnos i stav institucije prema nekom problemu, odnosno izražava autoritet koji predlaže mere i aktivnosti kojima se problem može otkloniti, pojam *predlog* uobičajeno izražava slabiji odnos i stav onoga koji upućuje prema nečemu što predlaže i prema kome upućuje svoj predlog.

Kada se pitanje sveobuhvatnosti posmatra kroz prizmu broja subjekata kojima su upućene, preporuke Poverenika spadaju u grupu koju karakteriše mali obuhvat, tj. malobrojnost. Formalno, razlikuju se preporuke koje Poverenik upućuje Skupštini i one koje su upućene Vladi. Gledano prema sadržini, i za preporuke upućene Skupštini se može reći da, bar neposredno, nemaju osobinu sveobuhvatnosti. Većina njih odnosi se na samu Narodnu skupštinu – *usvoji izmene i dopune Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja; razmotre Izveštaj Poverenika i da na osnovu preporuka utvrde predloge zaključaka [...] i donese odgovarajuće zaključke; obezbedi stalan nadzor nad sprovođenjem zaključaka ili s dužnom pažnjom razmatraju mišljenja i stavove Poverenika [...]*. Samo jedna među njima se može smatrati sveobuhvatnom u pravom i neposrednom smislu. To je preporuka da Skupština: *do kraja 2020. godine usvoji zakone čije se odredbe koje se odnose na obradu podataka o ličnosti, uskleđene sa [...]*. Suštinski, one su u pogledu obuhvatnosti ograničene na odnos Skupštine prema Povereniku. Međutim, u slučaju njihovog sprovođenja one mogu poneti, i to samo posredno, epitet sveobuhvatnih, jer bi trebalo da proizvedu posledice po veći broj građana ili organa javne vlasti. U tom slučaju može se doći do sasvim drugačijeg zaključka – da su predlozi upućeni Skupštini najobuhvatniji.

Ukoliko se preporuke posmatraju kroz prizmu njihove pravne prirode, mogu se podeliti na dve grupe. Prva se kolokvijalno može nazvati zakonodavnim predlozima, koji imaju meru konkretizacije koja omogućava tačnu identifikaciju aktivnosti koje treba preduzeti i na koji način. Na primer da: *usvoji izmene i dopune Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja i usvoji zakone čije se odredbe koje se odnose na obradu podataka o ličnosti*. Drugu vrstu predloga čine oni koji imaju institucionalni karakter. To su predlozi koji se tiču Izveštaja *razmatranje i rasprava o Izveštaju, sprovođenje zaključaka, kao i razmatranje mišljenja i stavova Poverenika, odnosno blagovremeno pruže punu podršku Povereniku*. Njihovu manu predstavlja činjenica da su nepotrebni i uopšteni. Nepotrebni su jer su već propisani kao obaveza i/ili pravo Skupštine. Uopšteni su zato što predstavljaju parafraziranje odredaba zakona i Poslovnika Skupštine. Da se zaista htela konkretizacija koja ima smisla i može dovesti do unapređenja stanja, onda bi, umesto navedenih preporuka, trebalo da stoji npr.: *da nadležni odbori moraju bez odlaganja/blagovremeno da razmotre Izveštaj*. Tim pre što bi se na taj način dodatno skrenula pažnja ne poželjnu praksu da se izveštaji nezavisnih institucija razmatraju s velikim zakašnjenjem, tj. onda kada nalazi u njima nisu više relevantni.

I među predlozima upućenim Vladi mogu se pronaći oni koji su po svojoj pravoj prirodi zakonodavni i institucionalni. Zakonodavni u suštini korespondiraju s predlozima upućenim Skupštini, npr.: *da utvrdi Predlog zakona o izmenama i dopunama Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja [...]* ili *da utvrdi predloge zakona o izmenama i dopunama zakona čije su odredbe koje se odnose na obradu podataka o ličnosti [...]* i predstavljaju drugu stranu medalje. U odnosu na iste preporuke upućene Skupštini postoji značajna razlika u pogledu preciznosti – kod preporuka upućenih Vladi upotrebljava se pojam *blagovremeno*. Izuzetak u pogledu sveobuhvatnosti predstavlja preporuka da: *donese novu ili izmeni i dopuni postojeću Strategiju zaštite podataka o ličnosti [...], kao i Akcioni plan za njeno sprovođenje [...]*. Međutim, taj izuzetak ne dovodi u pitanje konstataciju koja je u pogledu obuhvatnosti upućena povodom istih preporuka Skupštini. I ovde se institucionalne preporuke tiču odnosa Vlade i Poverenika: *da u skladu sa sopstvenim obavezama propisanim Zakonom [...], uspostavi adekvatan mehanizam obezbeđenja izvršenja konačnih, izvršnih i obavezujućih rešenja Poverenika; da prilikom utvrđivanja predloga zakona i drugih propisa s dužnom pažnjom razmotri mišljenja i stavove Poverenika ili da obezbedi adekvatne uslove i finansijska sredstva za nesmetan rad Poverenika [...]*. Ovi predlozi su manje opšti, odnosno u velikom stepenu su konkretizovani problemi, mere i aktivnosti, koji su uočeni, kao i organ koji treba da ih preduzme. Druga velika razlika u odnosu na preporuke

upućene Skupštini jeste postojanje više preporuka koje su sveobuhvatne u pravom smislu reči: *da preduzme mere za utvrđivanje odgovornosti nadležnih, posebno funkcionera koji nisu izvršavali obaveze u skladu sa zakonom i da obezbedi da nadležna ministarstva, kao i drugi organi vlasti, unaprede znanja u oblastima prava na pristup informacijama od javnog značaja [...].* Njihova manjkavost se sastoji u tome što su preterano uopšteni. U tom smislu, one se teško mogu smatrati potpuno relevantnim, kao i preporuke upućene Skupštini, jer se ne odnose na probleme koji su, u primeni zakona i ostvarivanju prava na slobodan pristup informacijama, prisutni u svakodnevnom životu i kao takvi percipirani od strane javnosti. Posmatrano sa stanovišta subjekata kojima su upućene, nedostaju konkretne preporuke organima javne vlasti koji nezakonito ili nepravilno postupaju. Umesto toga, Poverenik se opredelio za upućivanje *krovnih preporuka* sa idejom da se dedukcijom i njihovom razradom odozgo (Skupština i Vlada) nadole (organi javne vlasti) postigne unapređenje stanja.

Pre svega, broj preporuka **Poverenika za zaštitu ravnopravnosti** je toliki da otežava njihovo praćenje. Osim toga, one su, kao što je već pomenuto za ceo Izveštaj, pisane teškim stilom, s preopširnim i nepreglednim rečenicama. Takođe, one su konkretizovane na način da nije moguće lako, brzo, jednostavno i tačno identifikovati na koji problem se odnose, koje konkretne mere i aktivnosti, odnosno ko treba da ih preduzme. To su dva razloga koja dovode do toga da je teško očekivati da će preporuke zaista biti i prihvaćene, odnosno izvršene.

Iz istih razloga teško ih je i klasifikovati prema njihovoj pravnoj prirodi. Primetno je da postoje zakonodavne preporuke, npr.: *pristupiti izradi strateških dokumenata i akcionih planova čije je važenje isteklo u prethodnom periodu ili ističe [...]* ili *izmeniti i dopuniti Zakon o zabrani diskriminacije i propisati adekvatne rešenja [...].* Institucionalne preporuke, u smislu odnosa Poverenika s pojedinim organima javne vlasti ne postoje. Umesto njih postoje preporuke koje se tiču čitavih sistema – npr.: *ojačati sve kapacitete centara za socijalni rad, kao i drugih ustanova socijalne zaštite [...], unaprediti funkcionisanje javnih službi u oblasti zdravlja, prosvete, socijalne zaštite, društvene brige o deci, nauke, kulture, inspeksijskih poslova [...]* ili *raditi na unapređivanju koordinisanog i efikasnog delovanja svih institucija sistema u pružanju zaštite od nasilja u porodici [...].* Njihova manjkavost je u tome što su uopštene u najvećoj mogućoj meri. One ne samo da su depersonalizovane na način da umesto konkretnih organa kao svoj cilj prepoznaju cele sisteme, za čije unapređenje su neophodni svi raspoloživi kapaciteti i duži period, već koriste bezlične i nesvršene glagolske oblike, npr. *sprovoditi, ojačati, raditi itd.* Za utihu, one su zbog toga sveobuhvatne u pravom smislu reči i u meri u kojoj je to uopšte moguće – *spvođenje mera i aktivnosti u cilju smanjenja siromaštva, podsticanja ruralnog razvoja, zadržavanja i veće uključenosti mladih, veće jednakosti pri zapošljavanju [...], u cilju poboljšanja efikasnosti i kvaliteta pomoći radi savladavanja socijalnih i životnih teškoća, stvaranja uslova za zadovoljenje osnovnih životnih potreba pojedinaca i porodice [...]* ili *da pravovremeno odgovore svim poslovima u oblasti socijalne i porodično-pravne zaštite i obezbede kvalitetno mapiranje potreba, prepoznavanje socijalne isključenosti i blagovremeno aktiviranje svih oblika podrške i pomoći [...].*

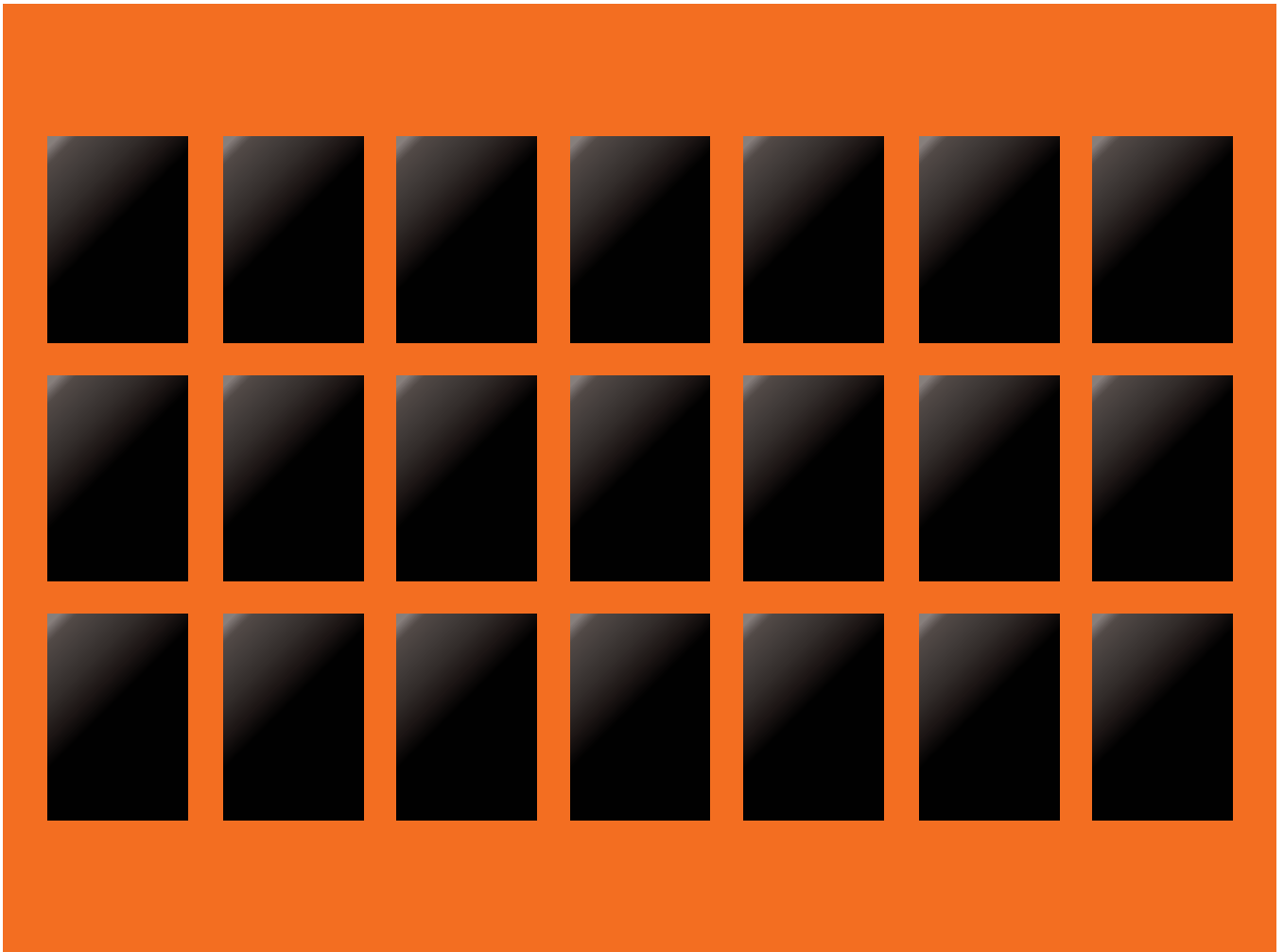
S druge strane, zbog brojnosti, opštosti i sveobuhvatnosti preporuke su više nego relevantne. Kao što se iz gornjih navoda može zaključiti, preporuke se tiču svih oblasti društvenog života i najrazličitijih problema koji su uočeni i od strane javnosti prepoznati, npr.: *socijalne i životne teškoće, socijalna isključenost, ostvarivanje svih prava građana u punom obimu i razumnom roku, aktivna politika zapošljavanja, ostvarivanje ravnopravnosti u pristupu radnim mestima, jednakim uslovima za napredovanje i ostvarivanje jednake zarade [...].* Zbog te svoje osobine – sveobuhvatnosti, preporuke više liče na program rada neke buduće vlade ili program političke stranke nego na preporuke jedne nezavisne institucije.

Izuzetak u odnosu na sve gorenavedene predstavljaju preporuke upućene radi unapređenja stanja u oblasti ostvarivanja i zaštite prava osoba sa invaliditetom. Iako ni u njima nisu konkretno navedeni organi javne vlasti na koje se odnose, njih je moguće identifikovati na osnovu mera i aktivnosti koje treba preduzeti. A one su konkretizovane u dovoljnoj meri da obezbeđuju relativno brzo i jednostavno izvršenje, bar na početnom nivou, npr.: *obezbediti da informacije o radu svih organa javne vlasti budu dostupne u odgovarajućim formatima, uključujući i sadržaje internet prezentacija [...]* ili *ostvarivanje prava osoba sa invaliditetom na pristupačno biračko mesto i izborni materijal.*

Sve što je napred rečeno o upotrebi termina *predlog* umesto termina *preporuka* od strane Poverenika svoju punu važnost ima i kada je reč o Izveštaju **Zaštitnika građana**. Štaviše, situacija je u ovom slučaju nešto lošija, jer je zvaničan naziv za preporuke organima javne vlasti bezličan: *predlozi za poboljšanje položaja [...]* u odnosu na organe uprave. U tom smislu, ovaj naziv je netačan, neprecizan i neodgovarajući u pogledu onih preporuka koja se tiču Skupštine, jer ona bez obzira na metod tumačenja ne može nikada i nikako postati organ uprave.

U Izveštaju Zaštitnika primetna je još jedna razlika u odnosu na sve prethodno prikazane. Ona se sastoji u tome da su preporuka Zaštitnika građana razbijene u celom tekstu, tj. date su u okviru oblasti posvećene ranjivim grupama i posebnim vrstama prava, a nisu objedinjenje na jednom mestu. Posledica je veći broj potpoglavlja sa istim naslovom koji sadrže veoma veliki broj preporuka.

Sve one se mogu podeliti na **pojedinačne** (lako uočljive i čitljive, precizne i jasne) upućene pojedinačnim organima uprave, npr.: *Ministarstvo zdravlja treba da obezbedi [...]* ili *Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja treba da osigura [...]* i **zbirne**, koje su upućene Vladi (u njima su u jednom pasusu nabrojane brojne pojedinačne preporuke). Prvonavedene se pojavljuju u obliku jedna preporuka za jedan pojedinačni organ, kako je malopre



navedeno, podjednako kao i u obliku jedna preporuka za više organa: *Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, Republički zavod za socijalnu zaštitu i organi jedinica teritorijalne autonomije i lokalne samouprave* [...]. Ove druge su teško pregledne i potreban je napor i vreme da bi se razdvojile na pojedinačne preporuke upućene istom organu.

Osim toga, za razliku od pomenutog Poverenika, Zaštitnik se opredelio za sasvim suprotan pristup. Veoma su retke preporuke upućene Skupštini i Vladi, odnosno preovlađuju one upućene pojedinačnim organima uprave, prevashodno ministarstvima. Štaviše, primetna je i anomalija da se jedna ista preporuka upućuje prvo Vladi (što je dodatno istaknuto njenim boldiranjem), a tek potom Skupštini (što nije ni na koji način naglašeno) npr.: ***Vlada treba da usvoji Strategiju prevencije i zaštite od diskriminacije i prateći Akcioni plan, [...] da predloži a Narodna skupština da usvoji Zakon o rodnoj ravnopravnosti [...].***

Drugim rečima, Zaštitnik se oslonio na indukciju, sistem velikih brojeva i kapilarno unapređenje stanja (svaka izvršena preporuka od strane pojedinačnog organa je kap koja će na kraju, zajedno s drugim izvršenim preporukama – kapima, stvoriti plodno tlo za potpunu promenu stanja u oblasti).

Kada je reč o njihovoj pravnoj prirodi, vidljive su obe vrste: kako zakonodavne tako i institucionalne preporuke.

Što se tiče jasnosti i preciznosti preporuke su konkretizovane do te mere da je jednostavno i lako identifikovati problem koji je uočen i organ koji treba da ga reši, ali ne i način koji je preporučen za njegovo otklanjanje, npr.: *Ministarstvo zdravlja treba da, u saradnji sa drugim organima, obezbedi dostupnost razvojnih savetovališta i savetovališta za adolescente svakom detetu i mladoj osobi [...]* ili *Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja treba da osigura da centri za socijalni rad odvajanje dece od porodica sprovode isključivo iz zakonom predviđenih razloga [...].*

Na osnovu svega, vidljivo je da preporuke iz Izveštaja Zaštitnika imaju veću obuhvatnost u poređenju s drugim dosad razmatranim preporukama. Kada je reč o relevantnosti, može se konstatovati da su one relevantne kada se relevantnost posmatra u odnosu na probleme na koje su pritužbe Zaštitniku ukazale. S druge strane, primetno je da preporuke nisu relevante ukoliko se relevantnost očekuje u odnosu na probleme koje je javnost percipirala kao glavne prepreke u oblasti ostvarivanja prava građana.

U pogledu preporuka postoji velika sličnost Izveštaja **Agencije za sprečavanje korupcije** sa Izveštajem Poverenika

za slobodan pristup informacijama od javnog značaja. Pre svega, oba izveštaja sadrže sličan broj preporuka, tj. njihov broj nije veliki. Pored toga, preporuke su pisane jasnim jezikom, pregledne su i lako su razumljive. Problem se sastoji u tome što su konkretizovane do nivoa da je lako identifikovati problem, kao i mere i aktivnosti koje treba preduzeti kako bi se uočeni nedostaci otklonili ili stanje unapredilo, međutim, ni u jednoj od njih nije naveden organ koji treba da preduzme pomenute mere i aktivnosti, kao da se pretpostavlja da je baš na osnovu njih lako identifikovati koji je to organ, npr.: *Usvojiti Zakon [...]*. U tom smislu su ove preporuke veoma slične preporukama Poverenika za zaštitu ravnopravnosti.

Među njima, najveći broj njih pripada preporukama koje smo kolokvijalno nazvali zakonodavne. Mere koje treba preduzeti i cilj koji se želi postići, tj. na koji način treba unaprediti pravni okvir, izuzetno su precizno i jasno opisani, npr.: *[...] da se propišu sankcije za [...] zabranjena ponašanja za koja nije predviđena ni prekršajna ni krivična odgovornost [...]* ili *radi definisanja pojma grupe građana i svih spornih pitanja koja iz toga proizlaze [...]*. U pogledu njihove sveobuhvatnosti i opštosti važi sve što je dosad rečeno za zakonodavne preporuke.

Kao i u svim dosad analiziranim izveštajima, i ovaj sadrži drugu vrstu preporuka – institucionalne. Iako ni kod njih nije izričito naveden organ na koji se odnose, vidljivo je da se one tiču odnosa Agencije sa Skupštinom. Njihova sadržina usmerena je na jačanje kapaciteta Agencije, npr.: *obezbediti sredstva i odgovarajuću informatičku opremu ili obezbediti odgovarajuće infrastrukturne uslove [...]*. Pored njih, primetne su i preporuke koje možemo nazvati institucionalne u širem smislu. Reč je o preporukama koje se tiču jačanja institucionalnih kapaciteta drugih organa javne vlasti, npr.: *uvrstiti obuku o etici i integritetu u Posebne programe stručnog usavršavanja zaposlenih, u skladu sa Zakonom o državnim službenicima, Zakonom o zaposlenima u organima autonomne pokrajine i lokalne samouprave, kao i Zakonom o sprečavanju korupcije u organima državne uprave i lokalne samouprave [...]*.

Izuzetak od dosad prikazanog predstavlja jedna preporuka. U njoj je samo navedena nepravilnost koja treba da se otkloni. Nije navedena aktivnost ili mera koju treba preduzeti da bi se ona otklonila niti organ na koji se odnosi. Štaviše, ona se teško može smatrati preporukom, jer koristi vanpravne pojmove – *apelovati na organe vlasti [...]*. Zbog toga je i u slučaju postojanja dobre ili političke volje teško očekivati da se ona, na način na koji je formulisana, može izvršiti.



## Tretiranje tema od društvenog značaja i efikasnost i delotvornost mera predloženih u izveštajima

Utisci o tome na kom nivou se **Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti** bavio prioritarnim temama i gorućim pitanjima u društvu su podeljena. Linija razgraničenja jesu oblasti tj. dva delokruga rada Poverenika. Kada je reč o pravu na slobodan pristup informacijama od javnog značaja nesumnjivo je da se Poverenik bavio prioritarnim temama i gorućim pitanjima. Potvrda toga može se naći na više mesta u Izveštaju. I odnosi se u podjednako meri kako na bavljenje pojavama ili fenomenima većeg obima, npr.: *da se pravo na slobodan pristup informacijama koristilo u velikoj meri ali se i dalje u velikom obimu može ostvariti bez intervencije Poverenika, da se najteže dolazi do informacija u vezi sa trošenjem budžetskih sredstava, javnim nabavkama i drugim raspolaganjima javnim sredstvima, evidencijom javne imovine i informacije se uskraćuju pod izgovorom da su poverljive ili da bi davanje informacija povredilo nečiju privatnost, što po pravilu ne prate odgovarajuća argumentacija i dokazi*, tako i onim pojavama i fenomenima manjeg obima, npr.: *ilustrativni primeri kršenja prava na slobodan pristup informacijama od javnog značaja jesu slučajevi 'ćutanja' organa javne vlasti ili njihovo neosnovano pozivanje na zloupotrebu prava ili tajnost podataka kada novinari traže informacije koje se odnose na njihovo finansiranje medija [...].* Pored njih, Poverenik se bavio skoro svim pojedinačnim događajima koji su izazivali veliku pažnju javnosti, npr.: *slučaj 'Savskog nasipa' i nelegalne gradnja na tom području uz gomilanje otpada[...] nesumnjivo je od uticaja na životnu sredinu[...]; sa aspekta životne sredine [...] slučaj gondola 'Kalemegdan – Ušće'; učešće javnog funkcionera Zorana Babića u saobraćajnoj nesreći na naplatnoj rampi Dolevac [...]; slučaj 'Beograd na vodi'; slučaj finansiranja kompanije Er Srbija ili slučaj afere trgovine oružjem u Jermeniju [...].*

Sasvim drugačiji utisak se stiče kada se analizira oblast zaštite podataka o ličnosti. Pojave i događaji kojima se Poverenik bavio su značajni kao signal nezakonitog i nepravilnog postupanja. Oni su svakako značajni i za, nekada veći broj građana, npr. *na stranici MUP su javno dostupni dokumenti Agencije za privatizaciju u kojima su sadržani lični podaci čak 89.510 građana*; a nekada manji broj građana, npr. *korisnici pomoći Crvenog krsta Medveđa [...]* čija su prava povređena. Međutim, oni nisu takvog obima niti značaja kao neki od pojava ili događaja kojima se Poverenik bavio u prethodnoj oblasti, čak ni kada su u njih uključena ministarstva, npr. Ministarstvo unutrašnjih poslova ili Ministarstvo privrede.

Sve predložene mere imaju kapacitet da budu efikasne i delotvorne. Razlika je samo u tome što nemaju sve istu snagu. Neke npr.: *da nadležni odbori i stručne službe Skupštine u postupku usvajanja zakona s dužnom pažnjom razmatraju mišljenja i stavove Poverenika [...]* svakako mogu biti delotvorne, ali je njihova delotvornost odložena, tačnije prave efekte će postići u dužem periodu. Druge npr.: *da u skladu sa sopstvenim obavezama propisanim Zakonom [...] uspostavi adekvatan mehanizam obezbeđenja izvršenja konačnih, izvršnih i obavezujućih rešenja Poverenika* imaju kapacitet da momentalno budu delotvorne i efikasne.

U odnosu na prethodno prikazani, Izveštaj **Poverenika za zaštitu ravnopravnosti** se bitno razlikuje po nivou na kojem se bavio prioritarnim temama i gorućim pitanjima u društvu. Kada je reč o bavljenju pojavama ili fenomenima većeg ili manjeg značaja, odgovor je potvrđan. Među prve, po svom značaju, svakako spadaju npr.: *veliki izazov za zaštitu od diskriminacije i dalje predstavlja poštovanje zakonske norme koja propisuje hitnost u postupanja pred sudovima i nastupanje aposlutne zastarelosti za vođenje prekršajnih postupaka [...]* ili *lako je Zakon o sprečavanju nasilja u porodici postigao određene efekte [...] problem nasilja u porodici predstavlja veliki društveni problem*. U drugu grupu, uslovno rečeno, možemo svrstati npr.: *Anketirani poslodavci, zaposleni i nezaposleni se slažu da su zakoni za zaštitu od diskriminacije u oblasti rada i zapošljavanja dobri ali da se ne primenju*. Njihova osnovna karakteristika jeste da predstavljaju načelan osvrt na uočenu pojavu ili fenomen. Može se reći da je takav pristup i očekivan, ako se imaju u vidu ranije napomene da je Izveštaj ovog Poverenika u velikoj meri zasnovan na istraživanjima, projektima i analizama međunarodnih organizacija i organizacija civilnog društva.

Sasvim suprotan zaključak se nameće u pogledu konkretnih događaja koji su izazivali pažnju javnosti. Moguće je da se Poverenik bavio i njima, ali o tome nema traga niti dokaza u Izveštaju. Postoje navodi da se Poverenik bavio nekim konkretnim i značajnim pitanjima, npr.: *[...] podnošenje predloga za ocenu ustavnosti i zakonitosti nekih odredbi Kolektivnog ugovora za Javno preduzeće 'Pošta' Srbije*. Međutim, već na prvi pogled je vidljivo da oni nisu značajni kao npr. slučajevi kojima se bavio prvi Poverenik, zbog čega i nisu izazvali pažnju medija i javnosti. Jedini slučaj koji je izazvao kakvu-takvu pažnju javnosti, a Poverenik se njim bavio u procesnom smislu jeste slučaj osobe sa invaliditetom protiv privrednog društva koje je operator aerodroma zbog toga što je *[...] usluga ukrcavanja u avion pružena na nebezbedan način – unošenjem u avion uz uske strme stepenice na uskoj stolici na kojoj sigurnosni kaiš nije radio [...]*. Svi drugi medijski istaknuti slučajevi diskriminatornog ponašanja, bar prema navodima iz Izveštaja, nisu bili predmet Poverenikovih postupaka i procesne obrade. Umesto toga, Poverenik se njima bavio u rubrici *Upozorenja i saopštenja*, npr. *Upozorenje zbog pornografskog i uvredljivog sadržaja na naslovnim stranama dnevnih novina, Upozorenje povodom uvreda novinarki Srpskog Telegrafa ili Upozorenje povodom uvredljivih komentara na mrežama na račun Marije Lukić*. Iako predstavlja javno izražavanje osude ili saopštavanje stavova, takva vrsta aktivnost se samo uslovno može posmatrati kao bavljenje konkretnim i važnim događajima.

Kada je reč o delotvornosti i efikasnosti predloženih mera, one su u direktnoj proporciji s merom njihove sprovodljivosti. A već ranije je napomenuto da se zbog broja i uopštenosti mera teško može očekivati njihova laka, brza i jednostavna primena, jer zahtevaju sve kapacitete u državi. U slučaju njihovog izvršenja, one bi bile toliko delotvorne i efikasne da bi postojeći sistem promenila iz korena i dovele bi do uspostavljanja idealnog društveno-ekonomskog sistema.

**Zaštitnik građana** se prioritarnim temama i gorućim pitanjima u društvu bavio na sličan način kao Poverenik za zaštitu ravnopravnosti. Tako se na više mesta u Izveštaju mogu naći potvrde da se Zaštitnik bavio izuzetno važnim temama, npr. *Ograničavanje zapošljavanja u javnom sektoru [...] ugrozilo je i otežalo ostvarivanje prava deteta i umnogome je urušilo i onako osetljive sisteme gde se pruža zaštita najosetljivijim grupama [...] uticala i na sistem obrazovanja [...] i malo manje važnim pojavama i fenomenima, npr. [...] i dalje ukazuju na probleme u vezi sa nadzorom koji Ministarstvo pravde sprovodi nad radom sudske uprave, postupanje sudova u predmetima u propisanim rokovima [...].* Njihova zajednička karakteristika je, kako je to ranije opisano, da predstavljaju načelan osvrt Zaštitnika.

Sličnost je prisutna i u pogledu bavljenja konkretnim i važnim događajima. Moguće je da se Zaštitnik bavio i njima, ali se u Izveštaju mogu naći podaci samo o jednoj vrsti događaja koja je bila predmet postupka. Reč je slučajevima u kojima je Zaštitnik: *posebnu pažnju posvetio i zaštiti vazduha, i to u Smederevu, Boru i Kolubari [...] ukazao na potrebu sprovođenja adekvatnog inspeksijskog nadzora [...].* Čak i kada se detaljnije bavio pojavom, npr.: *Najčešći problemi na koje su građani ukazivali u vezi sa radom javnih izvršitelja odnosili su se na visinu troškova izvršenja, [...] tarifu, neopravdano uvećavanje troškove, kao i probleme u vezi sa dostavljanjem pismena u postupku izvršenja [...].* Zaštitnik nije našao za shodno da svoj načelno izražen stav pretoči u konkretno delovanje koje bi otklonilo uočene probleme. Podataka o drugim događajima koji su izazvali pažnju javnosti, a bili predmet postupanja Zaštitnika nema u Izveštaju iako su mediji bili puni vesti, napisa i tekstova o radu javnih izvršitelja i teškim posledicama koje su proizvodili za one koji su bili predmet njihovog izvršenja. Tome je doprinelo izostavljanje poglavlja posvećenog ilustrativnim slučajevima koji su bili zaštitni znak ovog Izveštaja. U pogledu delotvornosti može se očekivati, s obzirom na njihov broj, određenost i preciznost da, u slučaju prihvatanja, predložene mere postignu zavidan stepen delotvornosti i efikasnosti.

Postoji važna razlika između Izveštaja **Agencije za sprečavanje korupcije** i dosad razmatranih izveštaja. Bilo bi neobjektivno, nepravedno i prestrogo reći da se Agencija nije bavila izuzetno važnim ili manje važnim pojavama i fenomenima. Razlog leži u činjenici da su sve njene nadležnosti i ovlašćenja posvećena sprečavanju i borbi protiv jedne jedine pojave – fenomena korupcije. Posmatrano na taj način može se konstatovati da se Agencija u potpunosti bavila prioritarnim temama i gorućim pitanjima u društvu.

Ono što se, međutim, može prigovoriti jeste da se, prema navodima Izveštaja, Agencija nije bavila pojavnim oblicima korupcije, tj. različitim oblicima, načinima i mehanizmima njenog ispoljavanja u društvu. U Izveštaju se ne može naći nijedan konkretan podatak o tome koje su tačno nepravilnosti uočene kod finansiranja političkih subjekata, na koji način javni funkcioneri izbegavaju ili krše obavezu prijave imovine, koji su najilustrativniji ili najčešći oblici sukoba interesa i dr. Slično tome, u Izveštaju nema ni reči o konkretnim koruptivnim slučajevima, čak ni kao načelan osvrt, npr. kod Poverenika za zaštitu ravnopravnosti, iako su brojni veliki slučajevi u kojima postoji sumnja na korupciju u medijima bili među glavnim i udarnim vestima i izveštajima.

---

## Medijsko izveštavanje o izveštajima nezavisnih institucija

---

Rezultati analize medijskog izveštavanja o Izveštaju **Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti** nisu ohrabrujući. Osim na zvaničnoj internet stranici samog Poverenika, tačnije u rubrici Saopštenja, vest o tome da je Poverenik dostavio svoj Izveštaj objavljena je samo na zvaničnoj internet stranici neprofitne nevladine organizacije, osnovane radi unapređenja istraživačkog novinarstva u Srbiji – KRIK, i to nekoliko dana kasnije nego što je to učinjeno na Poverenikovo stranici. Nijedne dnevne novine niti elektronski mediji, tj. njihove zvanične stranice, nisu objavile informaciju da je Poverenik izvršio svoju zakonom propisanu obavezu. Štaviše, prema rezultatima takve pretrage ta informacija nije objavljena ni na jednoj drugoj zvaničnoj internet stranici bilo koje organizacije civilnog društva. Taj podatak je podjednako začuđujući koliko i zabrinjavajući, s obzirom na činjenicu da je reč o prvom izveštaju o radu novog Poverenika.

U pogledu same sadržine izveštavanja na prvom mestu upada u oči da su nekoliko puta citirani delovi izveštaji, nekada čak i čitavi pasusi. U preostalom delu parafrazirani su stavovi i nalazi Poverenika, npr.: *Pravo na slobodan pristup informacijama od javnog značaja prošle godine teško se ostvarivalo bez intervencije Poverenika [...].* Podnaslov je iskorišćen da se istakne, kao što je to u prethodnim razmatranjima i rečeno, da se Poverenik bavio medijski istaknutim slučajevima *Podaci o projektu 'Beograd na vodi', poslovanju Er Srbije, nelegalnoj gradnji na Savskom nasipu i gondoli na Kalemegdanu među onima su koji su ostali tajni jer državni organi ne sprovode zakon.* Međutim, upada u oči da ni ovaj medijska naslov ne sadrži ni jedno jedino slovo posvećeno preporukama Poverenika.

Situacija sa medijskim izveštavanjem o Izveštaju **Poverenika za zaštitu ravnopravnosti** je još lošija. Kada se na internet pretraživaču *Gugl* ukucaju pojmovi „Poverenik za zaštitu ravnopravnosti dostavio Izveštaj” ili „Poverenica za zaštitu ravnopravnosti dostavila Izveštaj” ne dobija se nijedan pogodak. To izaziva dilemu – da li je takav rezultat izuzetna pojava ili samo logična posledica činjenice da, prema rezultatima navedene pretrage, ni na zvaničnoj internet stranici Poverenika nije bilo objavljeno saopštenje o tome.

Sve što je rečeno za medijsko izveštavanje o Izveštaju Poverenika za zaštitu ravnopravnosti odnosi se i na medijsko izveštavanje o Izveštaju **Zaštitnika građana**.

U pogledu medijskog izveštavanja o Izveštaju **Agencije za sprečavanje korupcije** situacija je identična s medijskim izveštavanjem o izveštajima Poverenika za zaštitu ravnopravnosti i Zaštitnika građana.

---

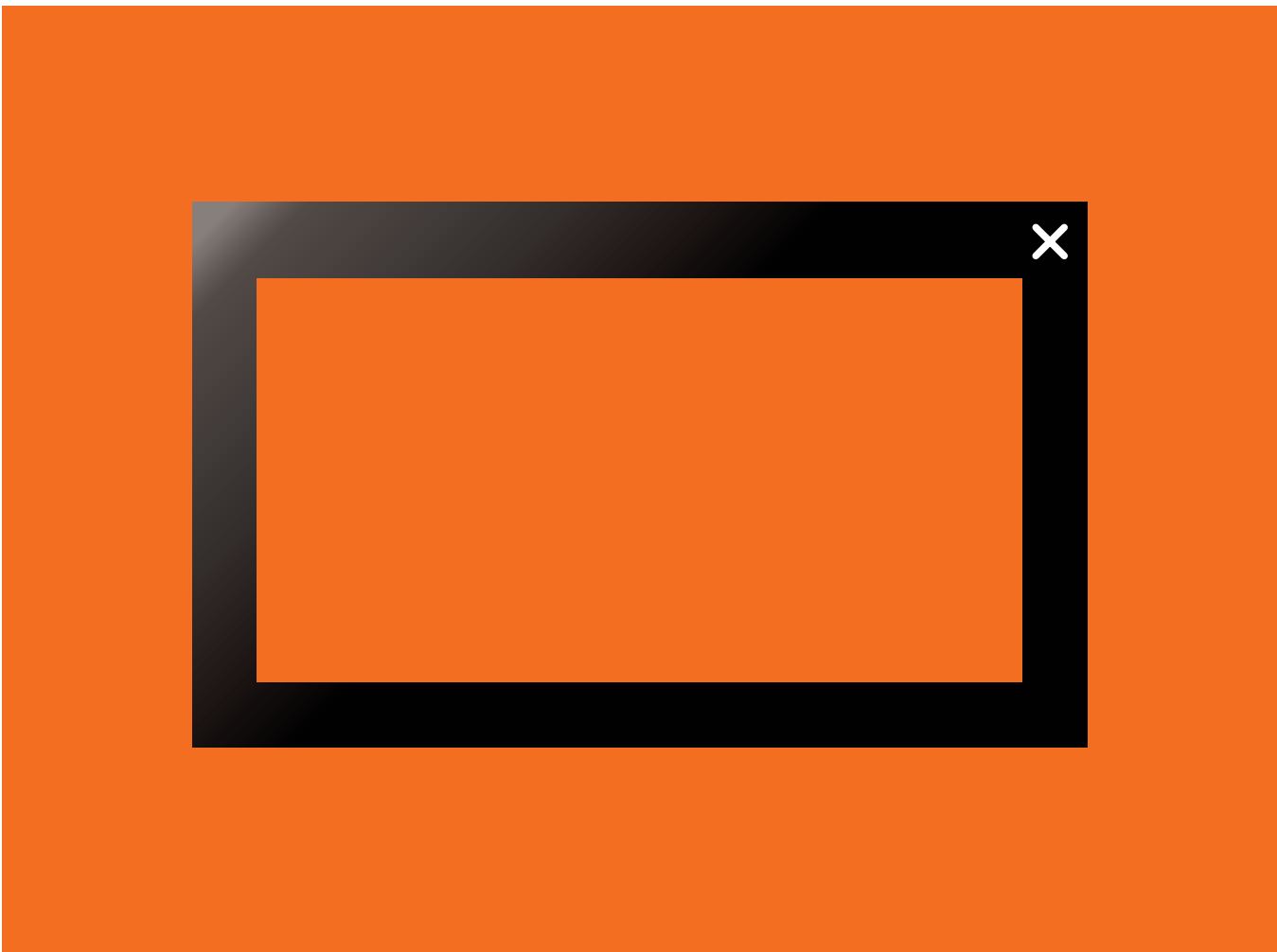
# PREGLED ZAKONSKE REGULATIVE I PRAKSE RAZMATRANJA IZVEŠTAJA NEZAVISNIH INSTITUCIJA

*U uvodnom delu ove analize dati su detaljan pregled i podrobna analiza odredbi zakona koji nezavisne institucije obavezuju da dostave svoje izveštaje Skupštini. Zato će na ovom mestu biti analizirana samo regulativa koja je u vezi s Narodnom skupštinom.*

Kada je reč o osnovnom i najvažnije pravnom aktu za rad Skupštine – **Zakonu o Narodnoj skupštini** („Službeni glasnik RS”, broj 8/2010) on u sebi nema odredbe posvećene obavezi nezavisnih institucija da dostavljaju svoje izveštaje Skupštini. To je možda i očekivano, s obzirom na to da je reč o Zakonu koji je okrenut isključivo organu čiji rad reguliše, tačnije njegovim pravima i obavezama. Međutim, u njegovim odredbama se nezavisne institucije i njihovi izveštaji nigde ne navode posebno niti pojedinačno. Samo dve odredbe sadrže u sebi generički pojam *izveštaj*. Prva se nalazi u odeljku posvećenom radnim telima Skupštine, preciznije u čl. 27. koji predviđa da: *Odbor razmatra izveštaje organa, organizacija i tela, koji se na osnovu zakona podnose Narodnoj skupštini*. Druga je svoje mesto našla u glavi *XIII Odnos narodne skupštine i drugih državnih organa, organizacija i tela* i njenom čl. 58. Prema toj odredbi: *Narodna skupština razmatra izveštaje koje joj dostavljaju državni organi, organizacije i tela u skladu sa zakonom. Način ostvarivanja odnosa Narodne skupštine i drugih državnih organa, organizacija i tela uređuje se Poslovníkom*. Pomenutim **Poslovníkom** nije regulisano pitanje dostavljanja izveštaja, ali jesu uređene situacije koje su u neposrednoj vezi s dostavljanjem izveštaja. Osim čl. 44. Poslovníka koji ponavlja već navedenu zakonsku odredbu da *odbor u okviru svog delokruga razmatra plan rada i izveštaj nadležnog ministarstva i drugog državnog organa, organizacije i tela* svakako je veoma značajna norma iz čl. 119. st. 4. po kojoj: *Posebna sednica se može sazvati i u vezi s izveštajem organa, odnosno tela, koji se, u skladu sa zakonom, podnosi Narodnoj skupštini*.

Izveštaji nezavisnih institucija se prvi put konkretno pominju, iako bez oslovljavanja institucija njihovim zvaničnim nazivima, u poglavlju **17. Postupak za vršenje nadzora nad radom državnih organa, organizacija i tela** i njegovom članu 238. Prema njemu *Izveštaj koji, u skladu sa zakonom, Narodnoj skupštini podnosi nezavisni državni organ koji štiti prava građana i kontroliše rad organa državne uprave, organa nadležnog za pravnu zaštitu imovinskih prava i interesa Republike Srbije, kao i drugih organa i organizacija, preduzeća i ustanova kojima su poverena javna ovlašćenja; obezbeđuje pravo na dostupnost informacija od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti; štiti ravnopravnost građana; obavlja reviziju javnih sredstava, kao i državni organ za borbu protiv korupcije, razmatra nadležni odbor*. Uprkos tome što ne pominju izričito izveštaje nezavisnih institucija, iako je nesporno da se na njih odnose, za ovo pitanje od velikog značaja su još dva člana pomenutog poglavlja. Čl. 237. Poslovníka propisuje šta se praktično tj. u administrativno-operativnom smislu dešava sa izveštajem koji je dostavljen. Saglasno njemu, *predsednik Skupštine dostavlja izveštaje koje su državni organi, organizacije i tela, u skladu sa zakonom, podneli Narodnoj skupštini, narodnim poslanicima i nadležnom odboru*. Drugi član, čl. 240. nije ništa manje važan, tim pre što je gotovo nepoznat javnosti i skoro nikada se ne pominje, iako, kao što smo u uvodnom delu prikazali, za to ponekad ima osnova i povoda. Njegov značaj proizlazi iz činjenice da reguliše, tj. predvideo je, gotovo nezamislivu situaciju *Kada državni organ, organizacija, odnosno telo ne podnese izveštaj Narodnoj skupštini u roku predviđenom zakonom, odnosno na zahtev nadležnog odbora kao i mogućnost pozivanja na odgovornost zbog toga nadležni odbor o tome obaveštava Narodnu skupštinu, radi preduzimanja mera iz njene nadležnosti, u cilju utvrđivanja odgovornosti funkcionera tog državnog organa, organizacije ili tela [...] Nadležni odbor može da utvrdi da funkcioner državnog organa, organizacije, odnosno tela koga bira Skupština ne vrši funkciju u skladu sa zakonom i o tome obaveštava Skupštinu, u cilju preduzimanja mera utvrđenih zakonom*.

Što se tiče Zakona o Narodnoj skupštini on ne sadrži druge niti posebne odredbe, osim napred navedenih opštih odredbi, posvećenih izveštajima uopšte, koje bi se ticale preporuka i njihovog sprovođenja. Zbog toga je od posebne važnosti za pitanje sprovođenja preporuka nezavisnih institucija njegova upućujuća odredba iz čl. 58. st. 2.: [...] *Način ostvarivanja odnosa Narodne skupštine i drugih državnih organa, organizacija i tela uređuje se Poslovníkom*. Sam Poslovník sadrži nekoliko odredbi koje uređuju ključne elemente postupka sprovođenja preporuka. Nakon što predsednik Skupštine, u skladu sa čl. 237, dostavi izveštaje nezavisnih institucija narodnim poslanicima i nadležnim odborima, na osnovu tog istog člana: *Nadležni odbor razmatra izveštaj [...] u roku od 30 dana od dana podnošenja Narodnoj skupštini*. Ova odredba je veoma značajna, jer propisuje striktni rok za postupanje nadležnog odbora, a koji u praksi niko ne kontroliše. Pretragom javno dostupnih podataka bi se moglo zaključiti da nijedan odbor prethodnog saziva Skupštine nije razmatrao izveštaje nezavisnih institucija niti postupao u navedenom roku, iako to nije tačno. Još veći problem predstavlja činjenica da, zbog nepridržavanja rokova, narodnim poslanicima koji su članovi nadležnih odbora, bar prema javno dostupnim podacima, nije bila izrečena bilo kakva sankcija niti su oni pozvani na odgovornost. Osim toga, već pomenuti čl. 238. reguliše da: *Nakon razmatranja izveštaja [...] nadležni odbor podnosi izveštaj Skupštini, s predlogom zaključka, odnosno preporuke sa merama za unapređenje stanja u tim oblastima*. Prema istom članu: *Skupština razmatra izveštaj nezavisnog državnog organa i izveštaj nadležnog odbora, s predlogom zaključka, odnosno preporuke*. Posle zaključenja rasprave u plenumu [...] *odlučuje o predlogu zaključka, odnosno preporuke sa merama za unapređenje stanja u tim oblastima, većinom glasova narodnih poslanika na sednici na kojoj je prisutna većina narodnih poslanika*. Iako se to nigde izričito ne kaže, na osnovu čl. 8. Zakona o Narodnoj skupštini i drugih javno dostupnih podataka, vidljivo je da je odluka kojom Skupština odlučuje na napred opisani način – zaključak Skupštine.



## Analiza postupanja Narodne skupštine po izveštajima nezavisnih institucija

Prva najava da se nešto dešava s novim sazivom Skupštine bila je novinska vest od 26. decembra prošle godine „Poslanici o izveštajima nezavisnih institucija”.<sup>16</sup> Ona nas je upoznala sa činjenicom da je tog dana: *Skupština počela raspravu o izveštajima nezavisnih institucija jer su na dnevnom redu Izveštaj Zaštitnika građana za 2019.godinu, Izveštaj Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti i Izveštaj Poverenika za zaštitu ravnopravnosti za 2019.godinu*. Reč je o posebnoj sednici Skupštine koju je, koristeći ovlašćenja propisana Poslovnikom, zakazao predsednik Skupštine.<sup>17</sup> Vidljivo je da je situacija, nažalost, nepromenjena i u pogledu načina na koji Skupština pristupa toj obavezi. I povodom ovih izveštaja Skupština je: [...] *započela zajednički jedinstveni pretres o tačkama 1. do 4. dnevnog reda sednice, odnosno Pošto je obavljen zajednički jedinstveni pretres o tačkama 1. do 4. dnevnog reda sednice, predsedavajući sednici, predsednik Narodne skupštine Ivica Dačić, odredio je subotu, 26. decembar 2020. godine, sa početkom u 19:10 časova kao Dan za glasanje o svim tačkama dnevnog reda sednice*. Verovatno ništa tako jasno i precizno ne odslikava kako narodni poslanici doživljavaju svoje pravo i dužnost razmatranja pomenutih izveštaja, kao i načina koji oni smatraju za odgovarajući, kao podatak da su narodni poslanici u istom danu razmotrili sva tri izveštaja nezavisnih institucija koje ovde analiziramo (Izveštaj **Agencije** je razmatran odvojeno) i glasali o njima i predlozima nadležnih odbora. Tragom svega navedenog može se uočiti da je u pomenutom danu za glasanje: *Skupština usvojila [...] izveštaje i Predloge zaključaka nadležnih odbora*. U oči pada još jedan raritet. Kada se klikne na link npr. *Redovan godišnji izveštaj za 2019. godinu, koji je podneo Zaštitnik građana, sa Predlogom zaključka Odbora za pravosuđe, državnu upravu i lokalnu samoupravu od 16. decembra 2020. godine i Predlogom zaključka Odbora za ljudska i manjinska prava i ravnopravnost polova od 17. decembra 2020. godine* umesto očekivanog, s obzirom na naziv linka, konkretnog izveštaja i Predloga zaključaka, otvara se dokument koji sadrži samo podatke o ličnom imenu poslanika, da li su glasali za, protiv ili su bili uzdržani, kojoj političkoj stranci pripadaju, kao

<sup>16</sup> <https://www.rts.rs/page/stories/sr/story/9/politika/4200542/poslanici-izvestaje-institutcije.html>

<sup>17</sup> „Predsednik Narodne skupštine Republike Srbije Ivica Dačić sazvaio je Drugu posebnu sednicu Narodne skupštine Republike Srbije u Dva-naestom sazivu, za subotu, 26. decembar 2020. godine, sa početkom u 10:00 časova.” [http://www.parlament.gov.rs/%D0%94%D1%80%D1%83%D0%B3%D0%B0\\_%D0%BF%D0%BE%D1%81%D0%B5%D0%B1%D0%BD%D0%B0\\_%D1%81%D0%B5%D0%B4%D0%BD%D0%B8%D1%86%D0%B0\\_%D0%9D%D0%B0%D1%80%D0%BE%D0%B4%D0%BD%D0%B5.39944.43.html](http://www.parlament.gov.rs/%D0%94%D1%80%D1%83%D0%B3%D0%B0_%D0%BF%D0%BE%D1%81%D0%B5%D0%B1%D0%BD%D0%B0_%D1%81%D0%B5%D0%B4%D0%BD%D0%B8%D1%86%D0%B0_%D0%9D%D0%B0%D1%80%D0%BE%D0%B4%D0%BD%D0%B5.39944.43.html)



i datumu i vremenu glasanja.<sup>18</sup> Situacija nije mnogo bolja ni kada se zvanična internet stranica Skupštine pretražuje po nazivima nadležnih odbora kao ključnoj reči. Tako na zvaničnim internet stranicama koje sadrže informacije o radu Odbora za ljudska i manjinska prava i ravnopravnost polova, tačnije o njegovoj Četvrtoj (na kojoj je razmatran Izveštaj **Zaštitnika građana**)<sup>19</sup> i Petoj sednici (na kojoj je razmatran Izveštaj **Poverenika za zaštitu ravnopravnosti**)<sup>20</sup> ne mogu se naći podaci niti videti koje je to predloge zaključaka Odbor dostavio Narodnoj skupštini na razmatranje i usvajanje. Samo se na zvaničnoj internet stranici Odbora za pravosuđe, državnu upravu i lokalnu samoppravu koji sadrži podatke o Četvrtoj sednici tog Odbora (na kojoj su razmatrani Izveštaj **Zaštitnika građana** i Izveštaj **Poverenika za slobodan pristup informacijama od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti**) mogu pronaći predlozi zaključaka koje je taj Odbor uputio Skupštini.<sup>21</sup> Kada je reč o **Zaštitniku građana**, dva najznačajnija predloga zaključka su:

- *Narodna skupština, polazeći od ocene Zaštitnika građana o položaju građana u odnosu na organe uprave, preporučuje Vladi da nastavi sa kontinuiranim: nadzorom nad radom sudske uprave, javnih izvršitelja i doslednom primenom propisa kojima je regulisano postupanje po pritužbama na njihov rad; unapređivanjem komunikacije sa građanima; nadzorom nad doslednom primenom propisa u svim oblastima; analiziranjem efekata primene zakona, u cilju efikasnog i zakonitog ostvarivanja prava građana i unapređivanja mehanizama za zaštitu njihovih prava.*
- *Narodna skupština poziva Vladu da kontinuirano izveštava Narodnu skupštinu o sprovođenju ovih zaključaka.*

Veoma su slični i predlozi zaključaka koji se tiču **Poverenika**:

- *Narodna skupština podržava Vladu da intenzivira aktivnosti na odgovarajućim normativnim izmenama, posebno izmenama i dopunama Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, kao i u pogledu poboljšanja strateškog okvira u oblasti zaštite podataka o ličnosti.*
- *Narodna skupština poziva Vladu da redovno podnosi Narodnoj skupštini izveštaj o sprovođenju ovih zaključaka.*

Ni Zaključke Skupštine nije ništa jednostavnije pronaći. Da bi se do njih došlo, neophodno je na zvaničnoj internet stranici Skupštine ući u rubriku *Akti*, zatim u podrubriku *Ostala akta*, da bi tek na kraju oni bili pronađeni u podrubrici *Doneti akti*.

Kada je reč o **Povereniku za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti** u navedenoj rubrici je lako uočljivo da je Skupština, na plenarnoj sednici, usvojila Predlog zaključka koje je predložio Odbor, koji je jedini i razmatrao Izveštaj ovog nezavisnog organa. Dve najvažnije preporuke iz Zaključka su malopre prikazane.<sup>22</sup>

Umesto zaključka: Broj i opštost preporuka iz Zaključka su takvi da one nemaju kapacitet da budu efikasne i delotvorne, odnosno da dovedu do unapređenja stanja. Štaviše, neke od njih kao npr.: *Narodna skupština poziva Vladu da redovno podnosi Narodnoj skupštini izveštaj o sprovođenju ovih zaključaka* sasvim sigurno ne mogu ispuniti očekivanja **Poverenika** koji je svojim preporukama tražio da Skupština: *obezbedi stalni nadzor nad sprovođenjem svojih zaključaka raspoloživim mehanizmima kontrole nad radom Vlade RS, insistirajući na odgovornosti za propuste u radu organa vlasti*. Uopšte, stiče se utisak da je Skupština ignorisala preporuke **Poverenika**.

Nešto drugačija je situacija kada je reč o Izveštaju **Poverenika za zaštitu ravnopravnosti**. Iako je i ovaj Izveštaj razmatrao samo jedan jedini odbor – Odbor za ljudska i manjinska prava i ravnopravnost polova, broj preporuka koje Skupština uputila u ovom slučaju je veći, posmatrano u odnosu na broj preporuka koje je Skupština uputila **Povereniku za slobodan pristup informacijama od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti**. Međutim, taj broj je daleko manji u odnosu na broj preporuka koje je **Poverenik** uputio, s obzirom na to da Zaključak Skupštine sadrži osam suštinskih preporuka<sup>23</sup>, što je višestruko manji broj u odnosu na 29 **Poverenikovih** preporuka. Kakav je njihov odnos prema broju preporuka iz Predloga zaključka koje je Odbor uputio Skupštini na razmatranje i usvajanje nepoznanica je, budući da pretragom javno dostupnih podataka nije moguće naći tekst pomenutog Predloga.

Dve su osnovne karakteristika ovih preporuka. Prva se ogleda u činjenici da su sve bezlične i depersonalizovane. Be-

18 <http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/doc/Listinzi/2020/2020.12.26%201.%20Predlog%20zakljucaka%20povodom%20razmatranja%20Redovnog%20godisnjeg%20izvestaja%20Zastitnika%20gradjana%20za%202019.%20godinu.pdf>

19 [http://www.parlament.gov.rs/%D0%A7%D0%B5%D1%82%D0%B2%D1%80%D1%82%D0%B0\\_%D1%81%D0%B5%D0%B4%D0%BD%D0%B8%D1%86%D0%B0\\_%D0%9E%D0%B4%D0%B1%D0%BE%D1%80%D0%B0\\_%D0%B7%D0%B0\\_%D1%99%D1%83%D0%B4%D1%81%D0%BA%D0%B0.39835.43.html](http://www.parlament.gov.rs/%D0%A7%D0%B5%D1%82%D0%B2%D1%80%D1%82%D0%B0_%D1%81%D0%B5%D0%B4%D0%BD%D0%B8%D1%86%D0%B0_%D0%9E%D0%B4%D0%B1%D0%BE%D1%80%D0%B0_%D0%B7%D0%B0_%D1%99%D1%83%D0%B4%D1%81%D0%BA%D0%B0.39835.43.html)

20 [http://www.parlament.gov.rs/%D0%9F%D0%B5%D1%82%D0%B0\\_%D1%81%D0%B5%D0%B4%D0%BD%D0%B8%D1%86%D0%B0\\_%D0%9E%D0%B4%D0%B1%D0%BE%D1%80%D0%B0\\_%D0%B7%D0%B0\\_%D1%99%D1%83%D0%B4%D1%81%D0%BA%D0%B0.39846.43.html](http://www.parlament.gov.rs/%D0%9F%D0%B5%D1%82%D0%B0_%D1%81%D0%B5%D0%B4%D0%BD%D0%B8%D1%86%D0%B0_%D0%9E%D0%B4%D0%B1%D0%BE%D1%80%D0%B0_%D0%B7%D0%B0_%D1%99%D1%83%D0%B4%D1%81%D0%BA%D0%B0.39846.43.html)

21 [http://www.parlament.gov.rs/%D0%A7%D0%B5%D1%82%D0%B2%D1%80%D1%82%D0%B0\\_%D1%81%D0%B5%D0%B4%D0%BD%D0%B8%D1%86%D0%B0\\_%D0%9E%D0%B4%D0%B1%D0%BE%D1%80%D0%B0\\_%D0%B7%D0%B0\\_%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BE%D1%81%D1%83%D1%92%D0%B5.39808.43.html](http://www.parlament.gov.rs/%D0%A7%D0%B5%D1%82%D0%B2%D1%80%D1%82%D0%B0_%D1%81%D0%B5%D0%B4%D0%BD%D0%B8%D1%86%D0%B0_%D0%9E%D0%B4%D0%B1%D0%BE%D1%80%D0%B0_%D0%B7%D0%B0_%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BE%D1%81%D1%83%D1%92%D0%B5.39808.43.html)

22 [http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/ostala\\_akta/2020/RS72-20.pdf](http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/ostala_akta/2020/RS72-20.pdf)

23 [http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/ostala\\_akta/2020/RS73-20.pdf](http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/ostala_akta/2020/RS73-20.pdf)

zlične su u smislu da najveći broj njih ne preporučuju preduzimanje neke konkretne aktivnosti bilo kog poimenično označenog organa javne vlasti npr.: *ukazuje da je neophodno nastaviti kontinuirane aktivnosti; ukazuje na potrebu kontinuiranog preduzimanja mera; da je neophodno dalje jačati položaj; konstatuje da je neophodno preduzeti sve potrebne mere ili ocenjuje da je potrebno preduzeti mere u cilju daljeg unapređenja*. Izuzetak predstavljaju one koje bi se uslovno mogle nazvati konkretnijim i preciznijim: *Narodna skupština podstiče Vladu da dalje radi na unapređivanju koordinisanog i efikasnog delovanja svih institucija sistema; Narodna skupština preporučuje Vladi kreiranje novih mera aktivne politike zapošljavanja; Narodna skupština preporučuje Vladi dalje preduzimanje mera i aktivnosti kako bi se obezbedilo unapređenje položaja Roma ili Narodna skupština poziva Vladu da redovno podnosi Narodnoj skupštini izveštaj o sprovođenju ovih zaključaka*.

Druga karakteristika preporuka jeste da su posvećene samo nekim ranjivim grupama i tačno određenim oblastima u kojima one treba da ostvare svoja prava i interese: *suzbijanju nasilja nad ženama i u porodici; u pogledu većeg učešća žena u političkom odlučivanju; položaj osoba sa invaliditetom kroz unapređivanje arhitektonske i informacione pristupačnosti i nastaviti proces deinstitucionalizacije; aktivne politike zapošljavanja u cilju smanjenja odlaska mladih; u cilju povećanja broja zaposlenih pripadnika nacionalnih manjina [...] unapređenje položaja Roma, posebno Romkinja u pogledu pristupa adekvatnom stanovanju, zdravstvenim, obrazovnim i uslugama socijalne zaštite ili kao i zapošljavanju daljeg unapređenja zakonodavnog okvira usmerenog ka eliminisanju diskriminacije i stigmatizacije LGBT osoba*.

Navedene preporuke iz Zaključka nemaju kapacitet da budu efikasne i delotvorne, odnosno da dovedu do unapređenja stanja. Ukoliko su i postojala neka očekivanja nezavisnih institucija i/ili građana, ona će biti izneverena. U pogledu preciznosti i konkretizacije preporuke su ostale na istom nivou i u skladu sa isto tako uopštenim preporukama Poverenika. U njima nema naredbodavnog tona niti imperativnih normi. U njima se kao adresat koji bi bio obavezan na postupanje ne može i ne mora prepoznati nijedan organ javne vlasti. One više deluju kao pokušaj da se drugima pokaže da je veoma značajan posao obavljen i nešto mudro rečeno, ali da se ništa suštinski ne uradi niti promeni.

Situacija sa Izveštajem **Zaštitnika građana** je nešto drugačija u odnosu na dosad prikazane izveštaje. Pre svega, ona se razlikuje po tome što je Skupština povodom Izveštaja **Zaštitnika**, saglasno odredbama Poslovnika, usvojila dva zaključka – Zaključak br. 70 i Zaključak br. 71, imajući u vidu da je **Zaštitnik** jedina nezavisna institucija čiji su izveštaj razmatrala dva odbora.

Kada je reč o Zaključku br. 70 on je u pogledu preporuka koje sadrži, kako broja tako i njihove sadržine, veoma sličan Zaključku koji je Skupština donela u odnosu na **Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti**. I on sadrži samo dve suštinske preporuke: *Narodna skupština [...] preporučuje Vladi da nastavi sa kontinuiranim: nadzorom nad radom sudske uprave, javnih izvršitelja i doslednom primenom propisa kojima je regulisano postupanje po pritužbama na njihov rad [...] i Narodna skupština poziva Vladu da redovno podnosi Narodnoj skupštini izveštaj o sprovođenju ovih zaključaka*. S druge strane, u pogledu preciznosti, konkretizacije i težine one su veoma slične preporukama koje je Skupština usvojila povodom Izveštaja **Poverenika za zaštitu ravnopravnosti**, npr.: *da nastavi sa kontinuiranim nadzorom [...] doslednom primenom propisa*. Sve što je rečeno u kontekstu unapređenja efikasnosti i delotvornosti tih preporuka, važi i za preporuke koje sadrži Zaključak br. 70. Kada se čitaju, one zvuče veoma lepo i umno, ali u suštini one su čisto deklarativnog karaktera.

Zaključak br. 71 sadrži nešto veći broj preporuka, tačnije šest suštinskih, s tim što je šesta već nekoliko puta navedena tipizirana preporuka: *Narodna skupština poziva Vladu da redovno podnosi Narodnoj skupštini izveštaj o sprovođenju ovih zaključaka*. Preostalih pet su veoma slične preporukama koje je Skupština usvojila Zaključkom koji je predložio isti odbor – Odbor za ljudska i manjinska prava i ravnopravnost polova. Sve one se mogu razvrstati u dve grupe, slično kao i preporuke **Poverenika za zaštitu ravnopravnosti**. U prvu grupu tzv. bezličnih i depersonalizovanih ulaze: *Narodna skupština ukazuje na potrebu veće efikasnosti mehanizama za rodnu ravnopravnost u lokalnoj samoupravi i Narodna skupština ističe potrebu kontinuiranog unapređivanja ostvarivanja prava pripadnika nacionalnih manjina i doslednu primenu Zakona o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina, Zakona o nacionalnim savetima nacionalnih manjina i Zakona o službenoj upotrebi jezika i pisama*. One koje bi se uslovno moglo nazvati konkretnijim i preciznijim su: *Narodna skupština preporučuje Vladi da nastavi sa daljim razvojem mehanizama za prevenciju i suzbijanje dečjih i ranih brakova, dečjeg života i rada na ulici, kao i mera za unapređenje položaja romske dece, dece sa smetnjama u razvoju, kao i obolele dece; Narodna skupština preporučuje Vladi da se intenziviraju aktivnosti koje državni organi sprovode kroz različite vrste obuka zaposlenih u cilju prepoznavanja problema i načina zaštite prava LGBT osoba; Narodna skupština preporučuje Vladi da razmotri mogućnost zapošljavanja većeg broja zdravstvenih radnika, stručnih radnika u ustanovama socijalne zaštite i stručnih saradnika u ustanovama obrazovanja i vaspitanja, kao i Narodna skupština podržava Vladu da nastavi i intenzivira mere javnih politika u vezi sa unapređenjem položaja Roma*. I za njihov kapacitet da budu delotvorne i efikasne važi sve što je napred rečeno za preporuke **Poverenika za zaštitu ravnopravnosti**. Napisane su tako da nikoga ne obavezuju niti mogu dovesti do bilo kakve konkretne posledice, osim populističkog oduševljenja što je nešto tako visokoparno izrečeno.

Sva dešavanja u Skupštini povodom Izveštaja **Agencije za sprečavanje korupcije** su izuzetak i potpuno su drugačija

u odnosu na sve dosad rečeno. Izveštaj **Agencije** nije razmatran u paketu sa izveštajima drugih nezavisnih institucija, čiji se izveštaji ovde analiziraju. Za njegovo razmatranje nije bio nadležan nijedan od dosad dva navedena odbora već Odbor za finansije, republički budžet i kontrolu trošenja javnih sredstava, koji ga je razmatrao i Predlog zaključka usvojio više od mesec dana ranije nego što su pomenuti odbori razmatrali izveštaje drugih nezavisnih institucija. Osim toga, on nije bio tačka dnevnog reda na sednici na kojoj je Skupština razmatrala izveštaje drugih nezavisnih institucija i predloge zaključaka za njih nadležnih odbora. Skupština je Izveštaj **Agencije** razmatrala skoro mesec dana ranije, ali ne na posebnoj već na Petoj sednici Drugog redovnog zasedanja – redovnoj sednici na kojoj su pored njega, bili razmatrani npr. Izveštaj o radu Fiskalnog saveta ili Republičke komisije za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki za 2019. godinu. Poslednja, ali i najvažnija razlika – Skupština je usvojila Predlog zaključka u celosti, ali nije uputila niti jednu preporuku. Zaključak Skupštine ne sadrži čak ni preporuke koje smo dosad označavali kao bezlične i depersonalizovane. Zaključak sadrži dve tačke, od kojih je jedna posvećena obavezi njegovog objavljivanja u službenom glasilu. Druga glasi: *Prihvata se Izveštaj o radu Agencije za borbu protiv korupcije za 2019. godinu.* Način na koji je formulisana ovaj zaključak zahteva dodatno i autentično tumačenje Skupštine. Preneseno i najšire ciljno tumačenje može dovesti do zaključka da su ovim Zaključkom prihvaćene i sve preporuke kao sastavni deo Izveštaja koji je prihvaćen. Moguće je da je zaista tako. Ako je taj zaključak tačan, onda se od Vlade može očekivati da usvoji Predlog zakona o izmenama i dopunama Zakona o političkim strankama, a od Skupštine da ga usvoji. Međutim, od koga treba očekivati da razmotri mogućnost donošenja zakona kojim će biti propisana obaveza nadležnih institucija da odrede službenike za etiku i integritet ili ko će apelovati na organe vlasti, pre svega jedinice lokalne samouprave, da postupaju po inicijativama **Agencije** za razrešenje funkcionera sa javne funkcije? Propuštena je još jedna prilika da se Vlada i drugi organi javne vlasti jasnije i preciznije obavežu na delovanje na osnovu činjenica i nalaza nezavisne institucije.

---

## Odgovor organa javne vlasti na preporuke iz izveštaja nezavisnih institucija

---

Kada se sagledaju sve dosad navedene odredbe, može se zaključiti da, bez obzira na način na koji su formulisane preporuke nezavisnih institucija, formalno pravno organi javne vlasti nemaju obavezu njihovog izvršavanja i sprovođenja sve dok Skupština ne donese zaključke kojima usvaja predloge nadležnih odbora. Drugim rečima, one postaju obavezne za njih tek ukoliko ih svojom odlukom validira Skupština. To važi i za brojne preporuke Zaštitnika građana upućene poimenično navedenim organima javne vlasti. To ih, međutim, ne sprečava da ih izvrše ili sprovedu i pre nego što Skupština preduzme neku od navedenih mera, s obzirom na njihovu specifičnu težinu i moralnu obaveznost koja proizlazi iz autoriteta institucija.

S obzirom na praktično nepostojanje vremenske distance od trenutka donošenja Zaključaka do trenutka izrade ove analize, podaci o tome da li su i na koji način organi javne vlasti odgovorili ili izveštavali o postupanju po preporukama nezavisnih institucija nisu dostupni. Mala je verovatnoća da su tokom neradnih i prazničnih dana u vreme pandemije korona virusa organi javne vlasti bili toliko prilježni da su po njima uopšte postupali. Ukoliko jesu, mehanizam izveštavanja je pandan ustrojenom sistemu odgovornosti. Svi odgovori ili izveštaji o postupanju po preporukama bi trebalo da budu dostavljeni Vladi, koja ima obavezu da kvartalno obaveštava Skupštinu o tome. Dosadašnja praksa beleži da nije bila retkost da se poimenično navedeni organi, koji su se prepoznali u preporukama, samostalno, nezavisno i paralelno s napred opisanim mehanizmom obrate nezavisnom organu i obaveste ga šta misle o njegovoj preporuci ili ga izveste da su je izvršili.



# PREPREKE ZA EFIKASAN NADZOR NEZAVISNIH INSTITUCIJA

---

*Neke od glavnih prepreka identifikovane su u preporukama nezavisnih institucija. Bez obzira na stilsko-jezičke razlike, 'obezbediti sredstva i odgovarajuću informatičku opremu [...] odgovarajuće infrastrukturne uslove' ili 'obezbedi adekvatne uslove i finansijska sredstva za nesmetan rad', preporuke se suštinski tiču podizanja kapaciteta nezavisnih institucija. Iako se ne može sporiti da nedostatak sredstava, opreme ili prostora za nesmetan rad predstavljaju nedostatke, mora se reći da oni ne predstavljaju nepremostivu prepreku. Ono što je karakteristično za ovu prepreku jeste njeno relativno i lako otklanjanje. Pitanje je samo da li postoji politička volja da se ona otkloni, a kapaciteti pojačaju.*

Politička volja je kamen temeljac jedne druge, mnogo značajnije, prepreke. Ona prožima nekoliko slojeva, tj. njeno prisustvo/odsustvo se može uočiti i osetiti u nekoliko oblasti. Pre svega, zajednička karakteristika rada svih nezavisnih institucija jeste da autoritet i integritet institucije neposredno proizlazi i zavisi od ličnog autoriteta i integriteta prvog čoveka ili čoveka na čelu institucije. Ne postoji institucija sa autoritetom ako ga ne poseduje čovek na njenom čelu i obrnuto. A izbor prvog čoveka direktno zavisi od političke volje – zvanično većine u Skupštini i političke podobnosti kandidata za prvog čoveka institucije. Ništa manje važna nije politička volja u vidu tzv. političke težine. Nezavisna institucija čiji prvi čovek ima manju političku težinu u odnosu na prvog čoveka organa uprave ili jedinicu lokalne samouprave neme nikakve šanse za uspeh. Ona je zaslužna za neočekivane situacije prilikom npr. vršenja terenskog nadzora organa uprave ili jedinice lokalne samouprave čiji prvi čovek zauzima više mesto na listi ili u političkoj stranci, odnosno ima veći autoritet kod donosilaca ključnih odluka. Treći vid njenog ispoljavanja tiče se upravo preporuka nezavisnih institucija. One su direktne i oštre u srazmeri s malopre rečenim. Što je autoritet ili rang prvog čoveka organa javne vlasti na koje se preporuka odnosi viši, one su uopštenije, mekše i blaže, i obrnuto. Dominantno efekat te činjenice ogleda se u tome što ni preporuke koje Skupština usvoji u svojim zaključcima ne odudaraju od tog tonaliteta. Štaviše, može se uočiti da su one za nijansu uopštenije, mekše i blaže od onih koje su formulisale nezavisne institucije. Ta dva početna koraka su dovoljna da naprave spiralu daljeg razblaživanja, neefikasnosti i opstrukcije osnovne uloge nezavisnih institucija. Poruka koju Skupština šalje javnosti i građanima, usvajanjem takvih preporuka, unapred i preventivno deluje na efikasan rad nezavisnih institucija. Posledica je uvek ista – već u sledećem periodu ni same nezavisne institucije neće ozbiljno shvatati svoj posao i ulogu, kao što ih ni organi javne vlasti neće uzimati za ozbiljno.

Na kraju, postoji jedna važna ali gotovo nevidljiva prepreka. Reč je o regrutaciji tj. politici zapošljavanja saradnika u nezavisnim institucijama. U uporednopravnim sistemima pravilo je da rad u njima predstavlja krunu profesionalne karijere. Oni dotad moraju steći dovoljno životnog i profesionalnog iskustva, proći sve nivoe napredovanja i upoznati pravni sistem u celosti, sve njegove mane i prednosti. Proces njihovog zapošljavanja mora biti transparentan u meri da garantuje da će se zaista najbolji angažovati na zaštiti prava i interesa drugih.

---

# PREPORUKE ZA JAČANJE EFEKATA IZVEŠTAJA NEZAVISNIH INSTITUCIJA

## Preporuke nezavisnim institucijama za povećanje efikasnosti njihove nadzorne uloge

- Nezavisne institucije treba što češće i u punom obimu da koriste ovlašćenja da postupaju po službenoj dužnosti;
- Nezavisne institucije treba da neposrednu kontrolu i terenski rad utvrde kao svoj prioritet i dominantan način rada;
- Nezavisne institucije treba da povećaju svoje prisustvo u javnosti i medijima, ali samo povodom izlaganja konkretnih slučajeva koje vode ili su vodili i rezultata koje su postigli;
- U izveštajima i na zvaničnim internet stranama nezavisnih institucija treba u većem stepenu objavljivati primere dobre i loše prakse organa javne vlasti, kroz analizu konkretnih slučajeva i s poimenično navedenim nazivima organima i funkcijama, odnosno položajima javnih funkcionera i državnih službenika;
- Zaposleni u stručnim službama nezavisnih institucija treba da kontinuirano učestvuju u obukama i na konferencijama, seminarima i sl. koje organizuju međunarodne i specijalizovane organizacije;
- Politika zapošljavanja i naknada za rad zaposlenima u nezavisnim institucijama treba da garantuju zapošljavanje najstručnijih i najiskusnijih, a čija će finansijska nezavisnost garantovati objektivnost i nepristrasnost u radu.

## Preporuke za Narodnu skupštinu i odbore koji razmatraju izveštaje nezavisnih institucija

- Nadležni odbori i Skupština treba da izveštaje nezavisnih institucija razmatraju na posebnim sednicama koje će zakazivati za svaki izveštaj posebno (jedna sednica za jedan izveštaj);
- Navedene sednice treba da se zakazuju tako da narodnim poslanicima obezbede dovoljno vremena za čitanje, razmatranje materijala i pripremu za sednicu;
- Predsednici i članovi Odbora, odnosno predsednik Skupštine i narodni poslanici treba da povodom izveštaja nezavisnih institucija održe pravu i suštinsku raspravu o činjenicama koje su oni utvrdili i nalaze koje su izneli, bez vremenskog ograničenja;
- Nadležni odbori i Skupština treba da, u odnosu na preporuke nezavisnih institucija, svoje preporuke još više konkretizuju i preciziraju, naročito organe na koje se odnose, kao i mere i aktivnosti koje treba da preduzmu;
- Narodni poslanici treba da što je češće moguće pitanje o izvršenju preporuka nezavisnih institucija postavljaju kao poslaničko pitanje.

## Preporuke za izmenu zakonske regulative kako bi se osigurala bolja primena preporuka iz izveštaja nezavisnih institucija

- Nezavisne institucije treba izričito ovlastiti tj. dodeliti im ovlašćenja da Skupštini i Vladi mogu da postavljaju pitanje u vezi sa izvršenjem preporuka;
- Skupštinu i Vladu izričito obavezati da nezavisne institucije periodično izveštavaju o izvršenju njihovih preporuka;
- Propisati isključivu odgovornost Skupštine i Vlade zbog nepozivanja na odgovornost organa javne vlasti koji neizvršavaju preporuke;
- Neopravdano i/ili neosnovano neizvršavanje ili odbijanje izvršavanja preporuka, kao i neizveštavanje o tome treba propisati kao osnov za razrešenje ili disciplinsku odgovornost;
- Povećati težinu preporuka propisivanjem, kao jedne od nadležnosti, u Zakonu o ministarstvima, obaveze izvršavanja preporuka nezavisnih institucija.