

НАРОДНА СКУПШТИНА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ И НЕЗАВИСНИ ДРЖАВНИ ОРГАНИ/ТЕЛА





НАРОДНА СКУПШТИНА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ И НЕЗАВИСНИ ДРЖАВНИ ОРГАНИ/ТЕЛА

Материјали са конференције „Народна скупштина Републике Србије
и независни државни органи/тела“, одржане у Београду, 26–27. новембра 2009. године,
и преглед примера међународне праксе

**в.д. заменика сталног представника
Програма Уједињених нација за развој**
Оливера Пурић

Уредници:
Борис Чамерник, Јелена Манић и Биљана Леденичан

У изради публикације учествовали су:
Велибор Поповић, Маја Штернић
и Јелена Мацура-Маринковић

На српски језик превели:
Новица Петровић
Исидора Власак

Лектор:
Душка Кликовац

Дизајн и прелом:
Бранислав Станковић

Коректор:
Јасмина Селмановић

Штампа:
Stylos, Нови Сад

Тираж:
350 примерака на српском
и 150 на енглеском језику

За издавача
Програм Уједињених нација за развој у Србији

Интернационалних бригада 69,
11000 Београд, телефон: +381 11 2040400, www.undp.org.yu

ISBN: 978-86-7728-124-3

Ставови изнети у овој публикацији су ставови аутора
и не одражавају нужно став Програма Уједињених нација за развој.

Захвалница

Израда ове публикације не би била могућа без подршке и напора великог броја и појединаца и институција.

Посебно се желимо захвалити на смерницама и подршци које смо добили од Народне скупштине Републике Србије, нарочито од Кабинета председника и Секретаријата Народне скупштине Републике Србије.

У ову публикацију су знатне напоре уложили и представници независних државних органа/тела: Заштитника грађана, Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, Државне ревизорске институције и Агенције за борбу против корупције.

Овом публикацијом се проширују теме које су отворене на конференцији одржаној у новембру 2009. године у склопу пројекта Народне скупштине и УНДП-а „Јачање одговорности Народне скупштине“. Користимо ову прилику да се захвалимо свим говорницима који су учествовали на конференцији и тиме допринели изради ове публикације.

Желимо да изразимо захвалност и ауторима овде објављених текстова, као и Институту Светске банке и ОЕЦД/СИГМА пројекту на одобрењу за превод и објављивање њихових студија.



САДРЖАЈ

ПРЕДГОВОР	9
ОСНОВЕ ПАРЛАМЕНТАРНЕ КОНТРОЛЕ	11
Поздравна обраћања	
Проф. др Славица Ђукић-Дејановић, председница Народне скупштине Републике Србије	13
Дорит Ницан, в. д. сталног представника Уједињених нација у Србији	15
<i>Парламент – један од начина контроле рада извршне власти</i> , Борис Чамерник.	18
Закључци са Конференције	23
ОДНОС ПАРЛАМЕНТА И НЕЗАВИСНИХ ДРЖАВНИХ ОРГАНА/ТЕЛА	25
ПОДУВОД.	27
Контролна функција парламента – случај Норвешке - Маријен Сејп	29
Устав и контролни органи (независни државни органи) – покушај одређења места и улоге контролних органа у уставном систему - Доц. др Владан Петров	42
Примери односа парламентарних одбора и независног органа:	
Односи између парламентарних одбора и ревизорских институција 2002 – - извод из SIGMA документа бр. 33	54
ПАРЛАМЕНТАРНА КОНТРОЛА РАДА ИЗВРШНЕ ВЛАСТИ И ЗНАЧАЈ НЕЗАВИСНИХ ДРЖАВНИХ ОРГАНА/ТЕЛА ЗА ЊЕНО СПРОВОЂЕЊЕ	87
ПОДУВОД.	89
<i>Парламент, независни државни органи и тела, и борба против корупције у Србији -</i> - Проф. др Стеван Лилић.	93
<i>Парламент и независна тела -</i> Доц. др Славиша Орловић	118
<i>Положај Повереника за информације -</i> Родољуб Шабић	126
<i>Омбудсман (заштитник грађана) -</i> Доц. др Дејан Миленковић	133
<i>Заштита људских права и контрола управе -</i> Роберт Сепи.	166
<i>Спровођење препорука словеначког заштитника грађана за људска права Републике Словеније,</i> <i>улога годишњих извештаја и начин на који се они разматрају у парламенту</i> - Јернеј Ровшек	171

Функције јавног надзора и државни ревизор Норвешке - Јорген Козмо	176
Структура и организација Националне ревизорске канцеларије Велике Британије - Вилијам Бернет	180
Искуство европских земаља у вези са стварањем и функционисањем специјализованог тела одговорног за координацију на националном нивоу напора усмерених на борбу против и спречавање корупције - Драго Кос.	187
Антикорупцијски независни државни органи и Народна скупштина - Немања Ненадић	197
Комисије за борбу против корупције: универзални лек или право решење за борбу против корупције? - Џон Р. Хејлбран (Извод из глобалне упоредне студије Института Светске банке)	210
ПРИЛОЗИ	223
Дневни ред Конференције	226
ГОРАС – Глобална организација посланика за борбу против корупције.	229

ПРЕДГОВОР

У тесној вези са постојањем демократије отвореног друштва јесте и постојање делотворних парламентарних институција. Такве институције су изузетно важне за успостављање демократског система, јер обезбеђују утицај грађана на стварање политике која непосредно утиче на њихов живот. Парламенти су основа за успостављање владавине права, надзора над процесима управљања (који тако постају транспарентни) и поштовања преузетих међународних обавеза.

Програм Уједињених нација за развој (УНДП) подржава развој у 166 земаља света, као и сваки четврти парламент на свету, истичући тиме важну улогу коју парламентарне институције заузимају у демократији и развоју. Постојање делотворних демократских институција веома је важно у усмеравању донаторских средстава буџетској подршци, као једног од механизма развојне помоћи. Самим тим, парламентарни развој чини саставни део Програма Уједињених нација за развој на пољу демократског управљања, односно активности усмерених ка унапређењу представничке, законодавне и надзорне функције парламента.¹

У новембру 2009. године, Народна скупштина Републике Србије је, уз подршку пројекта Програма Уједињених нација за развој „Јачање одговорности Народне скупштине Републике Србије“, организовала међународну конференцију „Народна скупштина и независни државни органи/тела“. Циљ конференције је био да се организује форум на коме ће Народна скупштина и независни државни органи/тела имати прилику да размене искуства и размотре могуће начине за унапређење међусобних односа, са посебним освртом на међународна искуства у тој области.

Конференција је била јединствена платформа за одборе Народне скупштине и независне државне органе/тела, од којих нека постоје дуже, а нека су тек основана, да директно изнесу изузетно сложена питања везана са своје функционисање и будућу сарадњу. Конференцији су присуствовали и председница Народне скупштине, заменица председнице Народне скупштине, секретар Народне скупштине, председници одбора

¹ Стратегија парламентарног развоја УНДП за 2009. годину.

Народне скупштине, представници независних државних органа/тела, гости из парламента Норвешке, државни ревизор Норвешке, повереник за информације и заменик омбудсмана Р. Словеније, шефови GRECO-а и GOPAC-а, представник канцеларије ревизора Велике Британије, представници Министарства правде и Министарства финансија Републике Србије, као и многи посланици Народне скупштине Републике Србије.

Један од резултата Конференције јесте и изузетно користан учинак радионица, које су биле раздвојене по тематским целинама везаним за одређене независне органе/тела. Наиме, циљ Конференције је био управо да се подстакне комуникација између независних државних органа/тела и одбора Народне скупштине, као и да се утврди процес извештавања тих тела одговарајућим одборима.

Ова публикација је наставак напора да се пренесу искуства домаћих и међународних стручњака и практичара, да се размене мишљења, као и да се систематизују материјали који су представљени на Конференцији. Публикацију, поред наведеног, чине и анализе професора Правног факултета и Факултета политичких наука Универзитета у Београду, као и изводи из студија SIGMA/OECD и Светске банке. Циљ публикације јесте да пружи подршку Народној скупштини да дефинише најприкладнији модел за јачање своје контролне функције и да тај модел угради у свој нови пословник.

Публикација је подељена у три дела, који прате програм Конференције и уједно представљају три димензије парламентарне контроле: I. Основе парламентарне контроле; II. Однос парламента и независних државних органа/тела; и III. Парламентарна контрола извршне власти и значај независних државних органа/тела за њено спровођење.

У прилогу се налазе и стратегије Глобалне организације посланика за борбу против корупције (GOPAC) и дневни ред Конференције.

Циљ публикације јесте да допринесе визији реформисаног парламента и промовише усвајање делотворнијих метода за контролу рада владе. Однос Народне скупштине са независним државним органима/телима, као и њихова улога у јачању одговорности парламента, могу да се разматрају из два угла: из перспективе независних органа и мере њихове одговорности Народној скупштини, и из перспективе Народне скупштине и вршења надзора над радом Владе. Управо овај други аспект може да унапреди надзорну улогу Народне скупштине, испитујући нове облике контроле, тиме стварајући предуслове темељног надзора над радом Владе и доприносећи концепту демократског управљања.

A large, faint, stylized graphic of a globe or sphere is positioned in the upper left quadrant of the page. It is composed of several overlapping, semi-transparent blue circular segments that create a grid-like pattern, suggesting latitude and longitude lines. The overall color scheme is a monochromatic blue.

I. ОСНОВЕ ПАРЛАМЕНТАРНЕ КОНТРОЛЕ

Поздравна обраћања



Проф. др Славица Ђукић-Дејановић,
председница Народне скупштине Републике Србије

Уважени представници парламената Норвешке,
Поштовани представници Владе РС и представници независних државних тела,
Поштовани представници међународних и невладиних организација,
Уважени чланови дипломатског кора,
Даме и господо,
Драги гости,

Изузетно ми је задовољство што у име посланика Народне скупштине отварам међународну конференцију „Народна скупштина и независни државни органи/тела“, чији је циљ да се размотре различити модели институционалних веза између парламената и независних тела.

Основа рада сваког парламента је активни дијалог, и ја изражавам наду да ћемо управо таквом комуникацијом током ова два дана, колико траје Конференција, утврдити примере најбоље сарадње између парламената и независних органа, као и начине на које можемо да их прилагодимо уставно-правном поретку Републике Србије.

Суштинска демократичност односа у друштву почива на принципима поштовања јавног добра и јавног интереса, као и одговорности функционера и државних службеника за учињено. На тим принципима темељи се не само ефикаснији рад парламента и независних тела него и њихова међусобна сарадња у успостављању систематске и сталне контроле рада извршне власти.

У многим сразмерно младим демократским друштвима, у раду независних државних институција често се јављају проблеми различите природе – од техничких до оперативних. Наш је заједнички задатак да се та ситуација промени.

У том смислу, Народна скупштина ће, у оквиру својих надлежности, настојати да утиче на одговорност органа који нису поступили по препорукама независних тела. Такође, уз подршку међународних партнера (Програма Уједињених нација за развој) и невладиног сектора, као и донатора, Народна скупштина јача сопствене ресурсе за преиспитивање извештаја независних органа. То подразумева едукацију запослених у Народној скупштини, али и представника извршне власти. Коначно, активном сарадњом Народне скупштине и независних органа, Влада РС добија смернице за повећање ефикасности и побољшање квалитета услуга које пружа грађанима, а у ширем смислу и институционалну потпору у борби против корупције.

На крају, желела бих још једном да захвалим партнерима на подршци без чије помоћи не бисмо могли да радимо на јачању функције Народне скупштине и да укажем на потребу даље и шире помоћи за развој и одрживост наших капацитета, како бисмо у потпуности извршили мандат који су нам грађани Србије поверили.

Хвала на пажњи.



Дорит Ницан (Dorit Nitzan),

в. д. сталног представника Уједињених нација у Србији

Госпођо председнице Народне скупштине, ваше екселенције, даме и господо,

Велика ми је част што сам данас овде са вама у име система Уједињених нација у Србији. Дозволите ми да почнем цитирајући речи генералног секретара Уједињених нација, г. Бан Ки-Муна: „Искуство нам је у више наврата показало да је демократија кључна за постизање три основна циља – мира, људских права и развоја. Људска права и владавина закона најбоље су заштићени у демократским друштвима. А много је вероватније да ће до напретка доћи уколико је људима заиста пружена прилика да се њихов глас чује у управљању, као и прилика да уживају у плодовима напретка.“

Реформе и прелазак на модел „доброг управљања“ увек су дугорочан процес, са многим раскрсницама и изазовима који стоје на путу. Стога би се могло рећи да се процес реформи заправо никад и не завршава, јер увек има простора за нова побољшања која ће унапредити добробит грађана.

Главна начела доброг управљања јесу поузданост, одговорност и транспарентност.

Важно је да поступци и одлуке учесника у политичком животу буду транспарентни, како би грађани могли отворено да преиспитују оно што се одиграва унутар политичких процеса. Такође је важно утврдити кодексе понашања којих ће се држати сви у оквиру јавног сектора, како би управљање било отворено и транспарентно, и како би се корупција и лични интереси практично искоренили.

За развој цивилног друштва кључно је и да сви учесници у процесу управљања буду поуздани и да сnose одговорност за своје поступке и одлуке. Коначни циљ је да влада буде одговорна према народу, како непосредно – јавности и појединцима, тако и посредно – путем институција за посредовање које гарантују правну, финансијску и политичку

одговорност свих владиних званичника за њихову јавну политику и поступке предузете у име народа. Делотворна одговорност почива на два кључна елемента:

- 1) јасноћи у вези са тиме ко може бити позван на одговорност када ствари пођу наопако;
- 2) уверењу да парламент може да добије веродостојне информације потребне да се извршна власт позове на одговорност, као и да се утврди где одговорност почива.

У складу с тим, систем Уједињених нација у Србији подржавао је све три гране власти. И у име система Уједињених нација у Србији, дозволите ми да вам обећам да можете рачунати на нашу снажну и сталну подршку.

Конкретно, УН су у протеклих пет година сарађивале са Народном скупштином Републике Србије посредством неколико својих агенција. УНДП и УНИЦЕФ су потписали споразуме о сарадњи са Народном скупштином, док друге агенције пружају стручно знање различитим скупштинским одборима. Данашњу конференцију је подржао УНДП у оквиру свог пројекта „Јачање јавне одговорности Народне скупштине РС“.

Имајући у виду да у читавом свету јавност има све мање поверења у системе власти, владе су биле приморане да одговоре на тај изазов тако што ће постати одговорније према грађанима. Парламент, наравно, има важну улогу у позивању владе на одговорност – он непрестано контролише како влада спроводи мере на које је дао свој пристанак. Контрола коју спроводи парламент подразумева много више од разматрања и усвајања закона: она обухвата преглед државне управе у пуном смислу преиспитивања њених приоритета и планова, као и спровођења тих планова. Другим речима, парламент се не бави само владином јавном политиком него и тиме колико се ефикасно спроводе програми којима се остварује та јавна политика. Још један начин на који извршна власт себе може да прикаже поузданијом и веродостојнијом јесте да се подвргне оцењивању од стране независног тела. Као и сами посланици, независна тела могу да гарантују да је влада одговорна за добробит грађана.

Јавност стиче поверење када независна тела доживљава као независна од владе; она добијају легитимност када су одговорна парламенту. Њихова одговорност и независност такође помажу влади да буде одговорнија према бирачком телу, тако што ће поступати у складу са њиховим објективним и независним препорукама које, на крају дана, помажу извршној власти да побољша свој учинак. Њихова независност гарантује да су она одвојена од извршне власти и омогућава да владу непристрасно оцене. Објективна истрага или ревизија којој се влада подвргава у области управљања финансијама, приступа владиним информацијама и заштити личне приватности, људских и мањинских права и у другим областима, помажу јачању одговорности влада широм света.

У том смислу, циљ ове конференције јесте да обезбеди форум за дискусију о улогама и изазовима са којима се посланици и независна тела суочавају кад позивају извршну власт на одговорност. Замолила бих вас да искористите ову прилику – присуство великог броја колега и стручњака из читавог света који су се суочавали са истим изазовима као и ви сада – како бисте научили нешто из њиховог искуства и развили модел који би највише одговарао Србији – грађанима Србије, које ви представљате.

Ми ћемо наставити да радимо са свим релевантним институцијама на изградњи њихових капацитета да се баве изазовним, али веома важним задатком развоја и спровођења контроле демократије, и пуног спровођења законâ против корупције, који су један од важних услова да би Србија наставила да се укључује у Европску унију.

Допустите ми да завршим следећим цитатом: „Успех демократије јесте да се она вреднује у оној мери у којој може да гарантује да је влада јавно одговорна“ – Џон Грифит, професор јавног права у Лондонској школи економије (London School of Economics), и Мајкл Рајл, бивши виши званичник Доњег дома Парламента.

Хвала вам.



Борис Чамерник,

консултант у пројекту „Јачање одговорности Народне скупштине Републике Србије“ Програма Уједињених нација за развој

ПАРЛАМЕНТ – ЈЕДАН ОД НАЧИНА КОНТРОЛЕ РАДА ИЗВРШНЕ ВЛАСТИ

„Тест за демократију јесте слобода критике“

Давид Бен-Гурион

У оквиру традиционалне поделе власти на законодавну, извршну и судску, парламент, као највише представничко тело, заузима централно место у сваком демократском систему. Извршна власт црпи свој легитимитет управо из парламента и он је место на коме се владине мере и активности разматрају и надзиру у корист грађана, и на коме се посредством различитих инструмената може чути мишљење грађана – како појединачно тако и организованих група.

Грађани, гласајући на изборима и плаћајући порез, финансирају државни апарат да у њихово име и за њихов рачун управља њиховим заједничким пословима и пружа им потребне услуге. Самим тим, грађани имају право да захтевају одговорност од државних органа, како за управљање њиховим новцем, тако и за квалитет услуга који им се тим новцем обезбеђује.² Нереално је очекивати да одговорност постоји без механизма који ће омогућити контролу рада државног система. Принципи поштовања јавног добра и јавног интереса, одговорности функционера и државних службеника за учињено јесу суштински показатељи тога у којем правцу иде и које циљеве треба да има успешна парламентарна контрола рада извршне власти.

² Danko Ćosić, "Introduction", in: Danko Ćosić (ed.), *Holding government accountable, in search for successful solutions*, Belgrade, 2008, стр. 7.

Парламентарна контрола владе битна је одлика парламентаризма. Овлашћење парламента да контролише рад владе чини суштину односа који обликују природу парламентарног система. Парламент располаже бројним инструментима који омогућавају спровођење тог права. Они су разноврсни; неки од њих само омогућавају увид у активности владе (посланичка питања, анкетни одбори, парламентарне истраге, рад сталних парламентарних одбора, давања сагласности на именовања у извршној власти), а неки могу принудити владу на оставку или изазвати њен пад (интерпелација, гласање о поверењу влади, буџетско право парламента).

Однос је двосмеран, тако да и влада може, својим правом да поднесе оставку, да утиче на рад парламента, да тражи гласање о поверењу и, у одређеним случајевима, да затражи да се парламент распусти. Тако, односи између законодавне (парламент) и извршне власти (влде) почивају на узајамном ограничавању и контроли (такозваном систему „кочница и равнотеже“ – “checks and balances”).³

Опште је прихваћена чињеница да је ефикасна контрола рада све снажније извршне власти изазов за парламенте широм света. Успешност парламента у извршавању тог задатка не значи нужно да парламент и влада морају бити на супротстављеним странама. Парламентарна контрола није нужно деструктивна по рад владе. У самој основи система „кочница и равнотеже“, као и поделе власти, лежи дијалог и међусобно уважавање. И да би тај систем функционисао, потребни су нам јасно дефинисани принципи по којима ће се управљати сви учесници политичког процеса.

ИНСТРУМЕНТИ ПАРЛАМЕНТАРНЕ КОНТРОЛЕ

Најсистематичнији и најраспрострањенији метод контроле извршне власти јесте контрола путем парламентарних одбора који прате рад појединих владиних органа и министарстава и испитују нарочито важне аспекте њихове политике, као и њихово руковођење.⁴ У већини парламената систем одбора одражава систем министарстава, тако да сваки одбор надгледа рад одређеног министарства. На тај начин се одбори специјализују за област надлежности једног министарства, што их чини ефикаснијим. Пошто су им ресурси ограничени, одбори не могу да прате целокупан рад одређеног министарства, али сама чињеница да постоје и да им је надлежност да контролишу рад министарства у целини (иако се то у пракси своди само на мали део) подстиче одговорност

³ Проф. др Маријана Пајванчић, *Мали речник појмова о парламентаризму*, Београд, Грађанске иницијативе, 2001, стр. 26.

⁴ David Beetham, *Parliament and democracy in the 21st century*, Interparliamentary Union 2006, стр. 128.

органа који су предмет парламентарне контроле. Неки услови да би одбори успешно вршили контролу јесу и обезбеђивање потребних ресурса (укључујући и стручну подршку), самосталност у доношењу одлуке који део рада министарства треба надгледати, ширина овлашћења које одбори имају да позивају министре и државне службенике да се појаве пред њиме и одговарају на питања посланика, као и приступ информацијама (укључујући и оне поверљиве природе). Важан показатељ тога колико је контрола од стране одбора успешна јесу поступци и реакције владе на препоруке које се износе у извештајима одбора кад се заврши разматрање одређене владине политике.

Посланичка питања, било писмена или усмена, такође су важан механизам којим се јавност упознаје с радом министара. Иако су, током времена, развијене бројне „стратегije“, како парламентарне већине тако и опозиције, за формулисање питања и вођење тог дела пленарног заседања, посланичка питања обавезују министре да се редовно појављују пред посланицима, аргументују своју политику и јавно одговарају на било какве појаве које обележавају рад њихових министарстава.⁵

Поред наведених инструмената контроле, потребно је напоменути и интерпелације, давање сагласности парламента на именована у извршној власти, специјалне комисије и анкетне одборе, рад независних тела, а нарочито јавна слушања, као један од широко распрострањених (и коришћених) механизма контроле рада извршне власти.

Јавна слушања (инструмент све чешћи и у српској парламентарној пракси) све више постају стандардан начин да се прикупе информације које посланици, парламентарни одбори и парламенти користе вршећи своју законодавну и контролну функцију. Информације се прикупљају из сведочења стручњака или представника заинтересованих страна на седницама одбора, из примљених писаних коментара, стручних мишљења и примера из праксе. Јавна слушања су и прилика за широко укључивање јавности и представника невладиног сектора у дебате и расправе.⁶

⁵ Beetham, н. д., стр. 133.

⁶ Славиша Орловић, *Јавна слушања као институција парламентарне праксе*, Београд, УНДП, 2007, стр. 15.

НЕЗАВИСНА ТЕЛА

Ефикасан и транспарентан јавни сектор зависи од великог броја чинилаца: од нивоа интересовања грађана за јавни домен (јер одговорна влада подразумева одговорне грађане, како према себи тако и према другима), од снаге и аутономије институција чија је улога да контролишу рад извршне власти, од поверења грађана у те институције, од медија и динамичног цивилног друштва.⁷

Осим већ наведених инструмената за контролу рада извршне власти, изузетно је важан рад независних тела. Независна тела су конципирана тако да доприносе тој контроли, и као таква су основ за формирање и оснаживање независног и непристрасног система надзора над радом извршне власти, заснованог на њиховој блиској сарадњи са парламентом. Управо јака и ефикасна сарадња између тих државних тела и парламената препозната је широм света као основа за јачање системске и сталне контроле рада извршне власти.

Савремена парламентарна пракса показала је да постоји потреба за таквим високо специјализованим и независним органима, који ће контролисати рад владе у одређеним сегментима управе и за свој рад полагати рачуне парламенту, а не влади. Захваљујући својој стручности у одређеним областима, везама са организацијама цивилног друштва, интегритету и независности, та тела имају непроцењиву вредност у допуњавању контролног рада парламентарних одбора. Рад независних државних институција није само од виталне помоћи парламентима да остваре своју, уставом утврђену, надзорну улогу над радом владе већ је и важна контролна тачка рада владе, јер ова у извештајима и препорукама може добити смернице које јој омогућавају да буде ефикаснија и да услуге које пружа грађанима буду квалитетније.

Сразмерно велики број независних државних органа/тела показује жељу Народне скупштине да оснажи своју надзорну улогу и аутономију, али и намеру Владе да ојача свој легитимитет и интегритет тако што ће омогућити спољну, независну и непристрасну контролу свог рада.

У последње време, Народна скупштина покушава да продуби и испита постојеће, врло специфичне односе са независним институцијама – путем Закона о Народној скупштини, затим предлозима за измене, одн. увођење нових чланова Пословника и другим решењима – и на тај начин осигура механизме сарадње и комуникације са независним институцијама. Области које се покушавају боље уредити бројне су, почевши од

⁷ Srećko Mihailović, "Citizens and Government, accountability questions", in: Danko Ćosić (ed.), *Holding government accountable, in search for successful solutions*, Belgrade, публикација ProConcept, а подржана од стране УНДП-а И ЕУ, 2008, стр. 21.

начина и формата подношења извештаја и препорука, преко учешћа у раду одбора и разматрања извештаја, до утврђивања степена у којем су се владине институције ода-звале да прихвате наведене препоруке.

Сопственим интегритетом и посвећеношћу напорима да уреди области у својој надлежности, независни државни органи стекли су неподељену подршку и српске јавности и међународних институција. Стога је и овом приликом потребно истаћи да је спремност Народне скупштине да се активно укључи у решавање проблема које имају независна тела – од техничких услова у којима раде, до примедби да се Влада недовољно ангажује на поступању по њиховим препорукама – али и да се укључи у активности као што су обука (и то не само представника Народне скупштине и независних тела већ и представника Владе и државне администрације) и преиспитивање упоредних пракси, значајан допринос развоју системских и институционализованих решења у области сарадње Скупштине и независних државних институција, неопходних за успешност овог изузетно важног контролног механизма у оквиру парламентарне демократије.

Закључци са Конференције

На конференцији „Народна скупштина Републике Србије и независни државни органи/ тела“, која је одржана 26–27. новембра 2009. године, усвојени су следећи:

ЗАКЉУЧЦИ

1. Да би Народна скупштина остварила своју контролну улогу, пожељно је да извештаји независних државних органа/тела буду разматрани на посебним седницама надлежног одбора Народне скупштине, а да кључни закључци који произлазе из извештаја буду представљени и на седници Народне скупштине.
2. Сходно постојећем Пословнику Народне скупштине, потребно је утврдити из којих се конкретних разлога, одн. у којим се конкретним случајевима, поводом извештаја независних органа/тела, који се у складу са законом подносе Народној скупштини, може одржати посебна седница Народне скупштине.
3. Пословником Народне скупштине, или будућим Законом о Народној скупштини, пожељно је ближе одредити однос и обавезе Народне скупштине и њених појединих одбора према независним органима/телима, узимајући у обзир и могућност да се оснује посебан одбор који би се бавио тим питањима.
4. Посебним законима који регулишу положај и надлежности независних тела, ако то њима није утврђено, треба утврдити елементе које обавезно морају садржавати извештаји које независна тела подносе Народној скупштини.
5. У случају евентуалних уставних промена, треба размотрити има ли потребе за тим да, поред институције Заштитника грађана, и један број других независних тела, сходно значају њихове контролне функције, добије уставни статус.
6. Независним телима која ту могућност немају, треба дати могућност и овлашћење да у поступку припреме предлога закона и других прописа дају мишљење о њима, када се таквим предлозима уређују питања која су важна за област која је предмет њихових надлежности.
7. Усклађивање правног система Републике Србије са стандардима Европске уније налаже потребу да се у законодавној активности и процесима људски ресурси у служби Народне скупштине, службама Владе, министарствима и независним телима рационално користе и повезују.

8. Материјални положај независних тела треба уредити тако да он буде потпуно независан од извршне власти, а разматрање буџета независних тела, од процеса предлагања до процеса извршења, везати за јачање независности Народне скупштине.
9. Влада треба да одреди члана који ће бити надлежан за сарадњу са независним органима/телима, а пожељно је да у појединим министарствима, актом о унутрашњој организацији и систематизацији, буду за то одређена посебна лица.
10. Влада мора, када је то у њеној надлежности, обезбедити да се одлуке независних тела извршавају, јер се необезбеђењем извршења одлука независних тела озбиљно крши закон.
11. Стална сарадња између независних органа/тела треба да буде заснована на принципима формалне, а не личне сарадње.
12. Обезбеђење услова и материјалних средстава за рад нових независних тела више не сме бити разлог за проблеме у њиховом функционисању (како је то годинама био случај).
13. Како је суштинско обележје независних органа/тела управо њихова независност, неопходно је спречити да се на функције у њима постављају партијски кадрови, те је потребно утврдити јасан поступак по коме ће се кандидати предлагати и који ће подразумевати расписивање јавног конкурса, с тестирањем и провером способности пријављених кандидата.

A stylized graphic of a globe, composed of curved, overlapping segments in various shades of blue, positioned in the upper left quadrant of the page.

II. ОДНОС ПАРЛАМЕНТА И НЕЗАВИСНИХ ДРЖАВНИХ ОРГАНА/ТЕЛА

ОДНОС ПАРЛАМЕНТА И НЕЗАВИСНИХ ДРЖАВНИХ ОРГАНА/ТЕЛА

Ако је термин *одговорност јавне управе (accountability)* новијег датума, а независна државна тела, у већини случајева, савремена творевина, не може се рећи да су новијег датума и питања надзора рада извршне власти и предупредување злоупотребе власти, корупције и кршења индивидуалних права. Потпуно је јасно да је инсистирање на интегритету управе циљ вредан напора, али оно што је сада другачије јесте права величина и комплексност модерне државе. Како сада надzirати тако разгранат и сложен систем извршне власти? И да ли умножавање и ширење механизма који се баве одговорношћу и интегритетом управе заиста њу и чини одговорнијом грађанима? Коју улогу има парламент у том процесу? Одговори на та питања наводе нас на чињеницу да је за ефикасност и јачање контролне улоге парламента потребно јасније дефинисати његову улогу у систему одговорности, као и његов однос са другим механизмима и инструментима којима се контролише рад извршне гране власти. Сам парламент не може гарантовати одговорност владе у читавом спектру њених активности. Иако смо сведоци стварања нових облика и инструмената надзора над радом владе, парламент има јединствену улогу и моћ да учини њихов рад релевантним, претварајући налазе и препоруке техничког надзора у политичку одлуку и опредељење, интерпретирајући важност налаза техничког надзора и користећи их за формулисање својих ставова и надзора над владином политиком и управљачким механизмима.⁸ У систему представничке демократије крајња тачка система одговорности треба да буде управо парламент,⁹ користећи своје одборе као главно средство за надзор над радом извршне власти.

Један од савремених инструмената контроле рада владе јесу и независни државни органи, као савезници парламента на том послу. Неки од њих су ревизорске институције,

⁸ Report of the Hansard Society Commission on Parliamentary Scrutiny, *The Challenge for Parliament: Making Government Accountable*, Vacher Dod Publishing Ltd., 2001, стр. 11.

⁹ A Tomkins, "What is Parliament for?", in: *Public Law in a Multi-Layered Constitution* (edited by N. Bamforth and P. Leyland), Hart Publishing, 2003, стр. 70.

канцеларије омбудсмана, антикорупцијске агенције итд. Ефикасна тела те врсте захтевају бар пет кључних елемената:

- а) независност – да ли је тело зависно од неког министарства или владе, политички или финансијски?
- б) овлашћења – да ли искључиво одговара на притужбе или може самостално покренути ревизије одређених питања / активности?
- в) информације – да ли тело има приступ свим релевантним информацијама?
- г) ресурси – да ли их има довољно?
- д) извештавање – да ли механизми извештавања укључују јавност?¹⁰

Независна тела надзиру поштовање постојећих законских норми, правилно доношење одлука и побољшање рада јавне управе. Али, независна тела иду и даље ка одржавању институционалног интегритета, усредсређујући се и на поштовање јавног интереса и вредности, ради чијег чувања су државне институције и створене. Многи тврде да развој независних тела води ка стварању четврте гране власти, поред три постојеће (законодавне, извршне и судске). Мора се нагласити да независна тела морају да буду како независна, тако и одговорна – прецизније, директно одговорна парламенту. Управо су парламентарни одбори систем који одговара на поменуте изазове и који поставља парламент у надзорну улогу и центар система одговорности који је развијен у демократским системима управљања. У многим парламентима основани су посебни одбори управо за наведене сврхе – да сарађују са независним телима у области надзора над радом извршне власти, али и да надгледају рад самих независних државних тела.¹¹ С тим у вези, парламент треба да систематично и доследно користи налазе и информације које добија од независних државних тела, чиме, с једне стране, обезбеђује оквир за њихово деловање, како би се оне осећале мање *ad hoc* него што је то случај данас, а са друге стране – омогућује самом себи да ефикасније спроводи своју надзорну функцију.

Чињеница је да парламент мора свесно поделити свој рад на надзору извршне власти са независним државним телима. Кључ успеха лежи управо у доброј професионалној сарадњи и односима парламента и осталих тела која се баве одговорношћу и интегритетом владе.¹²

¹⁰ K Hammond, *Speech delivered at the Institute of Public Administration Australia, WA Division, May 2005.*

¹¹ „Питање које се често с правом поставља јесте – ко чува чуваре. Нико, ма колико узвишени његове намере и циљеви били, не треба да буде постављен у позицију у којој није одговоран некоме“ (бивши омбудсман Новог Јужног Велса (Аустралија) Џорџ Мастерман).

¹² P. Barberis, “The new public management and a new accountability”, *Public Administration*, 76, Autumn 1998.



Маријен Сејп (Marianne Seip), политички саветник у Парламенту Краљевине Норвешке, бивши државни секретар у Министарству за рад и државну управу

Контролна функција парламента – случај Норвешке

Надзорне активности норвешког парламента – Стортинга – током готово две стотине година организоване су на различите начине. Између 1814. и 1972. године за контролну функцију био је задужен посебан одбор. Од 1972. до 1981. њу су вршили разни стални одбори. Године 1981. успостављен је посебан стални одбор за надзор, али област за коју је био одговоран била је ограничена, а његови чланови били су у исто време чланови и других одбора. Почев од 1993. године, Стортинг има посебан надзорни одбор – *Стални одбор за надзор и уставна питања*. Успостављањем овог новог одбора надзорна улога Стортинга је оснажена.

Стални одбор за надзор и уставна питања један је од дванаест сталних одбора у норвешком Парламенту. Парламент има 169 чланова, који представљају 7 странака. У овом посебном одбору морају бити заступљене све странке.

Одбор се бави уставним питањима – то јест, даје препоруке Стортингу у вези с усаглашеношћу предлога закона са Уставом. У овом тренутку Одбор разматра 25 предлога закона о веома широком распону тема.

Друга главна функција – а она представља највећи изазов – јесте контролна функција, тј. старање о томе да Влада спроводи у дело одлуке које се доносе у Парламенту.

Јавна управа у Норвешкој састоји се од 17 министарстава и неких 180 органа. Старање о томе да сви они делују у складу са одлукама Стортинга изузетно је захтеван посао. То је задатак који Стортинг не може да изврши сам.

Отуда је Стортинг успоставио четири независна тела која му помажу у том послу. То су:

- Омбудсман за јавну администрацију – Парламентарни омбудсман – који се стара о томе да појединци не трпе неправду у контактима са јавном управом. Подносећи жалбу Омбудсману, оштећена странка може доћи до одлуке на много лакши и јефтинији начин него када би се обратила суду. Омбудсман разматра случај и саставља изјаву о томе. Ако установи да Влада својим деловањем или неком својом одлуком крши закон или поступа на очигледно неразуман начин, орган који стоји иза тога у нормалним ће приликама поново размотрити то питање и поступити у складу с препоруком Омбудсмана.

- Одбор за надзор над тајним службама – стално тело које надзире рад тајних служби, а разматра и притужбе грађана. Према одредбама Закона о тајним службама, Одбор за надзор над тајним службама подноси годишњи извештај Парламенту до априла сваке године. Извештај обухвата активности тог одбора током претходне године. Стални одбор за надзор и уставна питања разматра тај извештај и даје препоруку Парламенту. Тај годишњи извештај је прилика да Стални одбор за надзор и уставна питања укаже на области на које би Одбор за надзор над тајним службама требало да обрати посебну пажњу у свом будућем раду. Један од изазова у нашем систему парламентарног надзора над радом тајних служби јесте то што Парламент, као и јавност уопште, мора да верује Одбору за надзор над тајним службама. Одбору за надзор над тајним службама дато је овлашћење да врши инспекцију и да физички контролише тајне службе. Чланови Парламента, политичко и парламентарно особље и јавност у принципу никада не виде било какве тајне информације. Парламент, наравно, може затражити од служби да види тајне информације, али се то последњих година није догодило.

- Омбудсман за оружане снаге – успостављен је 1952. године, као први парламентарни омбудсман за војску у свету. Норвешка војска заснива се на војној обавези, и Омбудсман чува права свих (па и бивших) припадника оружаних снага. Свако ко сматра да се према њему поступало погрешно, неправедно или неразумно може свој случај изнети пред Омбудсман и затражити од њега да ствар испита и закључи да ли је учињена неправда, а ако јесте, да се постара за то да се предузму кораци за њено исправљање.

У својој улози независног механизма за надзор над војском, одбор Омбудсмана врши инспекцију војних јединица у земљи и у иностранству. Одбор Омбудсмана подноси Стортингу годишње извештаје, а може му и у сваком тренутку пријавити одређени случај. Извештаји Омбудсмана шаљу се Сталном одбору за надзор и уставна питања, који даје препоруке Парламенту у вези са питањима која се покрећу у извештајима.

Другим темама везаним за одбрану, као што је буџет, бави се Стални одбор за спољну политику и одбрану.

- Канцеларија државног ревизора – која сваке године подноси Одбору више извештаја о широком распону важних тема.

Одбор има са Канцеларијом државног ревизора веома добру сарадњу. Канцеларија ужива велики углед у норвешкој јавности и високо је цењена због своје независности и квалитета рада.

Све те четири институције подносе извештаје Парламенту. На основу тих извештаја Стални одбор за надзор и уставна питања припрема препоруке Стортингу, о којима се касније расправља на пленарним седницама Парламента.

Важно је нагласити да те четири институције финансира Парламент. То значи да Влада нема никаквог удела у њиховом финансирању, што је суштински важно да би надзорни органи Парламента били потпуно независни.

Треба нагласити још једну важну ствар: контролни органи сасвим самостално одлучују о томе која ће питања разматрати. Међутим, Парламент је овлашћен и да им, на основу одлуке донете на пленарном заседању, наложи чиме да се позабаве. Иако се то дешава изузетно ретко, то може бити подесан начин да се Парламент увери да је одређено питање истражено како ваља. Парламент, међутим, никада неће спречавати неко испитивање које предузму контролни органи, нити се у њега мешати.

Одбор запошљава мало административног особља: две секретарице и једног хонорарног административног помоћника. Уз то, страначке групе добијају финансијска средства од Парламента да би запошљавале своје политичко особље. Данас је у оквиру Одбора заступљено седам посланичких група, а свака посланичка група има у просеку по једног политичког саветника који се бави питањима везаним за рад Одбора.

Највећи део посла Одбора чине извештаји Канцеларије државног ревизора. Сваке године Канцеларија државног ревизора поднесе око 15–18 извештаја Парламенту.

Најсвеобухватнији и најважнији документ који стиже из Канцеларије државног ревизора јесте годишњи финансијски ревизорски извештај. Он садржи коментаре Канцеларије државног ревизора о томе како министарства располажу својим буџетом. Уз то, Одбор прима и извештај у коме се коментарише како министри из кабинета управљају државним власништвом у компанијама.

Већ низ година Канцеларија државног ревизора посебно се бави тиме што владина администрација не успева да задовољи прописе о јавним набавкама.

Канцеларија државног ревизора улаже знатне ресурсе у процес финансијске ревизије, а њен годишњи извештај представља веома сажет приказ налаза проистеклих из тог процеса. Можда се, међутим, може рећи да је за Парламент најважније да су министарства и њихови органи под сталним надзором једног независног тела.

Сваке године Канцеларија државног ревизора поднесе 12–15 извештаја о ревизији пословања. У тим извештајима Канцеларија износи налазе о делотворности управљања у различитим областима.

Парламентарна контрола Владе сматра се важним делом рада Парламента, и највећи део рада Одбора посвећен је тој функцији.

Важно је нагласити да у формулисању напомена садржаним у препорукама Одбора у вези са извештајима надзорних тела углавном имају удела све политичке партије – укључујући и партије на власти, а питања око којих се јављају неслагања по партијској линији има мало.

То показује да се у Стортингу сви слажу у томе да је надзор од стране Парламента важна функција и заједничка одговорност, независно од тога које су странке на власти. Аутор такође има утисак да министарства која су под надзором такође увиђају вредност тога. Њима може бити непријатно када се открије да су грешили или несавесно обављали дужност, али и Влада се слаже да је важно имати транспарентан систем. Осим тога, министарства заиста поступају према напоменама Одбора.

Важно је поменути да у норвешком парламентарном систему постоји специфичан механизам контроле: норвешки Парламент може да доноси резолуције у којима се постављају захтеви Влади – где се од Владе експлицитно захтева да спроведе одређене мере. Број таквих резолуција може варирати – од преко 200 током једне године до само 20–30, што често зависи од тога да ли у Парламенту Влада има већину или не. Сваке године Влада мора да поднесе извештај Парламенту о томе како је поступала у складу са резолуцијама. То је веома важан документ, који приморава и Владу и посланике да воде рачуна о резултатима мера. Тим извештајима бави се Стални одбор за надзор и уставна питања.

Одбор је овлашћен да спроведе било какво испитивање јавне управе за које закључи да је неопходно да би Парламент обавио своју контролну функцију. У ствари, за одлуку о започињању испитивања потребна је подршка свега једне трећине чланова Одбора. То је веома важна чињеница. У ситуацији када је Влада већинска, то даје могућност мањини у Парламенту да утиче на политички план рада.

Одбор – чак и мањина чланова Одбора – може одлучити да одржи расправу о свим питањима везаним за надзорну функцију. Установљен је посебан скуп правила којима је детаљно назначена процедура такве расправе. Те су расправе најчешће отворене за штампу и јавност. Позив да присуствује расправи увек добија надлежни министар, а понекад чак и председник Владе. Чланови Владе, као и други који добију позив да присуствују расправи, увек се по правилу појављују пред Одбором, иако нико није обавезан да се појави.

И – какав је резултат надзорне функције Парламента? И шта Одбор и Парламент могу да учине ако се открије да су почињене озбиљне грешке?

Одбор у својој препоруци може упутити критику надлежном министру, а таква критика може бити изражена и у самом Стортингу када се о препоруци Одбора расправља у оквиру пленарне седнице. Иако то нема никакве званичне последице по министра, његова репутација може због тога бити ослабљена.

Исход контролне функције може бити и гласање о поверењу, а ако се већина посланика изјасни у прилог томе, министар кога се то тиче мора поднети оставку. У јуну ове године имали смо једно такво гласање. Министар трговине и индустрије био је критикован због начина на који је управљао државним власништвом у једној великој норвешкој фирми. Међутим, овај министар је гласање „преживео“.

Најдраматичнији начин на који Одбор може реаговати јесте да покрене законску процедуру пред судом за опозив. То се, међутим, последњи пут десило 1926. године.

Контролна функција Одбора, у већини случајева, резултира упућивањем критичких примедби или напомена којима се апелује на Владу да нешто промени или побољша. Оштра критика од стране већине странака је – срећом – ретка појава.

Током протеклих готово двадесет година, контролна функција норвешког Парламента била је детаљно разматрана и уведен је изванредан број промена. По мом мишљењу, и политичари из странака на власти и они из опозиције слажу се с тим да је контролна функција изузетно важан део нашег демократског система. Важно је да систем буде под сталним надзором – како би се институције побољшавале и биле делотворне!

Стални одбор за надзор и уставна питања бави се двама кључним областима: питањима везаним за надзорна овлашћења Стортинга (Парламента Краљевине Норвешке) и уставним питањима.

а) Главне дужности Одбора (извод из Пословника)

Дужности Одбора наведене су у § 12, ставу 9 Пословника:

„Стални одбор за надзор и уставна питања:

Одбор ће разматрати следећа питања и давати препоруке Стортингу у вези са:

- а. записницима са заседања Државног савета, уп. одељак 75, подстав Ћ, Устава;
- б. годишњим извештајем Владе у вези с радњама предузетим поводом одлука Стортинга које садрже захтеве упућене Влади, као и поводом предлога појединих посланика поднетих Влади од стране Стортинга на разматрање и давање мишљења;
- в. документима из Канцеларије државног ревизора и другим питањима која се тичу активности државног ревизора;
- г. извештајима Омбудсмана за јавну администрацију, и другим питањима која се тичу активности Омбудсмана;
- д. извештајима Одбора за надзор над обавештајним, надзорним и безбедносним службама, и другим питањима везаним за активности тог Одбора;
- ђ. извештајима Одбора за одговорност и извештајима истражних комисија које именује Стортинг;
- е. извештајима Одбора омбудсмана за оружане снаге и Одбора омбудсмана за државну службу цивилне заштите.

Одбор за надзор и уставна питања одлучује у сваком конкретном случају да ли ће нацрт препоруке бити упућен надлежном сталном одбору ради коментара пре него што препорука буде предата.

Поред тога, Одбор се бави уставним питањима, законским решењима везаним за изборе, као и додељивањем финансијских средстава Стортингу и краљевској породици.

Одбор се такође бави питањима где Стортинг разматра до које мере треба примењивати уставну одговорност, укључујући и питање да ли ће се од Стортинговог Одбора за одговорност тражити да изврши неопходна испитивања како би одредио која је основа те одговорности, упор. Закон од 5. фебруара 1932. године бр. 2, везан за правни поступак у случају прекршаја због којих је подигнута тужба пред Судом за опозив. Захтев да се Одбор позабави неким таквим питањем на сопствену иницијативу може поднети једна трећина чланова Одбора. Одбор ће давати препоруке у вези са питањима којима се бави. Ако Одбор утврди да околности у вези са захтевом покренутих споља поводом кршења уставних обавеза не омогућавају покретање поступка пред Судом за опозив, тај захтев биће прослеђен органу надлежном за гоњење. Осим тога, Одбор може одлучити да неки захтев не проследи Парламенту када је очигледно да околности о којима се ради неће довести до даљег поступка. Захтев ће бити упућен Стортингу у виду препоруке уколико се једна трећина чланова Одбора изјасни за то. Странка која је упутила захтев биће обавештена о исходу када та ствар буде размотрена. Када се донесе одлука о покретању поступка пред Судом за опозив, Одбор ће деловати у име Стортинга током припреме случаја и његовог спровођења у дело.

Пре него што неки одбор поред Сталног одбора за надзор и уставна питања поднесе препоруку којом се износи предлог да се спроведе у дело уставна одговорност или предлог за спровођење испитивања, према одредбама одељка 45а, нацрт препоруке одговарајућег одбора мора бити упућен Сталном одбору за надзор и уставна питања ради коментара.

Одбор такође може спроводити било каква даља испитивања Владине администрације која се сматрају неопходним. Такву одлуку мора донети једна трећина чланова Одбора. Пре него што Одбор спроведе таква испитивања, министар кога се то тиче мора бити обавештен и од њега се мора затражити да прибави тражене информације. Одбор ће поводом питања којима се бави дати препоруке.

У складу са одредбама одељка 18, једна трећина чланова Одбора могу захтевати да Одбор заседа поводом неког питања из домена надзорне функције.

Одбор може доносити даља правила за рад свога Секретаријата, укључујући ту дужности Секретаријата и начине на које чланови Одбора могу појединачно користити секретаријат.“

Питања из домена надзорне функције

Циљ надзорних овлашћења Стортинга јесте да обезбеде да Влада и јавна управа спроводе у дело одлуке које донесе Стортинг. Стортинг је успоставио три независна надзорна тела да му помажу у раду:

- Канцеларија државног ревизора је ревизорско и контролно тело Парламента. Канцеларија државног ревизора независна је у односу на Владино администрацију. Она је одговорна за ревизију рачуноводствених докумената Владе, за надзор над интересима Владе у компанијама и банкама (корпоративна контрола) и стара се о томе да се приходи Владе уплаћују на време и да се ресурси и имовина државе користе и да се њима управља на начин који је финансијски ваљан и у складу је са одлукама и намерама Парламента (ревизија пословања). Канцеларија државног ревизора подноси Парламенту извештаје о овим областима. Осим тога, Канцеларија објављује и годишњи извештај.
- Омбудсман за јавну управу (Парламентарни омбудсман) стара се о томе да појединци не трпе неправду од стране јавне управе и да уживају пуно поштовање људских права. Овај надзорни орган делује пре свега тако што испитује притужбе које поднесу приватна лица. омбудсман се бави појединим питањима и на сопствену иницијативу: врши инспекцију и обиласке државне службе, затвора, психијатријских болница и других институција затвореног типа. Уз настојање да се спречи доношење неправди, канцеларија омбудсмана настоји и да допринесе побољшању административних органа уопште и јачању поверења у јавну администрацију. Омбудсман подноси Парламенту годишњи извештај.
- Одбор за надзор над обавештајним, надзорним и безбедносним службама јесте стални одбор који се састоји од седам чланова и надзире полицијску службу безбедности, војну службу безбедности и војну обавештајну службу. Одбор је одговоран за стални надзор над деловањем тих служби и испитује притужбе на њихов рад. У случајевима када је то прикладно, Одбор се бави појединим питањима и на сопствену иницијативу. Главни циљ његовог деловања јесте да се заштити безбедност појединца. Одбор подноси Парламенту годишњи извештај.

Стални одбор за надзор и уставна питања даје препоруке Парламенту поводом питања која покрећу парламентарна независна надзорна тела. Најчешће су у питању документи потекли из Канцеларије државног ревизора, а међу њима највише је извештаја о ревизији пословања.

Поред тога што се бави питањима из домена надзора која покрећу независна надзорна тела, Одбор разматра и друга питања која спадају у делокруг парламентарног надзора над Владом и јавном управом. Одбор разматра:

- записнике Државног савета. У њих су укључене и одлуке које у оквиру Државног савета донесе краљ Норвешке. Записници се подносе Влади два пута годишње. И Одбор упућује препоруке два пута годишње – у пролеће и у јесен.
- годишњи извештај Владе о спровођењу у дело одлука Парламента које садрже захтеве Влади и о предлозима посланика које Парламент подноси Влади на разматрање и ради коментара.

Стални одбор за надзор и уставна питања разликује се од других одбора по томе што може деловати и на сопствену иницијативу. То значи да Одбор може покренути испитивање јавне администрације када то сматра потребним, како би спроводио у дело надзорну функцију парламента. Други одбори могу да се баве само оним питањима за која их је овластио Парламент на основу одлука донетих на пленарним седницама.

Да би Одбор почео да се бави неким питањем на сопствену иницијативу, потребно је да се у прилог те одлуке изјасни једна трећина чланова. Када се о томе постигне сагласност, Одбор мора упутити препоруке Парламенту.

Одбор може донети одлуку да неко питање у вези са надзором разматра у оквиру јавног слушања. За такве расправе важе посебна правила. Министар кога се то тиче позива се да присуствује расправи, заједно са другим странама за које Одбор сматра да могу бити у стању да баце светло на питање о коме се расправља. О оваквим јавним расправама подносе се званични извештаји.

Уставна питања

Стални одбор за надзор и уставна питања разматра предлоге уставних одредби и даје Парламенту своје препоруке.

Предлог за измену Устава може поднети посланик или представник Владе. Члан 112 прописује да се предлози за измену Устава морају поднети током прва три заседања у оквиру изборног мандата, а морају се разматрати током првог, другог или трећег заседања у следећем изборном мандату. Стога ће између подношења предлога за измену Устава и доношења одлуке о њиховом усвајању или одбијању увек бити одржани општи избори. То омогућава бирачком телу да искаже своје мишљење о томе.

Да би предлог за измену Устава био усвојен, потребно је да буде изгласан са двотрећинском већином, а заседању мора присуствовати бар две трећине посланика да би се приступило гласању о било ком уставном питању.

Одбор такође разматра законску регулативу везану за изборе.

6) Правилник за јавна слушања у циљу унапређења контролне функције парламента (Public Scrutiny Hearings)

(Усвојен у Стортингу 11. јуна 2001. године)

(Ступио на снагу 1. јануара 2002. године)

Одељак 1. Обим и сврха

Јавна слушања, у циљу унапређења контролне функције Парламента, која организују Одбори, одржаваће се у складу са одељком 18 Пословника о раду Стортинга (Парламента Норвешке) и у складу с овим Правилником. Под надзорним питањима подразумевају се сва питања којима се бави Стални одбор за надзор и уставна питања везана за промене Устава, јавну потрошњу и законску регулативу избора. У раду других одбора, правила о расправама везаним за надзорна питања примењиваће се када је сврха јавног слушања да се појасне или процене неки стварни догађаји који су се одиграли у прошлости. Сви одбори могу донети одлуку да се и друге расправе одржавају у складу с правилима која важе за расправе о надзорним питањима.

Сврха ових правила је да се осигура задовољавање потреба Стортинга за информацијама у вези са надзорним питањима и да се осигура да се расправе одвијају на задовољавајући начин, а да се при томе, у складу са законом, чува безбедност лица која буду позвана да дају информације у оквиру јавних слушања.

Одељак 2. Припрема јавних слушања у циљу унапређења контролне функције Парламента

У складу с одељком 18 Пословника о раду Стортинга, Одбор може простом већином гласова одлучити да се одржи расправа о неком надзорном питању, као и о томе од кога ће се захтевати да присуствује јавном слушању. Међутим, у складу са одредбама одељка 12, става 7 Правилника, једна трећина чланова Сталног одбора за надзор и

уставна питања може захтевати да се јавно слушање одржи на начин као да се расправља о специфичном надзорном питању.

Уколико се не одлучи другачије, слушање ће бити јавно. Одлуку да слушање буде делимично или потпуно затворено Одбор доноси простом већином гласова.

Пре јавног слушања, Одбор ће одржати посебан припремни састанак. Да би испитивање било што ефикасније, Одбор треба да размотри питања чије разјашњење захтева. Такође, у току припремног састанка треба припремити план рада јавног слушања.

Током припремног састанка, Одбор треба да одлучи да ли ће бити именовани главни испитивачи за расправу и, ако треба да буду именовани, ко ће то бити, уп. одељак 4, став 3.

Одељак 3. Статус лица позваних на јавно слушање

(1) Лица од којих се захтева да присуствују јавном слушању морају о томе бити обавештена што је пре могуће. У позиву на јавно слушање мора се навести питање или питања поводом којих Одбор захтева разјашњење. Уз позив мора бити приложен и примерак овог Правилника. Такође морају бити пружене информације о томе којим ће медијима бити дозвољено да присуствују и да ли ће се водити записник. Лица која присуствују јавном слушању морају имати приступ документима који су релевантни за питања о којима се расправља, осим уколико правила која се тичу обавезе чувања тајности не налажу другачије.

(2) Лица позвана да присуствују јавном слушању морају имати слободу да одлуче да ли ће присуствовати или не, као и да ли да одговарају на питања Одбора или не. Ако на неко питање не може бити дат одговор а да се тиме не открију информације које подлежу обавези чувања тајности, позвано лице о томе треба да обавести Одбор. Позвано лице може поднети захтев Одбору да му се допусти да своју изјаву да делимично или потпуно на затвореној седници. Ако такав захтев буде поднет, Одбор мора прекинути заседање и размотрити га на затвореној седници.

(3) Позвана лица имају право на то да буду у присуству саветника. Осим уколико Одбор то не забрани, расправи могу присуствовати два саветника или више њих. Позвано лице има право на то да се посаветује са својим саветником пре него што одговори на неко питање. Ако то дозволи председавајући расправе, одговор на питање може дати саветник.

Одељак 4. Вођење јавног слушања

Председавајући Одбора одржаће уводно излагање о теми о којој се расправља и назначиће која се процедурална правила примењују. Председавајући Одбора биће одговоран за то да одреди колико ће времена говорити чланови Одбора и да се постара да се јавно слушање одвија у сагласности са одељком 18 Пословника о раду Стортинга и са овим Правилником. Када председавајући Одбора поставља питања, састанком треба да председава први или други заменик председавајућег. Председавајући јавног слушања постараће се за то да питања која се постављају буду у оквиру назначене теме и да, у складу са законом, буде осигурана безбедност лица које је позвано да пружи информације.

(2) Пре него што чланови Одбора почну да постављају питања, лице које је позвано да учествује у расправи треба да добије 10 минута времена да изложи своју верзију теме о којој се расправља. Када буду постављена сва питања, лице које је позвано да учествује у расправи треба да добије највише пет минута да би изложило резиме теме о којој се расправља. Председавајући расправе може да продужи време за излагање лица позваног да учествује у расправи у мери у којој је то неопходно за разјашњавање теме о којој се расправља.

(3) Током постављања питања, представнику Одбора и још двојици чланова Одбора биће додељено одређено време да поставе питања. Треба одабрати лица која ће постављати питања, имајући у виду потребу да се разјасне сви аспекти теме о којој се расправља. Ако су именовани главни учесници у јавној расправи који ће постављати питања, преосталим члановима Одбора биће додељено највише 10 минута времена да говоре, укључујући ту и време за одговор.

(4) Јавно слушање започиње тако што представник Одбора поставља питања, а после њега, уколико околности тако налажу, друга два главна учесника у јавном слушању наставиће да постављају питања. Потом се преостали чланови Одбора позивају да постављају питања, редоследом који је уобичајен за организацију јавних слушања у Стортингу.

(5) Председавајући јавног слушања може дозволити другим члановима Одбора да постављају кратка и директна додатна питања. Таква додатна питања неће бити урачуната у време за расправу додељено у складу са одредбама садржаним у трећем ставу. Пружиће се могућност и за кратку завршну рунду питања која могу постављати редом представник Одбора, главни учесници у расправи и остали чланови Одбора.

(6) Током јавног слушања, чланови Одбора не могу размењивати мишљења. Чланови Одбора не смеју коментарисати одговоре на постављена питања, изузев у ситуаци-

цијама када су такви коментари природан део неког додатног питања. Недолично или увредљиво понашање, или таква питања, неће бити дозвољени. Председавајући јавног слушања осудиће такво понашање.

(7) У складу са одредбама одељка 18, става 4 Пословника о раду Стортинга, члан Одбора може тражити прекид расправе да би Одбор имао могућност да продискутује о даљем току расправе, укључујући и предлоге за прекид јавног слушања или наставак јавног слушања у виду затворене седнице. Одбор може примати поверљиве информације само на затвореној седници. Током јавног слушања, чланови Одбора не смеју износити, нити се на њих позивати, информације које подлежу обавези чувања тајности у складу са одредбама Правилника или упутствима.

Одељак 5. Позивање државних службеника и званичника високог ранга да учествују у јавном слушању

1. Одбор може затражити од државних службеника и званичника високог ранга да присуствују јавном слушању. Када се ради о службеницима министарстава, захтеви се упућују надлежним министрима, који потом имају право на то да присуствују јавном слушању. Сва питања морају бити упућена надлежном министру, који ће одлучивати о томе ко ће одговорити на њих. Ако се установи да је из неких посебних разлога то неопходно, Одбор може одлучити, пошто о томе расправи на затвореној седници, да та питања ипак буду упућена директно државном службенику или високом званичнику који је позван да присуствује јавном слушању.
2. Од државних службеника и високих званичника органа изван Владе може се непосредно затражити да присуствују расправама. У таквим случајевима, министар кога се та тематика тиче мора бити обавештен и мора му се омогућити да присуствује расправи. Питања ће се постављати непосредно лицу које је позвано, али министру се мора омогућити да пружи додатне информације.
3. Када се постављају питања државним службеницима и високим званичницима, Одбор мора водити рачуна о обавезама оданости у оквиру јавне управе, као и између државне службе и министра. Председавајући се мора постарати да се то поштује.



Доц. др Владан Петров,
Правни факултет Универзитета у Београду

Устав и контролни органи (независни државни органи) – покушај одређења места и улоге контролних органа у уставном систему

1. Класично дефинисање система власти са освртом на систем власти у Републици Србији

Језгро уставног система чини систем власти. Систем (облик) државне власти је „начин на који је организовано вршење државних власти и успостављен однос међу њима“.¹³ Систем власти модерне уставне државе почива на начелу поделе власти. То начело подразумева да три државне власти – законодавну, извршну и судску – врше три различита државна органа. Одавно је установљено да подела власти нигде није до краја изведена. И у председничком систему, који почива на тзв. чврстој подели власти, постоје тачке међусобног преплитања законодавне и извршне власти. Једино је судска власт самостална и независна. Строго деполитизована, та власт није релевантан чинилац при одређивању система власти као председничког или као парламентарног. Другим речима, политичке власти, законодавна и извршна, и односи између њих, одређују систем власти у конкретном случају.

Ипак, уставни систем је шири појам од појма система власти. Уставни систем чине и други субјекти без којих је данас незамисливо остварење уставне демократије. Најпре, то су политичке партије, које у последње време, путем њихове конституционализације (тј. уставног дефинисања начелног положаја и улоге), постају и формални, а не само фактички уставни чиниоци. Затим, то су уставни судови, који најозбиљније „угрожавају“ класичну концепцију поделе власти и неспорно су основни гарант владавине права у

¹³ Р. Марковић, Уставно право, Београд, 2009, стр. 176.

модерном смислу. Најзад, важним субјектима уставног система могу се сматрати и поједини (не сви) контролни органи (независни државни органи), попут Омбудсмана и органа надлежног за контролу јавне потрошње. Док је о политичким партијама и уставним судовима као релевантним уставним чиниоцима написано доста тога у јавноправној литератури, тзв. независни државни органи, ако изузмемо Омбудсмана, чекају да се правна наука изјасни о њиховом месту и улози у уставном систему.

Што се тиче уставног система Републике Србије, његово језгро чини систем власти који почива на подели власти (члан 4 Устава Србије од 2006). Устав Србије од 2006. формално се опредељује за класичну, трихотомну поделу власти. Носилац уставотворне и законодавне власти је Народна скупштина (члан 98. Устава); носилац извршне власти је Влада (члан 122 Устава), док „судска власт у Републици Србији припада судовима опште и посебне надлежности“ (члан 143, став 1 Устава). Председник Републике остао је изван трихотомне поделе. Он, према Уставу, није носилац извршне власти. Председник Републике „изражава државно јединство Републике Србије“ (члан 111 Устава). И поред тога што, у строгом смислу, егзекутива није бицефална (Влада и шеф државе), него моноцефална (Влада), систем власти у Републици Србији је парламентарни систем, јер Влада политички одговара пред Народном скупштином (члан 124 Устава) и постоји институт распуштања Народне скупштине (члан 109 Устава). То је, ипак, један „померени“ парламентарни систем, у којем непосредно изабрани председник Републике има јак демократски легитимитет и релативно невелика овлашћења, а Влада је централни орган политичког одлучивања, што је одступање од теоријски чистог модела парламентаризма. Дакле, наведени државни органи и односи између њих дефинишу систем власти у Републици Србији.

Остали државни органи, међу којима је и Омбудсман (Заштитник грађана, члан 138 Устава) нису релевантни чиниоци квалификације система власти, али јесу релевантни чиниоци уставног система Републике Србије (Пети део – Уређење власти, чланови 98–165 Устава). Треба приметити да члан 138, посвећен Заштитнику грађана, следи за одредбама о државној управи (чланови 136–137 Устава), а није саставни део уставне регулативе Народне скупштине (чланови 98–110 Устава). То јасно показује намеру уставотворца да Заштитника грађана дефинише као самосталан и независан државни орган, а не као орган парламента, о чему ће ниже бити више речи. Друга институција која се може сврстати у категорију независних државних органа предвиђених Уставом Србије од 2006. јесте Државна ревизорска институција. Чланом 96, којим се ова институција установљава у уставном систему Србије, завршава се Трећи део Устава – „Економско уређење и јавне финансије“ (чланови 82–96).¹⁴

¹⁴ О историјату те институције у уставном систему Србије, касније Југославије, све до њеног модерног облика уведеног Уставом Србије од 2006, види: А. Рабреновић, „Успостављање врховне ревизорске институције у Србији – повратак заборављеној традицији“, *Правни живот*, том VI, бр. 10, 2008, стр. 663–679.

2. Контролна функција парламента

„Права је делатност представничке скупштине [...] у томе да надгледа и контролише владу, да светлом јавности расветли све њезине послове, да је натера да у потпуности изложи и оправда сваку акцију коју би ико могао сматрати сумњивом, да их осуди ако су за осуду, а ако људи који су у саставу владе злоупотребљавају ukazано им поверење, или се понашају супротно осмишљеним осећајима нације, да их истера из службе и изричито или посредно именује њихове наследнике. То је сигурно обиље моћи и довољно осигурање за слободу нације“ (Ш. Монтескје). То је контролна функција парламента, коју многи сматрају и важнијом од законодавне функције. Модерна парламентарна демократија почива на одговорности, а одговорности нема без контроле коју, непосредно или посредно, врши народно представништво. Да би та контрола била делотворна, парламенту морају стајати на располагању различити инструменти. Поједине инструменте парламент користи непосредно, а поједине преко других органа, специјализованих за надзор над различитим активностима владе и извршне власти у целини. Парламент контролише извршну власт путем посланичких питања и интерпелација, парламентарних одбора надлежних за контролу појединих ресора министарстава и путем *ad hoc* истражних комисија, о чему на овом месту неће бити речи. Парламент, међутим, контролише извршну власт и преко посебних контролних органа. Ти органи могу се сврстати у две групе: 1) органи који контролишу јавне трошкове (јавне финансије); 2) органи који преваходно контролишу управу. У Србији, орган првог типа је Државна ревизорска институција, а орган другог типа Заштитник грађана (премда Заштитник грађана у Уставу Србије од 2006. није конципиран само као орган који контролише рад управе већ и као орган који штити права грађана).¹⁵

3. Однос контролних (независних државних) органа и парламента

Три битна питања у вези са природом контролних органа и њиховим местом у уставном систему јесу: 1) да ли су контролни органи самостални или су органи парламента; 2) да ли су они у свом раду независни или би барем то могли да буду; 3) да ли се ти органи могу у модерној парламентарној демократији сматрати „четвртом граном власти“, тј. да ли су то органи власти или више помоћни и саветодавни органи? Премда изгледа неопходно дати одговоре на ова питања на један општи начин, то је тешко изводљиво, имајући у виду разлике између појединих контролних органа, као и врло различиту упоредноправну регулативу тих органа. Тако се, рецимо, поједини контролни органи уста-

¹⁵ Кад је реч о Заштитнику грађана у Уставу Србије од 2006, постоји мишљење да је он државни орган који обавља послове блиске судској власти. Види: Р. Марковић, „Мишљење Венецијанске комисије о Уставу Републике Србије од 2006 – одредбе о систему власти“, Устав и искушења, НСПМ, посебно издање бр. 2, 2008, стр. 26.

новљавају уставом, а поједини законом. Има и традиционалних демократских земаља у којима правна регулатива контролних органа није претерано развијена, или је она остварена у писаним и неписаним нормама различите снаге. Због тога се природа и место ових органа у уставном систему не могу једнообразно одредити.

Контролне органе по правилу бира парламент. Има контролних органа чије чланове именује влада, поверавајући им вршење одређених контролних овлашћења над појединим активностима извршне власти, као и делова овлашћења саме извршне власти.¹⁶ Такви органи, чак и кад су обавезни да подносе извештаје парламенту, не могу се сматрати самосталним и независним државним органима и о њима неће бити речи (нпр. Комисија за заштиту права у Републици Србији). Чињеница да контролне органе о којима овде говоримо најчешће бира парламент, сама по себи не искључује могућност да ти органи буду самостални и независни. Самосталност значи да су контролни органи посебна врста државних органа, за која важе посебна правила организовања, док независност подразумева одсуство спољних утицаја при вршењу функције, поготово оних који долазе од извршне власти чију активност ти органи контролишу.

Контролни органи могу бити везани за парламент мање или више. Узмимо за пример омбудсман у Хрватској и у Србији. Устав Хрватске од 1991. дефинише омбудсман на следећи начин: „Пучки је правобранитељ опуномоћеник Хрватског сабора који штити уставна и законска права грађана у поступку пред државном управом и тијелима која имају јавне овласти“ (члан 92, став 1). Хрватски устав, дакле, прихвата изворну концепцију омбудсмана као парламентарног повереника (шведски модел). Ипак, ни хрватски Омбудсман не може се сматрати несамосталним органом, радним телом или одбором парламента. Кад би то био само помоћни орган парламента, његов избор, организација, начин рада и надлежност били би уређени парламентарним пословником, а мандат му не би могао бити дужи од мандата једног сазива парламента. Овако, Устав Хрватске каже: „Увјети за избор и разрјешење, дјелокруг и начин рада пучког правобранитеља и његових замјеника уређују се законом“ (члан 92, став 3), а пучки правобранитељ се бира на време од осам година (члан 92, став 2). Устав Србије од 2006. дефинише Заштитника грађана као „независан државни орган који штити права грађана и контролише рад органа државне управе, органа надлежног за правну заштиту имовинских права и интереса Републике Србије, као и других органа и организација, предузећа и установа којима су поверена јавна овлашћења“ (члан 138, став 1). Тај устав напушта концепцију омбудсмана као повереника парламента, постављајући га на још самосталнију основу. То се види из уставне дефиниције Заштитника грађана, али и из систематике Уста-

¹⁶ Контролне органе изузетно може именовати и шеф државе. Према новом члану 71-1 Устава Пете француске републике од 1958. (последње велике измене од 2008), Заштитника права именује председник Републике на време од шест година, без могућности да се исто лице поново изабере, и он је одговоран председнику Републике и Парламенту.

ва. Заштитнику грађана посвећен је посебан одељак (5) у оквиру Петог дела Устава о уређењу власти (државни органи који су претходно уређени у овом делу Устава јесу Народна скупштина, председник Републике, Влада, државна управа, а после Заштитника грађана следе Војска, судови, Високи савет судства и Јавно тужилаштво). Ипак, то је орган који остаје ближи парламенту него било којој другој власти у уставном систему Србије.

Што се тиче односа између контролних органа и парламентарних одбора надлежних да контролишу извршну власт, то је, у ствари, однос између самосталних органа који за свој рад одговарају парламенту и унутрашњих организационих јединица парламента, које су саставни део парламента. И док први имају мања или већа самостална овлашћења, премда то нису суштинска овлашћења власти (одлучивања), други таква овлашћења немају, осим изузетно. Контролне органе и парламентарне одборе требало би да одликује стручност у раду и специјализација послова, али се њихов састав не одређује према истом критеријуму. Парламентарне одборе као „парламентарне јединице“ чине парламентарци изабрани најчешће на основу распореда снага политичких партија у парламенту. Парламентарни одбори, с обзиром на то да су саставни део парламента, истовремено су и политичка тела, иако би требало да их одликује више знања у одређеној области од оног које поседује парламент у пленуму. Контролни органи не смеју бити политичка тела. Они не смеју да буду састављени од политичких људи који политички одговарају парламенту. Тамо где они то јесу, или су тела „мешовитог“ састава, нема ни говора о контролним институцијама као независним органима. У функционалном смислу, парламентарни одбори који контролишу егзекутиву и контролни органи допуњују се. Тако, на пример, у многим парламентима постоји одбор за контролу јавних рачуна (праћење буџетских расхода), који прати да ли се јавна средства користе наменски, економично, да ли има доказа о злоупотреби и другим неправилностима итд.¹⁷ Поред тог одбора, финансијску контролу јавних трошкова обавља и независни државни ревизор или посебан Рачунски суд. У Србији не постоји посебан скупштински одбор за финансијску контролу (контролу јавних финансија), као ни одбор за заштиту права, али постоји потреба за њиховим увођењем.¹⁸

У сваком случају, може се закључити да везаност контролних органа за парламент не само што није препрека него је управо нужна претпоставка њихове самосталности. Преко парламента као народног представништва успоставља се неопходна „копча“ између грађана и контролних органа. Ти органи, замишљени као стручна и специјализована тела, својом везом са парламентом прибављају за себе највећи могући ауторитет

¹⁷ А. Бачић, *Парламентарно право*, Сплит, 2004, стр. 369–373.

¹⁸ М. Радаковић, В. Петров, „Време парламентарне реформе“, *Правни живот*, том VI, бр. 14, Београд, 2009, стр. 908.

у свакој демократији, ауторитет који потиче од народа. Тај ауторитет се у најбољем случају разблажује, а у ствари губи, кад те органе бира влада или шеф државе.

Што се тиче независности контролних органа, треба најпре указати на две ствари. Прво, самосталност је превасходно организациона, а независност функционална категорија. Премда су то два својства која су међусобно повезана и тешко одвојива једно од другог, ипак је, барем номинално, самосталност лакше остварити. Један орган може бити конципиран као самосталан, што не значи да у вршењу своје функције неће бити подложен неким спољним утицајима. Независност је увек идеал којем се тежи кад је реч о државним органима којима је врховно руководно мерило објективно право, а не политичка целисходност. Независности у апсолутном смислу нема. Најбољи пример за то дају судови и судска власт у земљама са богатом традицијом владавине права. Стога о таквој независности не може бити речи ни кад су у питању контролни органи. Друго, израз који се у Србији одомаћио за контролне органе јесте „независни државни органи“. Нисмо сигурни да је израз сасвим адекватан. Пре свега, тај израз нам не казује шта је основно својство и која је основна улога ових органа. Зар нису и судови независни државни органи? Зар то није и Јавно тужилаштво? Устав Србије од 2006. дефинише и Високи савет судства као „независан и самосталан орган...“ (члан 153, став 1). Стога би било прикладније користити израз „контролни органи или тела“, јер се тиме указује на њихову основну функцију, спољну (парламентарну) контролу извршне власти. Управо је то њихова *differentia specifica* у односу на остале државне органе који су, или који би барем требало да буду, самостални и независни. То је, истовремено, и једина озбиљна заједничка одлика тих „независних“ државних органа. У свему осталом – по својој природи, организацији, делокругу послова и др. – они се знатно разликују. Довољно је у уставном систему Републике Србије упоредити два „независна државна органа“ предвиђена Уставом – Заштитника грађана и Државну ревизорску институцију – и схватити колико је претходна тврдња истинита. Уставни правник у Србији ће о омбудсману знати доста тога да вам каже, али његово знање о Државној ревизорској институцији и ревизији јавних финансија највероватније ће се зауставити на члану 96 Устава, што је сасвим разумљиво, јер то у строгом смислу није материја уставног права.

Независност контролних органа подразумева да су они у вршењу својих овлашћења слободни од утицаја политичких власти – на првом месту од владе, али и од самог парламента. Другим речима, независност тих органа јесте зависност искључиво од закона. Ни парламент се не може мешати у рад тих органа и издавати им конкретне налоге и упутства.¹⁹ Он треба да има редован увид у рад контролних органа путем извештаја

¹⁹ Од тог правила, свакако, има изузетака. На пример, у Данској и Норвешкој парламент може издавати опште директиве омбудсману, али му се не може мешати у рад у конкретним случајевима.

који му ови периодично подносе (најважнији је годишњи извештај). У ствари, улога тих извештаја је двострука. С једне стране, они су главни инструменти у рукама контролних органа којима они врше контролну функцију. Путем њих се парламент обавештава о законитости и целисходности рада извршне власти, али и других јавних органа и организација. С друге стране, извештаји су инструменти којима се парламент упознаје и са радом самих контролних органа. Парламент оцењује правилност и квалитет рада контролних органа понајвише на основу тих извештаја. На основу њих он може утврдити да у конкретном случају постоји и неки од законских разлога да се контролни орган разреши. Најзад, дејство тих извештаја не може се ограничити само на однос између контролног органа и парламента. О њиховој садржини морају бити обавештени надлежни државни органи и јавност. Ако се однос између контролног органа и парламента сведе на неку врсту интерног обавештавања, а извештаји остану „закопани“ у неком од одбора парламента, контрола је сасвим обесмишљена. Не треба сметнути с ума да контролни органи по правилу не одлучују мериторно. Они немају суштинска овлашћења власти. Они упозоравају, опомињују, саветују, али њихова делатност губи смисао ако парламент не узме озбиљно у разматрање њихове извештаје и не предузме конкретне кораке да би отклонио неправилности у раду јавних органа и организација. Тако, у Србији, према сведочењу садашњег Заштитника грађана, Народна скупштина до сада није расправила ниједан извештај Заштитника грађана тако да је јавност о томе била ваљано обавештена. Са строго правне тачке гледишта, проблем је у томе што не постоји уређена правна процедура по којој се разматрају извештаји контролних органа. Изузетак у том погледу јесте разматрање извештаја Државне ревизорске институције. Према члану 48 Закона о Државној ревизорској институцији од 2005, надлежно радно тело Скупштине разматра извештај Државне ревизорске институције, а затим своје ставове и препоруке, у виду извештаја, доставља Скупштини. На основу битних чињеница и околности на које је указано у извештају, Скупштина одлучује о предложеним препорукама, мерама и роковима за њихово спровођење.

Уопште узевши, у Србији нису правно регулисана многа питања у вези са поступком разматрања извештаја контролних органа. У законска решења треба увести контролне механизме, са нагласком на начину и резултату разматрања извештаја контролних тела (достављање надлежном одбору, разматрање на седници одбора, извештај одбора са предлозима, препорукама или закључцима, разматрање на седници Народне скупштине, резултат разматрања). С обзиром на то да важећим Пословником Народне скупштине није утврђена обавеза разматрања тих извештаја, они се обично само деле народним посланицима ради информисања. Штавише, није уређена ни парламентарна контрола тога да ли контролни органи подносе извештаје или не, него је њима остављено на вољу хоће ли уопште то чинити. Пословником Народне скупштине предвиђе-

но је да Народна скупштина доноси следеће: закон, буџет, план развоја, просторни план, завршни рачун, пословник, декларацију, резолуцију, препоруку, одлуку, закључак и аутентично тумачење акта који доноси; стога се поставља питање који би акт Народна скупштина донела после разматрања извештаја контролног органа. Обавеза надлежног скупштинског одбора да разматра извештај контролног органа није утврђена Пословником, те одржавање такве седнице зависи од заинтересованости и воље председника надлежног радног тела.²⁰

Добар пример нормативног уређења поступка разматрања извештаја независног државног органа, омбудсмана за људска права, даје Пословник Државног збора (Парламентна Р. Словеније) (члан 262). Редовни годишњи извештај омбудсмана за људска права посебна је тачка дневног реда редовног јесењег заседања Државног збора. Посебан извештај омбудсмана за људска права може бити посебна тачка дневног реда редовног јесењег или пролећног заседања. Посебан извештај ставља се на дневни ред седнице Националне скупштине ако га посланици приме најмање 15 дана пре седнице. Седници на којој се расправља о посебном извештају омбудсмана за људска права морају присуствовати министри на чије се поље рада извештај односи. После расправе, Државни збор усваја препоруку.²¹

Ипак, не треба очекивати да ће се све дилеме отклонити минуциозном правном регулативом подношења и разматрања извештаја контролних органа у парламенту, било да је то учињено законом, било парламентарним пословником. Контролна функција тих органа мора се остваривати свакодневно, односи између њих и парламента морају почивати на поверењу, а поверење се не ствара искључиво писаним правним прописима. Чувени енглески државник друге половине 19. века Гледстон објашњавао је да се успех енглеског „неписаног“ устава налази „у доброј вери (савесности и поверењу) оних који учествују у његовом функционисању“. Стога, контролни органи морају изградити ауторитет у јавности, а њега, ипак, нема без ауторитета парламента као централне представничке институције. То је сложен процес, који је саставни део озбиљне парламентарне и политичке реформе. То је процес који траје и не може се свести на парцијалне интервенције чисто нормативно-правног карактера, без обзира на то којим правним актима се те интервенције врше, пословником парламента, законом, па чак и уставним променама.

Ограђујући се да свако уопштавање има недостатака, о самосталности и независности контролних органа можемо закључити следеће. Контролни органи су самостални државни органи, јер су организационе целине за које важе посебна (законска) прави-

²⁰ М. Радаковић, В. Петров, н. д. стр. 906.

²¹ Путем препорука Државни збор даје предлоге који се тичу рада државних органа, организација и појединаца који врше јавне службе или јавна овлашћења (члан 111. Пословника Државног збора Словеније).

ла. У том, организационом смислу, они нису саставни део парламента, тј. нису органи парламента. У другом, функционалном смислу, они своју контролну функцију врше путем релативно самосталних (законских) овлашћења, позајмљујући делом ауторитет од парламента (део ауторитета ових органа почива на стручности њиховог састава), којем одговарају за свој рад, али који се у тај рад не може мешати. Пошто контролни органи не могу успешно вршити своју функцију (али важи и обрнуто, кад је реч о контролној функцији парламента) ако не постоји веза између њих и парламента, може се закључити да су ти органи и парламент „природни савезници“ или, како политичари имају обичај да кажу, „партнери“ (Гордана Чомић). Да ли се, међутим, контролни органи могу сматрати и „четвртом граном власти“? Покушаћемо одговорити на то питање.

4. Контролни органи као „четврта грана власти“?

У уставноправној науци идеја о четвртој државној функцији, или „грани власти“, није нова. Она је настала као својеврсна критика тријалистичких теорија о државним функцијама и покушај да се боље објасни сложеност извршне функције државне власти. Тако су настале тзв. квадријалистичке теорије о државним функцијама, које су истицале функцију владе као самосталну, одвојену од извршне функције у ужем смислу. Један од најугледнијих представника квадријалистичких теорија прве половине 19. века, Бенџамин Констан, залагао се за увођење четврте, „неутралне“ државне власти, оличене у монарху. Та идеја оживела је са Уставом Пете француске републике од 1958, који је председника Републике дефинисао као „арбитра“ и „модератора“ у односима између законодавне и извршне власти (члан 5 Устава Француске од 1958). Ипак, о „четвртој државној власти“, која доводи у питање класичну трихотомну поделу власти, највише се у 20. веку говорило у вези са институцијом уставног судства. И то није остало само на испразним теоријским расправама. Велики значај уставног суда као институције *sui generis* у организационом и у функционалном смислу временом су регистровали и модерни уставни, изричито издвајајући уставне судове из уставноправног режима тзв. редовних судова. То је учинио и Устав Србије од 2006. Уставни суд је уређен у посебном, шестом делу Устава, што, у извесном смислу, указује на намеру уставотворца да ту институцију дефинише као посебну, четврту функцију власти.

У последњих неколико година све чешће можемо чути да су контролни органи (тзв. независни државни органи) у тој мери важни у демократским уставним системима да се с правом могу назвати „четвртом граном власти“.²² Не спорећи истинитост те тврдње, морамо истаћи да су „значај“ и „утицај“ социолошко-политиколошке, а не правне катего-

²² Славиша Орловић, *Парламент и грађани, Водич за грађане и удружења грађана*, Београд, 2009, стр. 66.

рије. Државна власт (функција) одређује се с обзиром на свој правни квалитет. Тај правни квалитет огледа се у одговарајућој садржини и одговарајућој форми правног акта који та власт доноси. Ако институција има способност, коју јој даје објективно право, да доноси одлуке у одређеном правном поступку и са одређеним правним дејствима, она има потенцијал да буде посебна грана власти. Јер, државна власт је моћ одлучивања заоденута у објективно право. Тако је, рецимо, парламент законодавна власт јер доноси коначну одлуку о законима у законодавном поступку, а закони имају законску снагу (општеобавезност, апстрактност, конститутивност). Или, судови решавају спорове о праву у судском поступку, а судска пресуда има снагу пресуђене ствари (начело *le bis in idem*). У том смислу, четвртом државном власти највише се може сматрати уставно-судска функција, имајући у виду организацију, надлежност, поступак пред уставним судовима, као и дејство њихових одлука.

Кад је реч о контролним органима, они неспорно располажу одређеним правним елементима државне власти, али не толико да их можемо уставноправно одредити као посебну власт. Они су по правилу организационо самостални и имају релативно прецизно одређена правна овлашћења. Ипак, њихова организациона самосталност је врло релативна у оним системима где се та тела правно дефинишу као парламентарна тела. Њихова правна овлашћења углавном нису велика. Она готово никада не подразумевају доношење мериторних одлука. Чак и омбудсман, који је свакако најближи квалификацији посебног државног органа власти, свој рад ограничава на опомињање, извештавање парламента и јавности и упућивање критика. Практично, највећа његова овлашћења јесу покретање прекршајног, дисциплинског или кривичног поступка против одговорних лица, подношење законодавне иницијативе у области његове надлежности и, евентуално, покретање поступка за оцењивање уставности или законитости правних аката органа и организација. Главни акт који доноси већина контролних органа јесте извештај који се подноси парламенту и чије је правно дејство врло спорно. У појединим системима, као у Србији, не постоји чак ни изричита правна обавеза парламента да узме у разматрање те извештаје и да о њима барем заузме став. Мало је то правне власти да би се контролни органи могли узети за посебну државну власт. Уосталом, колико је нама познато, и упоредна уставна решења не иду у прилог тези о контролним органима као четвртој функцији државне власти. Један од ретких модерних устава који донекле, према својој структури и систематици, даје основа за квалификацију контролних тела као „четврте власти“ јесте Устав Холандије (са последњим великим изменама од 2002). Овај устав, после поглавља о влади и парламенту, садржи посебно поглавље о Државном савету, Рачунском суду, Националном омбудсману и сталним саветодавним телима (чланови 73–80 Устава Холандије).

Најзад, ако бисмо хтели да контролним органима признамо квалитет посебне државне власти, онда бисмо то претходно морали да учинимо за уставно судство. Тако бисмо добили и четврту и пету државну власт. Та тврдња може на први поглед деловати научно неозбиљно, али је она свакако теза за размишљање. Уставноправна наука и уставни правници морају бити спремни бар да аргументовано доведу у питање „свето правило“ уставног права о подели власти на три државне функције, јер оно очигледно захтева ревизију с обзиром на стање и односе у модерном политичком систему. Не треба сметнути с ума да „у људским стварима нема ничег што одговара складним логичним поделама утврђеним у уставу“.²³

5. Закључак

Са становишта уставног права, нема довољно јаким аргумената да се контролни органи, ако се уопште о њима и може говорити као о посебној категорији, сматрају четвртом граном власти. Са политиколошког становишта, идеја о контролним органима као четвртој државној власти сасвим је легитимна. Ту идеју не треба одбацивати, већ је треба промовисати као изузетно важну за обезбеђење јавности и реализацију одговорности у политичком друштву које тежи да (п)остане демократско.

Кад је реч о уставном праву Србије, сматрамо да је Устав Србије од 2006. учинио довољно тиме што је предвидео две основне врсте контролних органа: Заштитника грађана, чија се функција не исцрпљује у контроли државне управе, и Државну ревизорску институцију, као „највиши државни орган ревизије јавних средстава у Републици Србији“. Остали контролни органи установљавају се посебним законима. То је довољна правна гаранција која се пружа овим телима, јер, ако изуземо наведена два органа, регулатива осталих контролних тела није уставна материја. Тако треба и да остане. Тиме не оспоравамо значај контролних органа, већ само остављамо простор за ефикасније увођење нових у будућности. Свакако да постојећу законску регулативу о контролним органима треба побољшати, а нарочито попунити празнине које постоје у уређењу односа између ових органа и парламента. Постоји мишљење да садашњи Закон о Заштитнику грађана од 2005. садржи недостатке које треба отклонити. Начелно уређење односа између парламента и контролних тела може бити предмет и Закона о Народној скупштини, који у време писања овог рада (јануар 2010. године) још није усвојен.

На самом крају, и најквалитетнија нормативно-правна регулатива контролних органа и њиховог односа са парламентом остаће „стерилна“ и неупотребљива ако се шира јавност не упозна са радом контролних органа и не постане свесна да су те институ-

²³ B. Laskin, *Canadian Constitutional Law*, Toronto, 1951, стр. 4.

ције изузетно важне за успостављање одговорног политичког друштва. У том смислу, релевантну улогу имају научни и стручни скупови, као и овај, одржан 26–27. новембра 2009. године у Народној скупштини Републике Србије под називом „Народна скупштина Републике Србије и независни државни органи/тела“, који је био непосредни повод за израду овог рада.

ПРИМЕРИ ОДНОСА ПАРЛАМЕНТАРНОГ ОДБОРА И НЕЗАВИСНОГ ОРГАНА:

ИЗВОД ИЗ SIGMA ДОКУМЕНТА бр. 33

Овде се објављује уз одобрење:
OECD/SIGMA

Оригинал је објавио OECD на енглеском језику под насловом
Relations Between Supreme Audit Institutions and Parliamentary Committees,
Sigma Papers, No. 33, © 2002 OECD. <http://dx.doi.org/10.1787/Skml60vd5x8r-en>

За квалитет и тачност превода на српски језик одговоран је УНДП у Србији.

ОДНОСИ ИЗМЕЂУ ПАРЛАМЕНТАРНИХ ОДБОРА И РЕВИЗОРСКИХ ИНСТИТУЦИЈА 2002.

Улога парламента и парламентарних одбора у односу на
врховне ревизорске институције

Земље кандидати / чланице ЕУ

Широм света, врховне ревизорске институције имају различит
статус у односу на парламент.

- Неке врховне ревизорске институције формално припадају извршној грани власти, али већи део њиховог рада усмерен је ка парламенту.
- Велики број врховних ревизорских институција сматра се независним како у односу на парламент тако и у односу на владу. То је вероватно најчешћи модел, бар у Европи. Он не искључује могућност да се рад тих институција, каткада и у знатној мери, такође усмерава ка парламенту.
- Друге врховне ревизорске институције очито су део законодавне грани власти. Неке од тих врховних ревизорских институција првобитно су успостављене у сфери извршне грани власти, али су касније пребачене у законодавну сферу.

Односи између врховне ревизорске институције и парламента током протекле две или три деценије знатно су оснажени у неколико земаља. Раније су ти односи били тек ретка појава; често су се сводили само на подношење годишњег извешта-

ја (који је неретко каснио), евентуално је било повремених детаљних извештаја о ревизији. Последњих година, међутим, ти су односи попримили чвршћи, каткада и свакодневни карактер. Та промена проширила је међу посланицима парламента сазнања о питањима везаним за ревизију. Такође је допринела томе да парламент ефикасније врши своју функцију надзора над извршном влашћу.

У већини земаља кандидата / чланица Европске уније, врховне ревизорске институције имају блиске односе са парламентарима тих земаља. Ти односи могу бити везани за именовање / разрешење са дужности руководиоца врховне ревизорске институције, разматрање извештаја о ревизији, разматрање предлога закона (нарочито у области финансијске контроле), разматрање годишњег програма и активности врховне ревизорске институције, захтеве за ревизију одређених области, усвајање буџета врховне ревизорске институције, разматрање предлога закона везаних за врховну ревизорску институцију итд. Ти се односи могу реализовати непосредно са парламентом или са парламентарним одборима.

Парламентарни одбори који имају редовне контакте са врховном ревизорском институцијом

Тренутни односи између парламента и врховних ревизорских институција углавном се тичу разматрања годишњих програма ревизије и активности, као и разматрања резултата ревизије и, евентуално, предузимања даљих корака на основу њих. Те функције пре свега обављају парламентарни одбори.

Врховне ревизорске институције земаља кандидата / чланица сарађују са следећим парламентарним одборима:

- са одборима који су задужени за разне делове управе и економије, нпр. са одборима који имају конкретно дефинисане одговорности, као што су одбори за економију, транспорт, пољопривреду и здравство (који се називају гранским одборима). Главна функција тих парламентарних одбора јесте да разматрају и припремају расправе о питањима

која су тренутно предмет расправе у парламенту, као и да дају мишљења о питањима која им је на разматрање проследио парламент или председавајући парламента. У обиму одређеном уставом и законима, одбори делују и као места за парламентарне расправе везане за конкретне области деловања владе;

- са одборима одговорним, искључиво или углавном, за питања државне ревизије (који се називају ревизорским одборима), а могу се поделити на две групе:
 1. одбори за јавне финансије, који су углавном одговорни за разматрање свих питања у вези са јавним финансијама предвиђеним уставом, или питања која им проследи на расправу парламент, министар или руководилац врховне ревизорске институције (Кипар, Малта);
 2. државни ревизорски одбори који у име парламента разматрају деловање врховне ревизорске институције. Они дају мишљења о годишњим програмима ревизије и активностима, процењују свакодневне активности врховне ревизорске институције, разматрају део извештаја о ревизији и настоје да координирају односе између врховне ревизорске институције и других парламентарних одбора. Понекад су одговорни и за разматрање функционисања других инспекцијских и контролних органа дате земље, као и за сарадњу тих органа са врховном ревизорском институцијом (Државни ревизорски одбор у Мађарској, Државни одбор за контролу у Пољској). Решење које је једним делом слично томе јесте успостављање сталног ревизорског пододбора у оквиру одбора за буџет, који треба да решава питања везана за систем ревизије, нарочито за активности и статус врховне ревизорске институције (Чешка Република);
- са одборима који су конкретно задужени за разматрање буџетских питања из делокруга рада врховне ревизорске институције: одобравање буџета врховне ревизорске институције, именовање спољашњих ревизора који ће раз-

матрати рад врховне ревизорске институције и извршену ревизију рачуна (Одбор за ревизију националних рачуна на Малти; сличан одбор постоји у Румунији).

Врховне ревизорске институције одржавају редовне односе са једним парламентарним одбором или више њих. Могу се уочити следећи модели:

- сарадња са разним гранским одборима (Хрватска, Естонија, Летонија, Литванија, Румунија);
- сарадња са разним гранским одборима и са државним одбором за ревизију (Мађарска, Пољска).

У случају дводомних парламената, сарадња се обавља са одбором који је овлашћен да надзире рад владе:

- сарадња са једним, или углавном са једним гранским одбором — нарочито са одбором који се бави питањима везаним за јавне финансије (Албанија, Бугарска, Словачка Република, Словенија);
- сарадња углавном са одбором за јавне финансије (Кипар, Малта) или са сталним пододбором за ревизију у оквиру одбора за буџет (Чешка Република).

Састав и начин деловања парламентарних одбора који имају редовне контакте са врховном ревизорском институцијом

Састав парламентарних одбора и заступљеност политичких странака

Парламентарни одбори који имају редовне контакте са врховном ревизорском институцијом оснивају се у складу са општим принципима, сличним онима који регулишу успостављање других сталних одбора. Састављени су искључиво од посланика. Друга лица могу присуствовати састанцима парламентарних одбора уколико их позове или то затражи сам одбор. Уобичајено је да посланици који нису чланови одбора могу слободно учествовати у раду одбора током његових заседања, али немају право да гласају.

Број чланова одбора може бити утврђен (пословником парламента или посебном одлуком), или може бити резултат одлуке о њиховом именовану. У пракси, број чланова парламентарних одбора у разним земљама кандидатима /чланицама варира између 7 и 40 посланика, укључујући ту председавајућег и једног или више заменика председавајућег.

Састав парламентарног одбора резултат је консултација између парламентарних странака и обично се заснива на принципу пропорционалне заступљености. Именовање на функцију председавајућег и заменика председавајућег обично је ствар политичке нагодбе. У пракси, парламентарне странке су одговорне и за именовање осталих чланова парламентарних одбора, премда то мора бити одобрено одлуком парламента. Као резултат тога, састав парламентарних одбора често одражава политичку структуру парламента, јер већина чланова одбора често представљају владајућу политичку странку или коалицију.

Улога парламента и његових парламентарних одбора најчешће је политичке природе. Међутим, постоје функције које нису, или не би требало да буду, политичког карактера, нпр. када парламентарни одбори расправљају о питањима везаним за врховну ревизорску институцију. Следећи фактори доприносе томе да се осигура да се седнице везане за врховну ревизорску институцију не политизују: а) рад парламентарних одбора организује се на основу пословника парламента, б) у седницама парламентарних одбора учествују функционери задужени за питања о којима се расправља и други стручњаци, в) у раду парламентарних одбора учествују све политичке странке и сви чланови имају право на то да буду саслушани, г) сваки посланик полаже заклетву, којом се обавезује да ће се придржавати устава и других закона, д) у неким земљама посланици се труде да избегну политизацију заседања парламентарних одбора када се расправља о питањима везаним за врховну ревизорску институцију, њ) у случају одбора који се, искључиво или углавном, баве питањима државне ревизије, положај председавајућег каткада заузима представник неке опозиционе странке (Чешка Република,

Малта, Пољска), или представник неке опозиционе странке заузима положај заменика председавајућег.

Учесталост заседања парламентарних одбора ради расправљања о питањима везаним за врховну ревизорску институцију

У већини земаља не постоји традиција честих или повремених састанака врховне ревизорске институције и парламентарних одбора. Такви састанци одржавају се у парламентарима где постоје одбори задужени, било искључиво било углавном, за питања државне ревизије (Кипар, Мађарска, Малта), или где постоји устаљена традиција да већина парламентарних одбора разматра извештаје о ревизији (Пољска). Број седница парламентарних одбора које се сазивају током године да би се расправљало о питањима везаним за врховну ревизорску институцију варира: у Албанији, Бугарској, Летонији и Литванији једна до три; у Хрватској, Чешкој Републици, Естонији, Румунији, Словачкој Републици и Словенији – неколико; у Мађарској и на Малти – око 20; на Кипру – око 75 и у Пољској 70–100. Редак је случај да све седнице буду посвећене питањима везаним за врховну ревизорску институцију – у већини случајева та су питања само једна од ставки на дневном реду. Колико ће седница трајати, зависи првенствено од броја и озбиљности тема о којима се расправља.

За поступање са питањима везаним за врховну ревизорску институцију обично не постоји посебна процедура у било ком парламенту. Извештаји о ревизији разматрају се у складу са сличним процедурама које се примењују на друга документа која подносе влада или други државни органи. Обично законске одредбе не изискују да те извештаје разматра парламент, осим у случају оних који се тичу ревизије државног буџета. Под таквим околностима, на заседањима парламентарних одбора разматрају се само неки извештаји о ревизији.

Примери када се одлуке парламентарних одбора сматрају правоснажним

Обично су седнице парламентарних одбора пуноважне ако им присуствује већина чланова (Албанија, Хрватска, Кипар, Мађарска, Литванија, Малта, Словачка Република), али у неким случајевима за кворум је довољна само једна трећина чланова (Чешка Република, Естонија, Пољска). Да би одбор доносио одлуке, потребна је већина гласова присутних чланова (Албанија, Бугарска, Хрватска, Кипар, Чешка Република, Естонија, Мађарска, Литванија, Малта, Пољска, Румунија, Словенија). У једном случају (Летонија) потребна је квалификована већина присутних чланова, а у другом случају (Словачка Република) потребна је апсолутна већина свих чланова одбора, а не само оних који присуствују заседању.

Захтев или позив руководиоцу врховне ревизорске институције да присуствује заседањима парламентарног одбора на којима се расправља о питањима везаним за ту институцију

Руководиоци и други представници врховних ревизорских институција обично присуствују свим састанцима парламентарних одбора на којима се разматрају документи које подносе врховне ревизорске институције (нарочито када се разматрају извештаји о ревизији). У већини земаља уобичајено је да руководилац врховне ревизорске институције присуствује седницама парламентарних одбора на којима се расправља о питањима везаним за дотичну институцију, мада он може делегирати заменика или неког другог представника да присуствује седници уместо њега. Представник врховне ревизорске институције је обично неко вишег ранга, а ко ће то бити, зависи од природе ствари о којој се расправља (од тога колико су питање или ревизија о којој се води расправа озбиљни или осетљиви).

Питање права или дужности да се присуствује седницама јасно је назначено само у ретким случајевима и зависи од свакодневне праксе. Најчешће бива да парламентарни одбор позива руководиоца врховне ревизорске институције да присуствује

неком састанку. Претпоставља се да он, или неки представник институције, може присуствовати таквом састанку у друштву других запослених дотичне институције, уколико процени да је то прикладно. Под таквим околностима, узимајући у обзир и правни аспект читаве ствари, присуствовање руководиоца врховне ревизорске институције није обавезно. Међутим, уопште узев, очекује се да руководилац врховне ревизорске институције или његов представник присуствује таквим седницама, а у интересу је врховне ревизорске институције да на њима буде заступљена. Присуствовање седницама где се расправља о питањима везаним за врховну ревизорску институцију сматра се обавезним само у неким земљама (Албанија, Литванија, Пољска), или је то присуство обавезно ако га затражи парламентарни одбор (Чешка Република).

У пракси, као што је већ речено, у многим земљама кандидатима / чланицама парламентарни одбори не разматрају документе које врховна ревизорска институција редовно подноси. Стога представници врховне ревизорске институције не учествују често у заседањима парламентарних одбора. У неким земљама седнице парламентарних одбора ограничене су на разматрање годишњих извештаја о ревизорским активностима и извештаја о располагању државним буџетом. Чешће седнице одржавају се у парламентима где постоје одбори који су задужени, искључиво или углавном, за питања државне ревизије (Кипар, Мађарска, Малта), или где по устаљеној традицији извештаје о ревизији разматра већина парламентарних одбора (Пољска). Ситуација у Пољској је другачија, пошто се врховна ревизорска институција, Врховна ревизорска комора, обавештава о свим заседањима парламентарних одбора. Отуда од теме заседања зависи да ли ће неко лице имати право или дужност да присуствује: председник Врховне ревизорске коморе (или овлашћени представник те институције) обавезан је да присуствује седницама на којима се расправља о питањима везаним за Комору; када се ради о другим питањима, Врховна ревизорска комора добија позив на седницу (у пракси, представници Коморе учествују на 60–70% свих заседања парламентарних одбора).

Друга лица која обично присуствују седницама парламентарних одбора на којима се расправља о питањима везаним за врховну ревизорску институцију

У свим земљама кандидатима / чланицама, представници високог ранга одговарајућих министарстава, укључујући и Министарство финансија, присуствују готово свим заседањима парламентарних одбора на којима се расправља о питањима везаним за врховну ревизорску институцију. Обично су министри и руководиоци других државних канцеларија и институција обавезни да, на захтев парламентарног одбора, подносе извештаје и пружају информације. Они су обавезни да присуствују седницама парламентарних одбора на којима се разматрају питања из њиховог делокруга рада; у пракси, њих у највећем броју случајева замењују њихови заменици. У складу са општим законским прописима, парламентарни одбор има право да затражи да информације у вези са њиховим дужностима буду саопштене усмено или писмено, а од оних који присуствују седницама тражи се да дају истините информације и да не одбијају да пруже нити да скривају било какве информације које парламентарни одбор сматра корисним за разматрање питања којима се бави. Од министара и руководиоца других државних органа захтева се да учествују у расправи о извештајима о ревизији и да одговарају на питања која постављају чланови парламентарног одбора (они могу са собом довести стручњаке, или их могу представљати њихови заменици или опуномоћени представници). Присуство тих владиних функционера (пошто им се упутно позив да присуствују седници) обавезно је, премда изостанак са седнице не подлеже кажњавању (медији могу скренути пажњу на њихово одсуство, а понекад такви функционери бивају позивани на политичку одговорност пред парламентом). У случају Малте, није уобичајено да се од неког министра захтева да присуствује заседању парламентарног одбора; обично се то захтева од сталног секретара (шефа министарства) или руководиоца неке друге јавне организације, пошто је он лице које се првенствено сматра одговорним за питања у вези са ревизијом.

Осим тога, парламентарни одбор може позвати и друга лица, нпр. представнике професионалних, друштвених или чак политичких организација, да пруже тражене информације или објашњења. Парламентарни одбор такође има право да позове стручњаке који могу, било трајно било привремено, деловати у својству саветника. Од невладиних стручњака који су позвани очекује се да присуствују седници парламентарног одбора.

Помоћно особље парламентарних одбора

Сваки парламентарни одбор обично има једно лице (ређе два или три) задужено за административне послове (организациона питања, координација и административни задаци). Када је неком одбору потребна професионална експертиза, постоје три стандардна решења: у неким земљама чланови помоћног особља обављају како административне тако и саветодавне дужности (Албанија, Кипар, Естонија); у другим земљама, одбори или имају сопствене саветнике (Бугарска, Мађарска, Летонија, Литванија), или могу затражити саветодавну помоћ од високо специјализованог особља секретаријата парламента (Албанија, Хрватска, Пољска). Осим тога, парламентарни одбори могу ангажовати и стручњаке споља.

Присуство медија и јавности седницама парламентарних одбора

Формално гледано, у вези с присуством медија и јавности на седницама парламентарних одбора постоје у парламентима земаља кандидата / чланица две ситуације:

- седнице парламентарних одбора су јавне, те им могу присуствовати медији и јавност, изузев у веома ретким приликама када су те седнице затвореног типа из неких сасвим конкретних разлога (Бугарска, Хрватска, Кипар, Чешка Република, Мађарска, Летонија, Малта, Румунија, Словачка Република, Словенија);

- седнице парламентарних одбора нису јавне, али медији и друга заинтересована лица могу добити одобрење да им присуствују (Албанија, Естонија, Литванија, Пољска).

У пракси, медији и јавност обично могу присуствовати седницама парламентарних одбора, било да су оне јавне или не. Како би се омогућило њихово присуство седницама, одговарајућа служба парламента покушава да створи ваљане услове за то — нпр. јавност се обавештава о датуму и дневном реду седнице.

У стварности, та могућност не користи се често. У већини земаља медији и јавност ретко присуствују таквим седницама (медији су увек присутни на Кипру и на Малти, веома често у Пољској). У неким земљама постоји служба парламента која се труди да информише јавност о току ових седница, углавном тако што објављује билтен који описује ток и детаље сваке такве седнице (Летонија, Литванија, Пољска).

Извештавање у медијима о седницама парламентарних одбора на којима се расправља о врховној ревизорској институцији

Прикази у медијима укључују извештаје на телевизији и радију, чланке у новинама и часописима, као и извештавање посредством интернета. Обим извештавања у медијима о седницама на којима се расправља о врховној ревизорској институцији зависи од тога колико су разматране теме релевантне за ширу јавност. Новинари ретко присуствују тим седницама и њихови чланци о томе су кратки. Седнице на којима се расправља о питањима која су од материјалног интереса за јавност помније се прате, а учесници таквих седница понекада се интервјуишу. Новинске агенције редовно емитују битне информације. Обим извештавања у медијима о седницама парламентарних одбора на којима се расправља о врховној ревизорској институцији може се сматрати адекватним само у малом броју земаља (Кипар, Словенија).

Улога парламентарних одбора у резултатима рада врховне ревизорске институције

Број извештаја о ревизији које врховна ревизорска институција шаље парламенту и које разматрају парламентарни одбори

Крајњи производи рада врховне ревизорске институције јесу извештаји о ревизији, који садрже материјалне налазе до којих се дошло ревизијом и могуће препоруке за даље деловање тамо где је то прикладно. Извештаји о ревизији састављају се о збирним или појединачним финансијским извештајима владе, финансијским извештајима владиних корпорација, компанија или других јавних ентитета, проценама ефикасности пословања, истраживањима, саветима поводом нацрта закона, као и о другим извештајима и документима о темама које спадају у делокруг рада једне врховне ревизорске институције. Најчешћи тип извештаја које припремају врховне ревизорске институције јесу финансијски извештаји, извештаји о придржавању законских одредаби и извештаји о ефикасности пословања. Последњих година већина врховних ревизорских институција посвећује више простора извештајима о ефикасности пословања. Врховне ревизорске институције у својим годишњим извештајима извештавају и о својим активностима.

Поједине врховне ревизорске институције објављују појединачне извештаје о сваком материјалном налазу који је добијен ревизијом. Друге такве институције објављују извештаје који истовремено покривају више налаза добијених ревизијом. Намера састављача овог приказа није да прави поређења између једне врховне ревизорске институције и неке друге такве институције, и таква поређења није ни могуће правити, пошто број питања која се обрађују у извештајима о ревизији може веома варирати, од једне врховне ревизорске институције до друге, или чак од једног извештаја до другог исте врховне ревизорске институције. Осим тога, обим рада зависи и од величине врховне ревизорске институције о којој је реч. Број запослених у различитим врховним ревизорск-

им институцијама (укључујући и њихове регионалне канцеларије) знатно се разликује и у распону је од мање од стотину (нпр. Кипар, Естонија, Малта) до неколико стотина (нпр. Чешка Република, Мађарска) или више (Пољска, Румунија). Број запослених у врховној ревизорској институцији углавном зависи од величине земље о којој је реч и од обима уставом и законима дефинисаних овлашћења која има врховна ревизорска институција.

На основу уставних или законских одредби врховне ревизорске институције обично су у обавези да парламенту подносе своје главне извештаје о ревизији — нарочито годишњи извештај о раду, ревизорски извештај о реализовању државног буџета и извештаје о ревизији које затражи парламент (према ситуацији). У неким случајевима износи се мишљење о стању јавних финансија и подносе се извештаји о коришћењу и чувању државне имовине, као и о износу јавног дуга. У Чешкој Републици, врховна ревизорска институција све своје извештаје о ревизији подноси парламенту.

Парламентарни одбори не разматрају све извештаје о ревизији које врховна ревизорска институција поднесе парламенту. Парламентарни одбори редовно разматрају пре свега оне извештаје о ревизији које је парламент обавезан да разматра. Осим тога, парламентарни одбори редовно разматрају извештаје о ревизијама које су сами наложили (према ситуацији) или предложили.

У већини земаља парламентарни одбори не разматрају више од половине примљених извештаја о ревизији. Ту постоје следећи типови ситуација:

- Парламентарни одбори примају знатан број извештаја о ревизији сваке године (нпр. око 40, 60 или 200) и детаљно разматрају већину њих на неколико заседања током читаве године (Кипар, Мађарска, Пољска). Слично томе, на Малти се Годишњи извештај о ревизији (састављен од неколико делова, углавном у вези са ревизијом финансијског извештаја Владе и појединачним ревизијама) и засебни извештаји о ефикасности пословања и резултатима истра-

живања разматрају на двадесетак седница. Године 2001. усвојене су нове процедуре, по којима парламентарни одбор и врховна ревизорска институција заједнички одлучују о томе да у разматрање на седницама парламентарног одбора, поред других појединачних извештаја, буде узет само изванредан број ставки садржаних у Годишњем извештају (које се сматрају кључним питањима).

- Парламентарни одбори примају знатан број извештаја о ревизији (нпр. око 20, 40 или 100), а разматрају само мали број њих (Чешка Република, Естонија, Летонија, Словачка Република).
- У неким земљама претежна већина налаза добијених ревизијом садржана је у годишњем извештају и/или у ревизорском извештају о располагању државним буџетом. Њих разматрају парламентарни одбори на једној, двема или трима седницама (Албанија, Бугарска, Румунија).
- Понекад парламентарни одбори на неколико седница разматрају већи број извештаја о ревизији (нпр. око 70, 120 или 900), од којих је већина детаљна (нпр. везано за ревизију финансијских извештаја и финансијских трансакција локалних самоуправа и одељака власти). У таквим случајевима, уопштено узев, детаљније се разматра мали број њих (Хрватска, Литванија, Словенија).

Разматрање годишњих извештаја врховне ревизорске институције од стране парламентарних одбора и извештаји парламентарних одбора у вези са врховном ревизорском институцијом

Разматрање извештаја о ревизији на седницама парламентарних одбора има сврху да се анализирају запажања, налази и препоруке врховне ревизорске институције, и/или да се изнесу гледишта и препоруке самих одбора, како би се парламенту и организацији која је била предмет ревизије помогло да донесу одговарајуће одлуке и предузму одговарајуће кораке. На тај начин, врши се притисак на владу и на ентитет који је подвргнут ревизији да предузму благо-

времене, неопходне мере како би се отклонили недостаци. Таквим системом разматрања извештаја повећава се и ниво одговорности ентитета подвргнутих ревизији.

У свим земљама кандидатима / чланицама парламентарни одбори разматрају, процењују и анализирају извештаје о ревизији (или их бар примају к знању без расправе). У практично свим случајевима процедура је иста као са другим документима који се разматрају и о којима се расправља током седница одбора. Правило је да се извештаји о ревизији подносе пре седнице, тако да чланови парламентарног одбора имају времена да се упознају са извештајем о коме треба да се расправља. Понекад парламентарни одбори траже да пре почетка седнице добију додатне информације и документацију.

Пошто размотре извештаје о ревизији, неки парламентарни одбори припремају сопствене извештаје, у којима излажу своја гледишта, коментаре и препоруке упућене парламенту (Хрватска, Румунија, понекад и на Кипру), или формулишу нацрт резолуције парламента (Летонија). У таквим случајевима, парламентарни одбори морају известити и о мишљењима чланова мањинског дела одбора ако мањина у оквиру одбора инсистира на томе. У Мађарској, парламентарни одбори доносе званичну одлуку о томе да одобре или одбаце извештај врховне ревизорске институције, и та се одлука прослеђује парламенту. Други парламентарни одбори разматрају извештаје о ревизији, али не доносе никакве званичне одлуке / резолуције, будући да би такве одлуке биле имплициране у оквиру слушања пред одбором (Албанија, Бугарска, Естонија, Литванија, Малта и Словенија). У случају Малте, праве се транскрипти седница парламентарних одбора, један њихов примерак се шаље врховној ревизорској институцији, а изводи се прослеђују ентитетима који су подвргнути ревизији. Други парламентарни одбори извештаје о ревизији примају к знању, али не расправљају званично о њима (Словачка Република). У Чешкој Републици, пододбор Одбора за буџетска питања заправо расправља о изве-

штајима врховне ревизорске институције и доноси предлог нацрта резолуције; Одбор углавном поступа према предлозима потеклим од пододбора и подноси нацрт резолуције парламенту. У другим случајевима, доносе се одлуке само поводом годишњег извештаја о раду, али не и о извештајима о ревизији (Бугарска, Словенија).

У Пољској, релевантни парламентарни одбор може се о ревизорском извештају изјаснити посредством резолуције, али се то у пракси ретко чини (обично је то имплицирано наводима у записнику са седнице). Уз то, у зависности од садржине и закључака садржаних у извештају о ревизији, парламентарни одбор може донети:

- дезидерат, са постулатима парламентарног одбора. Дезидерат може бити упућен Савету министара, појединим министрима или другим централним државним органима. Прималац је у обавези да одговори на дезидерат и да у писменој форми, у року од 30 дана, обавести председавајућег Сејма (Парламента) о своме мишљењу;
- „мишљење“, које садржи ставове парламентарног одбора о неком питању. То мишљење може се послати истим органима којима се шаље и дезидерат. Одговор није обавезан, али парламентарни одбор може захтевати изјаву о ставовима поводом питања која су покренута у израженом мишљењу (такође у року од 30 дана).

Дезидерати и мишљења које усвоје парламентарни одбори често се доносе после разматрања извештаја о ревизији, и они понекад садрже непосредан осврт на извештај о ревизији Врховне ревизорске коморе (врховни орган државне ревизије у Пољској). Одговори на дезидерате и мишљења, као и на извештаје државних органа о њиховом раду, разматрају се на седницама парламентарних одбора. Ако се у прописаном року не добије одговор, или се он сматра незадовољавајућим, парламентарни одбор може поново послати дезидерат или мишљење, поднети предлог председавајућем Сејма да се одговор одбаца као незадовољавајући, или поднети Сејму нацрт релевантне резолуције.

Поступање парламентарног одбора и врховне ревизорске институције на основу извештаја о ревизији

У већини земаља кандидата / чланица, било врховна ревизорска институција било парламентарни одбор, или пак обоје, после разматрања извештаја о ревизији предузимају неке кораке (Хрватска, Кипар, Чешка Република, Мађарска, Малта, Пољска, Румунија, Словачка Република и Словенија). У другим земљама, врховне ревизорске институције и парламентарни одбори по правилу не предузимају никакве кораке после разматрања извештаја о ревизији.

Форма корака који се предузимају после извештаја о ревизији, њихове врсте, обим и степен разликују се од једне земље до друге:

- Ревизори узимају на себе обавезу да провере какав је напредак учињен после извршене ревизије у погледу ситуације у ентитету који је био подвргнут ревизији (у многим земљама тај задатак укључен је у ревизорске методе и процедуре планирања врховне ревизорске институције).
- Ако неки проблем о коме је реч у извештају о ревизији није разрешен, то питање биће укључено у годишњи извештај за следећу календарску годину (нпр. Кипар, Мађарска).
- Парламентарни одбор може од разних државних органа захтевати да поднесе извештаје о ревизорским налазима и препорукама. На основу извештаја о ревизији, парламентарни одбор може усвојити резолуцију којом се постављају конкретни захтеви влади, министарствима или другим централним државним административним органима. Одбор нарочито може захтевати да се мањкавости које уочи врховна ревизорска институција отклоне и да одбор буде обавештен о мерама предузетим у том смислу и о њиховом исходу. Од органа коме је упућена таква резолуција тражи се да саопшти ту информацију или упуту објашњење парламентарном одбору у задатом року (нпр. Чешка Република, Пољска, Словачка Република).
- Извештај парламентарног одбора парламенту може садржати конкретне предлоге за предузимање мера на основу

предлога који упуту врховна ревизорска институција (нпр. Румунија).

- У многим земљама, корисник јавних фондова чије су неправилности или неефикасност у пословању обзнањени мора врховној ревизорској институцији поднети извештај о отклањању откривених неправилности и неефикасности у пословању (извештај о реаговању на примедбе).

Улога парламентарног одбора у деловању врховне ревизорске институције

Право парламентарног одбора да разматра и утиче на програм спровођења ревизија врховне ревизорске институције, као и да од врховне ревизорске институције захтева ревизију, истрагу или неки други вид разматрања ситуације

Када припремају свој годишњи програм ревизија, практично све врховне ревизорске институције имају разумну меру независности. На неке од ових институција приликом израде њиховог плана рада парламент или појединачни парламентарни одбори не утичу ни на који начин (Албанија, Кипар, Чешка Република, Естонија, Малта). Друге врховне ревизорске институције изложене су у одређеној мери утицајима у том погледу. Међутим, главни део рада који обављају врховне ревизорске институције углавном зависи од приоритета и одлука самих ревизорских институција.

Утицај парламента и парламентарних одбора на програм ревизија врховне ревизорске институције може бити у виду њиховог права да разматрају (или одобравају) годишњи програм ревизија или да наложе додатне ревизије. Стога ваља навести малобројне примере у којима парламент утиче на годишњи програм ревизија врховне ревизорске институције:

1. У Хрватској, према одредбама Закона о државним ревизијама, хрватски Сабор треба да, пошто прими предлог програма, одобри годишњи програм рада врховне ревизорске институције (у пракси, Сабор никада није имао

- утицај на годишњи програм рада врховне ревизорске институције);
2. У Словенији, врховна ревизорска институција има обавезу да у свој план рада укључи пет предлога парламента, од којих два треба да потичу од посланика из опозиционих странака, а два од парламентарних одбора;
 3. У Мађарској, председник врховне ревизорске институције одређује садржину годишњег програма ревизија, пошто је обавио консултације са Државним одбором за ревизије;
 4. У Пољској, према Закону о Врховној ревизорској комори, „Врховна ревизорска комора обавља своје задатке на основу периодичних планова, који се подносе на одобравање Сејму“. Државни одбор за контролу расправља о годишњем плану ревизија пошто га одобри Врховна ревизорска комора.
 5. У Чешкој Републици, годишњи план ревизорских активности, пошто буде одобрен, подноси се на увид Представничком дому и Сенату (председник врховне ревизорске институције такође лично извештава о годишњем плану ревизорских активности у оквиру седнице Одбора за буџет).

У неким земљама постоји могућност и да се наложе додатне ревизије:

- У неким случајевима, само један од домова парламента може захтевати ревизију или неки други вид контроле, али то право немају појединачни парламентарни одбори (Бугарска – до три ревизије годишње, Хрватска, Мађарска, Литванија, Румунија и Словачка Република). Парламентарни одбори имају могућност да се обрате на пленарној седници парламенту да би наложили врховној ревизорској институцији да унесе измене у годишњи програм ревизија или да у свој план рада унесе неку нову тему. У пракси се, међутим, тако нешто ретко дешава.
- У Пољској, према Закону о Врховној ревизорској комори, „Врховна ревизорска комора врши ревизије по налогу Сејма

или његових органа“. Извршавање таквих налога обавезујуће је за Врховну ревизорску комору. Парламентарни одбор издаје налог када донесе резолуцију о ревизији коју треба да спроведе Врховна ревизорска комора. Током 1999. године спроведено је 14 ревизија по налогу Сејма и његових органа, а у 2000. години било је пет таквих ревизија.

- У Летонији, парламентарни истражни одбор, у сагласности са налогом добијеним од Парламента, има право да захтева спровођење ревизије.

Поред овога, у многим земљама кандидатима / чланицама постоји неформална пракса да парламентарни одбори (или чак појединачни посланици) подносе предлоге о темама ревизија. Врховна ревизорска институција може такве предлоге укључити у свој план ревизија по нахођењу руководиоца или Савета институције. Иако такви предлози нису обавезујући, врховне ревизорске институције узимају их озбиљно у разматрање и реагују сходно томе. Предлози се често подносе после претходно обављених консултација са врховном ревизорском институцијом. Неке врховне ревизорске институције наглашавају да никада не одбијају такве предлоге ако су разумни и дати у оквиру овлашћења предлагача. Примера ради, од 1996. до 2000. године врховна ревизорска институција Чешке Републике примила је укупно 24 предлога, превасходно од појединачних парламентарних одбора, од којих је прихватила 13. У Пољској, у првој половини сваке године председник Врховне ревизорске коморе обраћа се председавајућем Сејма тражећи да се предложи ентитети које треба подвргнути ревизији у наредној години. Парламентарни одбори ту прилику често користе: током 2000. године поднели су 46 предлога, од којих је 43 размотрено делимично или у потпуности (штавише, парламентарни одбори утичу на ревизорске активности Врховне ревизорске коморе посредством налога за вршење ревизије).

Нема никаквих података у било којој од тих земаља који би указивали на то да парламенти или парламентарни одбори спречавају планирање или спровођење ревизија од стране

врховне ревизорске институције. У теорији, то би се можда могло урадити, било званично било незванично, нпр. тако што би се извршио политички притисак на врховну ревизорску институцију, или тако што би се угрозио прилив средстава из буџета који су јој намењени. Изгледа да не постоје никакви примери званичног овлашћења за стављање вета. Међутим, неформални начини вршења притиска могли би бити озбиљан проблем ако би владајућа политичка странка / коалиција контролисала неки парламентарни одбор, будући да би њој могло бити у интересу да избегне ревизије које би биле политички штетне за владу. Тај ризик зависио би од политичке зрелости владајуће класе.

Контакти између врховне ревизорске институције и парламентарног одбора пре и после седница одбора

У већини земаља постоје контакти између врховне ревизорске институције и неког парламентарног одбора пре и после седница тог одбора. Поједине врховне ревизорске институције имају мало таквих контаката (Кипар, Чешка Република, Естонија, Летонија, Литванија, Малта, Румунија, Словачка Република). Друге врховне ревизорске институције чешће комуницирају са парламентарним одборима (Албанија, Хрватска, Мађарска, Пољска, Словенија).

Ти контакти везани су за детаљније информације о извештајима врховне ревизорске институције који ће бити на дневном реду следеће седнице парламентарног одбора (Албанија, Хрватска), за сарадњу и припреме за седницу (Румунија, Словачка Република, Словенија) — укључујући и листе предложених питања упућених пре седнице парламентарног одбору од стране врховне ревизорске институције (Малта), за захтеве да се поднесе додатна документа, информације или да се добију појашњења (Летонија, Пољска), као и за прелиминарно разматрање извештаја парламентарног одбора (Бугарска). У Мађарској, врховна ревизорска институција обавештава парламентарни

одбор о извештају о ревизији шест месеци пре окончања ревизије и подношења релевантног извештаја парламентарном одбору.

Контакти између врховне ревизорске институције и парламентарног одбора везани су углавном за извештаје о ревизијама. Закључци који произлазе из ревизорских активности понекад подстичу парламентарне одборе да се позабаве одређеним проблемима. Осим тога, врховне ревизорске институције понекад пружају и друге видове помоћи и подршке, као што су коментари нацрта закона који се подносе врховној ревизорској институцији на разматрање (Бугарска, Чешка Република, Литванија, Пољска), расправе о одређеним питањима (Хрватска), припреме додатних аналитичких докумената (Литванија, Пољска), презентације и смернице у вези са професионалним питањима (Мађарска) или давање других информација које затражи парламентарни одбор (Румунија, Словачка Република). У Чешкој Републици, ако то затраже одбори Представничког дома или Сената који су одређени да расправљају о неким нацртима закона, председник Државне ревизорске канцеларије може с времена на време одредити неког члана или намештеника Канцеларије који поседује стручна знања релевантна за одређену област, да учествује у расправама о таквим нацртима закона.

Контакти се обично одржавају између председавајућег парламентарног одбора и руководиоца врховне ревизорске институције, али у неким земљама директне контакте са релевантним парламентарним одборима имају и јединице (одељења, директорати и сл.) врховне ревизорске институције (Албанија, Бугарска, Естонија, Мађарска, Летонија, Литванија, Пољска, Словачка Република). Ти контакти укључују прилично неформалне усмене комуникације или званичније писмене комуникације између чланова парламентарног одбора и чланова врховне ревизорске институције. Ти се контакти могу тицати захтева за додатним детаљима, појашњењима или другим информацијама о појединим питањима из ревизорског извештаја, или пак сарадње у ширем смислу. Тамо где

такви контакти постоје, они се обично одржавају између председавајућег одбора или чланова одбора, са једне стране, и заменика руководиоца, помоћника руководиоца или директора врховне ревизорске институције, с друге стране. У неким случајевима, извештац одбора, који је одговоран за одређени ревизорски извештај, припремајући свој извештај за одбор, ступа у контакт са одговарајућим чланом или директором врховне ревизорске институције, или са ревизорима који су учествовали у поступку ревизије. То се чини да би се појаснила одређена питања која проистичу из ревизорског извештаја. У другим земљама, одељења врховне ревизорске институције немају директних контаката са парламентарним одборима.

Утицај парламентарних одбора на деловање или методологију рада врховне ревизорске институције

Свих 14 врховних ревизорских институција известило је да се парламентарни одбори не могу мешати у ревизорски рад и методологију рада ревизорских институција. Константовано је да су активности, организација и методологија рада која се примењује прерогативи врховне ревизорске институције. Ревизорске процедуре врховне ревизорске институције каткада су одређене законом, тако да никакви спољашњи ентитети не могу да утичу на поступак ревизије. Парламентарни одбори не могу утицати на ревизорску методологију. Та методологија може бити описана у законским прописима, а детаљно се разрађује за сваку појединачну ревизију коју спроводи врховна ревизорска институција.

Друге функције парламентарних одбора везаних за врховну ревизорску институцију

Мишљења и предлози врховне ревизорске институције који се тичу закона

Један од критеријума за поступке ревизије које спроводе врховне ревизорске институције јесте критеријум законитости. Процена деловања ентитета подвргнутих ревизији са становишта законитости пружа врховним ревизорским институцијама широку основу за формулисање напомена и закључака о законским прописима који су на снази или о амандманима који се траже. То нарочито важи за законодавство које уређује рад врховних ревизорских институција, тј. законодавство које регулишу област јавних финансија, и друга питања која могу бити предмет ревизије, нпр. закон о буџету, закон о јавним набавкама, закон о финансијској контроли, закон о рачуноводству, таксе и порези, закон о врховној ревизорској институцији итд. У разним документима који настају током поступка ревизије (нпр. у радним документима, ревизорским протоколима, изјавама после поступка ревизије), као и у извештајима о ревизијама, појављују се запажања и примедбе у вези са важећом законском регулативом и о томе да ли се на те законе могу препоручити неки амандмани.

Већина врховних ревизорских институција с времена на време дају своје сугестије у виду предлога *de lege defenda* (какви би закони требали да буду), иако неке од њих то избегавају, будући да на то гледају као на залажење у домен политике деловања; „врховна ревизорска институција не може коментарисати ствари које се тичу политике деловања“ — Малта. У пракси, предлоге закона обично не подноси директно сама врховна ревизорска институција, већ се то чини посредством других органа, углавном одговарајућих парламентарних одбора (Албанија, Бугарска, Хрватска, Мађарска, Летонија и Пољска). Ниједна врховна ревизорска институција нема овлашћење да парламенту подноси предлоге закона, а само им је у изузетним случајевима дозвољено да подносе своје верзије нацрта закона вла-

ди. Стога, уколико нека врховна ревизорска организација жели да издејствује доношење неких амандмана, она пре свега настоји да се консултује са одговарајућим парламентарним одборима и да им укаже на мањкавости постојећих законских прописа. Уколико се неки парламентарни одбор сагласи са предлозима врховне ревизорске институције, он може поднети нацрт предлога закона парламенту да о њему расправља на пленарној седници. Ваља, међутим, нагласити да та пракса није нарочито честа.

Уобичајенија је пракса да врховна ревизорска институција саопштава своја мишљења о нацртима предлога закона које подносе други ентитети. То се може учинити у оквиру рада владе (Бугарска, Чешка Република, Естонија, Летонија, Малта и Пољска) или рада парламента. Та мишљења се обично саопштавају на седницама парламентарних одбора (Бугарска, Чешка Република, Летонија, Пољска, Румунија и Словенија). У разним земљама постоје различите процедуре, укључујући: а) опште право врховне ревизорске институције да учествује на свим седницама одбора и могућност да представља своја мишљења о свим нацртима предлога закона (само у Пољској); б) формулисање мишљења о датом предлогу закона на захтев парламента или његових органа (Чешка Република, Летонија и Румунија); в) делегирање стручњака врховне ревизорске институције као саветника у расправама, на захтев одговарајућег парламентарног одбора (Чешка Република). У неким земљама сматра се нарочито важним да врховна ревизорска институција има овлашћење да саопштава своје коментаре нацрта државног буџета (Естонија, Мађарска).

Вреди поменути да неке врховне ревизорске институције саопштавају своја мишљења, не само о предлозима закона већ и о нацртима секундарних закона, конкретно, у фази спољних консултација у оквиру извршне гране власти. У начелу, давање коментара о нацртима предлога закона које припремају владина министарства или други централни административни органи, не спада у дужности врховних ревизорских институција, али оне гледају на такве активности као на део својих настојања да промовишу принципе ваљаног

управљања финансијама у оквиру државне администрације (Чешка Република, Естонија и Пољска).

Улога парламентарног одбора у разматрању и одобравању годишњег буџета врховне ревизорске институције

Да би врховна ревизорска институција вршила своја овлашћења, треба јој ставити на располагање одговарајуће финансијске ресурсе. Буџет врховне ревизорске институције је у свим земљама кандидатима / чланицама посебна ставка у оквиру државног буџета. Нацрт буџета врховне ревизорске институције припрема сама та институција, и потом се он подноси влади (или, евентуално, директно парламенту) да би био укључен у нацрт укупног државног буџета. У неким земљама (Кипар, Естонија, Летонија), влада има право да измени нацрт буџета који поднесе врховна ревизорска институција. Потом се нацрт државног буџета подноси парламенту на усвајање.

Стога, парламент и влада често утичу на одлуке које се тичу износа буџета врховне ревизорске институције. У готово свим земљама парламентарни одбори играју важну улогу у том погледу. Постоје два основна модела.

- Нацрт буџета врховне ревизорске институције разматра одбор за буџет у оквиру општег процеса усвајања нацрта државног буџета (Албанија, Бугарска, Кипар, Чешка Република, Естонија, Мађарска, Летонија, Литванија, Пољска, Румунија, Словачка Република, Словенија). Ситуација у Пољској је нешто другачија: Сејм упућује Одбору за јавне финансије нацрт државног буџета на разматрање. Одређене делове нацрта разматрају и релевантни парламентарни одбори. Што се тиче нацрта буџета Врховне ревизорске коморе, релевантни парламентарни одбор је Одбор државне контроле. Пошто размотри нацрт буџета, парламентарни одбори шаљу своје ставове, заједно са мишљењима или предлозима амандмана, с образложењем, Одбору за јавне финансије. Пошто размотри одређене делове нацрта држав-

ног буџета и ставове парламентарних одбора, Одбор за јавне финансије подноси извештај на пленарном заседању Сејма.

- Нацрт буџета врховне ревизорске институције разматра одбор који се оснива специјално за ту прилику. На Малти, Одбор за јавне финансије Националне ревизорске канцеларије разматра буџет Канцеларије и његову реализацију, и подноси Парламенту извештај о томе. На основу извештаја парламентарног одбора, Парламент одобрава буџет Националне ревизорске канцеларије.

У пракси, улога коју у том поступку играју парламентарни одбори често је одлучујућа, пошто они (у већини земаља) могу предложити да се буџет врховне ревизорске институције повећа или смањи, што они понекад и чине. Повремено, то се ради под утицајем владе, пошто сама влада нема овлашћења да уноси измене у нацрт буџета врховне ревизорске институције, али може убедити парламент да то учини.

Разматрање годишњег извештаја о раду врховне ревизорске институције од стране парламентарних одбора

У неким земљама кандидатима / чланицама, парламентарни одбори немају право да разматрају и вреднују годишњи извештај о раду врховне ревизорске институције (Бугарска, Кипар, Естонија, Летонија, Румунија, Словачка Република, Словенија). У другим земљама парламентарни одбори имају право на то (Албанија, Хрватска, Чешка Република, Мађарска, Литванија, Малта, Пољска), нарочито када је то разматрање припрема за даљу расправу која ће уследити у парламенту.

Резултати вредновања извештаја до сада су практично увек били позитивни. Ваља, међутим, додати да евентуална негативна оцена заправо не би имала утицаја на врховну ревизорску институцију. То не значи да таква оцена не би била узета у обзир — вероватно би на основу ње парламентарни одбор саветовао врховној ревизорској институцији како да исправи недостатке и побољша ствари, евентуално да, ако је то неопходно, затражи стручну помоћ. У већини земаља врховна

ревизорска институција не би формално била обавезна да поступа у складу са таквим препорукама, имајући у виду клаузулу о њеној независности садржану у уставу или у одредбама закона (којом се обично обезбеђује да врховна ревизорска институција не буде изложена ауторитету или притисцима било ког лица или органа). У пракси би, међутим, врховна ревизорска институција вероватно ипак настојала да поступи у складу са препорукама парламентарног одбора.

Улога парламентарних одбора у ревизији врховне ревизорске институције

У неким земљама кандидатима / чланицама закон даје парламентарним одборима право да одреде или предложе спољашње ревизоре који ће спровести годишњу ревизију врховне ревизорске институције (Албанија, Естонија, Мађарска, Малта, Словенија). У другим земљама сама врховна ревизорска институција бира спољашњег ревизора (Чешка Република, Летонија) или сама себе подвргава ревизији (Бугарска, Хрватска, Кипар). У Словачкој Републици ревизију врши Министарство финансија. У Пољској — према Закону о Врховној ревизорској комори — реализацију буџета Врховне ревизорске коморе надзире Сејм. Слично решење постоји у Литванији.

У неким земљама резултати годишње ревизије врховне ревизорске институције шаљу се одговарајућем парламентарном одбору да се ови информишу или да те резултате размотре (Албанија, Чешка Република, Мађарска, Малта, Румунија). Ревизија врховне ревизорске институције најчешће је ревизија финансија (Кипар, Чешка Република, Естонија, Мађарска, Летонија, Литванија, Малта, Словачка Република, Словенија); ретко се дешава да се спроведе и ревизија радног учинка (Албанија, планира се у Бугарској и Естонији).

Друге функције парламентарних одбора

У неким земљама парламентарни одбори врше и друге функције везане за врховну ревизорску институцију.

1. Они имају право да расправљају о кандидатима за положај руководиоца врховне ревизорске институције или друга руководећа места у оквиру те институције, укључујући и право на то да предлажу кандидате за та места (Мађарска, Румунија), или да дају мишљења о кандидатима пре него што парламент донесе коначну одлуку (Чешка Република, Пољска).
2. Они имају право на то да председавајућем Сејма упуте мишљење о интерним законским актима о врховној ревизорској институцији, које он одобрава (Пољска).

ПОГЛАВЉЕ 3: УТВРЂИВАЊЕ ДОБРИХ ВИДОВА ПРАКСЕ

Било каква дискусија о односима између врховне ревизорске институције и парламента дотичне земље, као и о корацима који се могу предузети да би се ти односи поправили, мора започети тако што ће се увидети симбиотски однос који у идеалном случају постоји између ових важних али одвојених институција. Парламент може вршити своју надзорну функцију, која је од виталног значаја, на најделотворнији начин када користи ревизорско деловање врховне ревизорске институције и када може да се ослони на њега. Слично томе, врховна ревизорска институција може бити далеко делотворнија када јој парламент и његови одбори пруже форум за представљање важних резултата ревизија које она спроводи и за расправу о њима, и када су јој они потенцијални савезници у предузимању одговарајућих корективних мера или у одлучном подстицању других да предузимају такве мере.

Циљ овог дела извештаја јесте да утврди примере добре праксе у односима између врховних ревизорских институција и парламентарних одбора. Ти примери заснивају се на информацијама о ситуацији у земљама учесницама, како је описано у поглављу 2, на искуствима земаља које имају развијене односе између врховне ревизорске институције и парламентарних одбора, који су детаљно описани и о којима се расправља у Додацима, као и на професионалним проценама и анализама.

Препоруке се могу сматрати могућим смерницама за врховне ревизорске институције. Формални и законски односи између врховне ревизорске институције и парламента веома се разликују од земље до земље. Очигледно, свака врховна ревизорска институција мора сагледати препоруке у контексту сопствених конкретних прилика и околности, као и у контексту парламентарног система земље о којој је реч.

Без обзира на разлике у својој организационој структури и свом званичном месту у оквиру државне структуре, практично све врховне ревизорске институције признају да је важно следеће:

- да се обезбеди да врховна ревизорска институција буде независна у одређивању приоритета за ревизију и да може правично и објективно извештавати о резултатима ревизија, ослањајући се на чињенице;
- да добије прикладну пажњу парламента у вези са резултатима ревизија, што је битан корак ка покретању корективних мера, намењених томе да се реше проблеми уочени током поступка ревизије.

Да би се та два циља усагласила, потребно је ствари пажљиво уравнотежити. Превише близак однос са парламентом може угрозити независност врховне ревизорске институције, која је темељ њеног кредибилитета. Ако су те две институције превише дистанциране, парламент може игнорисати важне налазе ревизија. Свака врховна ревизорска институција мора сама просудити како ће најбоље одржати одговарајућу равно-

тежу, имајући у виду специфичне националне околности у којима делује.

Препоруке садржане у даљем тексту ваља сагледати из перспективе врховних ревизорских институција. Може бити неопходно, међутим, да се о одређеним препорукама разборито продискутује са одговарајућим парламентарним одбором, ако се оне непосредно односе на парламентарне одборе и у великој мери се њих тичу.

Препоруке садржане у овом одељку спадају у две основне групе. У прву групу спадају мере чије предузимање врховна ревизорска институција треба да размотри — уколико то већ није учинила — како би била сасвим спремна да пружи делотворну и поуздану помоћ парламенту и његовим одборима у спровођењу надзора над деловањем владе. Бар у начелу, то су мере које треба да буду у оквирима овлашћења врховне ревизорске институције, иако за неке од њих могу бити неопходни одобрење парламента или додатна буџетска средства.

Друга група препорука укључује мере које би могли предузети парламент и његови одбори — уколико то већ нису учинили — да би оснажили надзорну функцију парламента и у већој мери се ослањали на ревизорски рад врховне ревизорске институције. Овај извештај намењен је врховним ревизорским институцијама и има у виду то да једна таква институција нема (нити треба да има) овлашћење да наложи парламенту како да извршава своје уставне обавезе. Стога те препоруке ваља схватити као питања о којима би руководство врховне ревизорске институције могло пожелети да расправља са руководством парламента и са другима који би подржали оснаживање парламентарног надзора над радом владе.

Препоруке које врховна ревизорска институција могу да размотре

Ово су мере које врховна ревизорска институција може пожелети да предузме — уколико то већ није учинила — како би повећала своју ревизорску делотворност и своју потенцијалну корисност у оснаживању надзорне функције парламента.

Врховна ревизорска институција мора показати парламенту и његовим одборима да је она професионалан орган, спреман да им помогне на професионалан начин. Да би то постигла, врховна ревизорска институција мора се постарати да њено особље као колектив поседује знање, вештине и способности неопходне за спровођење пуног обима ревизија које би биле од користи парламенту и његовим одборима. У зависности од околности у појединим врховним ревизорским институцијама, то би могло изискивати неке од следећих елемената или све њих:

усвајање одговарајућих ревизорских стандарда;

- изразу и дистрибуцију приручника за спровођење ревизије који одражава те стандарде;
- обучавање особља, да би стандарди и процедуре били схваћени и могли да се примене;
- ангажовање особља, да би се попуниле критичне празнине када се ради о неопходним вештинама;
- унутрашњу и спољну ревизију (од стране колега професионалаца), како би се ревизорски рад усагласио са стандардима и процедурама.

Врховна ревизорска институција, такође, мора се постарати да њено особље обавља своје дужности објективно и професионално. То може изискивати било који следећи елемент или све њих:

- усвајање одговарајућих моралних стандарда и интерних прописа за примену тих стандарда — између осталог, избегавање личних и финансијских сукоба интереса, као и неприкладно узимање у обзир страначки пристрасних фактора;

- обуку о стандардима и о важности објективног и професионалног спровођења поступка ревизије и саопштавања резултата ревизије;
- разматрање процедура, како би се удовољило стандардима.

Врховна ревизорска институција треба да посвети дужну пажњу разлозима из којих парламент утврђује да су одређене ревизије приоритетне. Мада врховна ревизорска институција треба да делује независно, њене везе са парламентом, нарочито са одређеним парламентарним одборима, често су велике. Неизбежно је — и пожељно — да врховна ревизорска институција буде свесна потреба и интереса парламента и извршне власти, и она треба да их узима у обзир када одређује сопствене приоритете, али исто тако треба да се постара да испуњава и друге своје обавезе. Врховне ревизорске институције, које желе да промовишу блискије радне односе са парламентом и његовим одборима, мораће да буду отворене и да узму у обзир ставове парламента о циљевима и приоритетима ревизија. Тај процес може бити олакшан успостављањем одељења за везе, о чему се расправља у даљем тексту. Битно је, међутим, да ставови парламента не буду једини елемент који се узима у обзир и да врховна ревизорска институција задржи дискреционо право да прихвата или одбацује сугестије потекле од парламента и да спроводи ревизије на сопствену иницијативу, не осврћући се на ставове парламента. Један разлог за то јесте што, ако се врховна ревизорска институција превише усредсредила на интересе парламента, њен рад може постати превише подложен утицају страначких интереса на начине којима би у очима јавности били подривани њена независност и кредибилитет. Други разлог јесте што планови рада посланика могу бити у приличној мери краткорочно оријентисани, што може имати за последицу да, остваривање дугорочних побољшања у домену управљања финансијама и друга питања, која врховна ревизорска институција сматра приоритетним, постану питања нижег степена приоритета.

Начин на који врховна ревизорска институција саопштава резултате ревизија може имати знатан утицај на то како ће парламент на њих реаговати. У мери у којој располаже дискреционим правима у том погледу, врховна ревизорска институција треба да парламенту и парламентарним одборима подноси извештаје веома селективно. Чланови парламента су обично веома заузети људи, који добијају много више штампаних материјала него што могу да прочитају. Многи извештаји о ревизији баве се административним питањима која се најбоље решавају у сарадњи са министарством кога се то тиче или са министарством финансија, а не тако што се на њих скреће пажња парламента. Уопштено узев, да би се избегло преоптерећивање чланова парламента, било би боље ако би се ревизорски извештаји о тим питањима подносили релевантном министарству, с тим да се парламенту и релевантним парламентарним одборима периодично упућују резимеи. У начелу, врховна ревизорска институција треба да извештава парламент само о питањима за која сматра да истински завређују његову пажњу. То може укључивати извештаје о ревизијама који откривају специфичне проблеме за чије решавање могу бити неопходни притисак од стране парламента или законодавне мере, или извештаје који откривају да неко министарство, или више њих, постојано не предузима(ју) корективне мере да би се отклониле мањкавости које су ревизијом изнете на видело. Осим тога, може постојати законска обавеза да се одређени извештаји упуће парламенту.

Ревизорски извештаји врховне ревизорске институције за које се сматра да су стварно важни треба да буду упућени парламенту или релевантном парламентарном одбору, с јасном изјавом о томе зашто се сматра да они завређују пажњу парламента. Одабрани извештаји, који се уклапају у тај појам стварне важности за парламент, могу укључивати налазе, запажања, коментаре и препоруке о различитим стварима; у питању могу бити:

- ревизије финансијских извештаја владе;
- ревизије удољовања прописима / стандардима;
- ревизије ефикасности пословања;
- истраге;
- анализе прошлих ревизорских извештаја општег карактера;
- саветодавни документи;
- предлози и коментари у вези с нацртима предлога закона;
- смернице о доброј пракси.

Важну улогу у подстицању интересовања посланика и других за питања о којима се говори може имати и стил извештаја о ревизијама. Извештаји треба да буду јасни и сажети, али и да садрже довољно података да би убедили објективног читаоца, укључујући и чланове парламентарних одбора, у то да су налази ревизије ваљани. Неке врховне ревизорске институције установиле су да је у том погледу нарочито корисно да се у извештају укључи кратак извршни резиме, како би се битни налази и препоруке брзо саопштили читаоцима који су веома заузети. Такође треба да извештаји о ревизијама буду написани правично и да буду утемељени на чињеницама, и треба да се важним питањима баве благовремено, како би се чланови парламентарног одбора уверили да је ревизија спроведена и извештај написан на професионалан и озбиљан начин, чиме се доприноси веродостојности резултата ревизије. Извештаји треба да буду уравнотежени, страначки неутрални, неидеолошки, и написани у оквирима законске регулативе, како би се избегле расправе са парламентарним одборима. Ревизорски извештаји обично се тичу финансијске контроле, ваљаног располагања јавним фондовима и тога како влада спроводи у дело своју политику, али не и саме политике владе. Врховна ревизорска институција треба да буде потпуно аполитична. У принципу, она треба да се клони коментарисања политике владе. У пракси, међутим, разоткривање проблема у примени те политике може довести до неизбежних питања о самој тој политици.

За многе врховне ревизорске институције показало се корисним да успоставе посебно одељење или одреде посебно лице које ће координирати контакте између њих и парламента. У дужности таквог посебног одељења може спадати одржавање свакодневних контаката и комуникације са релевантним парламентарним одборима. У том својству, одељење за везе с парламентом може осигурати да врховна ревизорска институција буде свесна тренутних интересовања и преокупација парламента, о којима би требало повести рачуна када се формира њен годишњи програм ревизија. Одељење се такође може постарати да заинтересовани посланици буду непрекидно обавештени о раду врховне ревизорске институције, који им може бити од суштинског интереса. Одељење за везе може бити користан канал којим посланици могу саопштавати врховној ревизорској институцији своја мишљења о питањима од заједничког интереса. Информације које одељење за везе прикупи о мишљењима, посланика, која се тичу рада врховне ревизорске институције, треба поделити с другим руководиоцима у оквиру те институције. Одељење за везе такође може допринети координирању сарадње разних одељења врховне ревизорске институције са парламентарним одборима.

Годишњи програм рада врховне ревизорске институције треба да садржи и праћење важних ревизорских питања из претходних година, како би се обезбедило да ентитет који је био подвргнут ревизији предузме одговарајуће мере. Резултате тог прегледа треба проследити релевантном парламентарном одбору, нарочито ако се покаже да поводом важних проблема није ништа предузето. Врховна ревизорска институција такође треба да буде спремна, ако је то прикладно, да помогне релевантном парламентарном одбору у разматрању питања везаних за праћење важних ревизорских проблема.

Питања о којима руководиоци врховне ревизорске институције могу пожелети да расправљају са члановима парламента

Питања о којима се расправља у овом одељку укључују мере за које је парламент потпуно овлашћен. Када се за то укаже прилика, руководство врховне ревизорске институције може сматрати корисним да продискутује о тим проблемима са руководством парламента и са другим посланицима, који се занимају за начине на које се може побољшати надзорна функција парламента. Важно је, међутим, нагласити да врховна ревизорска институција треба свакако да избегне да остави утисак како настоји да научи парламент извршавању његових уставних обавеза. Уместо тога, врховна ревизорска институција треба да наглашава симбиотску природу свога односа са парламентом, кораке које предузима како би била што кориснија парламенту, а затим да елементе наведене у даљем тексту представи као мере које парламент може предузети да би врховну ревизорску институцију учинио још кориснијом у вези са његовом надзорном функцијом.

Мере које непосредно утичу на односе између врховне ревизорске институције и парламента

У оквиру законâ којима се регулише државна ревизија треба јасно дефинисати врсту извештаја о ревизијама и друга документа која врховна ревизорска институција треба да подноси парламенту. У идеалном случају, треба одабрати мали број обавезних извештаја, за које се зна да су важни државни документи који захтевају пажњу парламента. Један такав пример јесте ревизија реализације државног буџета. Други извештаји о ревизији треба да се подносе парламенту или неком од парламентарних одбора само ако они то затраже, или ако врховна ревизорска институција сматра да ти извештаји заслужују пажњу парламента.

Законска регулатива о државној ревизији треба да буде таква да врховна ревизорска институција не буде ни на који

начин подређена извршној власти, већ да је одговорна само парламенту. Врховна ревизорска институција мора бити независна у односу на друге институције, зато што је њена независност, заједно са стручношћу и поштењем њеног особља, темељ њеног кредибилитета, а тиме и њеног утицаја на парламент, извршну власт и јавност уопште.

Руководиоца врховне ревизорске институције треба именовати на такав начин да ужива подршку што већег дела парламента. То се може постићи ако парламент спроведе опсежне консултације међу свим заступљеним странкама пре него што одабере руководиоца простом или квалификованом већином гласова свих посланика. Осим тога, не би требало да руководиоца врховне ревизорске институције буде могуће лако сменити са функције, осим због прецизно наведених ваљаних разлога, као што су здравствени разлози, владање које је недостојно функције, превара или неспособност обављања функције. Да би се руководиоца врховне ревизорске институције додатно заштитио од било каквих могућих политичких притисака и неправичног смењивања са функције, предлог за његово смењивање мора одражавати консензус широких размера (нпр. двотрећинска већина) у парламенту.

Ако врховна ревизорска институција жели да јој се верује и да буде у највећој мери корисна парламенту у погледу његове надзорне функције, онда је морају видети, како парламент тако и други, као независни ентитет који самостално суди о питањима у оквиру својих овлашћења. Однос парламента и његових одбора према врховној ревизорској институцији треба да буде виђен као сараднички. Што се тога тиче, врховна ревизорска институција мора имати овлашћење да бира шта ће бити подвргнуто ревизији (поред онога што је обавезно по закону) и да одлучи како ће поступак ревизије бити најбоље спроведен. Истовремено, парламент и његови одбори имају легитиман интерес за то да разматрају програм ревизија врховне ревизорске институције у целини, као и за то да траже да ревизијом буду обухваћена питања која су за њих од посебног интереса. Треба да парламентарни одбори

буду у стању да предложи врховној ревизорској институцији теме за ревизију које су њима посебно важне, а та институција треба те предлоге озбиљно да размотри. При томе, важно је да парламентарни одбори увиде да сваки предлог да врховна ревизорска институција нешто укључи у свој годишњи програм, тј. додатне захтеве за програм ревизија, та институција нужно мора размотрити у светлу сопствених приоритета у погледу тема за ревизију, у светлу расподеле буџетских средстава и мања особља, као и то да је коначна одлука ствар врховне ревизорске институције.

Контакти између врховне ревизорске институције и парламентарних одбора треба да буду јасно дефинисани, како би се између та два тела успоставио постојан радни однос. У неким земљама, нарочито у онима где врховна ревизорска институција сарађује са више парламентарних одбора, показало се корисним да се написмено припреме процедуре којима се регулише тај однос, и да то заједнички ураде врховна ревизорска институција и руководство парламента. Обим контаката између врховне ревизорске институције и парламентарног одбора углавном зависи од потреба председавајућег и чланова одбора. Контакти се могу одвијати на веома високом нивоу (између председавајућег одбора и руководиоца врховне ревизорске институције), или на много нижем (нпр. између особља одбора и ревизора врховне ревизорске институције који су непосредно укључени у извештај о ревизији о ком је реч).

Ваља установити јасна парламентарна правила и процедуре за начин на који ће се парламент и његови одбори бавити ревизорским извештајима које подноси врховна ревизорска институција. Ако не постоји бар један парламентарни одбор чија је јасно одређена дужност да се бави извештајима о ревизијама, парламент би могао да размотри могућу корист од таквих одбора. Постојање једног или више парламентарних одбора задужених за разматрање извештаја о ревизијама доприноси да се пажња владе и јавности усредсреди на налазе и препоруке који произлазе из ревизорских извештаја и да се изврши притисак за спровођење датих препорука у дело.

Одлука о томе да ли треба да постоји неки специјализовани парламентарни одбор који се бави извештајима о ревизијама, или више таквих одбора (у зависности од предмета ревизије), почива на парламенту дате земље. Оба система имају своје добре стране. Модели делотворних система парламентарних одбора у земљама са сличним политичким и друштвеним традицијама могу бити искоришћени као примери добре праксе које би требало следити. Приложени додаци садрже примере земаља са развијеним и делотворним системима односа између врховне ревизорске институције и парламентарних одбора.

Треба основати један парламентарни одбор који ће се бавити (мада није нужно да то буде његов искључив посао) финансијским извештајима и радом врховне ревизорске институције, како би се обезбедило да парламент може и да надзире ту институцију, а не само да се бави њеним извештајима. Функције једног таквог одбора (какав постоји у неколико земаља) могле би, између осталог, бити:

- разматрање и одобравање нацрта буџета врховне ревизорске институције;
- именоване спољашњих ревизора који би вршили ревизију финансијских извештаја врховне ревизорске институције, разматрали и одобравали такве финансијске извештаје;
- процена ревизорских активности врховне ревизорске институције.

Потребно је јасно дефинисати, у оквиру законске регулативе, право врховне ревизорске институције да објављује извештаје о ревизијама у разумном року после подношења тих извештаја парламенту или другим органима. Истовремено, одређени ревизорски извештаји (поднети парламенту или неком другом органу) могу у одређеној мери бити у области националне безбедности, пословно осетљиви, бити део судског процеса, или бити на неки други начин тајног или осетљивог карактера, те би стога било најбоље не расправљати о њима јавно због неповољних последица, које не би биле у јавном интересу. Иако такви примери треба да буду што

ређи, било би прикладно да врховна ревизорска институција има овлашћење да одбије да такве извештаје учини доступним јавности. Та институција може предложити надлежном парламентарном одбору да се о таквом извештају, или делу таквог извештаја, расправља на затвореној седници одбора, ако сам одбор не одлучи да тако поступи.

Мере које могу проширити улогу парламентарних одбора

Следећа питања, која чланови парламента такође могу предложити за разматрање, тичу се начина на које се може оснажити функција парламентарних одбора, којима може бити стављено у задатак да разматрају ревизорске извештаје врховне ревизорске институције, али би се такође повећала и њихова делотворност у другим улогама које обављају. Пошто се састав и начин рада парламентарних органа може веома разликовати од земље до земље, неке од ових сугестија можда неким од њих неће бити релевантне.

Међу елементима који се срећу код већине парламентарних одбора и сматрају се нарочито важним за њихово ваљано функционисање (које је обично регулисано пословником о раду парламента или законом), налазе се и следећи:

1. прописани кворум на основу кога се седница парламентарног одбора сматра важећом за доношење правоснажних одлука;
2. овлашћење парламентарног одбора да позове било које лице да сведочи у оквиру седница одбора и да затражи било коју информацију релевантну за ревизију која се разматра;
3. право парламентарног одбора да захтева додатне информације у писменој форми од било ког лица, ако су релевантне за ревизију која се разматра;
4. иако састав парламентарних одбора одражава однос политичких странака у парламенту, постоје заштитни

механизми којима се осигурава да парламентарни одбори, колико год је то могуће, функционишу без уплитања политике, нпр. тако што је председавајући одбора (нарочито одбора који надзире врховну ревизорску институцију) члан неке од опозиционих странака. Друга могућност јесте да се осигура да чланови парламентарног одбора који се не слажу са већином имају право на то да поднесу мањински извештај (издвојено мишљење).

Да би се парламентарним одборима помогло да обављају своје дужности, треба обезбедити одговарајуће помоћно особље. Парламентарни одбори треба да буду у могућности и да, према потребама, користе услуге независних стручњака. То може укључивати и привремено премештање бар једног члана особља врховне ревизорске институције на ново радно место, како би помагао парламентарном одбору да врши функцију подношења извештаја. То може бити нарочито важно кад парламентарни одбор припрема извештај о следећим корацима поводом ревизорских налаза и препорука.

У многим земљама показало се корисним да се широј јавности и медијима дозволи да присуствују састанцима парламентарних одбора, чиме се подстиче јавност рада и свест међу припадницима јавности о томе која се питања ту разматрају. Најважнији изузетак од тог правила треба да буду седнице које се проглашавају затвореним због тога што су питања о којима се расправља осетљива из угла државне безбедности.

Искуство неколико врховних ревизорских институција показује да су ревизорски извештаји о влади утицајнији када неки парламентарни одбор размотри извештај без одлагања. Стога, када врховна ревизорска институција обавести надлежни парламентарни одбор о томе да предстоји неки важан извештај, тај одбор треба да се потруди да о њему расправља у разумном року, да налази садржани у њему не би застарели.

Баш као што врховна ревизорска институција треба да се припреми за састанке парламентарних одбора, могло би бити од користи да један такав припремни састанак организује и

председавајући одбора. Врховна ревизорска институција може бити од помоћи тако што ће помоћи особљу одбора да припреми питања у вези са главним темама у оквиру ревизорског извештаја и доставити их председавајућем одбора пре седнице одбора. На председавајућем и члановима одбора било би да одлуче хоће ли та питања у току седнице употребити или не.

Препоручљиво је да седницама парламентарног одбора на којима се расправља о ревизорским извештајима присуствују руководилац врховне ревизорске институције и/или чланови институције вишег ранга. Такође је добро да састанку парламентарног одбора присуствују високи представници и технички стручњаци ентитета подвргнутог ревизији, како би одговорили на било која питања која би чланови одбора могли поставити у вези са ревизорским извештајем. Мада је испитивање разних лица током седнице парламентарног одбора, укључујући ту и представнике врховне ревизорске институције, прерогатив парламентарног одбора, од помоћи је ако су та питања припремљена тако да нагласе или ослабе налазе из извештаја.

Парламентарни одбор треба да има овлашћење да пре или после заседања одбора затражи додатне информације, како би могао да добије све информације које сматра неопходним или корисним за расправу о неком ревизорском извештају или о другим темама.

За многе парламентарне одборе показало се корисним да успоставе пратеће мере у вези са ревизорским извештајима врховне ревизорске комисије, како би се осигурало да ће се налазима и препорукама садржаним у тим извештајима посветити дужна пажња, као и да ће било какви недостаци поменути у њима бити отклоњени.

Пракса је многих парламентарних одбора да у разумном року саставе сопствене извештаје о ревизорском извештају врховне ревизорске институције који су разматрали и да, на основу налаза и препорука врховне ревизорске институције, назначе сопствене препоруке влади. Врховна ревизорска ин-

ституција може парламентарном одбору помоћи да припреми такав извештај. Парламентарни одбор може своје препоруке поднети парламенту на усвајање. Та процедура додатно наглашава оне налазе и препоруке садржане у ревизорском извештају са којима се парламентарни одбор слаже. Међутим, она је најделотворнија ако се извештај парламентарног одбора објави уз једногласну подршку чланова одбора. Чланови одбора лакше дају једногласну подршку таквом извештају ако отворено расправљају о свим разликама у мишљењу које се могу појавити, а потом дођу до решења које би било прихватљиво свима њима. На тај начин, било какве корективне мере (предложене од стране парламентарног одбора) које би извршна власт предузела на основу налаза из ревизорског извештаја не би биле ничим ослабљене.

Извештаји парламентарних одбора и врховне ревизорске институције били би влади занимљивији и лакше прихватљиви ако би садржали препоруке усмерене ка будућности, засноване на ономе што је научено у прошлости. Врховна ревизорска институција такође би могла да објављује смернице о доброј пракси, засноване на ревизорским извештајима о којима је расправљано у прошлости.

За парламентарни одбор могло би бити од користи да има званични систем путем кога се траже и очекују реаговања владе поводом ревизорских извештаја или извештаја одбора.

За многе парламенте показало се корисним да њихови одбори траже техничку помоћ приликом припремања предлога закона, нарочито оних који се односе на државне ревизије, управљање финансијама и питања којима су се бавиле најважније ревизије. Та помоћ може укључивати припрему почетних нацрта предлога закона и давање коментара о нацртима које су други припремили. Када се све сабере, врховна ревизорска институција треба да буде заинтересована за одржавање доброг радног односа са парламентом и са парламентарним одборима. Такав радни однос је могућ само ако врховна ревизорска институција и парламентарни одбор сарађују на питањима од заједничког интереса и ако се око таквих питања усаглашавају.

ОДНОСИ ИЗМЕЂУ ПАРЛАМЕНТАРНИХ ОДБОРА И КАНЦЕЛАРИЈЕ ДРЖАВНОГ РЕВИЗОРА КАНАДЕ

1. Општа улога и циљеви парламента и парламентарних одбора у вези са врховном ревизорском институцијом

- Одбор за јавне финансије Доњег дома има овлашћење да разматра извештаје државног ревизора и буџет Канцеларије државног ревизора.
- Одбор за националне финансије Сената такође има право да разматра извештаје државног ревизора.
- Већина контаката обавља се преко разних одбора Доњег дома, понајвише преко Одбора за јавне финансије. Одбор за јавне финансије састаје се са државним ревизором и његовим особљем у просеку око 20–25 пута годишње. Од тих састанака, два су посвећена расправљању о плановима и приоритетима и о извештају о раду.
- Непосредно после објављивања извештаја врховне ревизорске институције, сви стални одбори Доњег дома добијају резиме о сваком поглављу извештаја које спада у делокруг рада одбора. Многи од тих одбора позивају представнике врховне ревизорске институције да се појаве пред њима и одговоре на питања везана за поједина поглавља извештаја. Повремено, када се државни ревизор појављује пред другим сталним одборима осим Одбора за јавне финансије, представник одељења поменутог у извештају такође је присутан, да би, по потреби, одговарао на питања.

2. Састав парламентарних одбора и њихови односи са врховном ревизорском институцијом (постоје ли било какви обичаји, принципи, правила или прописи који обезбеђују и чувају неполитички карактер активности парламентарног одбора у контактима са врховном ревизорском институцијом?)

Традиционално, а и према правилнику о раду Доњег дома, Канцеларија државног ревизора има посебне односе

са Сталним одбором за јавне финансије. Одбор за јавне финансије је један од 16 сталних одбора Доњег дома. Пословник Доњег дома налаже да се извештаји државног ревизора о јавним финансијама Канаде аутоматски прослеђују Одбору за јавне финансије пошто буду поднети Доњем дому. На Одбору је да одлучи шта ће урадити са тим документима и да ли ће поднети било какав извештај Доњем дому. Основна овлашћења Одбора за јавне финансије иста су као и овлашћења других одбора Доњег дома: да позива сведоке, да тражи на увид документе и да подноси извештаје Доњем дому.

Тренутно, Одбор за јавне финансије броји 17 чланова. Од 1958. године Одбором председава посланик који припада некој од странака које су званично у опозицији, а два заменика председавајућег су од стране Владе. Уопштено узев, Одбор делује на страначки неодређен начин, усредсређујући се на јавну управу и на спровођење политике у дело, а не на меритум политике владе. Државни ревизор сарађује са свим члановима Одбора подједнако, без страначке пристрасности. Осим тога, Одбор као сведока позива не министра, него заменика министра. На већини седница државни ревизор појављује се у улози сведока заједно са сведоком из одређеног министарства. Последњих година, Одбор подноси Доњем дому 10 до 15 извештаја годишње. Ти извештаји су материјалне природе и садрже препоруке упућене одређеном министарству укљученом у саслушање, Влади и државном ревизору.

3. Улога парламентарног одбора у разматрању извештаја врховне ревизорске институције и других докумената

Иако извештаји државног ревизора, када се објаве, привлаче доста медијске пажње, њихов дугорочни утицај долази до изражаја када их размотри Одбор за јавне финансије. Одбор разматра да ли је државни новац потрошен на одобрене циљеве и да ли је ефикасности, економичности и делотворности посвећена дужна пажња. Велики део свога рада Одбор

заснива на извештајима државног ревизора. Одбор током читаве године одржава седнице да би размотрио налазе из ревизорских извештаја. После саслушања, Одбор подноси извештај Доњем дому, с препорукама за Владу или за неко од министарстава. Министарства имају рок од 150 дана да Одбору поднесу извештај о томе шта су предузела поводом добијених препорука. Министри дају одговоре у име Владе. Тим процесом Одбор за јавне финансије обезбеђује да круг одговорности буде потпун.

У случајевима када неко поглавље није предмет разматрања на саслушању, Одбор за јавне финансије предузеће додатне кораке, тако што ће се обратити релевантном министарству да би од њега затражио писмени извештај о ситуацији или план за отклањање недостатака које је уочио државни ревизор. Тај се процес обично спроводи једном годишње.

Као што је претходно речено, седнице посвећене поглављима извештаја одржавају и други стални одбори Доњег дома или Сената. Државни ревизор присуствује на око 15 до 20 таквих расправа годишње.

Осим тога, Одбор за јавне финансије разматра документе државног ревизора који су посвећени буџету (видети одељак 6).

4. Степен независности врховне ревизорске институције од парламентарних одбора

Приликом планирања тема за ревизију, рутински се узима у обзир интерес Парламента за било коју дату тему. Парламентарни одбори позивају се, током расправа и неформалних састанака, да обавесте врховну ревизорску институцију о својим интересовањима и прекупацијама. Канцеларија државног ревизора озбиљно разматра препоруке одбора за спровођење ревизије поводом одређеног питања. У крајњем билансу, међутим, врховна ревизорска институција овлашћена је да одабере теме за ревизију.

5. Улога парламентарног одбора у раду врховне ревизорске институције у областима као што су:

- програм ревизија врховне ревизорске институције: планирање почиње разматрањем најширих питања и општих приоритета, потреба и очекивања Парламента и других кључних заинтересованих страна, као и додељених средстава. Спољни подстицаји за тај процес долазе од неформалних консултација са члановима Парламента, заменицима министара и спољним саветницима;
- захтеви парламентарног одбора да врховна ревизорска институција спроведе ревизију / испитивање: захтеви одбора се разматрају, а предложена тема се подвргава ревизији ако Канцеларија државног ревизора то сматра прикладним. На пример, Канцеларија врши, на основу захтева Одбора за јавне финансије, ревизију донација и доприноса која обухвата делатност Владе у целини. Канцеларија је такође вршила детаљну ревизију располагања донацијама и доприносима у случају Министарства за развој људских ресурса Канаде, тако што је узимала у обзир интересе Одбора за развој људских ресурса. Резултати ревизије која обухвата делатност целокупне Владе биће објављени у току ове године. Без обзира на жељу Канцеларије да буде на услузи члановима Парламента и да излази у сусрет захтевима одбора, одлука о спровођењу ревизије у потпуности је ствар државног ревизора, чија је независност загарантована.
- врсте помоћи које врховна ревизорска институција пружа парламентарним одборима.
- сведочење на слушању, састанци са истраживачким особљем одбора ради дискусије о извештајима пре саслушања (истраживачко особље припрема информативне белешке за чланове одбора које су засноване на тој дискусији).
- утицај парламентарног одбора на методологију ревизије врховне ревизорске институције.

6. Друге могуће функције, као што су:

- функције врховне ревизорске институције у односу на процес доношења закона: Канцеларија државног ревизора, уопштено узев, није укључена у било који аспект процеса доношења закона, изузев у случајевима када се од ње конкретно затражи да прокоментарише предлог неког закона док се Парламент њиме бави. У таквим ситуацијама, врховна ревизорска институција изјашњаваће се о предлогу закона само ако он има некаквог утицаја на њена овлашћења. Међутим, званичници Владе подстичу се да са њом разматрају предлоге закона којима се мењају основни закони, као што је Закон о финансијској управи;
- одобравање годишњег буџета врховне ревизорске институције: Одбор за јавне финансије одржава седницу да би расправио о буџету Канцеларије (на тему „Планови и приоритети“). Одбор објављује извештај заснован на тој дискусији (релевантни део записника подноси се на разматрање). Одбор за јавне финансије никада није препоручио неку измену у буџету Канцеларије. Пословник Доњег дома ограничава овлашћења сталних парламентарних одбора када разматрају буџете на следеће могућности: одобрити у облику у ком је поднет на усвајање, умањити или одбити. На смањивање буџета гледало би се као на недостатак поверења у Владу, што би могло довести до пада Владе;
- оцена рада врховне ревизорске институције од стране Одбора за јавне финансије: општи учинак Канцеларије процењује Одбор за јавне финансије током расправе о Годишњем извештају о раду (у оквиру процеса одобравања буџета). Одбор за јавне финансије објављује извештај који садржи конкретне препоруке везане за побољшавање информација које врховна ревизорска институција подноси о своме раду и о утицају који он има. Индиректно, парламентарни одбори такође оцењују рад Канцеларије кад год се представници врховне ревизорске институције појављују пред њима у својству сведока и када им се постављају питања о ревизорском раду;

- ревизија врховне ревизорске институције (и врста ревизије): спољна финансијска ревизија Канцеларије врши се у годишњим интервалима. Канцеларија је такође недавно подвргнута ревизији финансијског пословања од стране колега по струци. Тренутно се планира спровођење сличне ревизије од стране колега када се ради о ефикасности пословања;
- именување руководиоца врховне ревизорске институције или његово смењивање, одобравање закона који регулишу рад врховне ревизорске институције: Одбор за буџет има овлашћење да даје препоруку кабинету за избор државног ревизора. Чланови парламента нису систематски укључени у процес одабира. Међутим, одлука о смењивању државног ревизора изискивала би сагласност Сената и Доњег дома. У складу са законима који регулишу рад врховне ревизорске институције, оба дома Парламента морају да се сагласе са било каквим променама. Државни ревизор именује се на ту функцију на период од десет година.

7. Запажене добре стране и могућности садашњег система

Једна од најбољих одлика система јесте устаљена пракса Одбора за јавне финансије да организује седнице у сарадњи са Канцеларијом и представницима министарстава о било ком поглављу извештаја о ревизији. Захваљујући таквој пракси, препоруке врховне ревизорске институције знатно добијају на тежини, пошто их Одбор за јавне финансије, уопштено говорећи, подржава путем извештаја који председавајући Одбора подноси Доњем дому. Извештаји Одбора за јавне финансије изискују званичан одговор Владе у року од 150 дана.

Као што је претходно речено, чак и ако се о неком поглављу извештаја о ревизији није расправљало на седници Одбора, Одбор има могућност да на основу препорука врховне ревизорске институције затражи да се донесе акциони план.

8. Други корисни видови праксе које је Канцеларија успоставила ради побољшања парламентарних односа

Процедуре подношења извештаја: на дан подношења неког извештаја Парламенту, чланови Парламента и њихово истраживачко особље имају прилику да унапред прегледају извештај пре него што се он званично поднесе на усвајање. „Домаћин“ тог поверљивог прегледања извештаја јесте председавајући Одбора за јавне финансије, у сарадњи са Канцеларијом. Да би сачинио план седнице, на дан подношења извештаја, Одбор за јавне финансије добија писмо у коме се предлажу приоритетне теме за седницу. Два дана после подношења извештаја, Одбор за јавне финансије одржаће јавну седницу о извештају који је поднет на усвајање, на којој ће се разматрати приоритети које је предложио државни ревизор.

Писма одборима: убрзо после подношења неког извештаја Парламенту на усвајање, шаљу се писма појединачним парламентарним одборима да би им се указало на поглавља у оквиру извештаја за која евентуално могу бити надлежни. Даје се кратак опис главних питања којима се извештај бави. Рачуна се с тим да ће на основу тих писама бити заказиване седнице.

Прелазна писма: после одржаних избора, за све сталне одборе Доњег дома припремају се прелазна писма, у којима се они обавештавају о радњама које се предузимају у министарствима а спадају у њихову надлежност. У тим писмима наглашавају се нерешена питања која су заостала из претходног сазива Парламента. Државни ревизор такође може писати одабраним одборима Сената.

Сусрети са посланицима: непосредно после одржаних избора, државни ревизор настоји да одржава састанке са мањим групама посланика из разних странака, како би са њима разговарао о улози и овлашћењима Канцеларије државног ревизора. Државни ревизор такође се редовно сусреће с мањим групама посланика, како би с њима расправљао о темама од обостраног интереса.

Писма од чланова Парламента: уз то, Канцеларија одговара на одређени број писама примљених од чланова Парламента. Та писма могу се односити на разне теме, укључујући и питања о ранијем или садашњем раду Канцеларије, као и захтеве да се изврши ревизија у одређеним областима. Та писма разматрају појединачни тимови за спровођење ревизије када планирају свој рад.

Сусрети са одборима: сви помоћници државног ревизора подстичу се да се неформално састају са члановима сталних одбора чији се делокруг рада преклапа са њиховим ревизорским овлашћењима. Сусрети са члановима одбора помажу Канцеларији да схвати њихова интересовања и преокупације.

Сусрети са истраживачима: пре седница Одбора за јавне финансије, истраживачко особље Одбора састаће се са ревизорским тимовима одговорним за поглавље о коме се на седници расправља. То помаже истраживачком особљу да боље схвати тему извештаја и омогућава му да боље припреми чланове Одбора за саму седницу.

ОДНОСИ ИЗМЕЂУ ВРХОВНЕ РЕВИЗОРСКЕ ИНСТИТУЦИЈЕ И ПАРЛАМЕНТАРНИХ ОДБОРА У ИРСКОЈ

1. Општа улога и циљеви Парламента и парламентарних одбора у вези са врховном ревизорском институцијом

Ирска има писани устав који предвиђа дводомни парламент, састављен од Представничког дома, под називом *Dail Eireann*, и Сената, под називом *Seanad Eireann*. Устав предвиђа и постојање врховне ревизорске институције, под називом Канцеларија државног контролора и ревизора. Однос Канцеларије државног контролора и ревизора и Парламента у основи се своди на подношење годишњих и периодичних извештаја

на начин регулисан законом. На основу тих извештаја Парламент разматра државне приходе и расходе. Парламент то чини посредством сталног одбора Доњег дома који се зове Одбор за јавне финансије. Дужности и овлашћења тог Одбора наведене су у правилнику о раду Парламента. Одбор за јавне финансије делује од оснивања државе, 1922. године. И Одбор и Канцеларија државног контролора и ревизора организовани су по узору на њихове пандане у Енглеској, који датирају од административних и парламентарних реформи спроведених средином 19. века у Британији.

2. Састав и начин рада парламентарног одбора у односу на врховну ревизорску институцију

Правилник о раду Парламента предвиђа да Одбор за јавне финансије има 12 чланова, од којих ниједан не може бити члан Владе нити министар; за кворум су довољна четири члана. Одбор ће бити састављен тако да непристрасно представља састав Доњег дома. Традиционално се за председавајућег Одбора именује неки члан главне опозиционе странке. Одбор нема право да разматра ваљаност или циљеве политике Владе.

3. Улога парламентарног одбора у разматрању извештаја врховне ревизорске институције

Извештаји државног контролора и ревизора могу се поделити у више категорија. Прво, постоје извештаји који се морају подносити у редовним интервалима, обично годишње, и државни контролор и ревизор подноси их директно Доњем дому. Далеко најважнији међу њима је годишњи извештај о ревизији рачуна државних министарстава и о ревизији државних прихода. Закон налаже да се тај извештај поднесе најкасније до 30. септембра текуће године за претходну годину. Тај извештај разматра Одбор за јавне финансије на својим седницама, које се обично одржавају сваке недеље, и на основу њега Одбор разматра деловање административних руководиоца министарстава Владе. Друга категорија

извештаја слична је првој утолико што закон налаже да се ти извештаји подносе у годишњим интервалима, али они се обично подносе министрима, да би их они проследили у оба дома Парламента. Одбор за јавне финансије разматра те извештаје државног контролора и ревизора, а релевантно особље испитује њихову садржину. Такви извештаји су у вези са, на пример, трошковима регионалних одбора за здравство и широког дијапазона некомерцијалних државних агенција.

Трећа категорија извештаја које саставља државни контролор и ревизор обухвата дискрециона овлашћења Канцеларије. Кључна одлика те категорије извештаја јесте слобода коју закон даје државном контролору и ревизору да бира теме за ревизије. Најважнији скуп извештаја у овој категорији чине они извештаји који се односе на ревизије ефикасности пословања. Формално, то је релативно скорашње овлашћење, које датира из 1993. године, када је закон који регулише деловање државног контролора и ревизора знатно ревидиран први пут после више од стотину година. Међутим, током многих година пре 1993, годишњи извештаји државног контролора и ревизора по правилу су скретали пажњу само на случајеве губитака, расипништва и претераних трошкова, другим речима, на неке од аспеката појма ефикасности пословања. Овлашћења која се тичу провере ефикасности пословања, у смислу одредби закона од 1993. године, односе се на економичност и ефикасност коришћења јавних ресурса, као и на то да ли јавне агенције имају системе којима се процењује ефикасност њиховог деловања. На основу тог овлашћења, извештаји се подносе министрима, који су по закону обавезни да их проследе Доњем дому. Потом их у разматрање узима Одбор за јавне финансије. До данас је Одбору за јавне финансије на разматрање поднето 38 таквих извештаја.

Четврта категорија јесу специјални извештаји. Као што сам назив сугерише, њихова је намена да омогуће државном контролору и ревизору да извештава о питањима која проистичу из његових ревизија, испитивања или инспекција, а која би иначе могла остати мимо пажње Парламента, чиме се обезбеђује виши ниво јавне одговорности за ваљано

коришћење јавних ресурса. Такви извештаји се у првој инстанци подносе министрима, потом Парламенту, да би их на крају разматрао Одбор за јавне финансије.

4. Степен независности врховне ревизорске институције од парламентарних одбора

Независност државног контролора и ревизора проистиче директно из његове позиције државног службеника чије је место предвиђено Уставом. Историјски гледано, државни контролор и ревизор има снажне везе са Одбором за јавне финансије и стално се појављује у својству сведока на свим седницама Одбора. Одбор за јавне финансије се током осамдесетих година прошлог века залагао за проширење улоге државног контролора и ревизора. Он не подноси извештаје посредством било ког другог парламентарног одбора. Средином осамдесетих година, разматрано је питање да ли он треба да има односе засноване на подношењу извештаја са другим парламентарним одборима. Такве идеје, међутим, нису наишле на општу подршку, а Бела књига о улози државног контролора и ревизора, објављена 1992. године, указала је на то да Влада, разматрајући измењена овлашћења Одбора за јавне финансије, води рачуна о потреби да Одбор за јавне финансије и даље буде једини парламентарни одбор посредством кога државни контролор и ревизор подноси извештаје Доњем дому.

Иако између Одбора за јавне финансије и државног контролора и ревизора постоје блиски радни односи, нема сумње да је и један и други орган сасвим независан, како по одредбама закона тако и у пракси. То јасно увиђају све заинтересоване стране.

5. Улога парламентарног одбора у деловању врховне ревизорске институције

Разматрајући питања која су покренута поводом ове теме, вреди запазити да закон из 1993. године прописује да држа-

вни контролор и ревизор мора извршити ревизију одређених рачуна, и да може вршити провере које сматра неопходним како би утврдио да ли су ресурси коришћени економично и ефикасно (овлашћење за ревизију ефикасности пословања). Тако закон прописује обавезне и дискреционе елементе у раду државног контролора и ревизора. Програм ревизија планира се тако да се обезбеди да се ревизије обављају у складу са међународно признатим ревизорским стандардима, као и у оквирима кадрова и буџета додељених Канцеларији.

Што се тиче захтева Одбора за јавне финансије да се спроведу ревизије / испитивања, ваља запазити да закон из 1993. године конкретно прописује да, када се ради о ревизијама ефикасности пословања, уколико државни контролор и ревизор предложи да спроведе било какву ревизију на основу датих овлашћења, он може, по свом нахођењу, тражити мишљење Одбора за јавне финансије.

Такође треба запазити да правилник о раду Парламента прописује да Одбор за јавне финансије може, без икаквог утицаја на независност државног контролора и ревизора у погледу одређивања посла који ће обављати, или начина на који ће га обављати, у оквиру личне комуникације давати државном контролору предлоге у вези са његовим радом ако то нађе за сходно. Државни контролор и ревизор има пуно право на то да такве предлоге прихвати или одбије. На тај начин, признаје се комплементарност односа између државног контролора и ревизора и Одбора за јавне финансије, с тим да то нема утицаја на независност било које од тих двеју страна.

Државни контролор и ревизор, односно, у његовом одсуству, неки члан његовог особља вишег ранга, присуствује седницама Одбора за јавне финансије у својству сталног сведока. Канцеларија помаже државном контролору и ревизору усменим и писменим саопштењима о његовим извештајима, како би се Одбору за јавне финансије помогло да врши своју функцију. Одбор за јавне финансије има свој секретаријат и особље за подршку. Члан особља Канцеларије државног контролора и ревизора помаже председавајућем Одбора за јавне финансије у својству лица за одржавање везе.

Одбор за јавне финансије нема никаквог утицаја на методологију ревизија које спроводи Канцеларија државног контролора и ревизора.

6. Друге могуће функције

Државни контролор и ревизор нема никакву конкретну функцију у вези са процесом доношења закона. Ипак, уобичајено је да његова Канцеларија буде консултована у вези са доношењем закона који би директно утицали на спровођење ревизија за које је он одговоран, а његова Канцеларија често је заступљена у оквиру радних група које се баве побољшањима у областима као што је рачуноводство Владе.

Буџет Канцеларије одређује се као део укупних средстава намењених државној служби у целини, и он подлеже политици Владе која се у тој области тренутно примењује. Последица тога је да с времена на време, особље и средства нису баш идеално распоређени. Међутим, у пракси то до данас није изазвало проблеме који се не могу превазићи. Треба запознати да се плата државног контролора и ревизора (као и плате судија) исплаћује из централног фонда, уместо да је годишње додељује Парламент, чиме се наглашава његова независност прописана Уставом.

Што се тиче ревизије Канцеларије, пре 1993. године особље Канцеларије вршило је ревизију располагања средствима која су јој додељена. Међутим, закључено је да та ситуација није идеална, па је законом од 1993. године прописано да ревизију пословања Канцеларије врши спољни ревизор кога одреди државни контролор и ревизор. Такав ревизор може, по сопственом нахођењу, и уз сагласност министра финансија, извршити ревизију ефикасности пословања Канцеларије. Извештај о било каквој таквој ревизији која је спроведена мора се поднети државном контролору и ревизору, а он га прослеђује Доњем дому. На тај начин, тај извештај постаје доступан разматрању од стране Одбора за јавне финансије на исти начин као и било који други извештај поднет на основу

важећег закона. До данас није спроведена ниједна таква ревизија ефикасности пословања.

Што се тиче могуће улоге Одбора за јавне финансије у постављању или смењивању државног контролора и ревизора, Устав прописује да државног контролора и ревизора именује председавајући Доњег дома на предлог Доњег дома. Он не може бити смењен са функције, осим због недоличног понашања или неспособности за обављање функције, и то само на основу резолуције коју донесу Доњи дом и Сенат и у којој се захтева његово смењивање.

7. Друга дешавања

Почетком 1988. године, извештаји у медијима наговестили су да може у великим размерама доћи до избегавања плаћања пореза на камату од штедних улога, коришћењем лажних нерезидентних банковних рачуна. Одбор за јавне финансије желео је да истражи то питање, али је дошао до закључка да не располаже довољним овлашћењима. То је 1998. године довело до доношења Закона о државном контролору и ревизору и парламентарним одборима Парламента Ирске (посебне одредбе), којим су државном контролору и ревизору дата обимна овлашћења налик судским. Тим законом омогућено му је да испита убирање пореза од стране пореских власти и финансијских институција, и да о својим налазима извести Доњи дом. То испитивање унело је иновације у начин рада државног контролора и ревизора, и пружило је основу за даља испитивања проблема у вези с порезом, која је вршио пододбор Одбора за јавне финансије и која су изазвала велико интересовање јавности. Резултат је био да су финансијске институције и други платили знатне суме новца пореским властима. Тај проблем допринео је томе да се свест јавности о раду Одбора за јавне финансије и Канцеларије државног контролора и ревизора подигне на ниво без преседана.

САРАДЊА ИЗМЕЂУ ДРЖАВНОГ КОНТРОЛОРА И ПАРЛАМЕНТАРНИХ ОДБОРА (ИЗРАЕЛ)

Однос између државног контролора и израелског парламента (Кнесет) одражава, како на званичном нивоу тако и на нивоу праксе, два темељна принципа:

1. независност државног контролора, не само у односу на извршну већ и у односу на законодавну власт;
2. успостављање независног Одбора за јавне финансије, чиме се у пракси реализује „право јавности да буде обавештена“.

Треба имати у виду да су парламенти, и сви парламентарни одбори, по дефиницији политички органи. Пошто државна ревизија функционише у политичком окружењу, постоји могућност да дође до напетости између интереса јавности, израженог у извештајима о ревизији, и политичких планова чланова парламента и/или политичких странака. Стога је важно имати на уму да, што се државна ревизија више бави испитивањем деловања државних органа, већа је могућност да се створи напетост, будући да доносиоци политичких одлука могу, под одређеним околностима, покушати да угрозе професионализам и непристрасност државног ревизора.

Односи између државне ревизије и парламента, уопштено узев, имају законску основу, али постоје и неформални аспекти таквих односа, који се развијају током година и варирају од случаја до случаја.

У случају Израела, неки од тих односа регулисани су основним законом, чиме им је дата уставна основа.

Не постоје правила и прописи који могу сасвим уклонити удео политике у расправама у парламентарним одборима. Осим тога, законско озваничавање нема нужно превагу над традицијом. То ће рећи да је, кад се ради о успостављању равнотеже и односа међу актерима у политичкој арени, политичка култура

обично важнија од званичних прописа. Та основна чињеница важи и за међусобне односе органа о којима је овде реч.

Питање да ли су односи врховне ревизорске институције и законодавне власти политички обојени треба размотрити и са формалног и са неформалног аспекта, и не треба га одвајати од питања независности врховне ревизорске институције.

На формалном нивоу, у израелском закону постоје одређене одредбе којима се прописује независност државног контролора од Парламента, а тиме се обезбеђује и уклањање политичког утицаја на државног контролора.

Закон прописује да је „у вршењу својих функција државни контролор одговоран само Кнесету и да не зависи од Владе“. То значи да државни контролор није подређен Кнесету.

Та независност обезбеђена је процедурама за избор државног контролора (тајно гласање у оквиру пленарне седнице) и за одређивање буџета Канцеларије, као и чињеницом да ни Парламент ни његови одбори немају никакав утицај на програм ревизија које Канцеларија спроводи. Они немају овлашћења да диктирају одабир предмета за ревизију ни да у њега буду укључени, нити да одређују коју методологију ваља применити, било у конкретним случајевима било уопштено. Штавише, ако појединачни члан Кнесета поднесе захтев да државни контролор истражи одређено питање, тај захтев нема никакво првенство у односу на захтев који поднесе било које друго лице. Подносиоци захтева биће у оба случаја обавештени да ће питање на које је скренута пажња контролору бити размотрено у складу са приоритетима Канцеларије, те да они неће бити лично обавештени о одлуци да се то питање истражи, нити о било каквим налазима у прелиминарном извештају.

Сарадња између државног контролора и Парламента углавном се одвија у два органа Кнесета: на пленарном заседању Кнесета, као и у Одбору за питања државних ревизија; овај потоњи је главни орган у вези с тим.

Контакти са пленарним заседањем Кнесета тичу се три главна питања; то су:

1. избор државног контролора. За предлагање кандидата за место контролора овлашћена је законодавна власт. Извршна власт нема никаквих овлашћења у том погледу. Кандидата за државног контролора могу предложити десет или више чланова Кнесета. Контролора бира Кнесет на пленарној седници, тајним гласањем, на период од седам година. Та процедура (и дужина мандата) иста је као кад се бира председник државе. Председник нема извршних овлашћења и сматра се да симболизује јединство државе. Идентична изборна процедура има сврху да прене-се поруку да је и за избор државног контролора постоји јавни консензус. Ваља запазити да је све до 1998. године државног контролора бирао одбор Кнесета (а потом га је именовао председник). Изменама закона изражава се напред поменута идеја, која се оснажује чињеницом да је његов избор изузет из уског круга овлашћених чланова Кнесета. Смењивање контролора са функције могуће је на основу резолуције Кнесета донете двотрећинском већином гласова присутних посланика;
2. подношење годишњег извештаја државног контролора пленарној седници Кнесета;
3. усвајање препорука које су формулисане после расправе о извештајима државног контролора на седници Одбора.

Главни канал комуникације између две институције јесте Одбор за питања државних ревизија. Закон прописује да ће контролор своју делатност обављати у контакту са Одбором. Стога, према слову закона, он није подређен ни Одбору. То је нарочит стални одбор, који је успостављен углавном да би се бавио извештајима о државној ревизији. Из те одредбе произлази да контролор у оквиру својих уобичајених активности не учествује на седницама других одбора Кнесета, мада се они могу бавити предметима које истражује контролор. Такође, он се не појављује на пленарним седницама Кнесета, осим кад полаже заклетву.

Одбор одржава три седнице од по недељу дана, којима увек присуствују контролор и његово особље.

Пошто Одбор не може да разматра све извештаје контролора, мора се вршити одабир. Занимљиво је како се он врши.

Прерогатив је председавајућег Одбора да одреди којим ће се предметима Одбор бавити. Међутим, на неформалној основи, контролор саветује председавајућег Одбора о приоритетима у оквиру поднетих извештаја.

Међутим, било би наивно претпоставити да одабир који врши председавајући Одбора занемарује у било ком тренутку јавно обзнањени план рада.

Сам процес одабира не одражава нужно исте склоности контролора и председавајућег Одбора, јер склоности овог другог могу понекад бити резултат „секторског“ интереса, а не важности коју би неки извештај имао објективно, кад се размотри чисто професионално.

Према једној одредби закона, контролор ће (уколико то од њега затражи Кнесет, Одбор или Влада) припремити „мишљење“ о било ком питању које је у оквиру његових функција. Питање да ли неко „мишљење“ треба тумачити као чисто начелно истраживање или као захтев за редовним извештајем никада није било разматрано.

Та законска одредба, која наведеним телима омогућава да натерају државног контролора да спроведе ревизију неког предмета, веома ретко је коришћена. Кнесет и Влада никада нису затражили мишљење, а Одбор није то учинио отприлике десет година.

У пракси, када Одбор разматра такав захтев за давањем „мишљења“, који може поднети било који његов члан, он заправо препушта контролору да размотри хоће ли се бавити тим предметом или не. Постоји својеврсни „централменски споразум“ између контролора и Одбора да Одбор не треба да гласа, како не би формално наметнуо контролору да спроведе неко испитивање. На тај начин, пракса потврђује „уставну реалност“.

Чланови Одбора понекад користе ту одредбу како би покренули посебна питања на седницама Одбора. Пошто Одбор има веома јасна овлашћења, могло би се очекивати да се та питања тичу ствари које су поменуте у ревизорским извештајима. Међутим, стварност је сасвим другачија. Та питања понекад су издалека повезана са извештајима и одражавају настојања чланова Одбора да скрену пажњу јавности на њихове парламентарне активности. Стога се они обично задовољавају тиме да покрену неко питање и не траже од контролора да о тој ствари даје посебно мишљење. Када је ствар очито политичке природе (што веома ретко бива), контролор се уздржава од присуствовања тим седницама, иако је позван да присуствује.

Ваља нагласити да се расправе на седницама Одбора обично спроводе у неполитичкој атмосфери. Чланови Одбора су у основи свесни важности Канцеларије државног контролора као извора поузданих и објективних информација за Кнесет и јавност. Свесни су да политизовање расправа има негативне последице и уздржавају се од њега.

Контролор такође има дискреционо право да одлучи да ли чињенице до којих дође у току својих истраживања изискују да се Одбору поднесе нарочит извештај. Он ће одлучити да чињенице тако налажу када истраживање открије да се крше моралне норме или кад оно покрене неки темељни проблем, који по његовом виђењу изискује посебну пажњу Одбора. У таквом случају Одбор може, на сопствени предлог или на предлог државног контролора, донети одлуку да се оснује истражна комисија. Уколико Одбор тако одлучи, чланове те комисије именоват ће председник Врховног суда. Одбор може, у посебним околностима и уз сагласност државног контролора, одлучити о оснивању такве комисије, која би се бавила неком темом из било ког од његових редовних извештаја.

У пракси, Одбор никада није донео одлуку о оснивању истражне комисије на основу сопственог предлога. Чинио је то искључиво на предлог државног контролора. Штавише, државни контролор уздржаће се од подношења таквог

нарочитог извештаја ако није дошао до закључка да је неопходно основати истражну комисију. Такође треба указати на чињеницу да Одбор никада није одбио такав предлог државног контролора. Један од примера за то који завређује пажњу јесте следећи: почетком осамдесетих година прошлог века основана је истражна комисија након што је државни контролор поднео нарочит извештај о истраживању кризе на израелској берзи; резултат је био отпуштање директора банака које су у њу биле умешане.

После расправе о ревизорским извештајима, Одбор своје закључке и препоруке подноси Кнесету да их овај усвоји на пленарној седници. Ваља запазити да, на основу неформалних односа који се успостављају између Одбора и државног контролора, Одбор тражи од контролора да дâ своје примедбе поводом препорука пре него што оне буду поднете Кнесету на усвајање. Треба нагласити да је ово једини Одбор Кнесета чије се све препоруке по закону морају усвајати на пленарним седницама Кнесета.

Одбор такође може одлучити, на предлог државног контролора, да се одређени делови извештаја не објаве, ако сматра да је то неопходно ради безбедности државе, или да се не би погоршали спољнополитички односи или међународни трговински односи. У пракси, ентитети који су подвргнути ревизији скрећу пажњу државном контролору на то које информације у оквиру извештаја, по њиховом мишљењу, угрожавају наведене интересе, те их не би требало објављивати. Веома се често дешава да државни контролор не прихвати аргументе ентитета који су подвргнути ревизији. Треба рећи да, упркос чињеници да се Одбор састоји од чланова који су политичари и, по природи ствари, имају различита виђења тога шта је праг чувања тајне, обично дођу до заједничког става када треба дефинисати тај праг. Веома је мало вероватно да ће Одбор одлучити да се неке информације не објаве ако је то супротно ставу државног контролора.

О потпуној верзији ревизорског извештаја расправља се или на затвореној седници или, ако се извештај бави тај-

ним службама, на седници специјалног заједничког одбора састављеног од Одбора за питања државне ревизије и Одбора за спољну политику и безбедност Кнесета. Тај заједнички одбор успостављен је као практичан начин за разматрање таквих извештаја и није предвиђен законом.

Треба истаћи да је председавајући Одбора за питања државне ревизије Кнесета по традицији члан опозиције, за шта постоје сасвим јасни разлози. С друге стране, већину чланова Одбора чине представници странака из коалиционог блока.

Идући истом логиком, Кнесет је такође усвојио мишљење државног контролора да бивши министар не треба да буде именован за председавајућег Одбора током одређеног периода пошто је његова странка изгубила власт. Сврха тога јесте да се избегне утисак како он обавља ту функцију из перспективе активности Владе чији је био члан или да избегава да непријатна питања укључи у дневни ред седница Одбора.

На основу предлога државног контролора Кнесет је изменио закон, који сада прописује да лице које је обављало функцију министра, заменика министра, директора или заменика директора било које Владине канцеларије, не може бити председавајући Одбора током периода од две године од дана истека његовог мандата на тој функцији. Члан Одбора који је обављао било коју од поменутих функција не може учествовати у расправама Одбора које су у вези са његовим ресором током периода када је обављао ту функцију.

Амандмане на Закон о државном контролору предлаже или сам контролор или чланови Кнесета, а о њима расправља


Одбор за питања државне ревизије. У пракси, чланови Кнесета ће се консултовати са државним контролором пре него што званично поднесу предлог за доношење амандмана, углавном зато да би га убедили да је амандмане неопходно донети, а не само учтивости ради, али и зато што знају да је мало вероватно да Кнесет наметне неки амандман државном контролору.

Процедура одлучивања о буџету Канцеларије државног контролора јединствена је, и у њој учествују два парламентарна одбора, како би се избегло да један одбор има монополски положај у односу на државног контролора.

Буџет Канцеларије, на предлог државног контролора, одобрава Одбор за финансије Кнесета, али финансијски извештај, који се припрема по истеку финансијске године, подноси се Одбору за питања државне ревизије.

Приликом одобравања буџета, чланови Одбора за финансије могу затражити нека појашњења. Међутим, из поштовања према државном контролору и због поверења које он ужива, они никада нису доводили у питање основну филозофију или стратегију предлога буџета. Треба указати на то да су у пракси, током свих ових година, сви предлози буџета које су давали државни контролори увек усвајани без икаквих измена.

Односи између ове институције одражавају израелско искуство спровођења у дело принципа поделе власти, усмераваног принципом самоограничавања, као делом политичке културе каква је развијена у Израелу.

A stylized graphic of a globe, composed of several overlapping, semi-transparent blue curved bands that intersect to form a grid-like pattern. The bands are arranged in a way that suggests the latitude and longitude lines of a globe, though they are not perfectly straight or evenly spaced.

III.
ПАРЛАМЕНТАРНА КОНТРОЛА РАДА
ИЗВРШНЕ ВЛАСТИ И ЗНАЧАЈ НЕЗАВИСНИХ
ДРЖАВНИХ ОРГАНА/ТЕЛА ЗА ЊЕНО СПРОВОЂЕЊЕ

Суштинска демократизација односа у друштву подразумева увођење принципа поштовања јавног добра и јавног интереса, одговорности функционера и државних службеника за учињено, због чега су они основ за увођење и оснаживање рада парламента и независних тела као независног и непристрасног система надзора над радом извршне власти. Управо тесна и ефикасна сарадња између тих државних тела и парламента препозната је широм света као основа за јачање системске и сталне контроле над радом извршне власти.

Дефиниција одговорности у систему парламентарних одбора

За одговорност јавне управе важи да је то „термин познат по својој непрецизности“.²⁴ Постоји велики број академских расправа о томе шта одговорност јавне управе јесте, а шта није. За то што јесте, добар увод даје извештај лорда Шармана (*Holding to Account: The Review of Audit and Accountability for Central Government*). Он говори о четири аспекта појма одговорности:

1. *пружање објашњења* – током тог процеса главни политички чиниоци (нпр. парламент) обавештавају се, (нпр. путем годишњих извештаја), о томе шта се догађа, а нарочито о ономе што је урађено, као и о капацитетима и ресурсима министарстава;
2. *пружање даљих информација ако се оне траже* – када се од оних који се позивају на одговорност захтева да пруже више информација (нпр. скупштинском одбору) о свом раду и учинку;
3. *разматрање и, ако је потребно, ревизија* – када они чија се одговорност разматра одговоре на препоруке које су дате после испитивања учинка, постојећих система и пракси, и, уколико је потребно, направе измене тако да испуне очекивања и захтеве осталих заинтересованих страна (парламента, грађана);

²⁴ R. Mulgan, "Comparing accountability in the public and private sectors", *Australian Journal of Public Administration*, 59, 2000, стр. 87.

4. поправљање постојећег стања или наметање санкција – уколико механизам за наметање санкција постоји, интересне стране могу их наметнути ономе ко је одговоран да спроведе тражене промене.²⁵

Наравно, неће сви механизми које парламент има на располагању подједнако успешно испуњавати горе наведена четири аспекта система одговорности. Иако су годишњи извештаји корисни као структурирана објашњења успеха и напретка одређеног министарства, они кориснику не дају могућност да поставља питања или тражи додатна објашњења. С друге стране, начин на који се могу добити специфичне додатне информације или објашњења поднесених извештаја јесу посланичка питања. Јавна слушања, којима присуствују и они који су донели одређене одлуке, добар су начин да се добију образложења и представе разлози за одређену одлуку или акцију, као и да се постигне договор о мењању или допуњавању постојећих процедура.²⁶

То нас доводи до закључка да је систем парламентарних одбора потенцијално ефикасан и снажан систем за држање владе одговорном. Нарочито је успешан у прва три наведена аспекта одговорности: да се разматрају добијене информације, траже додатна објашњења и предлажу потребне измене процеса или поступака како би одређена грана власти (министарства, агенција итд.) постала ефикаснија. Што се тиче четвртог аспекта, иако парламентарни одбори могу предложити да се нека пракса измени, спровођење тих измена у дело и наметање санкција ако се предлози не поштују пре је у домену министра или суда. То, наравно, не значи да парламент не треба да утиче на крајњи исход, укључујући инсистирање на томе да се препоруке или реформе које је предложио надлежни парламентарни одбор спроведу.²⁷

Принцип одговорности подразумева не само да парламент добија објашњење одређеног министра или органа државне управе о њиховим активностима и резултатима већ и да утиче на одлуке Владе. Та активност може имати више форми, почевши од добијања уверавања министарства да ће се тражене препоруке спровести и административни пропуст исправити, до директне акције која треба да исправи утврђено стање.

²⁵ Lord Sharman, *Holding to Account: The Review of Audit and Accountability for Central Government*, February 2001, параграф 3.5.

²⁶ Sharman Report, No 39, параграф 3.8.

²⁷ Gareth Griffith, *Parliament and Accountability: The Role of Parliamentary Oversight Committees*, NSW Parliamentary Library, 2005, стр. 11.

Анализирајући која преимућства има то што парламентарни одбори надзиру рад антикорупцијских агенција и других независних државних институција, Одбор за кривично право Парламента Квинсланда (Аустралија) у свом извештају наводи нека од предности квалитетних и конструктивних односа парламентарних одбора и независних тела:

- а) директна веза: одбори омогућавају директну везу са парламентом као форумом на ком се могу разматрати сви аспекти и процедуре управљања и одлучивања у области јавне управе;
- б) загарантована тајност: одбори су прикладан начин да се осигура одговорност независног тела а да се не угрози тајност активности које се спроводе или информација које тело поседује. Осетљива и поверљива природа могућих истрага или информација које тело поседује искључује могућност надзора над њеним радом од стране целог парламента. Али, под одговарајућим условима и спровођењем одређених предрадна, парламентарном одбору се могу представити информације потребне за његов ефикасан рад;
- в) демократска веза: одбори састављени од изабраних представника који имају задатак да надгледају како антикорупцијске агенције и друга независна тела са истражним овлашћењима раде и користе та овлашћења, најбољи су начин да се обезбеди равнотежа између заштите људских права и ширег јавног интереса. Као представници грађана, посланици би требало да буду упућени у ставове својих заједница и мишљења својих бирача;
- г) образовна улога: одбори су могућност и место за пружање шире подршке независном телу и за разумевање његове улоге и функције, како међу посланицима тако и у широј јавности;
- д) подсетник: одбор је подсетник телу са којим сарађује да је одговорно за свој рад парламенту, а тиме и грађанима;
- ђ) транспарентност: одбори омогућавају и промовишу форум за јавну дебату. Парламентарни одбори су у могућности да укључе у свој рад и јавно мњење, механизмима као што су јавна слушања и примања писаних поднесака;
- е) стручност: одбори дају прилику својим члановима – посланицима да прошире своја знања и стручност у одређеној области, чиме се јачају способности јавне управе, а посланици боље информишу;
- ж) одговорност: ако је независно тело одговорно парламентарном одбору, а не једној особи, онда се осигурава да том телу онај ко га надгледа не постане сувише

близак. Наиме, кад је тело одговорно једној особи, постоји реална опасност да та особа постане сувише блиска том телу, што би је спречило да непристрасно увиди слабости и недостатке у његовом раду.²⁸

Рад независних државних институција није само од виталне помоћи парламенту да овај оствари своју, уставом утврђену, надзорну улогу над радом Владе, већ је и важна референтна тачка самој Влади, која у извештајима и препорукама независних тела може добити смернице које јој омогућавају да буде ефикаснија и да услуге које пружа грађанима буду квалитетније. Захваљујући својој стручности у одређеним областима и везама са медијима и организацијама цивилног друштва, те институције имају непроцењиву вредност у допуњавању надзорне улоге парламентарних одбора.

Развој и јачање демократске парламентарне праксе, а нарочито контролне улоге парламента, као противтеже нарастајућој моћи извршне власти, изазов је пред којим се налази већина парламената у свету. Одговор том изазову биће и потврда легитимности и аутономије парламентарног система, јер се степен демократије у друштву огледа управо у степену у којем се политички актери и институције међусобно контролишу.

²⁸ Legislative Assembly of Queensland, Parliamentary Criminal Justice Committee, *Report on the Accountability of the CIC to the PCJC*, Report No 38, 1997, стр. 101.



Проф. др Стеван Лилић²⁹

Правни факултет, Универзитет у Београду

ПАРЛАМЕНТ, НЕЗАВИСНИ ДРЖАВНИ ОРГАНИ И ТЕЛА, И БОРБА ПРОТИВ КОРУПЦИЈЕ У СРБИЈИ³⁰

I. УВОДНЕ НАПОМЕНЕ

У савременим друштвима квалитет живота људи у великој мери зависи од начела које ће јавне институције следити како би својим радом допринеле остварењу јавног интереса и унапређењу вредности демократског друштва.

У савременим условима, послови који су у надлежности јавних институција постају све сложенији. Да би један управни систем квалитетно обављао своје основне задатке у демократској транзицији, неопходно је да прође кроз одговарајућу трансформацију како би се пронашли његови нови организациони и функционални облици. Тако, један од начина да се наведене вредности постигну јесте конституисање и развој независних државних органа и тела.

Појава независних државних органа и тела, као новог организационог облика, пред правну и политичку доктрину и праксу, поставља бројне изазове. Независним државним органима и телима могу бити поверена различита јавна, контролна, управна, развојна, регулаторна и друга овлашћења. Природа поверених дужности знатно утиче на

²⁹ Др Стеван Лилић, редовни професор Правног факултета Универзитета у Београду, народни посланик у Скупштини Србије, потпредседник Одбора за уставна питања, 2001–2003 (www.slilic.com).

³⁰ Редигована верзија излагања на међународној конференцији „Народна скупштина Републике Србије и независни државни органи и тела“, која је одржана 26. и 27. новембра 2009. у Дому Народне скупштине.

организационе и функционалне одлике независних државних органа и тела, као и на начине контроле тих институција од стране парламента.

У стручној литератури може се уочити неколико концептуалних модела који се баве разлозима настанка независних државних органа и тела.³¹ Према „buffer“ теорији, независни државни органи, агенције и тела настају како би се одређени послови од јавног интереса заштитили од све већег политичког утицаја и корупције. Према „escape“ теорији, независна тела настале су као форма којом је могуће отклонити недостатке традиционалне државне управе. Међутим, оба ова становишта полазе од става да, ако постојеће државне институције не могу квалитетно да обављају послове за које су надлежне, нарочито у вези са контролом остваривања јавног интереса, треба извршити реорганизацију и основати одговарајућа независна тела, органе и агенције.³²

II. УСТАВНИ ОКВИРИ И ЗАКОНОДАВСТВО У СРБИЈИ

У правном систему Србије, након петооктобарских промена 2000. године, независна тела, органи и агенције првобитно су се појавиле „спонтано“ на основу посебних одлука Владе (нпр. Агенција за реформу управе, Одбор за решавање о сукобу интереса, Савет за борбу против корупције). Разлог за то био је двојак: с једне стране, укључивање у поједине реформске и финансијске токове, посебно када су у питању иностране донације и финансијска помоћ, захтевало је образовање посебних организација које не припадају формалном систему државне управе (као што су министарства и органи и организације у саставу министарства), а с друге – потребе да се контролишу поједине области државног (административног) система управљања у условима демократске транзиције. Зато се после тих промена посебним законима уводе независни државни органи, тела и агенције као што су Заштитник грађана, Државна ревизорска институција, Повереник за информације од јавног значаја, Комисија за заштиту конкуренције, Агенција за борбу против корупције и др.

Устав је основни правни оквир једне земље. Као такав, и Устав Србије (2006)³³ садржи одговарајуће одредбе о спречавању сукоба јавног и приватног интереса, као и о појединим независним органима и телима као институцијама правне државе, чија је

³¹ P. P. Craig, *Administrative Law*, London, Sweet & Maxwell, 2003, 5th edition, стр. 92.

³² D. Hague, W. Mackenzie, A. Barker, *Public Policy and Private Interests – The Institutions of Compromise*, London, MacMillan, 1975, стр. 362.

³³ Устав Републике Србије, Службени гласник РС, бр. 83/2006.

сврха, између осталог, заштита људских права, остваривање јавног интереса, спречавање сукоба интереса и борба против корупције. Тако, Устав Србије, између осталог, прописује:

- Нико не може вршити државну или јавну функцију која је у сукобу са његовим другим функцијама, пословима или приватним интересима (чл. 6);
- Забрањена је свака дискриминација, непосредна или посредна, по било ком основу, а нарочито по основу расе, пола, националне припадности, друштвеног порекла, рођења, вероисповести, политичког или другог уверења, имовног стања, културе, језика, старости и психичког или физичког инвалидитета (чл. 21);
- Свако има право на приступ подацима који су у поседу државних органа и организација којима су поверена јавна овлашћења, у складу са законом (чл. 51/2);
- Државна ревизорска институција је највиши државни орган ревизије јавних средстава у Републици Србији, самостална је и подлеже надзору Народне скупштине, којој и одговара (чл. 96);
- Забрањени су акти којима се, супротно закону, ограничава слободна конкуренција, стварањем или злоупотребом монополског или доминантног положаја (чл. 84/2);
- Заштитник грађана је независан државни орган који штити права грађана и контролише рад органа државне управе, органа надлежног за правну заштиту имовинских права и интереса Републике Србије, као и других органа и организација, предузећа и установа којима су поверена јавна овлашћења (чл. 138/1).

Осим Устава, у протеклом периоду донети су и закони чија је сврха остваривање и заштита јавног интереса, нарочито у погледу институционалне контроле извршне власти од стране независних органа, тела и агенција. То су, између осталог, Закон о заштитнику грађана, Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја, Закон о заштити података о личности, Закон о Агенцији за борбу против корупције, Закон о Државној ревизорској институцији, Закон о заштити конкуренције, Закон о јавним набавкама³⁴ и др.

³⁴ У ширем смислу, у ову категорију спадају и јавне набавке. Међутим, имајући у виду посебну специфичност и сложеност те материје, овом приликом нећемо посебно улазити у њу.

III. СПРЕЧАВАЊЕ СУКОБА ИНТЕРЕСА

Службеничка етика

У свакој земљи, управа има важну улогу и обавља мноштво послова и задатака ради остваривања егзистенцијалних и развојних циљева друштва. Управа није изолован ентитет у друштву. Многе друштвене реформе имају административне импликације, многе административне реформе имају и друштвене последице. Управа је зависна од друштвених фактора, а у исто време она утиче, решавајући садашње и будуће проблеме, на обликовање будућности друштва. Управа није више једноставан инструмент власти за постизање политичких циљева, већ је сложен систем „структура и процедура“ за вођење економских, технолошких, политичких и друштвених послова. Зато управа и јавни службеници који имају свакодневни контакт са грађанима морају и сами бити субјекти који ће мењати окамењене бирократске процедуре и на свим нивоима водити рачуна о „етичким обзирима“ и остваривању „интензивног етичког дијалога са грађанима“.

Јавни службеник, као опуномоћени представник државе, вршењем својих задатака и функција који се манифестују у актима управе остварује јавни интерес. Јавни интерес је тесно повезан са административним одлукама, јер им даје правац и значење у свему што раде. Како овај однос укључује моралну дужност и обавезу јавних службеника, он укључује и етику. Етика стога постаје круцијална за целокупни домен активности у који је укључен јавни службеник.³⁵

Професионална вокација посланика управе и управа као „високотехничка струка“, преко које се остварује највећи број људских слобода и права, захтева да у њој постоји одговарајући (висок) морални кодекс. „Ради се свакако о нормативном систему који не настаје одједном, не ствара се кодификацијом, него је систем одређених правила понашања припадника одређених професија у обављању њиховог посла која су се уобличила дугогодишњом емпиријом, на основу праксе, а која нису замишљена као статична, него у њиховом непрекидном развоју, пратећи динамику друштвеног развоја и процеса хуманизације односа у друштву“.³⁶

Управа је неспојива са неетичким понашањем. Примери таквог понашања јесу слепа оданост систему, деловање које проистиче из притиска од стране специјалног интереса, незаинтересованост за јавни интерес, корупција, инертност и шиканирање грађана, нерад и лењост, фаворизовање и сличне појаве. Мито и корупција постоје у свим државама, у неким има изузетно много (Нигерија), у неким мало (Нови Зеланд,

³⁵ Jong S. Jun, *Public Administration and Problem Solving*, California, 1986, стр. 271.

³⁶ Peter Kobe, „Prilog diskusiji o etici i pravu“, *Arhiv za pravne i društvene nauke*, Beograd, br. 2, 1978, стр. 213.

Швајцарска). Њихово енергично спречавање (и код нас) јесте, како се истиче, услов за све остале мере реорганизације управе.³⁷ Управа мора бити високоморална институција и потребно је да њени службеници имају високе стандарде понашања.³⁸

У средњовековној Венецији су се, „захваљујући веома компликованом и до у танчина разрађеном изборном систему, као и низу прописа и закона, дуждеви строго чували да не узурпирају превише власти но што им припада. Као знак да су само понизне слуге државе, увођени су у дуждевско звање везаних руку. Било им је забрањено да унутар територије Венеције граде куће, као и да новац похрањују у иностранству или да тамо било шта поседују; осим тога, своје кћери нису смели удавати за странце, нити рођаке намештати на високе положаје и давати им синекуре.“ А у Дубровнику, „изнад врата просторије где је Велико веће заседало стајао је натпис: *Obliti privatorum, publica curate* (Заборавите приватне ствари, брините о јавним пословима)“.³⁹

Спречавање сукоба интереса у државној управи

У нашем праву, спречавање сукоба интереса код јавних службеника спада у „ново“ законодавство.⁴⁰ Као правна категорија, спречавање сукоба интереса уведено је Законом о спречавању сукоба интереса при вршењу јавних функција (2004).⁴¹ Такође, и Устав Србије (чл. 6) садржи изричиту одредбу према којој „нико не може вршити државну или јавну функцију која је у сукобу са његовим другим функцијама, пословима или приватним интересима“.

За практичне потребе, нарочито приликом решавања појединих спорних питања око сукоба интереса, основни појмови морају се јасно обликовати и прецизирати. У том смислу, треба разликовати општи од јавног интереса. Општи интерес је „политички генерисан“ од стране одговарајућих друштвених субјеката, пре свега политичких странака. Ти се политички интереси као „input“ усмеравају ка парламенту, који их обрађује и претвара у нормативне форме и акте (закон). Тако настаје јавни интерес, који је и предмет законског регулисања. Нарочито је потребно прецизирати приватни интерес, јер сукоб интереса који законом треба спречити настаје управо на линији разграничења јавног и приватног.⁴² То није увек једноставно. На пример, како утврдити да ли по-

³⁷ G. Tullock, *Organizacija moderne federalne države*, Beograd, 1992, стр. 95.

³⁸ Robert Denhardt, *The Pursuit of Significance: Strategies for Managerial Success in Public Administration*, Belmont, California, 1993, стр. 263.

³⁹ Мило Дор, *Средња Европа – мит или стварност*, Београд, 2003.

⁴⁰ Стеван Лилић, „Државни службеници и сукоб интереса“, зборник радова *Сукоб интереса код функционера и јавних службеника у Србији*, Транспарентност Србија, Београд, 2006, стр. 18–25.

⁴¹ Закон о спречавању сукоба интереса при вршењу јавних функција, *Службени гласник РС*, бр. 43/2004. Тај Закон престао је да важи доношењем Закона о Агенцији за борбу против корупције, *Службени гласник РС*, бр. 97/2008.

⁴² Немања Ненадић, *Спречавање и разрешавање сукоба јавног и приватног интереса у Србији*, Транспарентност Србија, Новембар 2005 (Материјал за округли сто „Спречавање и разрешавање сукоба интереса код јавних функционера и јавних службеника – регулатива и надзор над њеном применом“, Транспарентност Србија, 19. јануар 2006, Београд).

стоји сукоб јавног и приватног интереса у случају када је јавни функционер члан неке невладине организације или стручног удружења? Да ли је ту посредни сукоб јавног и приватног интереса (као, рецимо, када јавни функционер поседује привредну фирму)? У овом случају, пре би се могло рећи да се ради о посебном, а не приватном интересу. У сваком случају, при одређивању шта је то сукоб интереса мора се поћи од неких објективних, а не субјективних елемената. Да би закон био успешан и да би се успешно остварио његов циљ у складу са прокламованом вредносном оријентацијом, мора свакоме правно да буде јасно уочљиво када постоји сукоб интереса, као што је то, рецимо у грађанском праву у ситуацији која се назива *конфузија*, тј. када се у једном лицу истовремено стекне статус повериоца (*creditor*) и статус дужника (*debtor*).

Закон о државној управи (2005)⁴³ предвиђа да министарство може имати једног или више државних секретара, који за свој рад одговарају министру и Влади. Државни секретар помаже министру у оквиру овлашћења која му он одреди. Министар не може овластити државног секретара да доноси прописе, нити да гласа на седницама Владе. Државни секретар је функционер кога поставља и разрешава Влада на предлог министра и његова дужност престаје с престанком дужности министра. Закон о државној управи (чл. 24) изричито предвиђа да „државни секретар подлеже истим правилима о неспојивости и сукобу интереса као члан Владе“ (с тим што не може бити народни посланик).

Закон о државној управи уводи и категорију државних службеника (чл. 84), којима је поверено вршење послова из делокруга органа државне управе, као и то да се положај државних службеника уређује посебним законом. У конкретном случају то је Закон о државним службеницима (2005).⁴⁴ Тим законом уређују се права и дужности државних службеника и поједина права и дужности намештеника. Према том закону (чл. 2), државни службеник је лице чије се радно место састоји од послова из делокруга органа државне управе, судова, јавних тужилаштава, Републичког јавног правобранилаштва, служби Народне скупштине, председника Републике, Владе, Уставног суда и служби органа чије чланове бира Народна скупштина, или с њима повезаних општих правних, информатичких, материјално-финансијских, рачуноводствених и административних послова, док је намештеник лице чије се радно место састоји од пратећих помоћно-техничких послова у државном органу.⁴⁵

Овај Закон прописује забрану примања поклона и коришћења рада у државном органу (чл. 25), у смислу да државни службеник не сме да прими поклон у вези с вршењем

⁴³ Закон о државној управи, Службени гласник РС, бр. 79/2005.

⁴⁴ Закон о државним службеницима, Службени гласник РС, бр. 79/2005.

⁴⁵ Према Закону о државним службеницима, Службени гласник РС, бр. 79/2005, државни службеници у смислу тог Закона нису (чл. 2, ст. 2): „народни посланици, председник Републике, судије Уставног суда, чланови Владе, судије, јавни тужиоци, заменици јавних тужилаца и друга лица која на функцију бира Народна скупштина или поставља Влада и лица која према посебним прописима имају положај функционера.“

својих послова, изузев протоколарног или пригодног поклона мање вредности, нити било какву услугу или другу корист за себе или друга лица. Државни службеник не сме да користи рад у државном органу да би утицао на остваривање својих права или права с њиме повезаних лица. На одређивање круга повезаних лица и на пријем поклона примењују се прописи којима се уређује спречавање сукоба интереса при вршењу јавних функција.

Закон прописује забрану оснивања привредних друштава и јавних служби (чл. 28). Тако, државни службеник не сме да оснује привредно друштво, јавну службу, нити да се бави предузетништвом. На пренос управљачких права у привредном субјекту на друго лице примењују се прописи којима се уређује спречавање сукоба интереса при вршењу јавних функција. Државни службеник дужан је да податке о лицу на које је пренео управљачка права и доказе о њиховом преносу достави руководиоцу, а државни службеник који је на положају Републичком одбору за решавање о сукобу интереса.⁴⁶

Закон ограничава чланство државним службеницима у органима правног лица (чл. 29). Тако, државни службеник не сме бити директор, заменик или помоћник директора правног лица, а члан управног одбора, надзорног одбора или другог органа управљања правног лица може бити једино ако га именује Влада или други државни орган према посебном пропису.

Према Закону, постоји обавеза пријављивање интереса у вези с одлуком државног органа (чл. 30), према којој је државни службеник дужан да непосредно претпостављеног писмено обавести о сваком интересу који он, или с њиме повезано лице, може имати у вези са одлуком државног органа у чијем доношењу учествује, ради одлучивања о његовом изузећу. Кад државним органом руководи државни службеник, он о интересу писмено обавештава државни орган или тело надлежно за његово постављење.

„Инсајдери“ (whistle blowers)

Када јавни службеник открије да је управна организација у којој ради проневерила поверење јавности којој наводно служи, он се суочава са моралном дилемом. Да ли да изађе у јавност и „дуне у пиштаљку“ (*blow the whistle*), нудећи медијима информације, и тако постане „дувач у пиштаљку“ (*whistle-blower*)? Да ли да покуша да интерно исправи неморално понашање организације? Да ли треба да ћути због оданости организацији и да заштити свој посао?

Како се истиче, „инсајдери“ („дувачи у пиштаљку“) теже да „делају на основу мотива који нису укоренењени у страху, огорчености или себичном уживању, (они су) у стању

⁴⁶ Текст написан пре пребацивања обвлашћења на Антикорупцијску агенцију (прим. уредника).

да преиспитају владајућу дефиницију ситуације и да делају на основу свог критичког схватања”.⁴⁷

Да би се регулисала законска заштита „инсајдера“, Заштитник грађана поднео је недавно Народној скупштини амандман на Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја. У саопштењу за јавност, поводом гласања о Предлогу закона о изменама и допунама Закона о слободном приступу информацијама, Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности оценио је да би била велика штета ако би народни посланици пропустили прилику да, усвајањем амандмана о заштити инсајдера који је поднео Заштитник грађана, омогуће Србији да направи крупан корак у успостављању веома значајног антикорупцијског механизма. С тим у вези, Повереник је изјавио и следеће: „Обезбеђење правне заштите инсајдера је формална обавеза земље која произлази из обавезујуће Препоруке GRECO-а, која је требало да буде спроведена до краја 2007. године. Наравно, сувишно је и говорити да, и без те формалне обавезе, имамо више него довољно разлога за то. Искуства многих земаља показују да инсајдери могу дати веома значајан допринос борби против корупције. Али, за тако нешто је потребно да људи који су ради заштите јавних интереса разоткрили корупцију и злоупотребу у сопственој средини стављајући информације на располагање јавности и тако дошли у сукоб са формалним или неформалним правилима о чувању тајни, буду заштићени од могућих негативних последица, а пре свега од разних поступака одговорности”.⁴⁸

IV. НЕЗАВИСНИ ДРЖАВНИ ОРГАНИ И ТЕЛА У ПРАВУ СРБИЈЕ

1. ОМБУДСМАН

У многим земљама, посебан вид контроле јавних институција, пре свега државне управе, остварује се увођењем институције омбудсмана (*ombudspersoner*), као „заштитника права грађана”.⁴⁹ Изворно, омбудсман је институција која је уведена у Шведској почетком прошлог века (Уставом из 1809). У постфеудалним политичким борбама између тадашњег шведског краља – апсолутисте и парламента као представника народа,

⁴⁷ Deena Weinstein, *Bureaucratic Opposition*, New York, 1979.

⁴⁸ Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, Саопштење за јавност, 11. децембар 2009. <http://www.poverenik.org.rs/index.php/yy/saopstenja/843--11-12-2009>.

⁴⁹ Стеван Лилић, Дејан Миленковић, Биљана Ковачевић-Вучо, *Омбудсман – међународни документи, упоредно право, законодавство и пракса*, Београд, Комитет правника за људска права, 2002.

омбудсман је био специјални повереник Парламента задужен да прати како краљ и управа спроводе законе које је изгласао шведски Парламент.⁵⁰ Суштина овлашћења тадашњег шведског омбудсмана састојала се у томе што је од управних власти могао да тражи податке и објашњења зашто се поједини закони уопште не примењују или се не примењују како треба, као и да покреће одговарајуће поступке ради утврђивања одговорности управних службеника у вези са тим. О својим налазима омбудсман је подносио извештај Парламенту, који је на основу тога могао да постави питање о поверењу појединим краљевим министрима (тј. о њиховој смени).

У основи, та овлашћења омбудсмана задржала су се и до данас, иако је дошло до бројних модалитета те институције у зависности од поједине земље и конкретног правног система. Иако је омбудсман као институција парламента постојао у нордијским земљама још од почетка 20. века, многе земље га уводе средином века, тако да данас готово и да нема земље која не познаје неки облик омбудсмана.⁵¹ У том контексту Србија је дуго била изузетак.⁵² Ипак, ваља истаћи да је и наша правна и политичка научна и стручна мисао дала свој допринос анализи и компаративном изучавању институције омбудсмана.⁵³ У том смислу, „омбудсман није проналазак политичке мисли једног народа. Под овим називом, и са угледом и ауторитетом који има у политичком систему Шведске, ова установа је данас постала инспирација, ако не и модел за напоре који постају све нужнији у погледу реконструкције традиционалних политичких институција које је створила рационалистичка и доцније све више посредничка бирократска и легалистичка мисао и пракса“.⁵⁴ Иако је у основи остао повереник парламента задужен да прати како управа и извршна власт примењују законе, на омбудсмана се данас гледа као на институцију чији је основни задатак заштита права грађана, посебно од незаконитог и неправилног рада управе (*maladministration*). Како се истиче, „...скандинавски израз омбудсман постао је део нашег свакодневног говора, иако је пре свега тридесетак година он био готово непознат како широј, тако и правној јавности. Данас, не само да је израз одомаћен готово у свим земљама света, већ се и самој суштини ове институције приступа са великим уважавањем“.⁵⁵

У одређеном смислу, омбудсман је данас основна институција заштите људских права и права грађана, на сличан начин као што је почетком прошлог века судство било институција заштите законитости и уређења правне државе.⁵⁶ У чему је тајна ефикасности

⁵⁰ Donald Rowat, *The Ombudsman, Citizens' Defender*, London, 1965.

⁵¹ Драган Радиновић, *Омбудсман и извршна власт*, докторска дисертација, Правни факултет у Београду, 1999.

⁵² Стеван Лилић, „Зашто је нови Устав оставио Србију без омбудсмана“, Архив за правне и друштвене науке, Београд, бр. 2–3, 1991.

⁵³ Миодраг Јовичић, *Омбудсман – чувар законитости и права грађана*, Београд, 1969.

⁵⁴ Јован Ђорђевић, *Политички систем*, Београд, 1967, стр. 636.

⁵⁵ Karl Freedman, „The Ombudsman“, *Canadian Essays On Human Rights And Fundamental Freedoms* (Eds. R. Macdonald, J. Humphry), Toronto, 1979, стр. 337.

⁵⁶ Стеван Лилић, „Омбудсман у Србији – уставни и законски оквири“, у: *Локални омбудсман – упоредна искуства Србија, Босна и Херцеговина, Швајцарска, Краљева, Швајцарска агенција за развој и сарадњу, МСП*, 2007, стр. 23–37.

у заштити права грађана и контроли управе коју постиже омбудсман, а коју не могу да постигну постојећи облици управне и судске контроле управе? Како се истиче, суштина институције омбудсмана своди се на њену иманентну подобност да пробија зачаране бирократске кругове и да непробојне ауторитативне административне системе учини транспарентним, тј. доступним парламентарној контроли и општој јавности. Његова делотворност произилази, пре свега, из његове могућности да, на основу свог извештаја парламенту пажњу јавности и парламента скрене на жалбе грађана. Јавност заснована на непристрасној истрази је моћно средство. Сама свест о надзору омбудсмана врши позитиван утицај на цео управни систем, чинећи га подложним јавности рада и правди”.⁵⁷

Законом о Заштитнику грађана (2005)⁵⁸ установљава се Заштитник грађана као независан државни орган (омбудсман) који: а) штити права грађана и б) контролише рад органа државне управе. Заштитник грађана се стара о заштити и унапређењу људских слобода и права. Под појмом „грађанин”, у смислу овог закона, подразумева се, не само физичко лице које је домаћи држављанин, већ и свако физичко лице страни држављанин, као и свако домаће или странско правно лице о чијим правима и обавезама одлучују органи управе. И Устав Србије садржи изричиту одредбу (чл. 138/1) према којој је „Заштитник грађана независан државни орган који штити права грађана и контролише рад органа државне управе, органа надлежног за правну заштиту имовинских права и интереса Републике Србије, као и других органа и организација, предузећа и установа којима су поверена јавна овлашћења”.

Према Закону, Заштитник грађана је независан и самосталан у обављању послова утврђених законом и нико нема право да утиче на његов рад и поступање. Заштитника грађана бира Народна скупштина Републике Србије, на предлог одбора надлежног за уставна питања. Заштитник грађана се бира на време од пет година и исто лице може бити највише два пута узастопно бирано на ту функцију.

Заштитник грађана је овлашћен да контролише поштовање права грађана, утврђује повреде учињене актима, радњама или нечињењем органа управе, ако се ради о повреди републичких закона, других прописа и општих аката. Заштитник грађана је овлашћен да контролише законитост и правилност рада органа управе. Он није овлашћен да контролише рад Народне скупштине, председника Републике, Владе, Уставног суда, судова и јавних тужилаштава.

Заштитник грађана је овлашћен да Влади, односно Скупштини поднесе иницијативу за измену или допуну закона и других прописа и општих аката, ако сматра да до повреде

⁵⁷ Н. W. R Wade, *Administrative Law*, Oxford, 1982, 5. издање, стр. 76.

⁵⁸ Закон о Заштитнику грађана, Службени гласник РС, бр. 79/2005.

права грађана долази због недостатака у прописима, као и да иницира доношење нових закона, других прописа и општих аката, када сматра да је то од значаја за остваривање и заштиту права грађана.

Заштитник грађана је овлашћен да јавно препоручи да се разреши функционер који је одговоран за повреду права грађана, односно да иницира покретање дисциплинског поступка против запосленог у органу управе који је непосредно одговоран за учињену повреду, и то ако из поновљеног понашања функционера, или запосленог произилази намера да одбијају сарадњу са заштитником грађана, или ако се утврди да је учињеном повредом грађанину причињена материјална или друга штета већих размера.

Заштитник грађана подноси Скупштини редован годишњи извештај, у коме се наводе подаци о активностима у претходној години, подаци о уоченим недостацима у раду органа управе, као и предлози за побољшање положаја грађана у односу на органе управе. Извештај о раду објављује се у Службеном гласнику Републике Србије и на интернет страници Заштитника грађана, а доставља се и средствима јавног информисања. Средства за рад заштитника грађана обезбеђују се у буџету Републике.

У свом *Редовном годишњем извештају за 2008. годину*, Заштитник грађана, између осталог, истиче да је циљ тог документа да Народној скупштини, заинтересованим институцијама и јавности представи стање људских и мањинских права у Републици Србији и квалитет остваривања права грађана пред органима који врше јавна овлашћења и примењују прописе Републике Србије; да Народној скупштини и јавности представи најзначајније аспекте рада институције омбудсмана, у складу са законском обавезом и начелом одговорности за обављање јавних послова, као и да укаже на потребне промене у раду јавног сектора које би унапредиле остваривање људских и мањинских слобода и права и допринеле квалитетнијем односу грађана и управе. У Извештају се такође наводи да Заштитник грађана контролише много више од формалног поштовања закона, јер испитује етичност, савесност, непристрасност, стручност, сврсисходност, делотворност, поштовање достојанства странке и остале особине које треба да карактеришу управу, а које грађани с пуним правом очекују од оних које као порески обвезници плаћају.⁵⁹

Према *Закону о локалној самоуправи (2007)*,⁶⁰ у јединици локалне самоуправе у Србији може се установити грађански бранилац (омбудсман), који штити индивидуална и колективна права и интересе грађана тако што врши општу контролу рада управе и

⁵⁹ Заштитник грађана, *Редовни годишњи извештај за 2008. годину*, Београд, 2009, стр. 9, 21. http://www.ombudsman.rs/index.php/lang-sr_YU/izvestaji/godisnji-izvestaji/589--2008.

⁶⁰ Закон о локалној самоуправи, *Службени гласник РС*, бр. 129/2007, чл. 97, став 1.

јавних служби. До сада је омбудсман на локалном нивоу уведен у Суботици, Зрењанину, Бачкој Тополи, Београду, Крагујевцу, Лесковцу и још неким местима.⁶¹

У Војводини, према Одлуци о покрајинском омбудсману (2002).⁶² установљава се Покрајински омбудсман, као независан и самосталан орган, који се стара о заштити и унапређењу људских права и слобода сваког лица зајемчених Уставом, потврђеним и објављеним међународним уговорима о људским правима, општеприхваћеним правилима међународног права, законом и прописима Аутономне Покрајине Војводине.

2. ПОВЕРЕНИК ЗА ИНФОРМАЦИЈЕ ОД ЈАВНОГ ЗНАЧАЈА И ЗАШТИТУ ПОДАТАКА О ЛИЧНОСТИ

Идеја о јавности рада органа власти датира из 18. века и први пут је озаконена у Шведској 1766. године, када је грађанима призната доступност докумената и података у поседу управне власти (*Tryckfrihetsförordning* из 1766. године). Ипак, она долази у први план током последње три деценије 20. века, са ширењем и општим прихватањем концепта „људских права“, с једне стране, и концепта „доброг управљања“ (*good governance*) и принципа јавности у раду (*transparency*) државних органа, с друге стране.

Данас то право својим грађанима уставом гарантује више од 30 земаља. Поред тога, преко 50 земаља је законом одредило слободан приступ информацијама од јавног значаја у поседу државних органа, а у више од 30 земаља такви закони су у поступку припреме или усвајања.⁶³ Осим држава, принципом јавности у свом раду и доступности информација почеле су да се руководе и међународне организације. У том погледу је нарочито важно поменути пример Европске уније, чији оснивачки уговор говори о доступности података у поседу њеног Парламента, Комисије и Савета министара, а Повеља о основним правима ЕУ гарантује грађанима Уније слободан приступ тим информацијама.

Слободан приступ информацијама од јавног значаја услов је за квалитетно и ефикасно уживање других људских права и слобода (слободе мишљења, права на информисање, бирачког права и др.) и незаменљив је инструмент за контролу рада јавних институција. То право грађанима отвара пут да без посредника, стварно и одговорно учествују у

⁶¹ На јавној расправи на којој су представљени резултати пројекта „Имам право да знам“, који је Европски покрет у Србији спровео у сарадњи са Правницима за демократију, Заштитник грађана изјавио је да је повећање броја омбудсмана у јединицама локалне самоуправе неопходно, пре свега ради успешније контроле рада државних службеника. Извор: http://www.ombudsman.rs/index.php/lang-sr_YU/aktivnosti/informacije/738-2010-01-27-16-04-08.

⁶² Одлука о покрајинском омбудсману, Службени лист АПВ, бр. 23/2002.

⁶³ John M. Ackerman, Irma E. Sandoval-Ballesteros, "The Global Explosion of Freedom of Information Laws", *Administrative Law Review*, Vol. 58, бр. 1, 2006, стр. 86.

вршењу јавних послова и процесу доношења одлука, као и да утичу на њихов садржај и ефикасно спровођење.

У публикацији *Примена Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја (Извештај о мониторингу)* истиче се следеће: „Устезање власти се огледало у њиховом вишегодишњем оклевању да започету процедуру усвајања закона ефикасно окончају. Закон је у више наврата стављан у процедуру за усвајање, да би потом изненада и без, наизглед, посебних разлога био повучен, а на њега заборављено. Цивилно друштво и медији су у тим околностима показали завидну истрајност да закон коначно буде донет. Из пера експерата цивилног друштва потекла су 2002. године два модела законског уређивања приступа информацијама у поседу органа власти. Један од њих, уз одређене измене, постао је официјелни предлог, а потом и закон који је усвојила Народна скупштина Србије, новембра 2004. године. Тиме се Србија сврстала међу она савремена демократска друштва која почивају на идеји да грађани имају оправдани интерес да знају све, или готово све, о државним пословима, јер су они носиоци суверенитета, а својим порезима стварају буџет из којег се финансира рад јавних служби и чиновника у њима. Признавање и поштовање овог права је посебно важно у тзв. земљама нове демократије, у које спада и Србија, у којима не постоји ни дуга традиција парламентаризма, ни владавине права, и у којима појам доброг управљања тек треба да постане део стандардних демократских процедура. По правилу, све те земље имају проблем са одговорношћу изабраних елита. [...] Доношењем Закона о слободном приступу информација у систем организације власти у Србији уведен је нови орган – Повереник за информације од јавног значаја, као независно тело. Повереник је у свом досадашњем раду показао високи степен независности у поступању, како према законодавној, тако и према извршној и судској власти. Од самог почетка се није устручавао да користи припадајућа законска права у пуном капацитету како би обезбедио остваривање права на приступ информацијама од јавног значаја. Доследном применом својих овлашћења скренуо је пажњу јавности на институцију Повереника и инсистирао је на независности, самосталности и непристрасности у поступању, што треба да буде главна одлика рада свих независних тела, као нарастајуће четврте власти. Повереник је до сада врло јасно указивао на проблеме поступања органа јавне власти, инсистирао на спровођењу законских процедура и критици оних органа јавне власти који нису поступали у складу са Законом. На тај начин је садашњи Повереник успео да институцију етаблира као независну, да актуелизује питање права на приступ информацијама од јавног значаја за будућност рада и положај других независних тела“.⁶⁴

⁶⁴ *Примена Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја (Извештај о мониторингу)*, Београд, Фонд за отворено друштво, 2006, стр. 7, 10.

Слободан приступ информацијама од јавног значаја у Србији регулисан је Законом о слободном приступу информацијама од јавног значаја (2004).⁶⁵ Иако Устав Србије није изричито предвидео Повереника као независно тело, прописао је (чл. 51/2) да „Свако има право на приступ подацима који су у поседу државних органа и организација којима су поверена јавна овлашћења, у складу са законом“.

Информација од јавног значаја, у смислу тог Закона, јесте информација којом располаже орган јавне власти, настала у раду или у вези с радом органа јавне власти, садржана у одређеном документу, а односи се на све оно за шта јавност има оправдан интерес да зна. Да би се нека информација сматрала информацијом од јавног значаја, није битно да ли је извор информације орган јавне власти или које друго лице, није битан носач информација (папир, трака, филм, електронски медији и сл.), датум настанка информације, начин сазнавања информације, нити су битна друга слична својства информације.

Законом о слободном приступу информацијама од јавног значаја уређују се права на приступ информацијама од јавног значаја којима располажу органи јавне власти, ради остварења и заштите интереса јавности да зна и остварења слободног демократског поретка и отвореног друштва. Ради остваривања права на приступ информацијама од јавног значаја којима располажу органи јавне власти, тим законом установљава се Повереник за информације од јавног значаја, као самосталан државни орган, независан у вршењу своје надлежности.

У складу са чланом 16 Закона, орган власти дужан је да без одлагања, а најкасније у року од 15 дана од дана пријема захтева, тражиоца обавести о поседовању информације, стави му на увид документ који садржи тражену информацију, односно изда му или упуту копију тог документа. Ако се захтев односи на информацију за коју се може претпоставити да је од значаја за заштиту живота или слободе неког лица, односно за угрожавање или заштиту здравља становништва и животне средине, орган власти мора да обавести тражиоца о поседовању те информације, да му стави на увид документ који садржи тражену информацију, односно да му изда копију тог документа најкасније у року од 48 сати од пријема захтева.

Ако орган власти одбије да у целини или делимично обавести тражиоца о поседовању информације, да му стави на увид документ који садржи тражену информацију, да му изда, односно упуту копију тог документа, дужан је да донесе решење о одбијању захтева и да то решење писмено образложи, као и да у решењу упуту тражиоца на правна средства која може изјавити против таквог решења.⁶⁶ Тражилац може изјави-

⁶⁵ Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја, Службени гласник РС, бр. 120/2004, 54/2007, 104/2009.

⁶⁶ Стеван Лилић, Управно право – Управно процесно право, Београд, 2009, треће издање, стр. 172–173.

ти жалбу Поверенику у року од 15 дана од достављања решења органа власти, ако: а) орган власти одбије да обавести тражиоца о томе да ли поседује одређену информацију од јавног значаја или му је она иначе доступна, да му стави на увид документ који садржи тражену информацију, да му изда, односно упути копију документа, или ако то не учини у прописаном року; б) орган власти не одговори у прописаном року на захтев тражиоца; в) орган власти услови издавање копије документа који садржи тражену информацију уплатом накнаде која превазилази износ нужних трошкова израде те копије; г) орган власти не стави на увид документ који садржи тражену информацију; д) орган власти не стави на увид документ који садржи тражену информацију, односно не изда копију тог документа. Повереник доноси решење без одлагања, а најкасније у року од 30 дана од дана предаје жалбе, пошто омогући органу власти, а по потреби и тражиоцу, да се писмено изјасни.

Доношењем Закона о заштити података о личности (2008),⁶⁷ послове заштите података о личности обавља Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности (Повереник), као самосталан државни орган, независан у вршењу своје надлежности (чл. 1/3). Повереник за информације од јавног значаја, установљен Законом о слободном приступу информацијама од јавног значаја наставља са радом под називом Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности (чл. 59).

3. АГЕНЦИЈА ЗА БОРБУ ПРОТИВ КОРУПЦИЈЕ

Како се у стручним публикацијама истиче: „У тоталитарним режимима корупција је често директно повезана са кршењем људских права. У Латинској Америци многи диктатори су годинама оправдавали своју владавину упирући прстом на корумпиране режиме из блиске прошлости. Те исте диктатуре често су биле само параван за лопове и преваранте. Грађани и новинари су у таквим приликама били лишени правних могућности неопходних, да у оквиру компетентног и кредибилног правосудног система, разоткрију дрскост и подмитљивост својих влада. Истовремено, корупција се најбоље разоткрива и најбоље напада у демократији. (...) Нација која израсте из репресивног система не мора бити свесна ширине корупције у прошлим режимима, у којима није било дозвољено истраживање и обавештавање путем средстава јавног информисања. У исто време, та нова демократија може да буде помрачена скандалима које обелодањује слободна штампа. Недостатак транспарентности у недемократским ре-

⁶⁷ Закон о заштити података о личности, Службени гласник РС, бр. 97/2008.

жимима створио је код грађана погрешан утисак да је демократија у својој бити подложна корупцији. Демократске вође суочене су са одговорношћу да објасне и исправе овај погрешан утисак. Демократију мора да одликује транспарентност и посвећеност транспарентности”.⁶⁸

У Саопштењу за јавност поводом 9. децембра, Међународног дана борбе против корупције, Савет за борбу против корупције Владе Србије између осталог, наводи: “Највећи помак представља чињеница да су независна антикорупцијска тела добила боље услове за рад, чиме је оснажен њихов утицај. Неколико година одлаган, почетак рада Државне ревизорске институције већ је дао значајне резултате, а оснивање Агенције за борбу против корупције ће, уз оснаживање постојећих тела, створити могућност да се борба против корупције унапреди. Ипак, и даље је присутан проблем да независна тела којима су поверени сложени задаци контроле власти, немају довољно услова за квалитетан рад, а закони којима су ова тела основана донети су уз бројне недостатке који им не дозвољавају да дају онакав допринос борби против корупције какав грађани с правом очекују. Савет је у поступку израде и доношења Закона о Агенцији за борбу против корупције указивао на његове недостатке, нарочито у области контроле финансирања политичких странака. Очекујемо да ће почетак рада Агенције за борбу против корупције довести до захтева да се ови недостаци отклоне, и да ће Влада са пуном озбиљношћу приступити побољшању закона како би се створили услови за ваљану контролу финансирања политичких странака. (...) У поређењу са државама које последњих година бележе сличан индекс корупције, Србија према последњем истраживању стагнира, док остале земље напредују у сузбијању корупције. Опасност да постанемо држава заробљена корупцијом може се отклонити једино уколико се рад антикорупцијских тела и даље буде оснаживао, и надопуњавао са захтевима јавности да се корупција обузда.”⁶⁹

Законом о Агенцији за борбу против корупције (2008)⁷⁰ уређују се оснивање, правни положај, надлежност, организација и начин рада Агенције за борбу против корупције, правила у вези са спречавањем сукоба интереса при вршењу јавних функција и пријављивањем имовине лица која врше јавне функције, поступак и одлучивање у случају повреде овог закона, увођење планова интегритета, као и друга питања од значаја за рад Агенције (чл. 1). Према овом Закону (чл. 2) „корупција” је однос који се заснива злоупотребом службеног, односно друштвеног положаја или утицаја, у јавном или приватном сектору, у циљу стицања личне користи или користи за другог; „функционер”

⁶⁸ „Предговор”, Антикорупцијски приручник (супротстављање корупцији кроз систем друштвеног интегритета), Београд, Transparency International, 2004, стр. xv.

⁶⁹ Савет за борбу против корупције Владе Србије, Саопштење за јавност поводом 9. децембра, Међународног дана борбе против корупције, Београд, 9. децембар 2009.

⁷⁰ Закон о Агенцији за борбу против корупције, Службени гласник РС, бр. 97/2008.

је свако изабрано, постављено или именовано лице у органе Републике Србије, аутономне покрајине, јединице локалне самоуправе и органе јавних предузећа, установа и других организација чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина, јединица локалне самоуправе и друго лице које бира Народна скупштина; „јавна функција“ је функција у органима Републике Србије, аутономне покрајине, јединице локалне самоуправе, органима јавних предузећа, установа и других организација, чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина, јединица локалне самоуправе, као и функција других лица које бира Народна скупштина, а подразумева овлашћења руковођења, одлучивања, односно доношења општих или појединачних аката; „повезано лице“ је супружник или ванбрачни партнер функционера, крвни сродник функционера у правој линији, односно у побочној линији закључно са другим степеном сродства, усвојитељ или усвојеник функционера, као и свако друго правно или физичко лице које се према другим основама и околностима може оправдано сматрати интересно повезаним са функционером; „приватни интерес“ је било каква корист или погодност за функционера или повезано лице; „сукоб интереса“ је ситуација у којој функционер има приватни интерес који утиче, може да утиче или изгледа као да утиче на поступање функционера у вршењу јавне функције, односно службене дужности, на начин који угрожава јавни интерес; „поклон“ је новац, ствар, право и услуга извршена без одговарајуће накнаде и свака друга корист која је дата функционеру или повезаном лицу у вези с вршењем јавне функције; „протоколарни поклон“ је поклон који функционер прими од стране државе, њеног органа или организације, међународне организације или страног правног лица, који је примљен приликом службене посете или у другим сличним приликама.

Закон изричито прописује, да је Агенција самосталан и независан државни орган који је за обављање послова из своје надлежности одговоран Народној скупштини (чл. 3). Органи Агенције су Одбор и директор (чл. 6).

У односу на сукоб интереса, Закон прописује (чл. 27) да је функционер дужан да јавну функцију врши тако да јавни интерес не подреди приватном. Функционер је дужан да се придржава прописа који уређују његова права и обавезе и да ствара и одржава поверење грађана у савесно и одговорно вршење јавне функције. Функционер је дужан да избегава стварање односа зависности према лицу које би могло да утиче на његову непристрасност у вршењу јавне функције, а у случају да не може да избегне такав однос или такав однос већ постоји, да учини све што је потребно ради заштите јавног интереса. Функционер не сме да користи јавну функцију за стицање било какве користи или погодности за себе или повезано лице.

У погледу забране вршења друге јавне функције (чл. 28), Закон прописује да функционер може да врши само једну јавну функцију, осим ако је законом и другим прописом

обавезан да врши више јавних функција, с тим што функционер може да врши другу јавну функцију, само на основу сагласности Агенције.

Мере које се изричу функционеру због повреде овог закона (чл. 51) могу бити

а) мера упозорења и б) мера јавног објављивања препоруке за разрешење.

Као посебна одговорност Агенције, Закон предвиђа обавезу „превенције корупције“ (чл. 62), у смислу да Агенција надзире спровођење Стратегије, Акционог плана и секторских акционих планова, као и да у циљу спровођења Стратегије Агенција може да подноси иницијативе за измену прописа и даје предлоге за спровођење мера из Акционог плана и секторских акционих планова.

Закон, између осталог, овлашћује Агенцију (чл. 5) да покреће поступак и изриче мере због повреде овог закона, као и да решава о сукобу интереса. За повреду одредби овог Закона предвиђене су посебне новчане прекршајне казне, као и казне затвора.

Даном почетка примене Закона, Агенцији за борбу против корупције престаје да важи Закон о спречавању сукоба интереса при вршењу јавних функција („Службени гласник РС”, број 43/04). Даном почетка примене овог Закона Агенција преузима од Републичког одбора за решавање о сукобу интереса запослене, као и права, обавезе, предмете, опрему, средства за рад и архиву који су потребни за вршење надлежности у области рада Агенције. (чл. 77, 81).

4. ДРЖАВНА РЕВИЗОРСКА ИНСТИТУЦИЈА

Закон о Државној ревизорској институцији (2007)⁷¹ уређује оснивање и делатност, правни положај, надлежност, организацију и начин рада Државне ревизорске институције, друга питања од значаја за рад Институције, као и права и обавезе субјеката ревизије (чл. 1).

Према члану 2 овог Закона, Институција је највиши државни орган ревизије јавних средстава у Републици Србији. Институција је самосталан и независан државни орган. За обављање послова из своје надлежности Институција је одговорна Народној скупштини Републике Србије. Акта којима Институција врши своју надлежност ревизије не могу бити предмет оспоравања пред судовима и другим државним органима.

Институција, између осталог, обавља послове а) „ревизије финансијских извештаја“ (испитивање докумената, исправа, извештаја и других информација, ради прикупљања

⁷¹ Закон о Државној ревизорској институцији, Службени гласник РС, бр. 101/2005, 54/2007.

довољног, адекватног и поузданог доказа за изражавање мишљења да ли финансијски извештаји субјекта ревизије истинито и објективно приказују његово финансијско стање, резултате пословања и новчане токове, у складу са прихваћеним рачуноводственим начелима и стандардима); и б) контролише „пословање субјекта ревизије (тј. све поступке субјекта ревизије, који утичу на његова примања и све поступке субјекта ревизије који утичу на стање јавне имовине, стање јавног дуга, обезбеђивање јавних добара или на стање животне средине). (чл. 2).

Према Закону (чл. 9), предмет ревизије су: 1) примања и издаци у складу са прописима о буџетском систему и прописима о јавним приходима и расходима; 2) финансијски извештаји, финансијске трансакције, обрачуни, анализе и друге евиденције и информације субјекта ревизије; 3) правилност пословања субјекта ревизије у складу са законом, другим прописима и датим овлашћењима; 4) сврсисходност располагања јавним средствима у целости или у одређеном делу; 5) систем финансијског управљања и контроле буџетског система и система осталих органа и организација које су субјект ревизије Институције; 6) систем интерних контрола, интерне ревизије, рачуноводствених и финансијских поступака код субјекта ревизије; 7) акта и радње субјекта ревизије које производе или могу произвести финансијске ефекте на примања и издатке корисника јавних средстава, имовину државе, задуживање и давање гаранција као и на сврсисходну употребу средстава којима располажу субјекти ревизије; 8) правилност рада органа руковођења, управљања и других одговорних лица надлежних за планирање, извођење и надзор пословања корисника јавних средстава; 9) друге области предвиђене посебним законима.

Институција има председника Институције, потпредседника, Савет, ревизорске службе и пратеће службе (чл. 12). Председник Институције (чл. 25) је генерални државни ревизор и руководиоца у Институцији. Чланови Савета (чл. 18) међусобно не смеју бити крвни сродници у правој линији, у побочној линији до четвртог степена сродства, брачни другови, сродници по тазбини закључно са другим степеном сродства, чак и онда када је брак престао, старалац, усвојеник, усвојилац и хранилац. Члан Савета не може учествовати и одлучивати у поступку ревизије, ако је био радно ангажован код лица које је предмет ревизије или је обављао одређене послове за рачун субјекта ревизије, ако од престанка тог запослења или завршетка послова није протекло пет година.

Према Закону (чл. 35), Институција обавља ревизију на основу годишњег програма ревизије, који је дужна да усвоји пре краја године за наредну календарску годину. У оквиру који поставља закон, Институција самостално одлучује о субјектима ревизије, предмету, обиму и врсти ревизије, времену почетка и трајања ревизије, ако овим законом није друкчије одређено. Програм ревизије обавезно сваке године обухвата:

1) буџет Републике Србије; 2) организације обавезног социјалног осигурања; 3) одговарајући број јединица локалне самоуправе; 4) пословање Народне банке Србије које се односи на коришћење јавних средстава; 5) одговарајући број јавних предузећа, привредних друштава и других правних лица које је основао директни, односно индиректни корисник јавних средстава и код којих има учешће у капиталу односно управљању. Институција је дужна (чл. 41) да без одлагања поднесе захтев за покретање прекршајног поступка, односно поднесе кривичну пријаву надлежном органу, ако у поступку ревизије открије материјално значајне радње које указују на постојање елемената прекршаја, односно кривичног дела.

Институција извештава Скупштину подношењем (чл. 43): а) годишњег извештаја о свом раду; б) посебних извештаја у току године; ц) извештаја о ревизији завршног рачуна буџета Републике, завршних рачуна финансијских планова организација обавезног социјалног осигурања и консолидованих финансијских извештаја Републике.

Крајем 2009. године, Државна ревизорска институција представила је јавности Извештај о ревизији буџета за 2008. годину на основу прегледа дела документације 14 министарстава, три управе и Дирекције за имовину Србије. Председник Институције објаснио је и да су откривени недостаци у рачуноводственом систему, посебно у погледу података из главне књиге трезора, која није правилно вођена. Осим тога, истакнуто је и да унутрашња ревизија и контрола нису организоване у складу са законом, да не постоји потпуна и ажурирана евиденција државне имовине, а да се наишло на неправилности када су у питању краткорочна потраживања и обавезе.

Према извештајима у медијима, „одмах по објављивању извештаја, представници појединих министарстава изашли су у јавност са критикама на рачун рада ДРИ-ја, тврдећи да неки делови извештаја нису тачни.“ О потреби за државном ревизијом годинама се говорило, а тек је септембра 2007. усвојен закон којим се оснива та институција. „Сценарио је исти као и приликом оснивања других антикорупцијских установа: чекало се да се изаберу ревизори, које су предлагале политичке партије, потом није било канцеларија у којима би ДРИ могао да ради, па нико није желео да ради у овој установи због изразито ниских плата. Пословник о раду те институције Скупштина је усвојила тек у јануару 2009. године, када су се коначно стекли услови да ДРИ почне да обавља послове из надлежности.“ Треба још напоменути и да су ревизори прегледали само „узорке извршених трансакција“, дакле не и потпун финансијски живот контролисаних установа. Осим 18 установа које су контролисане, постоји више од 8.000 њих које подлежу ревизији, међу којима су и јавна предузећа, што значи да су ревизори ове године само „загребали“ по површини државне касе.⁷²

⁷² „Чудесни свет државне касе (Зашто је први ревизорски извештај о трошењу новца пореских обвезника изазвао политичку буру, зашто се министри не осећају прозваним и да ли ће бити и каквих последица)“, Време, бр. 988, 10. децембар 2009.

V. КОНТРОЛА НЕЗАВИСНИХ ДРЖАВНИХ ОРГАНА И ТЕЛА ОД СТРАНЕ ПАРЛАМЕНТА У СРБИЈИ

Ради остваривања људских права, вредности демократског друштва и владавине права, и сами независни државни органи и тела, успостављени ради ефикасне контроле јавних институција, подлежу одговарајућим облицима контроле. Два су основна вида контроле коју парламент остварује у односу на независна тела. Са једне стране, парламент располаже сувереним правом одлучивања у погледу избора, односно разрешења, а са друге, независна тела парламенту подносе одговарајуће „извештаје о стању“ у области за коју су образована. Коначно, и само доношење закона од стране парламента којим се успоставља одговарајуће независно тело и одређују његове функције, јасно указује на њихове међусобне односе.⁷³

Правна регулација статуса независних тела у односу на парламент у Србији, пре свега, у односу на поједине аспекте контроле и надзора које парламент врши у односу на независна тела, регулисана су одговарајућим одредбама Устава и појединих закона.

а) *Заштитник грађана (омбудсман)* је према Уставу, независан државни орган који штити права грађана и контролише рад органа државне управе, органа надлежног за правну заштиту имовинских права и интереса Републике Србије, као и других органа и организација, предузећа и установа којима су поверена јавна овлашћења (чл. 138/1). Народна скупштина већином гласова бира и разрешава Заштитника грађана, и надзира његов рад (чл. 99/2/5, чл. 105/2/14, 138/3) и укида његов имунитет (чл. 105/2/7, 138/4). Заштитника грађана бира и разрешава Народна скупштина, у складу са Уставом и законом (чл. 138/3). Заштитник грађана за свој рад одговара Народној скупштини (чл. 138/4). Заштитник грађана није овлашћен да контролише рад Народне скупштине, председника Републике, Владе, Уставног суда, судова и јавних тужилаштава (чл. 138/2). О Заштитнику грађана доноси се закон (чл. 138/5).

Према *Закону о заштитнику грађана*, Заштитника грађана бира Народна скупштина Републике Србије, на предлог одбора надлежног за уставна питања (чл. 4). Заштитник грађана и заменик Заштитника грађана не могу бити позвани на одговорност због мишљења, критике или предлога који су дали у вршењу своје функције. Заштитник грађана и заменик Заштитника грађана не могу давати изјаве политичке природе (чл. 10).

Заштитник грађана подноси Скупштини редован годишњи извештај у коме се наводе подаци о активностима у претходној години, подаци о уоченим недостацима у раду

⁷³ Не треба заборавити да, осим парламента, контролу над радом, посебно у односу на конкретне одлуке појединог независног тела, остварују и судови у одговарајућим поступцима, као и медији.

органа управе, као и предлози за побољшање положаја грађана у односу на органе управе. Извештај о раду се подноси најкасније до 15. марта наредне године и објављује се у «Службеном гласнику Републике Србије» и на интернет страници Заштитника грађана, а доставља се и средствима јавног информисања. У току године Заштитник грађана може да подноси и посебне извештаје, ако за тим постоји потреба. (чл. 33).

Заштитник грађана има *право предлагања закона* из своје надлежности. Заштитник грађана је овлашћен да Влади, односно Скупштини, поднесе иницијативу за измену или допуну закона и других прописа и општих аката, ако сматра да до повреде права грађана долази због недостатака у прописима, као и да иницира доношење нових закона, других прописа и општих аката, када сматра да је то од значаја за остваривање и заштиту права грађана. Влада, односно надлежни одбор Скупштине, су обавезни да разматрају иницијативе које подноси Заштитник грађана. Заштитник грађана је овлашћен да у поступку припреме прописа даје мишљење Влади и Скупштини на предлоге закона и других прописа, ако се њима уређују питања која су од значаја за заштиту права грађана. (чл. 18).

Заштитника грађана *разрешава* Скупштина, на предлог Одбора или најмање једне трећине од укупног броја народних посланика. Ако предлог за разрешење Заштитника грађана подноси Одбор, потребно је да се за његово подношење изјасни већина од укупног броја чланова Одбора. Заштитник грађана може бити разрешен једино у следећим случајевима: а) ако нестручно и несавесно обавља своју функцију; б) ако обавља другу јавну функцију или професионалну делатност, ако обавља другу дужност или посао који би могао утицати на његову самосталност и независност, или ако поступа супротно закону којим се уређује спречавање сукоба интереса при вршењу јавних функција; ц) ако буде осуђен за кривично дело које га чини неподобним за обављање ове функције. Заштитник грађана има право да се на седници Скупштине на којој се одлучује о његовом разрешењу обрати народним посланицима. (чл. 12).

б) *Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности*. Према Уставу, свако има право на приступ подацима који су у поседу државних органа и организација којима су поверена јавна овлашћења, у складу са законом. (чл. 51/2).

Према *Закону о слободном приступу информацијама од јавног значаја*, ради остваривања права на приступ информацијама од јавног значаја којима располажу органи јавне власти, овим законом установљава се Повереник за информације од јавног значаја (Повереник), као *самосталан државни орган, независан у вршењу своје надлежности* (чл. 1/2).

Народна скупштина Републике Србије бира Повереника на предлог одбора Народне скупштине надлежног за информисање (чл. 30).

У року од три месеца од окончања фискалне године, Повереник подноси Народној скупштини годишњи извештај о радњама предузетим од стране органа власти у примени овог закона, као и о својим радњама и издацима. Поред овог, Повереник подноси Народној скупштини и друге извештаје, када оцени да је то потребно (чл. 36).

Одлуку о престанку дужности Повереника доноси Народна скупштина. Повереник се разрешава дужности ако буде осуђен за кривично дело на казну затвора, ако трајно изгуби радну способност, ако обавља функцију или је запослен у другом државном органу или политичкој странци, ако изгуби држављанство Републике Србије или ако нестручно и несавесно обавља посао. Поступак за разрешење Повереника покреће се на иницијативу једне трећине народних посланика. (чл. 31)

Устав, прописује да је зајемчена заштита података о личности. Свако има право да буде обавештен о прикупљеним подацима о својој личности, у складу са законом, и право на судску заштиту због њихове злоупотребе (чл. 42).

Према Закону о заштити података о личности, послове заштите података о личности обавља Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности (Повереник), као самосталан државни орган, независан у вршењу своје надлежности (чл. 1/3). Извештај који подноси Народној скупштини, Повереник доставља председнику Републике, Влади и Заштитнику грађана и на одговарајући начин ставља на увид јавности (чл. 44/3). Повереник за информације од јавног значаја, установљен Законом о слободном приступу информацијама од јавног значаја наставља са радом под називом Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности (чл. 59). На поступак разрешења Повереника примењују се одредбе Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја (чл. 58).

ц) Према Закону о агенцији за борбу против корупције, Агенција је самосталан и независан државни орган који је за обављање послова из своје надлежности одговоран Народној скупштини. (чл. 3).

Органи Агенције су Одбор и директор (чл. 6). Одбор Агенције бира и разрешава директора Агенције, одлучује по жалбама на одлуке директора којима се изричу мере у складу са овим законом, усваја годишњи извештај о раду Агенције који подноси Народној скупштини, врши надзор над радом и имовинским стањем директора, предлаже буџетска средства за рад Агенције, доноси пословник о свом раду и врши друге послове одређене овим законом (чл. 7/1).

Одбор Агенције има девет чланова. Чланове Одбора Агенције бира Народна скупштина на предлог Административног одбора Народне скупштине; председника Републике; Владе; Врховног касационог суда; Државне ревизорске институције; Заштитника

грађана и Повереника за информације од јавног значаја, путем заједничког договора; Социјално-економског савета; Адвокатске коморе Србије; удружења новинара у Републици Србији, путем заједничког договора (чл. 9).

Члан Одбора Агенције се разрешава ако несавесно врши функцију члана Одбора Агенције, ако постане члан политичке странке, нарушава углед или политичку непристрасност Агенције, ако буде осуђен за кривично дело које га чини недостојним функције члана Одбора Агенције или ако се утврди да је повредио овај закон. Одлуку о разрешењу, на предлог Одбора Агенције, доноси Народна скупштина. (чл. 13).

Агенција је дужна да поднесе годишњи извештај о раду Народној скупштини, најкасније до 31. марта текуће године за претходну годину. Извештај садржи и извештај о спровођењу Стратегије, Акционог плана и секторских акционих планова. Агенција може да подноси и ванредне извештаје о раду на захтев Народне скупштине, односно по сопственој иницијативи. (чл. 26).

д) Према Уставу, *Државна ревизорска институција* је највиши државни орган ревизије јавних средстава у Републици Србији, самостална је и подлеже надзору Народне скупштине, којој и одговара. (чл. 96). Извршавање свих буџета контролише Државна ревизорска институција. Народна скупштина разматра предлог завршног рачуна буџета по прибављеном мишљењу Државне ревизорске институције. (чл. 92/3-4).

Према *Закону о Државној ревизорској институцији*, Институција је највиши државни орган ревизије јавних средстава у Републици Србији. Институција је самосталан и независан државни орган. За обављање послова из своје надлежности Институција је одговорна Народној скупштини Републике Србије (чл.3).

Институција има председника Институције, потпредседника, Савет, ревизорске службе и пратеће службе. (чл. 12). Савет је највиши орган Институције. Савет је колегијални орган. Савет има седам чланова, и то: председника, потпредседника и пет чланова. Председник Савета је истовремено председник Институције. (чл. 13). Председник Институције је генерални државни ревизор и руководицац у Институцији (чл. 25).

Председника, потпредседника и чланове Савета бира и разрешава Скупштина, већином гласова на седници којој присуствује већина од укупног броја народних посланика, на предлог надлежног радног тела Скупштине. Надлежно радно тело разматра кандидатуре, утврђује испуњеност услова одређених овим законом и утврђује листу кандидата коју доставља Скупштини. Предлог кандидатуре мора бити образложен, са приложеном изјавом кандидата у писаном облику да прихвата кандидатуру. Уколико предложени кандидат за председника, потпредседника и чланове Савета не добије потребну већину гласова посланика, надлежно радно тело Скупштине утврђује предлог

за новог кандидата. (чл. 19). Члан Савета разрешава се функције: ако је правноснажном судском одлуком осуђен на безусловну казну затвора у трајању од најмање шест месеци, или за кажњиво дело у краћем трајању које га чини недостојним за обављање функције; ако је правноснажном судском одлуком лишен пословне способности; преузимањем посла или функције који су неспојиви са функцијом члана Савета; ако не поступа у складу са Уставом и законом. (чл. 22). О наступању разлога за престанак мандата или разрешење, Савет без одлагања обавештава Скупштину. Иницијативу за разрешење члана Савета може да поднесе најмање 20 народних посланика. Иницијативу разматра надлежно радно тело Скупштине. Након обављене расправе и гласања, надлежно радно тело Скупштине подноси извештај Скупштини са предлогом да Скупштина донесе одлуку о разрешењу члана Савета или да иницијативу одбаци. Надлежно радно тело Скупштине може самоиницијативно да предложи Скупштини да се члан Савета разреши када, на основу континуираног праћења рада Савета у складу са законом или на основу других сазнања, утврди да су наступили разлози за разрешење (чл. 23-24).

Институција извештава Скупштину подношењем: годишњег извештаја о свом раду; посебних извештаја у току године; извештаја о ревизији завршног рачуна буџета Републике, завршних рачуна финансијских планова организација обавезног социјалног осигурања и консолидованих финансијских извештаја Републике. (чл. 43). Институција извештава скупштине локалних власти о ревизијама које се односе на субјекте ревизије који су у њиховој надлежности. Извештаји се истовремено достављају и Скупштини. (чл. 44). Надлежно радно тело Скупштине, након разматрања извештаја Институције, своје ставове и препоруке у виду извештаја доставља Скупштини. На основу битних чињеница и околности на које је указано у извештајима из става 1 овог члана, Скупштина одлучује о предложеним препорукама, мерама и роковима за њихово спровођење. Скупштина може да захтева од Институције додатно појашњење појединих чињеница и околности. (чл. 48).



Доц. др Славиша Орловић

Факултет политичких наука, Универзитет у Београду

Парламент и независна тела

У Србији је након политичких промена 2000. године уведено неколико независних, регулаторних и контролних тела чија је улога да контролишу стање у појединим областима – пре свега рад извршне власти. Та тела се често називају заједничким именом „четврта грана власти“. Скупштина Србије је усвојила низ закона којима се она установљавају.⁷⁴ Четири најзначајнија независна тела које је изабрала Скупштина Србије јесу: Заштитник грађана, Повереник за слободан приступ информацијама од јавног значаја и заштиту података о личности, Државна ревизорска институција и Агенција за борбу против корупције. У овом тексту бавимо се, пре свега, односом између парламента и независних тела, који је изузетно важан за консолидацију демократије у Србији. Најважније питање које оптерећује парламентаризам у Србији јесте постојање института бланко оставке, што значи да су посланици одговорни политичким странкама, а не народу, тј. да посланици заступају странке, а не грађане.

Положај независних тела често је утврђен уставом државе; најчешће је тако утврђен положај омбудсмана и генералног ревизора, али понекад и тела из области слободе приступа информацијама и заштите података о личности. Уставом Србије је утврђен положај институције омбудсмана, која носи назив Заштитник грађана (члан 138), и практично су потврђени њен положај и карактер предвиђени Законом о заштитнику грађана, који је усвојен нешто раније (септембра 2005. године). Устав Србије из 2006. године не садржи адекватну оквирну клаузулу која даје уставно утемељење независним телима које оснива парламент.

⁷⁴ То су следећи: Закон о јавним набавкама, 4. 7. 2002, 39/02; Закон о финансирању политичких странака, 18. 7. 2003, 72/03; Закон о спречавању сукоба интереса при вршењу јавних функција, 20. 4. 2004, 43/04; Закон о изменама и допунама Закона о јавним набавкама, 21. 5. 2004, 55/04; Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја, 2. 11. 2004, 120/04; Закон о заштити конкуренције, 16. 9. 2005, 79/05; Закон о заштитнику грађана, 16. 9. 2005, 79/05; Закон о државној ревизорској институцији, 14. 11. 2005, 101/05; Закон о Агенцији за борбу против корупције, 23. 10. 2008, 97/08.

Који је циљ постојања независних тела?

Постоји више разлога из којих су основана независна тела. То су: заштита људских права и владавине права; спољна контрола владе; транспарентност, одговорност и јавни интегритет државних институција; добро управљање и брига о јавном интересу. У земљама с парламентарном демократијом инсистира се на одговорности (*accountability*) и јавном интегритету (*public integrity*), чиме се тежи одговорној влади која ради у интересу свих грађана – а то значи да управља у складу с преференцијама грађана исказаним на изборима и у складу са изборним обећањима. Циљ свих тих институција јесте да се брину о поштовању закона и контролишу рад државних органа. Највећи број тих тела и органа је антикоруптивне природе (поштовање људских права, сузбијање корупције и прања новца, контрола законитости јавних набавки, заштита конкуренције, спречавање сукоба интереса, обезбеђење доступности информација од јавног значаја, контрола трошења државног буџета, контрола рада органа управе и јавних предузећа). Оснивање појединих независних тела је условљено процесом европских интеграција. Постојање Омбудсмана, али и Државне ревизорске институције, експлицитно се у неколико докумената ЕУ наводе као услови да Србија приступи ЕУ. Да би се процес управљања демократизовао, грађани не треба да буду суверени само тако што ће једном у четири године убацити гласачки листић у кутију, што је основ представничке демократије, већ и тако што ће се политички ангажовати на различите начине које нуди партиципативна демократија у периоду између избора. Независна тела се у свом раду ослањају и на парламент и на грађанско друштво (грађане, удружења грађана и медије).

Покушај класификације

Независна тела, иако имају сличне циљеве, знатно се разликују по свом правном статусу, начину избора и надлежностима. Разликују се тела које је основао парламент или влада. Тела које оснива парламент могу се по функцији и овлашћењима поделити на регулаторе, контролоре и коректоре. Тела која оснива влада су, по правилу, управни органи или својеврсне агенције. Док је улога регулатора да регулишу и уређују одређену област, контролори и коректори имају улогу да првенствено контролишу рад извршне власти и утичу на њу; такав је задатак Државне ревизорске институције, Заштитника грађана, Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности. Тела која су основана у складу са Уставом, или одређеним законима, а чије је органе управљања изабрао парламент, имају делегиране надлежности од стране парламента. Независна тела су основана да гарантују демократски поредак и јавни интегритет државних институција.

Заштитник грађана (омбудсман) има првенствено превентивну и контролну улогу у погледу заштите људских права грађана, што представља брану државној власти. Омбудсман је основан најпре у Шведској, Уставом из 1809. године, као специјални извештач парламента, да би надгледао да ли краљ поштује политички споразум о подели власти.

Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности (у даљем тексту: Повереник), јесте самосталан државни орган, независан у вршењу надлежности, установљен Законом о слободном приступу информацијама од јавног значаја, основан да би се обезбедило остваривање права на слободан приступ информацијама од јавног значаја.⁷⁵ Повереника бира Скупштина Србије.⁷⁶ Повереник има и контролну и корективну функцију у спровођењу једног од фундаменталних права – а то је право на приступ информацијама од јавног значаја.

Државна ревизорска институција има улогу да врши ревизију државног буџета и завршног рачуна, као и да утврђује да ли су трошкови били сврсисходни. Та институција је у последње време постала једна од темељних демократских институција, која гарантује одговорност Владе грађанима. Новац из буџета је новац грађана и зато је важно да носиоци власти поштено управљају новцем грађана.

Агенција за борбу против корупције је званично почела са радом 1. 1. 2010. године. Одбор Агенције, у складу са законом који је донет 2008. године, конституисан је у априлу 2009. године, након чега су изабрани и њен директор и заменик директора. Она је преузела послове које је вршио Републички одбор за решавање о сукобу интереса. Народна скупштина је још 2005. године усвојила Стратегију за борбу против корупције, а спровођење те стратегије ће бити задатак Агенције.

Та тела, иако су по природи разнородна, повезује једна заједничка особина: основни разлог оснивања јесте да се оснажи јавни интегритет државних институција у складу са принципима транспарентности и одговорности, а у циљу доброг управљања (*good governance*). Узроке развоја разних антикорупцијских агенција детаљно разматра Сјузан Роуз-Ејкерман и наводи следеће: неажурност тужилаштва, низак кредибилитет извршних и судских органа, раширеност корупције у друштвима у развоју итд. Стога независне институције дају могућност да се ти проблеми предупредe и реше.⁷⁷ Оснивање тих тела је, практично, саставни део активности парламента у борби против корупције.⁷⁸

⁷⁵ О Поверенику, прописима и водичима детаљније на: <http://www.poverenik.org.rs>.

⁷⁶ Скупштина је изабрала Повереника за информације од јавног значаја (Родољуба Шабића) 22. 12. 2004. године. После усвајања новог Устава, Шабић је поново изабран 29. 6. 2007. године.

⁷⁷ Сјузан Роуз-Ејкерман, *Корупција и власт*, Београд, Службени гласник, 2007.

⁷⁸ Славиша Орловић, „Скупштина Србије у борби против корупције“, у *Борба против корупције у Србији – Од националне стратегије до националног плана*, Београд, Институт друштвених наука и Friedrich Ebert Stiftung, 2006.

Независност независних тела

Две основне одлике независних тела јесу независност и одговорност. Да би носила атрибут „независна“, потребно је да имају одређени степен аутономије, да имају квазиизвршну, квазисудску или квазизаконодавну власт, и да их оснива, одн. њихове управљачке структуре бира парламент по принципу делегираних надлежности.⁷⁹ Независност независних тела не значи да су она одвојена ни екскомуницирана од других органа, већ да су аутономна у свом раду и деловању. Битан елемент независности независних тела јесте и да су потпуно финансијски независна од владе, тј. извршне власти. Зато је важно да се буџет тих тела веже пре за парламент него за владу. Међутим, све док сама Народна скупштина Републике Србије нема уређено питање сопственог буџета, постојаће и проблем финансирања, али делом и независности независних тела.

Важан чинилац аутономије независних тела јесу кадрови који одолевају политичким и другим притисцима. При избору управљачких структура независних тела мора се одолети искушењима партија да оне буду део плена за намиривање партијских кадрова. Да се то не би догодило, потребно је прецизно предвидети услове и процедуре не само постављења већ и разрешења функционера.

Да би могла слободно и неометано да врше своје надлежности, независним телима је потребно обезбедити одговарајућу заштиту и имунитет. Под оперативном независношћу подразумевамо њихову слободу од било каквих спољашњих притисака, благовремену примену њихових одлука, али и поштовање и уважавање њихових препорука.

Једно од најважнијих питања за ефикасан рад независних тела јесте одсуство механизма санкција које могу да изричу независна тела.

У претходном периоду није био најјасније ни најпрецизније дефинисан однос између основаног независног тела и оснивача (законодавац), као ни између независног тела и извршне власти. Један од проблема у функционисању независних тела јесте то што извршна власт неретко врши опструкцију у погледу својих обавеза према тим телима. За рад независних тела битна је и подршка органа државне управе, пре свега министарстава.

Место и улога независних тела у контексту поделе власти

Принцип поделе власти произашао је из логике ограничавања власти и моћи. Ограничавање власти неопходно је због њене кварљиве природе, јер свака власт без успостављене контроле и ограничења тежи да буде апсолутна и склона је кварењу. То је најбо-

⁷⁹ Упореди Regulatory authorities in South East Europe, OECD и Yataganas, исто.

ље исказао Лорд Ектон: „Власт тежи да квари, апсолутна власт квари апсолутно“ (“The power tends to corrupt, absolute power corrupts absolutely”). Иако је идеју о противтежи и равнотежи власти међу првима у новом веку развио Џејмс Херингтон,⁸⁰ најпознатији по доприносу теорији поделе власти јесу Џон Лок и Шарл де Монтескје, а у Америци, под утицајем ових последњих, Томас Џеферсон и Џејмс Медисон. Лок у *Другој расправи о влади* пише да „једини прави лек за силу без овлашћења јесте да јој се супротстави сила“. По Локу, може да постоји само једна врховна власт, коју представља парламент.⁸¹ Монтескје у свом делу *О духу закона* наглашава да „само власт зауставља власт“. Он је, у ствари, Локову извршну власт поделио (исправно) на извршну и судску.⁸² У шестој глави једанаесте књиге *О духу закона*, која се први пут појавила у Женеви 1789. године, Шарл Монтескје указује на принцип поделе власти: „Све би било изгубљено ако би исти човек или тело угледника, било племића, било људи из народа, вршило поменуте три власти, наиме власт доношења закона, власт извршавања јавних одлука и власт суђења за злочине или у споровима приватних лица“.⁸³ Монтескје указује на кварљиву природу власти: „но вечито је искуство да је сваки човек који има власт склон да је злоупотреби и злоупотребљава је све док не наиђе на границе“ и додаје: „како се власт не би могла злоупотребити, потребно је да, распоредом самих ствари, једна власт обуздава другу“.⁸⁴ Принцип поделе власти највише се везује за амерички устав. Американци мање говоре о подели власти (*separation of powers*), а више о принципу кочница и равнотеже (*checks and balances*), и на тај начин стављају елементе расподеле власти и елементе помешане власти једне до других. Данас се под принципом поделе власти подразумева такозвана хоризонтална (функционална) подела на три гране власти: законодавну, извршну и судску.⁸⁵ Већ сам термин „четврта грана власти“ указује на специфичну природу независних тела. Са становишта легитимитета и аутономије, боља позиција независних тела обезбеђује се ако су она основана или изабрана од стране парламента него од стране владе. Два супротстављена становишта поводом положаја и надлежности независних тела јесу принцип недељегирања и принцип интелигибилног делегирања.

⁸⁰ Војислав Становчић, *Власт и слобода*, стр. 201.

⁸¹ Исто, стр. 232.

⁸² Исто, стр. 333.

⁸³ Монтескје Шарл, *О духу закона*, Београд, Филип Вишњић, 1989, стр. 76.

⁸⁴ Исто, стр. 75

⁸⁵ Постоје и друге поделе и механизми ограничења власти: вертикална (просторна) подела између различитих нивоа власти, као што су федерализам, регионализам, локална самоуправа, децентрализација, начело супсидијарности и одговарајућа подела надлежности. Трећа и четврта димензија обухватају социјалну и политичку поделу власти, при чему су учесници у друштвеној моћи различите друштвене групе, класе, партије, организације, покрети и слични субјекти. У том смислу подразумева се друштвени, економски, политички и културни плурализам, као и отворено цивилно друштво са либералном политичком културом, која подразумева уважавање разлика, такмичење (контестацију, оспоравање), толеранцију, дијалог и компромис као начин долажења до споразума. Реч је о ономе што је Роберт Дал, родоначелник плуралистичке теорије демократије, подразумевао под појмом „полиархија“.

Контрола извршне власти (владе)

Једна од најважнијих улога и надлежности парламента данас јесте контрола владе, тј. извршне власти. Да би успешно обављао ту своју улогу, парламент мора да буде опремљен одговарајућим ресурсима, да има приступ одговарајућим подацима и увид у документа владе. Парламент има на располагању више инструмената за контролу владе, као што су: институт посланичких питања (*question time*), интерпелација, парламентарна истрага, изгласавање или неусвајање буџета, избор и разрешење владе, као и јавна слушања (*public hearing*). С обзиром на тренд превласти извршне власти (владе) у односу на законодавну власт (парламент), постоји потреба за ефикаснијим механизмима контроле. Осим унутрашње контроле (унутар парламента), постоји и спољна контрола владе. Контрола и надгледање (мониторинг) извршне власти једна је од најважнијих улога независних тела. С обзиром на то да парламент често не може да владу контролише на одговарајући начин из низа разлога (спорост реаговања, недовољна стручност итд.), део своје надлежности предаје независним телима. Један од задатака на којима је парламент недовољно ангажован јесте праћење реализације и примене донетих закона. У том послу независна тела су незаобилазан партнер парламенту.

Заједнички рад и партнерски однос

Независна тела и парламент морају изграђивати партнерски однос, јер су ангажовани на истом или сличном послу. Од тога, у великој мери, зависи њихово функционисање. Независна тела су партнери једни другима. Заједничким акцијама и деловањем ствара се синергетски ефекат. Да би успешније деловала, морају бити отворена према медијима, грађанима и удружењима грађана, тј. према свим актерима грађанског друштва. Различитим независним телима стоје на располагању и различити механизми и инструменти. У земљама у транзицији, независна тела се тек боре да успоставе сопствени ауторитет. На пример, у земљама са стабилном демократијом, препорука Омбудсмана, иако формално није обавезујућа, углавном бива испоштована (такав је случај у Шведској). Омбудсман не може спровести поступак према приватном лицу, одн. приватном сектору, што произилази из природе његовог положаја, док Повереник може, што је нарочито важно у области заштите података о личности. За разлику од Омбудсмана, који даје препоруке, Повереник доноси обавезујуће одлуке, а против њих се само може покренути тужба пред Управним судом, или је надлежни орган, одн. приватно лице мора извршити. Заштитник грађана, на пример, може предлагати закон из области својих надлежности, давати мишљења на предлоге закона, предлагати амандмане и др. Народна скупштина Србије је до сада усвојила преко 20 амандмана на предлоге

закона од стране Владе које је упутио Заштитник грађана. Сјузан Роуз-Ејкерман истиче: „Кређибилитет нових институција се види по повећаном броју жалби које су примиле после свог оснивања, и по високом проценту жалби које нису анонимне“.⁸⁶ То илуструју следећи подаци. У прве три године, Повереник за информације имао је у раду око 5.000 предмета, већином жалби, од чега је до 2008. решено око 4.000. Око 90 % оних којима су претходно биле ускраћене информације од јавног значаја добили су их након обраћања Поверенику. Одбијено је или одбачено око 7 % жалби. У неколико процена случајева информације нису добијене ни након налога Повереника; разлог је био тај што Влада Србије, иако је то њена законска обавеза, није активирала механизме за обезбеђење извршења тих налога. У чак 96 % случајева у којима су изјављене жалбе, радило се о тзв. „ћутању управе“, коју овај закон не дозвољава, већ санкционише. Према подацима из извештаја, број оних који траже информације све је већи: у 2007. г. био је преко 50 % већи него у 2006. г., а 4,5 пута већи него у 2005. Информације траже грађани, новинари, медији, политичке странке, али и сами органи власти.⁸⁷ Заштитнику грађана се обратило преко 8.000 грађана, а њихове притужбе се углавном односе на законе и подзаконске акте, тако да Народна скупштина преко Заштитника грађана добија и јасне назнаке како се закони остварују у пракси и у чему су њихови недостаци.

Коме су одговорна независна тела?

Једно од важних а отворених питања за рад независних тела јесте питање њихове одговорности. Реч је о одговорности одговорних, односно, питању ко надзире надзорнике. Независна тела нису и не могу бити без икакве контроле. Да би се јасно успоставила њихова одговорност, најважније је да се прецизира однос с њиховим оснивачем. Однос независних тела са оснивачем (углавном парламентом) првенствено се исказује као питање обима пренетих надлежности. Независна тела су одговорна ономе ко их је основао или изабрао њихове управљачке структуре. Парламент преноси, тј. делегира тим телима део сопствених надлежности. На тај начин се избегава замагљивање њихове улоге у правно-политичком смислу, обезбеђује се испуњавање сврхе њиховог оснивања, али се и омогућава да она буду одговорна за своје пословање. У оној мери у којој су независна тела „власт“, односно „четврта грана власти“, у тој мери је потребно да се успостави контрола и надзор и над том влашћу. Реч је о ограниченим овлашћењима, јер тим телима је делегирана пре свега регулативна, контролна и корективна функција. Да би се успоставила функционалност тих тела, која би личним примером стицала кредибилитет да друге контролишу, потребно је успоставити механизме унутрашње

⁸⁶ Сјузан Роуз-Ејкерман, *Корупција и власт*, Београд, Службени гласник, 2007, стр. 170.

⁸⁷ О овоме смо писали у: Славиша Орловић, *Политички живот Србије, између партиократије и демократије*, Београд, у издању Службеног гласника 2008., стр. 192–193.

контроле, у оквиру њихове организационе структуре, али и увид јавности у њихов рад. Већина независних тела немају адекватне механизме унутрашње контроле – чак ни Народна банка, која је једно од најстаријих таквих тела. Механизам унутрашњег надзора не познаје ни Државна ревизорска институција. Независна тела достављају извештаје о свом раду Народној скупштини, али закон не прописује последице евентуалног одбијања Народне скупштине да усвоји њихов извештај о раду. Извештаји независних тела треба да буду разматрани и на матичном одбору и на пленарним седницама, а у оквиру Народне скупштине може се установити посебно тело за сарадњу са независним телима, које би требало да се бави пре свега оперативно-техничким питањима у вези са односима између парламента и независних тела. Отворена питања између парламента и независних тела могу се решавати и институционализовати Законом о Народној скупштини или Пословником о раду Народне скупштине. „Четврта грана власти“ мора једнако као и свака власт бити подложна контроли грађана.

Однос независних тела са цивилним друштвом

За рад независних тела није важна само сарадња са парламентом већ и са грађанским (цивилним) друштвом. Грађанско друштво се појављује и као предлагач појединих чланова за одређена независна тела, те се и на тај начин утврђује њихов демократски легитимитет, али и обезбеђује да се интереси јавности узимају у обзир при стварању и примени јавне политике. За рад независних тела велики значај имају слободни медији, који могу указивати на неправилности у раду појединих државних органа, али бити и средство притиска.

Закључак

Главна помоћ независних тела парламенту јесте остваривање једне од његових најважнијих надлежности – а то је надзирање и контрола владе (извршне власти) и јачање јавне одговорности. Највећа препрека томе да се независна регулаторна тела с правом назову четвртом граном власти, јесте то што немају и извршна овлашћења. Независна тела у Србији се још увек формирају и зато је нарочито важно да се за њих успоставе стандарди и принципи, без политизације и компромитације идеје и институције. Једна од могућности у том правцу јесте израда одређених етичких кодекса, али и њихова проактивна оријентација.



Родољуб Шабић,

Повереник за информације од јавног значаја
и заштиту података о личности Републике Србије

Положај Повереника за информације

Потреба да се реформише и преиспита традиционална подела на законодавну, извршну и судску власт вишеструко је оправдана. Делегирање надлежности које су традиционално биле резервисане за те гране власти у неким областима има своје оправдање. Одређене области управо због своје специфичности захтевају специфична знања оних лица која би на тим питањима била ангажована. Такође, одређене области, а нарочито област људских права, врло су важне за друштво и морају се посебно третирати. Све три традиционалне гране власти имају у већини земаља гломазне апарате и не могу да испрате модерне и веома динамичне процесе. Стога, оснивање независних органа готово никад, а нарочито не на дужи рок, није додатни трошак по државни буџет. Управо супротно – оснивање тих органа има за циљ да се брзо и адекватно испуни потреба друштва, јер би се у супротном проузроковала штета.

У упоредноправној пракси независни органи имају различиту улогу, надлежности, али и степен независности. Независни органи и агенције могу имати улогу саветодавца одређеној грани власти, кључну или чак одлучујућу улогу у спровођењу одређеног закона и/или доношењу одлука законодавног карактера (тзв. регулаторна тела).

Независност једног органа мери се помоћу неколико критеријума. Према формалним критеријумима, његово оснивање може бити утврђено уставом или законом. Свакако да већу независност, макар формално, гарантује уставна норма. Са становишта надлежности, ти органи могу имати саветодавну, квазисудску и/или регулаторну улогу. Надлежност органа и далекосежност његових одлука одређени су нивоом и извором контроле рада самог органа. Међутим, нису важни само формални критеријуми него и

како се они испуњавају у пракси, а посебно у свакодневном деловању. Независност у утврђивању и располагању финансијским и/или у управљању људским ресурсима показало се у пракси као кључно за фактичку независност једног органа. Важно је напоменути да се о независности неког тела у једном демократском друштву никада не говори у апсолутном смислу, у ком случају би се подразумевало да оно не подлеже никаквој контроли. Без контролних механизма, свака власт, сваки орган је опасност по друштво. Стога сваки независни орган, укључујући и оне чија је улога да буду контролни, подлеже контроли других органа. Наравно, реч је о видовима контроле који су легитимни и засновани на праву. Степен независности једног органа, па самим тим и контроле његовог рада, различит је.

Србија није изузетак у реформи уставноправног поретка. Прву деценију 20. века обележило је ширење независних државних органа у њој. Улога независних органа и потреба за њиховим постојањем у начелу су једнаке онима које постоје у другим земљама. Додатна одлика Србије јесте што, поред потребе самог друштва, постоји и обавеза према међународним организацијама чија је Србија члан или тежи да то буде у скорој будућности. И можда је то *differentia specifica* државе Србије у односу на државе чијим стандардима тежи: положај независних органа, а нарочито однос других органа власти према тим органима, прихваћен је више као обавеза, а не – како би то требало да буде – као потреба друштва да чува и промовише вредности и редефинише државну власт као сервисера грађана, и тежња да се поједине области макар делимично деполитизују. Разумевање потребе за независним органима и њиховог значаја и улоге услов су за то да њихов рад буде успешан, тј. да се задовоље управо оне потребе грађана и друштва уопште за које су ти органи и установљени.

Повереник за информације – положај и улога у правном систему Србије

Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности установљен је Законом о слободном приступу информацијама од јавног значаја (члан 1) новембра 2004. године⁸⁸ као самосталан државни орган, независан у вршењу своје надлежности. По много чему положај Повереника био је нов. Пре свега, Повереник за информације је први инокосни независни државни орган чија је надлежност остваривање једног од основних људских права – права на приступ информацијама. Истовремено, Повереник је био међу првим државним органима чија је улога да контролишу остале државне органе.⁸⁹ Када решава у случајевима, његова решења, ако су у корист

⁸⁸ Службени гласник Републике Србије, бр. 120/2004, 54/2007 и 104/2009.

⁸⁹ Законом о јавним набавкама (Службени гласник Републике Србије, бр. 39/2002, 43/2003 – др. закон, 55/2004, 101/2005 – др. закон и 116/2008 – др. закон) предвиђено је оснивање Комисије за заштиту права са циљем да се обезбеди заштита права понуђача и јавног интереса у поступку јавних набавки од стране државних органа. Међутим, оснивање те Комисије још увек касни.

корисника права на приступ информацијама, коначна су – државни орган не може да оспорава одлуку Повереника. Тим Законом је први пут, макар и наизглед, орган јавне власти стављен у подређен положај у односу на грађане.

Законом о заштити података о личности из 2008. године⁹⁰ Повереник је добио надлежности у области заштите података о личности, а самосталност и независност Повереника у вршењу надлежности истиче се и у овом Закону. Независност Повереника у тој области истовремено је и изричита обавеза Србије, која произлази из Споразума о стабилизацији и придруживању између Европске заједнице и њених чланица с једне, и Републике Србије с друге стране,⁹¹ као и из Додатног протокола уз Конвенцију 108 Савета Европе о заштити лица у односу на аутоматску обраду личних података.⁹²

Међутим, независност Повереника не ослања се само на одредбе које јасно одређују положај Повереника за информације као самосталног и независног, већ и на одредбе о условима избора и разрешења повереника, као и о механизмима контроле његовог рада. Такође, његов положај одређује се и одредбама о његовој надлежности и овлашћењима.

Повереника бира Народна скупштина и једино она може да одлучи о престанку његове дужности пре истека мандата, сем ако његова дужност не престаје на лични захтев. Поступак избора и разрешења заменика повереника кога предлаже повереник једнак је поступку избора и разрешења самог повереника, с тим што поступак за разрешење може покренути, логично, и повереник. Даље, повереник ужива имунитет за мишљење или предлог које је изнео у вршењу своје надлежности. Ако се покрене поступак због кривичног дела учињеног у вршењу надлежности, одобрење за притвор повереника може дати једино Народна скупштина. Важно је напоменути да мандат повереника траје седам година, те је дужи од мандата свих осталих руководилаца независних органа.

Наведене одредбе говоре много о независности и интегритету, како професионалном тако и моралном, особе изабране да руководи Повереником за информације као државним органом. Међутим, положај Повереника као независног органа не може да остане на одредбама којима се обезбеђује да ће се за повереника изабрати особа беспрекорне професионалне и моралне прошлости. Независност органа од утицаја

⁹⁰ Службени гласник Републике Србије, бр. 97/2008.

⁹¹ Споразум о стабилизацији и придруживању, (Службени гласник Републике Србије – међународни уговори, бр. 83/2008); члан 81 – „Заштита личних података“ – гласи: „Србија ће ускладити своје законодавство које се односи на заштиту личних података са комунитарним законодавством и осталим европским и међународним прописима о приватности, након ступања на снагу овог споразума. Србија ће формирати једно или више независних надзорних тела са довољно финансијских и људских ресурса како би ефикасно надзирала и гарантовала примену националног законодавства о заштити личних података. Стране ће сарађивати у испуњењу овог циља.“

⁹² Закон о потврђивању Конвенције о заштити лица у односу на аутоматску обраду личних података (Службени лист СРЈ – Међународни уговори, бр. 1/92 и Сл. лист СЦГ – Међународни уговори, бр. 11/2005 – др. закон), и Закон о потврђивању Додатног протокола уз Конвенцију о заштити лица у односу на аутоматску обраду личних података, у вези са надзорним органима и прекограничним протоком података (Службени гласник РС – Међународни уговори, бр. 98/2008).

и притисака других грана власти, како на сам орган тако и на личност повереника, није сама себи сврха. Независност је беспредметна уколико орган не може да постигне резултате у области у којој делује. Независни органи не постоје као украс и приказ разноликости и демократског опредељења једног друштва. Они, као и сваки други орган, треба да постоје због посла који обављају, због улоге коју имају да испуне. Отуда, осим независности и самосталности појединачне особе, важно је обезбедити самосталност, независност и делотворност институције на чијем челу се налази та особа.

Независност и самосталност институције у тесној су вези са њеним надлежностима и делокругом послова, као и природом прописа којим се они уређују, домаћајем аката институције и, наравно, извором контроле рада. Важно је, некада чак и пресудно, и решавање других питања, која често остану у другом плану када се оцењује положај неког органа. Реч је о свим оним питањима која се односе на функционалност органа, дакле, о ресурсима. Обезбеђење материјалних ресурса, у виду финансијских средстава, физичког простора и опреме за рад услов је и за обезбеђивање људских ресурса.

Сагласно тим критеријумима, надлежности и рад Повереника за информације уређени су законом. Било би оправдано да се положај те институције предвиди уставноправним нормама – нарочито имајући у виду надлежности у погледу остваривања два основна људска права – права на слободан приступ информацијама, као постулата остваривања политичких и грађанских слобода, и права на заштиту података о личности, као права које је једно од суштинских услова за поштовање људског достојанства и самосталног развијања личности.

Како је већ наведено, одлуке Повереника су коначне и обавезујуће. Жалба није дозвољена, а управни спор може повести само лице које сматра да му је право ускраћено, али не државни орган. За стручност и савесност свог рада, повереник, као и његови заменици, одговарају исључиво Народној скупштини, тако да је утицај извршне власти на рад Повереника формално искључен.

Међутим, и у тим аспектима рад Повереника за информације, посебно у области слободног приступа информацијама, у великој мери зависи управо од извршне власти. То се дешава зато што Повереник нема овлашћења надзорног органа за слободан приступ информацијама и не може да покрене прекршајни поступак против одговорних лица у органу јавне власти у случају кршења обавеза утврђених Законом о слободном приступу информацијама од јавног значаја. Надзор је све до скора обављало министарство надлежно за послове културе и медија, које за тај посао није имало основне административне капацитете. Последњим изменама Закона, крајем 2009. године, та надлежност пренета је на министарство надлежно за послове државне управе. После-

дица таквог решења је незнатан број утврђених прекршаја током више од 5 година примене Закона.

Поред тога што нема надзор, Повереник нема законских могућности да утиче на извршење својих решења. Законски, извршење решења Повереника обезбеђује Влада Републике Србије. Број неизвршених решења Повереника, иако процентуално мали у односу на укупан број предмета, заправо је веома велики, нарочито када се има у виду да је реч о решењима од стране органа јавне власти и да се решењима налаже да се омогући остваривање основног људског права.

С друге стране, надлежност Повереника знатно је већа у области заштите података о личности. То је резултат обавеза које произлазе из процеса европских интеграција. Свака држава чланица Европске уније у обавези је да обезбеди надзор над применом одредаба о заштити података о личности од стране независног органа који, према Директиви 95/46/ЕЗ, има широка овлашћења. У поређењу са слободним приступом информацијама, у овој области надзор врши сам Повереник, а на извршења решења, иако их обезбеђује Влада, Повереник може и сам утицати подношењем обавезних прекршајних пријава.

И поред тога што се Закон о заштити података о личности примењује више од годину дана, наведена решења нису ефикасна, пошто управо у тој области на функционалност рада Повереника утиче извршна власт. Јануара 2009. године, Народна скупштина усвојила је Акт о систематизацији,⁹³ који је Повереник донео новембра 2008. Међутим, Повереник није добио сагласност Министарства финансија на Предлог кадровског плана за 2009. годину, чиме је рад Повереника на заштити података о личности готово онемогућен.

Усвајањем буџета Повереника за 2010. годину, крајем 2009. године, и добијањем сагласности на Кадровски план за 2010. годину, отворена је могућност да се надлежности Повереника остваре. Међутим, остало је нерешено питање простора за рад. То наизглед техничко питање од суштинског је значаја, јер се без његовог решавања доводи у питање и ангажовање нових сарадника и коришћење одобрених финансијских средстава, а самим тим и испуњавање улоге Повереника. Постоје наговештаји да ће Поверенику бити додељен на коришћење простор, који, међутим, због своје величине није трајно решење.

⁹³ Правилник о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у Служби Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности (број 110-00-8/2008-01 од 12. новембра 2008. године) и Одлука о давању сагласности на акта Повереника за информације од јавног значаја (Службени гласник РС, бр. 06/09, од 26. 1. 2009).

Скупштина као гарант независности

Управо из наведених разлога однос Повереника и Народне скупштине изузетно је важан. Скупштина је, као једини законодавац, законима одређивала положај Повереника као независног органа, самосталног у свом раду. Поштовање таквог положаја обавезно је за све гране власти, за сва лица у друштву.

О раду Повереника Народна скупштина се информише путем годишњих извештаја. Извештај садржи, поред извештаја о радњама и издацима Повереника, и извештај о радњама које су сви органи власти предузели у примени Закона о слободном приступу информацијама. Повереник такође подноси Народној скупштини извештај који се односи на заштиту података о личности, али његова садржина није ближе одређена Законом о заштити података о личности.

Од свог оснивања, Повереник за информације подносио је извештаје матичном одбору и износио закључке о примени Закона о слободном приступу информацијама. Одбор је, с друге стране, расправљао о извештајима и сваке године их једногласно усвајао. Међутим, матични одбор је усвајао и оне закључке Повереника који говоре о проблемима у примени Закона, о проблемима у раду Повереника, а нарочито о проблемима које проузрокују државни органи, укључујући и Владу, али и саму Народну скупштину.

На пример, у извештају за 2008. годину наводи се: „По оцени Повереника, озбиљну пажњу Владе заслужују индиције које указују да у структурама које су непосредно подређене Влади, појединци, па чак и службе, давањем неовлашћених и некомпетентних мишљења о примени Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја, чак подстичу друге органе на неизвршавање обавеза утврђених решењима Повереника.“⁹⁴

Такође, читаво једно поглавље свих досадашњих годишњих извештаја Повереника Народној скупштини насловљено је „Административне и друге препреке у спровођењу Закона“, а говори о проблемима који онемогућавају спровођење Закона, па самим тим и пуно остваривање права на приступ информацијама.⁹⁵ Таква оцена захтева у најмању руку додатно ангажовање чланова одбора, одн. Народне скупштине, као органа који бира повереника и који једини може покренути поступак његовог разрешења у случајевима нестручног и несавесног обављања посла. Свако указивање на недостатке у примени неког закона мора бити пропраћено одлучном реакцијом свих државних органа, да би се спречиле даље последице по права грађана.

⁹⁴ Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, *Извештај о спровођењу Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја за 2008. годину*, Београд, март 2009, стр. 11.

⁹⁵ Видети: Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, *Извештај о спровођењу Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја за 2008. годину*, Београд, март 2009, стр. 18–22; *Извештај о спровођењу Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја за 2007. годину*, Београд, март 2008, стр. 15–21; *Извештај о спровођењу Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја за 2006. годину*, Београд, март 2007, стр. 18–24.

Надлежност Народне скупштине не завршава се на нормативној делатности. Народна скупштина је истовремено и контролор рада великог круга функционера, укључујући и повереника, али и саме Владе, као извршног органа. Посланицима Народне скупштине на располагању увек стоји могућност постављања питања или подношења интерпелација, па чак и покретања гласања о поверењу Влади. Без обзира на то за који се механизам контроле одлучи, Народна скупштина једино тако обавља своју улогу коју јој је поверио Устав, потврђен од стране јединог носиоца суверености – грађана.

Разматрање извештаја није само прилика за информисање о томе како се неки закон спроводи него и за то да се његово спровођење унапреди, да се отклоне препреке томе и, ако за тим постоји потреба, да се утврди евентуална одговорност. Ако се укаже на недостатке у спровођењу неког закона, онда се с правом очекује и расправљање о том питању да би се проблеми решили. Поштовање закона, нарочито када се њима уређује остваривање људских права, обавеза је свих.

На крају, управо како је то речено у закључцима усвојеним на Конференцији, извештаји независних органа, а нарочито кључни закључци који произилазе из њихових извештаја, треба да буду предмет расправе и на седницама Народне скупштине.



Доц. др Дејан Миленковић

Факултет политичких наука, Универзитет у Београду⁹⁶

ОМБУДСМАН (ЗАШТИТНИК ГРАЂАНА)

1. ОПШТИ ОСВРТ НА ИНСТИТУЦИЈУ ОМБУДСМАНА И ДРУГА НЕЗАВИСНА ТЕЛА

Развој нових облика контроле рада државних органа у свету нарочито је подстакнут од средине 60. година 20. века, када је дошло до наглог ширења институције омбудсмана као тела *sui generis*. Овлашћења омбудсмана, од његовог настанка у Шведској давне 1809. године па до данас, нису се битно изменила. Она су непосредно повезана са идејом остваривања и заштите људских права, услед чега се омбудсман и данас најчешће дефинише као заштитник права грађана, чији је главни циљ спречавање неправилности и незаконитости, као и тзв. лошег поступања (*maladministration*) управе према грађанима.

Данас институција омбудсмана постоји у већини европских земаља и постала је „инспирација, ако не и модел за напоре који постају све нужнији у погледу реконструкције традиционалних политичких институција које је створила рационалистичка и, доцније, све више посредничка бирократска и легалистичка мисао и пракса“.⁹⁷

Савремени концепт државе благостања, у којој човек заузима централно место, намеће потребу за новим, „спољним“ облицима контроле и надзора управе, да би се људска права заштитила од њеног незаконитог и неправног рада. Време је показало да је права институција за то управо омбудсман.⁹⁸

⁹⁶ Рад приређен као приступно предавање на Конференцији *Народна Скупштина Републике Србије и независни државни органи/тела*, Народна Скупштина Републике Србије / УНДП, Дом Народне Скупштине, 26–27. 11. 2009. године.

⁹⁷ Јован Ђорђевић, *Политички систем*, Београд, Савремена администрација, 1985, стр. 681.

⁹⁸ Стеван Лилић, *Управно право* (универзитетски уџбеник), Београд, Савремена администрација, 1995, стр. 478–484.

У одређеном смислу, омбудсман је данас институција заштите људских права и права грађана, на сличан начин као што је почетком прошлог века судство било институција заштите законитости и уређења правне државе. У чему је тајна изванредне ефикасности у заштити права грађана и контроли управе коју постиже омбудсман, а коју не могу да постигну постојећи облици управне и судске контроле управе? Како се истиче, суштина институције омбудсмана своди се на њену подобност да пробија зачаране бирократске кругове и да непробојне ауторитативне административне системе учини транспарентним, тј. доступним парламентарној контроли и општој јавности. Омбудсману нису потребна никаква друга правна овлашћења осим права да покреће поступак. Његова делотворност произлази пре свега из његове могућности да, својим извештајем парламенту, пажњу јавности и парламента скрене на жалбе грађана. Јавност заснована на непристрасној истрази је моћно средство. Сама свест о томе да омбудсман врши надзор позитивно утиче на цео управни систем, чинећи га подложним јавности рада и правди.⁹⁹

У том смислу се може констатовати да контрола управе од стране омбудсмана представља успешну комбинацију правне контроле (нпр. покретање поступка као што може да учини и јавни тужилац) и политичке контроле (посебно, отварање парламентарне расправе о одговорности министра који руководи неким органом управе), која је у савременим условима неопходна како би се превазишли недостаци постојећих облика управне и судске контроле управе. Упоредна искуства јасно указују да, заједно са традиционалним облицима управне и судске контроле управе и свих њихових варијанти, постоји потреба за увођењем „једноставних и јефтиних“ инструмената контроле управе, неоптерећених процедуралном крутошћу и правним формализмом, али истовремено ефикасних у остваривању транспарентности управних процеса и структура.¹⁰⁰

У развијеним земљама временом настају и други облици самосталних и независних тела *sui generis*, чији је задатак да без утицаја других државних органа доносе одлуке о важним областима друштвеног живота или најзначајнијим сегментима људских права. Различити облици комесара, независних канцеларија, ревизора, комисија, савета, повереника и сличних, све чешће добијају и класичне управне надлежности, попут, на пример, доношења управног акта као правно обавезујућег акта, вршења различитих облика управних радњи, вршења управног надзора и слично. Њихова правна природа зато је, у начелу, доста компликована.

⁹⁹ H.W.R. Wade, *Administrative Law*, Oxford, 1982, 5th ed., стр. 76.

¹⁰⁰ Стеван Лилић, н. д., стр. 478–484.

Иако се и овакви облици често називају омбудсман¹⁰¹, они то ипак нису у поменутом смислу речи. Значи, сведоци смо тога да је даљи развој људског друштва захтевао и стварање нових облика независних и непристрасних тела. На пример, крајем 70. година прошлог века у Француској су се појавиле нове категорије „административних институција“, које су теорија (углавном) и правни текстови (понекад) називали независним квазиадминистративним органима. То није хомогени правни појам. Осим Медијатора (тј. омбудсмана), у Француској та независна тела имају колегијални карактер и састављена су од независних и висококвалификованих лица која су именована на одређено време (мандат). У земљама англосаксонског права, нпр. у Великој Британији, Аустралији или Новом Зеланду, поред независних „квазиуправних тела“ настала су и „независна квазисудска тела“, оличена у виду такозваних управних трибунала. У многим областима, нпр. у областима слободе приступа информацијама и заштите података о личности, трибунали такође представљају значајан механизам заштите и контроле.¹⁰²

2. СЛИЧНОСТИ И РАЗЛИКЕ ИЗМЕЂУ ИНСТИТУЦИЈА ОМБУДСМАНА У УПОРЕДНОМ ПРАВУ

Иако институције омбудсмана у свим земљама имају сличне или исте основне циљеве, оне се на европском континенту између себе у одређеној мери ипак разликују (по томе да ли се омбудсман именује и бира са учешћем извршне власти или без ње, да ли је он инокосни или колегијални орган, да ли постоји један омбудсман или више њих; по начину на који им се грађани обраћају жалбом или притужбом; по поступку по притужби; по начину финансирања; по томе да ли постоје и на националном и на регионалним нивоима и сл.), јер су прилагођене конкретним правним системима.¹⁰³

Ипак, суштину институције омбудсмана као тела *sui generis* треба првенствено тражити у његовом правном статусу. Омбудсман је, уз одређене изузетке, независно и непристрасно тело парламента, које у специфичном поступку доноси правно необавезујуће препоруке са мишљењем које упућује органу који је учинио неправилности и незаконитости, а којима му указује на то како треба да поступи како би отклонио последице лошег поступања, узимајући у обзир и данас у праву недовољно одређене социолошке

¹⁰¹ Тако је у Норвешкој Омбудсман за једнак статус жена и мушкарца основан 1979. године као независно административно тело, припојено Министарству за децу и породична питања.

¹⁰² Venkatesh Nayak, *Access to Information – A comparative Picture of Independent Appellate Mechanisms Available Across the Commonwealth*, New Delhi, Commonwealth Human Rights Initiative, 2006. Та публикација доступна је и на сајту <http://www.humanrightsinitiative.org>.

¹⁰³ Упореди: Дејан Милековић: *Упоредни преглед институције омбудсмана*, Стеван Лилић, Дејан Миленковић, Биљана Ковачевић-Вучо Омбудсман – међународни документи, упоредно право, законодавство и пракса, Комитет правника за људска права – YUCOM, Београд, 2002, стр. 42-147

појмове правде и правичности. Ако државни орган не поступи по препоруци, омбудсман може покренути друге механизме који ће га на то присилити.¹⁰⁴

На пример, једна од основних одлика омбудсмана јесте да је то инокосни орган. Ипак, од овог правила постоје и одређена одступања. Тако је у Аустрији институција Народног правобранилаштва колегијални орган, по чему се она битно разликује од институције омбудсмана у другим европским земљама. Народно правобранилаштво у Аустрији има три члана, од којих један увек председава, а одлуке се по правилу доносе простом већином чланова.

Можемо уочити да једна земља може имати једног или више омбудсмана. Већина европских земаља определила се за систем једног омбудсмана и више заменика, који су по правилу задужени за одређене области, што је утврђено законом или актима о унутрашњој организацији. Ипак, у Шведској, Данској, Литванији, Молдавији, као и у неким другим земљама, постоји више националних омбудсмана, од којих је један по правилу шеф канцеларије. Институција омбудсмана у тим земљама задржава карактер инокосног органа, јер сваки од њих делује самостално у конкретној области и у конкретном случају.

Суштина институције националног омбудсмана јесте у његовом правном статусу. Омбудсман је независно и непристрасно тело парламента. Али, и од тог правила постоје одређени изузеци. Тако је у Француској Државни савет решењем из 1981. године квалификовао институцију Медијатора као административно тело, пошто се омбудсман поставља декретом Министарског савета. У Грчкој, омбудсман је независно административно (управно) тело које бира Министарски савет. Француска и Грчка су истовремено и примери у којима омбудсмана непосредно бира извршна власт. Слична је ситуација и у Великој Британији, где омбудсмана бира Круна „патентним писмом“ на предлог премијера, који мора бити усаглашен са ставом лидера опозиције и посебног одбора Доњег дома британског Парламента. Међутим, омбудсман се у Великој Британији назива Парламентарни комесар и има статус (као што то његов назив и говори) парламентарног тела.

Разлике постоје и када парламент бира омбудсмана. Постоје два случаја: да омбудсман бира парламент без учешћа извршне власти, као што је то нпр. у Шведској, Норвешкој, Шпанији, Молдавији или Пољској, и да омбудсмана бира парламент уз учешће извршне власти – као нпр. у Мађарској или Словенији, где парламент врши избор на предлог председника републике.

¹⁰⁴ Упореди: Дејан Миленковић: Упоредни преглед институције омбудсмана, Стеван Лилић, Дејан Миленковић, Биљана Ковачевић-Вучо Омбудсман – међународни документи, упоредно право, законодавство и пракса, Комитет правника за људска права – YUCOM, Београд, 2002, стр. 42-147

Разлике, затим, постоје и у погледу начина на који се грађани обраћају омбудсману жалбама и притужбама. Правило је да се жалбе, одн. притужбе подносе непосредно омбудсману; међутим, и у томе има изузетака. У Великој Британији, на пример, жалба се подноси посредством посланика Доњег дома парламента, а у Француској посредством посланика или сенатора који претходно процењује да ли притужба захтева интервенцију медијатора.

Разлике између националних институција омбудсмана постоје и у погледу поступка по жалбама односно притужбама, услова за избор и дужине трајања мандата, разлога за престанак и разрешење са функције омбудсмана, начина финансирања, начина именовања заменика итд.

Поред националних омбудсмана, постоје, у зависности од унутрашњег уређења појединих држава, и омбудсмани република, провинција, кантона, покрајина, града, локалне самоуправе, што указује на значај те институције. Тај модел организације омбудсмана карактеристичан је за земље са развијеном децентрализацијом, регионализацијом и локалном самоуправом. Организација омбудсмана по том моделу зависи од земље до земље и у начелу има три подмодела: омбудсман на националном, регионалном и нивоу локалне самоуправе; омбудсман на националном и нивоу локалне самоуправе и омбудсман на регионалном нивоу и нивоу локалне самоуправе (без омбудсмана на националном нивоу).¹⁰⁵

Омбудсман на националном, регионалном и нивоу локалних самоуправа постоји у Аустрији, Великој Британији, Шпанији, Белгији, Холандији и другим земљама. У Аустрији, поред Комисије за људска права, као националног омбудсмана, постоје и регионални омбудсмани за покрајине Тирол и Воралберг. У Белгији постоје омбудсмани за регије Валонија и Фландрија, у Великој Британији постоје омбудсмани за Енглеску, Шкотску, Велс и Северну Ирску, у Холандији сви већи градови имају и институцију омбудсмана, у Француској постоји у Паризу, као главном граду, а у Шпанији, поред националног омбудсмана (*Defensor del Pueblo*) постоје и омбудсмани у једанест региона (Каталонији, Севиљи, Галицији, Канарима, Валенсији, Андалузији и др.). У Бугарској, поред националног омбудсмана, у двадесетак јединица локалне самоуправе уведени су и локални омбудсмани.¹⁰⁶

Треба напоменути и да ради посебне заштите појединих рањивих друштвених група, или ради посебне парламентарне контроле појединих важних институција система, као

¹⁰⁵ Драган Радиновић, „Омбудсман и извршна власт“, *Службени гласник – Савет за државну управу*, Београд, стр. 166; *Ombudsmen, Parliamentary Commissioners, Mediator and persons discharging similar functions in member states of the Council of Europe*, Comparative study, Јуне 30 1997, Strasbourg, Doc H/Ombudsman (97) 1, p.8.

¹⁰⁶ Драган Радиновић, исто; О институцији *Defensor del Pueblo* у Андалузији више података се може пронаћи на веб страници www.defensor-and.es/. О омбудсманима у другим шпанским регионима више података може се наћи на веб страници <http://www.euro-ombudsman.eu.int/links/en/esreg.htm>.

што је војска, у појединим земљама, поред националних омбудсмана, постоје и посебни омбудсмани, као нпр. омбудсман за децу, омбудсман за националне мањине, војни омбудсман и други.

Међутим, такође треба нагласити да је свим институцијама омбудсмана заједничко у свету то што је то орган одн. тело које „нема зубе“. Саме препоруке и мишљења омбудсмана не обавезују орган, одн. тело (као што их обавезује управни акт), што је потенцијално и највећи проблем те институције. Зато и данас његова снага не проистиче из његовог правног, већ пре свега из моралног ауторитета. То не значи да се кроз друге надлежности омбудсмана тај недостатак не може ефикасно избећи; на пример, већ је поменута могућност да омбудсман отвори парламентарну расправу која има циљ да утврди одговорност функционера јавне власти. Али у земљама у којима су демократски стандарди ниски, чини се да се борба омбудсмана за заштиту људских права претвара у борбу против ветрењача. Ипак, упоредноправно искуство и пракса говори да временом омбудсман постаје веродостојна институција, чије препоруке и мишљења добијају на значају и које се најчешће поштују.

3. КРАТАК ПРЕГЛЕД ИНСТИТУЦИЈА НАЦИОНАЛНОГ ОМБУДСМАНА У ПОЈЕДИНИМ ЕВРОПСКИМ ЗЕМЉАМА

У овом кратком прегледу институција националног омбудсмана у европским земљама¹⁰⁷ акценат је стављен на Шведску, као прву земљу која је увела ту институцију. Такође, не улази се посебно у разматрање начина избора, разрешења или престанка мандата омбудсмана, његове финансијске независности или права да покрене кривичне и друге поступке против одговорних функционера јавне власти и јавних службеника, него се пажња посвећује надлежности омбудсмана да по сопственој иницијативи или по притужби (жалби) грађана спроведе независну и непристрасну истрагу, након које органу управе упућује препоруку и мишљење. То је нарочито важно да би се објаснила разлика у снази докумената (препоруке и мишљења) између омбудсмана и неких других независних и самосталних тела, која су слична омбудсману али чији су налази, с обзиром на форму појединачног акта, обавезујући. У томе је (ако се изузме да је поље деловања тих тела знатно уже и сегментирано) и суштинска разлика између њих.

¹⁰⁷ Ово поглавље је скраћена верзија приказа упоредноправног искуства које је на примеру преко 35 не само европских земаља аутор дао у публикацији: Упореди: Дејан Милековић: Упоредни преглед институције омбудсмана, Стеван Лилић, Дејан Миленковић, Биљана Ковачевић-Вучо Омбудсман – међународни документи, упоредно право, законодавство и пракса, Комитет правника за људска права – YUCOM, Београд, 2002, стр. 42-147.

3.1. ШВЕДСКА

Шведска је прва земља која је, још давне 1809. године, увела институцију Парламентарног омбудсмана (*Justitieombudsman*), због чега у овом кратком упоредном прегледу заслужује посебну пажњу. Настанак институције омбудсмана у Шведској нераскидиво је повезан са једном другом институцијом шведског правног система – Канцеларом правде.¹⁰⁸

Наиме, још од 1713. године у Шведској је постојала служба тзв. Краљевог највишег омбудсмана, касније позната као служба Канцелара правде (*Justitiekansle*), чији је задатак био да се за време изгнанства тадашњег краља Шведске, Карла XII, стара о спровођењу закона и статута, као и да надгледа рад јавних службеника. Од тада, па све до данас, Канцелар правде је традиционална институција шведског правног система. Средином XVIII века, под утицајем начела поделе власти, у Шведској је јачала борба против краљевог апсолутизма, те је у периоду између 1766. и 1772. године шведски Парламент (*Риксдаг*) преузео готово сву моћ од шведског краља, између осталог и право постављања Канцелара правде. Краљ Густав III је, међутим, 1772. године успео да поврати своју апсолутну моћ, па и право на постављање Канцелара правде. У побуну која је у Шведској избила 1809. године, збачен је са власти један од највећих шведских краљева – апсолутиста Густав IV Адолф, након чега је, после више година, одржана седница Парламента (*Риксдага*) на којој је одлучено да се усвоји нови Устав. Устав Шведске из 1809. године заснован је на принципима поделе власти између краља и Парламента. Као израз принципа поделе власти, Устав је садржао одредбе по којима је краљ постављао канцелара правде, а Риксдаг парламентарног омбудсмана, тј. *Justitieombudsman*, чији је задатак био да као представник Парламента надзире спровођење законитости од стране свих службеника и судија.¹⁰⁹

Од 1915. године у Шведској су постојала два парламентарна омбудсмана, јер је Риксдаг сматрао да је неопходно раздвојити функције надзора над војним органима од надзора који је вршио *Justitieombudsman*, те је тако настала посебна служба за контролу оружаних снага – војни омбудсман (*Militieombudsman*). Парламентарни и војни омбудсман поново су спојени 1968. године. Парламент је изабрао 3 омбудсмана, сваки са називом *Justitieombudsman*, који су чинили једну јединствену институцију. Због све већег обима посла и примљених притужби, Риксдаг је 1975. године усвојио Упутство парламентарним омбудсманима, које је садржало нова правила организације њихове

¹⁰⁸ Стеван Лилић, Дејан Миленковић, Биљана Ковачевић-Вучо, н. д.

¹⁰⁹ Bengt Wieslander, *The Parliamentary Ombudsman in Sweden*, The Bank of Sweden Tercentenary Foundation, 1994, стр. 11–15; Миодраг Јовичић, *Омбудсман – чувар законитости и права грађана*, Институт за упоредно право, Београд, 1969, стр. 10–11.

службе, као и њихове дужности и овлашћења.¹¹⁰ Та правила су даље мењана и допуњена новим Упутствима за парламентарне омбудсмани од 13. новембра 1986. године, који су и данас на снази.¹¹¹

У Уставу Шведске (*The Instrument of Government*) из 1809. године, у поглављу 12, које носи назив Парламентарна контрола, утврђује се да ће Парламент (Риксдаг) бирати једног или више омбудсмана, чија је основна функција да као парламентарно тело врши надзор над спровођењем закона и других аката.¹¹²

Законом о парламенту (*The Riksdag Act*) предвиђено је да Канцеларију парламентарних омбудсмана чине четири омбудсмана, које бира парламент. Један од њих је шеф Канцеларије. Шеф Канцеларије је административни директор који је одговоран за интерну управу, постављање особља и др. Парламент бира омбудсмани на 4 године. На захтев Комитета за устав, Риксдаг може изгласати неповерење омбудсману, коме у том случају мандат престаје и пре истека мандатног периода. У случају пензионисања, односно напуштања функције омбудсмана у току мандатног периода, Парламент поставља, што је пре могуће, новог омбудсмана на пун мандатни период. У случају дужег одсуства услед болести или других разлога, за омбудсмана Парламент може поставити друго лице, док год такве сметње постоје.¹¹³

Упутства за парламентарне омбудсмани (1986) најпре утврђују које органе и тела надзиру парламентарни омбудсмани, као и који су органи и тела изузети из тог надзора. Надзор парламентарних омбудсмана обухвата: све државне и локалне органе и тела и њихово особље, сва лица која врше јавна овлашћења, као и државне компаније (јавна предузећа) које се не сматрају државним органима и телима (као нпр. компаније које се баве контролом безбедности друмских возила и сл.).

Међутим, омбудсман не надзире Владу, нити посланике и чланове локалног већа. Такође, омбудсман не надзире ни рад Канцелара правде, Одбора гувернера шведске банке и њихових заменика, осим у погледу тога да ли примењују законе из области девизног пословања. Омбудсман не сме ништа предузети ни према подређеним службеницима који немају самостална овлашћења, осим ако за то не постоји посебан основ.¹¹⁴

Омбудсманима у вршењу овлашћења помаже и Секретаријат, који има запослено особље, са директором на челу. Шеф Канцеларије омбудсмана може, ако то новчана

¹¹⁰ Bengt Wieslander, *The Parliamentary Ombudsman in Sweden*, The Bank of Sweden Tercentenary Foundation, 1994, стр. 16–17; Claes Eclund, „Švedski parlamentarni ombudsmani“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu*, br. 3–4, 1990, стр. 8.

¹¹¹ *Act with Instructions for the Parliamentary Ombudsmen*, issued on 13. November 1986

¹¹² *The Instrument of Government*, 1809, Ch. 12, Art. 6

¹¹³ *The Riksdag Act*, Ch. 8, Art. 10.

¹¹⁴ *Act with Instructions for the Parliamentary Ombudsmen*, issued on 13. November 1986, Arts. 1–2, 8.

средства дозволе, запослити и друго особље, нпр. стручњаке из различитих области.¹¹⁵ У свом раду омбудсмани су независни и њихов рад не може бити предмет контроле другог омбудсмана.¹¹⁶

Сва четири омбудсмана имају одвојене области одговорности. Нека најважнија подручја у оквиру ових области су: порески систем, извршење судских одлука, контрола судова и тужилаштва, полиција, затвори, војска, управа и управни суд, друштвено благостање и образовање.¹¹⁷

Омбудсман може покренути поступак по жалби или по сопственој иницијативи. Свако, па чак и странац, може да поднесе жалбу омбудсману. Жалба мора бити у писаној форми и, ако је потребно, особље омбудсмана дужно је помоћи подносиоцу жалбе да је састави, при чему се не наплаћује никаква такса. Жалба мора бити потписана од стране подносиоца, иначе неће бити прихваћена. Ипак, чак и непотписана жалба може послужити омбудсману као подстицај да самоиницијативно започне истрагу. Не постоји никакво апсолутно временско ограничење за подношење жалбе, али је омбудсманима забрањено, осим по посебном основу, да отпочну истрагу ако се случај догодио две године пре подношења жалбе. Такође, не постоји ни правило по коме претходно морају бити исцрпљена сва правна средства пред судовима или управом, али омбудсман у пракси не интервенише док се не оконча поступак пред судом. Омбудсман може интервенисати и у ранијој фази у случајевима када се жалба односи на процедуру.¹¹⁸

Поводом завршеног случаја омбудсман доноси препоруку, која изражава његов став у појединој ствари. Омбудсман је овлашћен и да предузме непосредно кривично гоњење сваког службеника за повреду дужности, као и да га дисциплински гони пред органима надлежним за примену дисциплинских санкција. Кривичном гоњењу омбудсман приступа ако су органи власти – и то углавном државни и локални службеници – извршили кривично дело у вршењу службене дужности. С обзиром на то да је Шведска првог омбудсмана имала још 1809. године, та институција је имала карактер тужилаштва.¹¹⁹

Законом је утврђена обавеза омбудсмана да подноси годишњи извештај парламенту о својим активностима, иницијативама, прикупљеним жалбама и др. Извештај омбудсмана се објављује и доступан је свима.¹²⁰

¹¹⁵ *Act with Instructions for the Parliamentary Ombudsmen*, 1986, Arts. 12–13.

¹¹⁶ *Act with Instructions for the Parliamentary Ombudsmen*, 1986, Art. 2.

¹¹⁷ Claes Eclund, н. д., стр. 11.

¹¹⁸ *Act with Instructions for the Parliamentary Ombudsmen*, 1986, Arts. 17–20; Bengt Wieslander, *The Parliamentary Ombudsman in Sweden*, The Bank of Sweden Tercentenary Foundation, 1994, стр. 50–51.

¹¹⁹ *Act with Instructions for the Parliamentary Ombudsmen*, 1986, Art. 6; Claes Eclund, н. д., стр. 10.

¹²⁰ *Act with Instructions for the Parliamentary Ombudsmen*, 1986, Art. 11.

3.2. ФИНСКА

Друга земља која је у свој правни систем увела институцију омбудсмана била је Финска. Њеним првим Уставом, из 1919. године, предвиђено је и увођење институције омбудсмана, која од тада до данас постоји непрекидно. У Финској постоји само један парламентарни омбудсман, који је надлежан истовремено и за цивилне и за војне ствари. Уставом је утврђено следеће: „Парламент на почетку сваког редовног сазива бира, на мандатни период од четири године, једног истакнутог правника за омбудсмана, на начин предвиђен за избор председавајућег парламента“.¹²¹

Омбудсман, у складу са Упутствима које припрема и усваја Парламент, надзире примену закона од стране судова и других државних органа и државних службеника у вршењу њихових дужности, као и запослене у јавним предузећима и друга лица који обављају одређене јавне функције. У вршењу својих дужности, Парламентарни омбудсман ће надгледати и стање и остваривање основних људских права. Упутства Парламента о раду парламентарног омбудсмана донета су 1920. године, и она су, са каснијим изменама и допунама, и данас на снази.¹²² Према Упутствима, у надлежности омбудсмана је да контролише рад судова и других државних органа, као и запослених у јавним службама и других лица која обављају јавне функције. Парламентарни омбудсман је надлежан да предузме одговарајуће мере ако судија, државни функционер или запослени у јавним службама, односно лица која обављају друге јавне функције, повреду права грађана, прекораче своја овлашћења или занемаре своје обавезе.¹²³ Парламентарни омбудсман има право да присуствује седницама Министарског савета, судова и других органа власти, као и да добија податке из извештаја Министарског савета и министарстава, од судова и од других органа власти.¹²⁴ Парламентарни омбудсман има право да поднесе тужбу против председника или члана Врховног суда или Врховног административног суда. Омбудсман има и право да добије све неопходне информације од органа и тела које надзире.¹²⁵ Ако се писана притужба упућена парламентарном омбудсману односи на недозвољено или противзаконито поступање лица или организација које омбудсман има право да надзире, он ће покренути истрагу. Ако такав субјект не поступи по препорукама омбудсмана, омбудсман ће непосредно гонити јавног службеника за кога сматра да је учинио незаконит, односно неправилан акт или ће наредити изрицање дисциплинске мере против њега.¹²⁶ Парламентарни омбудсман подноси годишњи извештај Парламенту. У извештају ће, кад год је то потребно, указа-

¹²¹ Миодраг Јовичић, *Омбудсман – чувар законитости и права грађана*, Београд, Институт за упоредно право, 1969, стр. 11.

¹²² *The Regulation of the Parliamentary Ombudsman* (10 January 1920/2, with later amendments).

¹²³ *The Regulation of the Parliamentary Ombudsman*, 1920 (with later amendments), Art. 1.

¹²⁴ *The Regulation of the Parliamentary Ombudsman*, 1920 (with later amendments), Art. 2.

¹²⁵ *The Regulation of the Parliamentary Ombudsman*, 1920 (with later amendments), Arts. 5–6.

¹²⁶ *The Regulation of the Parliamentary Ombudsman*, 1920 (with later amendments), Art. 7.

ти Парламенту на нејасне и контрадикторне одредбе закона, нарочито ако услед њих долази до различитих тумачења или правне несигурности, при чему има могућност да подноси предлоге за њихову измену. Парламентарни омбудсман ће, када сматра да је то неопходно, подносити Парламенту и извештаје о појединим случајевима. Он ће и на друге начине пружати информације о свом раду.

3.3. АУСТРИЈА

Институција аустријског омбудсмана је у много чему специфична. То проистиче најпре из чињенице да је омбудсман заправо колегијални, а не инокосни орган, али његове надлежности конвалидирају са класичном институцијом омбудсмана. Аустријски парламент је 1977. године усвојио савезни Закон који се тиче функције и организације народног правобранилаштва (Volksanwaltschaft) за ограничени период (од 1977. до 1983). Овај закон је, затим, 1981. године укључен у Устав Аустрије, те је највећи део надлежности и рада Народног правобранилаштва данас утврђен уставним одредбама.¹²⁷

Тако је данас аустријским уставом утврђено, најпре, да свако може уложити жалбу Народном правобранилаштву (Volksanwaltschaft) услед повреде права од стране савезних органа управе, укључујући и њихове активности које задиру у право приватности, под условом да је право повређено радом тих органа и да су претходно исцрпљена сва правна средства. Такве жалбе мора истражити Народно правобранилаштво. Подносилац жалбе мора бити обавештен о резултатима истраге и мерама које је било неопходно предузети. Народно правобранилаштво може покренути поступак и по службеној дужности (ex officio), ако постоји основана сумња да је дошло до повреде права. Народно правобранилаштво ће поступати по жалбама грађана и о томе ће поднети извештај Парламенту. У оквиру своје надлежности, Народно правобранилаштво је самостално у раду.¹²⁸

Органи управе на националном, регионалном и локалном нивоу дужни су да пруже подршку Народном правобранилаштву (Volksanwaltschaft) у његовом раду и да му омогуће несметано вршење инспекције, преглед докумената и увид у информације.¹²⁹ Народно правобранилаштво може издати препоруку или предузети друге мере према органу управе, у зависности од разлога сваког конкретног случаја. Оно такође може издати препоруку надлежним властима у стварима локалне управе и о учињеној препоруци

¹²⁷ *National Ombudsmen (collection of legislation from 27 countries)*, Commissioner for Civil Rights Protection of Poland, Warsaw, 1998, стр. 7–13.

¹²⁸ *Ustav Austrije sa izmenama iz 1981. godine*, član 148a; Viktor Pickl, „Institucija ombudsmana u Austriji – Volksanwaltschaft“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu*, br. 3–4, 1990, str. 34.

¹²⁹ Устав Аустрије са изменама из 1981. године, члан 148b.

ће обавестити највише савезне органе власти. Народно правобранилаштво подноси извештај о свом раду Савезном парламенту.¹³⁰ Начин на који се жалбе решавају зависи од природе сваког појединог случаја. Често је довољно да Народно правобранилаштво обавести надлежног владиног министра и гувернера покрајине о наведеној повреди права, који, након обављања своје сопствене истраге, издаје упутства како да се узрок отклони. Поводом несавесног и незаконитог рада неког органа Правобранилаштво може издати и препоруку. Орган на који се препорука односи дужан је да поступи у складу са препоруком у року од осам недеља и мора о томе обавестити Правобранилаштво, или му мора доставити писмено обавештење о разлозима услед којих није по њој поступио.¹³¹

3.4. ДАНСКА

Данска је једна од првих земаља која је у свој правни систем увела институцију омбудсмана.¹³² Уставни основ за увођење институције омбудсмана у Данској садржан је у Уставу Данске из 1953. године и гласи: „Парламент (Folketing) бира једно или два лица, која неће бити чланови Парламента, да надзиру рад цивилне и војне администрације.“ На основу те уставне одредбе донет је 1954. године Закон о омбудсману, а први омбудсман је ступио на дужност марта 1955. године.¹³³ Тренутно важећи законски основ је Закон о омбудсману из 1996. године и њиме су регулисани надлежност, поступање и услови избора и разрешења омбудсмана.¹³⁴ У складу са тим уставом, законом је ближе утврђено да се надлежност омбудсмана протеже на све делове јавне управе, али не и на судове. У случају да компаније, институције, удружења и други субјекти потпадају под одредбе Закона о јавној управи, Закона о приступу подацима јавне управе или Закона о заштити података, омбудсман може проширити своју надлежност и на те субјекте. Омбудсман неће узимати у обзир жалбе против органа који доносе одлуке о споровима између приватних лица, чак и ако се то тело може посматрати као део јавне управе.¹³⁵

Омбудсман подноси годишњи извештај данском Парламенту. Извештај мора бити објављен. Ако је у свом извештају омбудсман поменуо министре или органе локалне са-

¹³⁰ Устав Аустрије са изменама из 1981. године, члан 148 с–d.

¹³¹ Viktor Pickl, н. д., стр. 35–36.

¹³² Миодраг Јовичић, н. д., стр. 11.

¹³³ Миодраг Јовичић, исто.

¹³⁴ *National Ombudsmen* (collection of legislation from 27 countries), Commissioner for Civil Rights Protection of Poland, Warsaw, 1998, стр. 41–46; *The ombudsman Act*, no. 473, 1996.

¹³⁵ *The ombudsman Act*, no. 473, 1996, Ch 2, *The jurisdiction of the Ombudsman*, Par. 7.

моуправе или одређени конкретни случај, мора навести и шта је одређени функционар или орган изнео у своју одбрану.¹³⁶

У погледу правила поступка, законом је утврђено да свако може поднети притужбу омбудсману против наведених органа. Притужба се подноси омбудсману у писаној форми, у запечаћеној коверти. Омбудсман може покренути поступак и по сопственој иницијативи (*ex officio*).¹³⁷ У току поступка омбудсман утврђује да ли су одређене појединачне акте донели функционери и органи управе и друга тела која омбудсман контролише, да ли су их донели супротно постојећим правним актима, односно, да ли су ови у вршењу својих дужности починили грешке. Након спроведеног поступка омбудсман може критиковати рад одређеног функционера, органа или тела, издати препоруку или на други погодан начин изнети своје мишљење.¹³⁸ Уколико се у току поступка пред омбудсманом утврди да су органи државне управе и други органи и тела учинили одређене грешке или злоупотребе, омбудсман ће о томе обавестити Комитет за правне послове данског Парламента и одговорног министра или органе локалне власти.¹³⁹

¹³⁶ *The ombudsman Act*, no. 473, 1996, Ch. 3, *The relationship with the Folketing*, Pars. 10–12.

¹³⁷ *ombudsman Act*, no. 473, 1996, Ch. 4, *Lodging a complaint*, Pars. 13–16; Ch. 5, *Initiating own-initiative investigations and inspection*, Pars. 17–18.

¹³⁸ *The ombudsman Act*, no. 473, 1996, Ch. 6, *The case investigation*, Pars. 19–20.

¹³⁹ *The ombudsman Act* no. 473, 1996, Ch. 7, *Assessment and reaction*, Pars. 21–25.

3.5. ФРАНЦУСКА

Француски омбудсман, Медијатор, иако инспирисан шведским омбудсманом, ближи је систему омбудсмана Велике Британије, мада се и од њега разликује.¹⁴⁰ „Институција је поникла услед тежње да се корисницима управе у односу са управом, коју све више осећају као свеобухватну, анонимну, чак и нехуману, обезбеди заштитник приступачнији него суд и који би био слободан и овлашћен да не буде везан само за поштовање права“.¹⁴¹

Медијатор, француски омбудсман, уведен је Законом о Медијатору 1973. године. Закон је претрпео више измена (1976, 1989, 1992), али је и данас још увек на снази.¹⁴² Њиме је утврђено да је Медијатор, као независно тело, надлежан за притужбе грађана у вези са вршењем делатности јавне управе, органа територијалне аутономије, јавних установа и свих организација које врше јавну службу, при успостављању управно-правних односа. У оквиру своје надлежности, омбудсман неће примати било каква упутства ни од једног органа власти.¹⁴³ Медијатора именује декретом, на период од 6 година, Министарски савет, чиме се битно одступа од једног од основних својстава омбудсманске институције – а то је да је она институција парламента. Стога је, да би се обезбедила њена независност и непристрасност, законом утврђено да за време трајања мандата функција медијатора може престати, тј. он може бити разрешен дужности, једино ако није у стању да настави да је обавља.¹⁴⁴

Законом је предвиђено да медијатор покреће поступак на захтев физичког лица (али не и правног). Свако физичко лице које сматра, у оквиру ствари које се на њега односе, да један орган државне управе, орган територијалне аутономије, јавне установе или других организација које врше јавну службу, нису обављали своју делатност у складу са задацима јавне службе, може појединачном притужбом тражити да ствар буде изнета пред Медијатора. У том смислу, одговарајућу притужбу (захтев, рекламацију) подноси члану Парламента, односно посланику или сенатору, с молбом да је овај упути Медијатору. Посланик или сенатор процењује да ли је Медијатор овлашћен за тај предмет, односно да ли рекламација заслужује интервенцију Медијатора. Медијатору могу да се обрате, по сопственој иницијативи, и чланови Парламента. Медијатор такође, може покренути поступак и по сопственој иницијативи.¹⁴⁵

¹⁴⁰ Драгаш Денковић, „Медијатор – Le Mediateur (француски омбудсман)“, *Анали Правног факултета у Београду*, бр. 1–4, 1983, стр. 258.

¹⁴¹ Jean Rivoir, *Droit administratif*, Paris, Dalloz, 1987, стр. 424–425.

¹⁴² Law no. 73–6 of 3rd January 1973, supplemented by Law no. 76–1211 of 24th Decembar 1976 and by Law no. 89–18 of 13th January 1989, and modified by Law no. 92–125 of 6th February 1992.

¹⁴³ Law no. 73–6; 76–1211; 89–18; 92–125, Section. 1; Драган Радиновић, *Омбудсман и извршна власт* [докторска дисертација], Правни факултет у Београду, Београд, 2000, стр. 90–95.

¹⁴⁴ Law no. 73–6; 76–1211; 89–18; 92–125, Sections 2–3; Драгаш Денковић, н. д., стр. 258.

¹⁴⁵ Law no. 73–6; 76–1211; 89–18; 92–125, Section 6.

Одредбама Закона даље је разрађено поступање по притужби (рекламацији), као и овлашћења Медијатора. У вези с отклањањем уочених неправилности Медијатор има две врсте овлашћења: да органу да препоруке чији је циљ регулисање појединачног проблема и да да предлоге одређеном органу како би се побољшало његово функционисање, тј. избегле будуће грешке у раду. Медијатор такође може, ако процени да би строга примена правних прописа довела до неправде, поступајући по представци, поступити на два начина: предложити одговарајућем органу поводом одређене одлуке да предузме све мере за које процењује да су таквог карактера да могу довести до отклањања недостатака, или покренути иницијативу да се изврше одговарајуће измене и допуне закона чија би строга примена доводила до неправди.¹⁴⁶

Декретом из 1986. године, који се односи на представнике Медијатора у департаментима, успостављен је тзв. Одсек делегата. Делегати интервенишу у име Медијатора на локалном нивоу и, ако сматрају да постоји случај који мора да се реши пре него што за то буде касно, они могу саветовати подносиоцу жалбе да се обрати члану Парламента.¹⁴⁷

4. ОМБУДСМАН – ЗАШТИТНИК ПРАВА ГРАЂАНА У СРБИЈИ (ГАРАНЦИЈЕ НЕЗАВИСНОСТИ, ИЗБОР, НАДЛЕЖНОСТИ, ОРГАНИЗАЦИЈА И ПОСТУПАК)

4.1. УСТАВ СРБИЈЕ И ЗАШТИТНИК ГРАЂАНА

Устав из 2006. године је институцију омбудсмана – заштитника грађана подигао на уставни ниво. Уставом каже следеће: „Заштитник грађана је независан државни орган који штити права грађана и контролише рад органа државне управе, органа надлежног за правну заштиту имовинских права и интереса Републике Србије, као и других органа и организација, предузећа и установа којима су поверена јавна овлашћења. Заштитник грађана није овлашћен да контролише рад Народне скупштине, председника Републике, Владе, Уставног суда, судова и јавних тужилаштава. Заштитника грађана бира и разрешава Народна скупштина у складу са Уставом и законом. Заштитник грађана за свој рад одговара Народној скупштини. Заштитник грађана ужива имунитет као народни посланик. О имунитету заштитника грађана одлучује Народна скупштина. О заштитнику грађана се доноси закон“. Тако је омбудсман, односно Заштитник грађана, напоскон постао уставна категорија и у Републици Србији.¹⁴⁸

¹⁴⁶ Law no. 73–6; 76–1211; 89–18; 92–125, Section 9; Драган Радиновић, н. д., стр. 92.

¹⁴⁷ Драган Радиновић, н. д., стр. 95.

¹⁴⁸ Устав Републике Србије, Службени гласник РС, 98/2006, Пети део, Уређење власти, чл. 138, Заштитник грађана.

4.2. ОСНОВНЕ ОДЛИКЕ ЗАКОНА О ЗАШТИТНИКУ ГРАЂАНА

Законом о Заштитнику грађана најпре су утврђени основни појмови и гаранције независности. Заштитник грађана у Србији је независан државни орган који штити права грађана и контролише рад органа државне управе, органа надлежног за правну заштиту имовинских права и интереса Републике Србије, као и других органа и организација, предузећа и установа којима су поверена јавна овлашћења (у даљем тексту: органи управе). Заштитник грађана се стара о заштити и унапређењу људских и мањинских слобода и права, али појам грађанина у смислу овог закона не обухвата само свако физичко лице (укључујући и домаће и стране држављане) већ и свако домаће и страноправно лице о чијим правима одлучују органи државне управе. Заштитник грађана је независан и самосталан у обављању послова утврђених овим законом и нико нема право да утиче на његов рад и поступање. У обављању послова из своје надлежности, Заштитник грађана поступа у оквиру Устава, закона и других прописа и општих аката, као и ратификованих међународних уговора и општеприхваћених правила међународног права. Заштитник грађана за свој рад одговара Народној скупштини (у даљем тексту: Скупштина). Седиште Заштитника грађана је у Београду, али Заштитник може образovati канцеларију и ван свог седишта.¹⁴⁹

Детаљно су регулисани и избор и престанак функције Заштитника грађана. У складу са Уставом и Уставним законом,¹⁵⁰ Заштитника грађана бира Скупштина квалификованом већином, тј. већином гласова свих народних посланика, на предлог одбора Народне скупштине надлежног за уставна питања. Кандидата за Заштитника грађана одбору има право да предложи свака посланичка група у Скупштини. Предлог за избор Заштитника грађана утврђује се већином гласова од укупног броја чланова одбора. Заштитник грађана се бира на време од пет година и исто лице може бити на ову функцију бирано највише два пута узастопно. За Заштитника грађана може бити изабран држављанин Републике Србије који испуњава следеће услове: да је дипломирани правник, да има најмање десет година искуства на правним пословима који су од значаја за обављање послова из надлежности Заштитника грађана, да има високе моралне и стручне квалитете и запажено искуство у заштити права грађана. Први од наведених услова, међутим, може бити споран. У светској пракси се показало да омбудсман не мора бити искључиво дипломирани правник, већ да то могу бити и новинари, социолози, као и представници других, пре свега друштвених професија.¹⁵¹

¹⁴⁹ Закон о заштитнику грађана, Службени гласник РС, бр. 79/05, 54/07, 1–3.

¹⁵⁰ Устав Републике Србије, Службени гласник РС, 98/2006, Уставни закон за спровођење Устава Србије, Службени гласник РС, 98/2006.

¹⁵¹ Закон о заштитнику грађана, Службени гласник РС, бр. 79/05, 54/07, 4–5.

Да би се избегла „инфлација“ посебних омбудсмана, који би штитили само посебне категорије грађана, тј. тзв. рањиве друштвене групе, Законом је предвиђено да Заштитник грађана има четири заменика, који му помажу да обавља послове утврђене овим законом, у оквиру овлашћења која им он пренесе, при чему Заштитник грађана посебно води рачуна о томе да се обезбеди одређена специјализација за обављање послова из надлежности Заштитника грађана, пре свега у погледу заштите права лица лишених слободе, равноправности полова, права детета, права припадника националних мањина и права особа са инвалидитетом. Заменике Заштитника грађана бира Скупштина, већином гласова свих народних посланика, на предлог Заштитника грађана. И ово законско решење је добро, јер се на тај начин Заштитнику даје могућност да сам одабере „тим“ који ће на најефикаснији начин штитити људска права. Заменици Заштитника грађана бирају се на време од пет година и исто лице може највише два пута узастопно бити бирано на ову функцију. Да би били изабрани, заменици морају да испуњавају и посебне услове, који су слични онима који се захтевају за Заштитника грађана. Заштитник грађана и његови заменици пре ступања на дужност полажу заклетву пред Скупштином, односно пред председником Скупштине (заменици). Сматра се да је Заштитник грађана, односно заменик Заштитника грађана ступио на дужност моментом полагања заклетве. Са функцијом Заштитника грађана, односно заменика Заштитника грађана неспојиво је обављање друге јавне функције или професионалне делатности, као и обављање друге дужности или посла који би могао утицати на њихову самосталност и независност. Заштитник грађана и заменик Заштитника грађана не могу бити чланови политичких странака. Међутим, Закон је оставио доста могућности за злоупотребу претходног става у политичке сврхе, јер она важи само од тренутка ступања заштитника грађана на функцију, што отвара доста простора за манипулацију, јер у тренутку када Одбор предлаже кандидата, кандидат за Заштитника грађана још увек може бити члан политичке организације, чиме је избор остао условљен политичком вољом владајуће политичке елите. Заштитник грађана и његови заменици уживају имунитет као народни посланици. У овом делу још једна правна норма захтева посебну пажњу. Наиме, законом је предвиђено да „Заштитник грађана и заменик Заштитника грађана не могу давати изјаве политичке природе.“ Међутим, као „изјаве политичке природе“ могу се тумачити и изјаве Заштитника грађана које се односе на рад појединог функционера јавне власти у контексту људских права, или изјаве које би се односиле на питање статуса Косова, а које могу бити у вези са стањем људских права на тој територији. Како би и ове изјаве могле бити процењене као политичке, оне би могле да буду и разлог за престанак мандата Заштитника, односно његовог заменика разрешењем услед несавесног обављања функције, чиме се, хипотетички, надлежности Заштитника грађана знатно ограничавају.¹⁵²

¹⁵² Закон о заштитнику грађана, Службени гласник РС, бр. 79/05, 54/07, чл. 6–16.

Надлежности Заштитника грађана су бројне и слојевите, и могу се поделити на неколико група.

Прву групу надлежности чине опште надлежности, које су, слично као у Пољској, усмерене у два правца: према грађанима и према надлежним државним органима. Заштитник грађана је овлашћен да контролише поштовање права грађана, утврђује повреде учињене актима, радњама или нечињењем органа управе, ако се ради о повреди републичких закона, других прописа и општих аката. С друге стране, Заштитник грађана је овлашћен да контролише законитост и правилност рада органа управе. Међутим, Заштитник грађана није овлашћен да контролише рад Народне скупштине, председника Републике, Владе, Уставног суда, судова и јавних тужилаштава, односно правосудне, скупштинске и друге управе, што јесте једно од ограничења овог закона.¹⁵³

Друга група надлежности у начелу се односи на могућност Заштитника грађана да непосредно и активно учествује у изградњи целовитог и непротивречног правног система који се односи на људска права. У оквиру ове групе надлежности, Заштитник грађана најпре има право да предлаже законе из своје надлежности, овлашћен је да Влади, односно Скупштини, поднесе иницијативу за измену или допуну закона и других прописа и општих аката, ако сматра да до повреде права грађана долази због недостатака у прописима, као и да иницира доношење нових закона, других прописа и општих аката, када сматра да је то важно за остваривање и заштиту права грађана, при чему су Влада, односно надлежни одбор Скупштине дужни да их разматрају. Заштитник је такође овлашћен да у поступку припреме прописа даје мишљења Влади и Скупштини о предлозима закона и других прописа, ако се њима уређују питања која су важна за заштиту права грађана. Заштитник је овлашћен и да покрене поступак пред Уставним судом за оцену уставности и законитости закона, других прописа и општих аката.¹⁵⁴

Трећу групу овлашћења чине овлашћења Заштитника грађана према функционерима органа јавне власти и запосленима у органу управе. У оквиру те надлежности, Заштитник грађана је овлашћен да јавно препоручи разрешење функционера који је одговоран за повреду права грађана, односно да иницира покретање дисциплинског поступка против запосленог у органу управе који је непосредно одговоран за учињену повреду, и то ако из поновљеног понашања функционера или запосленог произлази намера да одбијају сарадњу са Заштитником грађана, или ако се утврди да је учињеном повредом грађанину причињена материјална или друга штета већих размера. У случају када утврди да у радњама функционера или запосленог у органу управе има елемената кривичног или другог кажњивог дела, Заштитник грађана је овлашћен да надлежном ор-

¹⁵³ Закон о заштитнику грађана, Службени гласник РС, бр. 79/05, 54/07, чл. 17.

¹⁵⁴ Закон о заштитнику грађана, Службени гласник РС, бр. 79/05, 54/07, чл. 18–19.

гану поднесе захтев, односно пријаву за покретање кривичног, прекршајног или другог одговарајућег поступка.¹⁵⁵

Четврта група надлежности Заштитника грађана проистиче из обавезе органа управе да са њим сарађују. У оквиру те групе надлежности, Заштитник има право да приступи просторијама органа управе, као и да захтева од органа управе да му стави на располагање све податке којима располаже а од значаја су за поступак који води, без обзира на степен њихове тајности, осим када је то у супротности са законом. Такође, он може да обави разговор са сваким запосленим у органу управе када је то важно за поступак који води. Посебна надлежност коју такође можемо да сврстамо у ову групу јесте да Заштитник грађана има несметан приступ заводима за извршење санкција и другим местима на којима се налазе лица која су лишена слободе, као и право да са тим лицима разговара насамо.¹⁵⁶

Пета група надлежности везана је за вођење независне и непристрасне истраге, односно поступака за утврђивање могуће повреде људских права. Ту надлежност посебно ћемо обрадити кроз одредбе поступка. Битно је на овом месту напоменути да, на основу надлежности спровођења поступка по притужбама грађана или сопственој иницијативи, Заштитник има, између осталог, право да се обрати јавности, Скупштини и Влади, а може и да, услед непоступања по препоруци, препоручи утврђивање одговорности функционера који руководи органом управе.¹⁵⁷

Такође треба напоменути да су највиши државни органи, тј. председник Републике, председник и чланови Владе, председник Скупштине, председник Уставног суда и функционери у органима управе дужни да Заштитника грађана, на његов захтев, приме најкасније у року од 15 дана од дана када је овај затражио пријем.¹⁵⁸

Заштитник грађана покреће поступак по притужби грађана или по сопственој иницијативи. Осим права на покретање и вођење поступка, Заштитник грађана има право да пружањем добрих услуга, посредовањем и давањем савета и мишљења о питањима из своје надлежности делује превентивно, да би се унапредили рад органа управе и заштита људских слобода и права. Свако физичко или правно, домаће или страно лице које сматра да су му чином, радњом или нечињењем органа управе повређена права, може да поднесе притужбу Заштитнику грађана. Ако се ради о повреди права детета, притужбу у име малолетног лица може поднети његов родитељ, односно законски заступник, а ако се ради о повреди права правног лица, притужбу може поднети лице овлашћено за његово заступање. Пре подношења притужбе подносилац је дужан да

¹⁵⁵ Закон о заштитнику грађана, Службени гласник РС, бр. 79/05, 54/07, чл. 20.

¹⁵⁶ Закон о заштитнику грађана, Службени гласник РС, бр. 79/05, 54/07, чл. 21.

¹⁵⁷ Закон о заштитнику грађана, Службени гласник РС, бр. 79/05, 54/07, чл. 24–32.

¹⁵⁸ Закон о заштитнику грађана, Службени гласник РС, бр. 79/05, 54/07, чл. 23.

покуша да заштити своја права у одговарајућем правном поступку. Заштитник грађана ће упутити подносиоца притужбе на покретање одговарајућег правног поступка, ако је такав поступак предвиђен, а неће покретати поступак док не буду исцрпљена сва правна средства. Ова законска одредба, иако донекле непрецизна, ипак казује да се притужба подноси када су исцрпљена правна средства у једном поступку (нпр. општем управном поступку), а да могућност вођења другог поступка пред нпр. судском инстанцом (нпр. управног спора против коначног решења) не спречава субјекта права да поднесе и притужбу Заштитнику грађана. Заштитник грађана може у изузетним случајевима покренути поступак и пре него што су исцрпљена сва правна средства, ако би подносиоцу притужбе била нанета ненадокнадива штета или ако се притужба односи на повреду принципа добре управе, посебно некоректан однос органа управе према подносиоцу притужбе, неблаговремен рад или друга кршења правила моралног понашања запослених у органима управе. Притужба неће бити разматрана ако је анонимна, али и од овог правила може постојати изузетак. Иако Заштитник грађана неће поступати по анонимним притужбама, ако сматра да у анонимној притужби има основа за његово поступање, он може покренути поступак по сопственој иницијативи.¹⁵⁹

Притужба се подноси у писаној форми или усмено на записник, и на подношење притужбе се не плаћа никаква такса нити друга накнада. Притужба се може поднети најкасније у року од једне године од извршене повреде права грађана, односно од последњег поступања, одн. непоступања органа управе у вези са учињеном повредом права грађана. У притужби се наводи следеће: назив органа на чији се рад притужба односи, опис повреде права, чињенице и докази који поткрепљују притужбу, подаци о томе која су правна средства искоришћена и подаци о подносиоцу притужбе. Лица лишена слободe имају право да притужбу поднесу у запечаћеној коверти. Заштитник грађана је дужан да поступи по свакој притужби, осим ако предмет на који се односи притужба не спада у надлежност Заштитника грађана, ако је притужба поднета након истека рока за подношење, ако је поднета пре употребе свих расположивих правних средстава, ако је притужба анонимна, ако не садржи потребне податке за поступање, а подносилац недостатак не отклони ни у накнадном року одређеном за допуну притужбе, нити се обрати служби Заштитника грађана за стручну помоћ у отклањању недостатка. Када због неког од ових разлога нема основа за поступање Заштитника грађана, Заштитник грађана ће одбацити притужбу, о чему је дужан да обавести подносиоца, уз навођење разлога за одбацивање.¹⁶⁰

¹⁵⁹ Закон о заштитнику грађана, Службени гласник РС, бр. 79/05, 54/07, чл. 24–25.

¹⁶⁰ Закон о заштитнику грађана, Службени гласник РС, бр. 79/05, 54/07, чл. 26–29.

О покретању и завршетку поступка Заштитник грађана обавештава подносиоца притужбе, као и орган управе против којег је поднета притужба. Орган управе је обавезан да одговори на све захтеве Заштитника грађана, као и да му достави све тражене информације и списе у року који он одреди, а који не може бити краћи од 15, нити дужи од 60 дана. Заштитник грађана може, у нарочито оправданим случајевима, да органу управе не открије идентитет подносиоца притужбе. Ако орган против којег је поднета притужба сам отклони недостатке, Заштитник грађана ће о томе обавестити подносиоца притужбе и оставити му рок од 15 дана да се изјасни да ли је таквим поступком задовољан. Ако подносилац притужбе одговори да је задовољан начином на који је отклоњен недостатак, као и ако подносилац притужбе уопште не одговори у остављеном року, Заштитник грађана ће обуставити поступак.¹⁶¹

Пошто се утврде све релевантне чињенице и околности, Заштитник грађана може обавестити подносиоца притужбе да је притужба неоснована, или може утврдити да су у раду органа управе постојали недостаци. Ако нађе да су у раду органа управе постојали недостаци, Заштитник грађана ће упутити препоруку органу у вези с тим како би уочени недостатак требало отклонити. Орган управе је дужан да, најкасније у року од 60 дана од дана добијања препоруке, обавести Заштитника грађана о томе да ли је поступио по препоруци и отклонио недостатак, односно да га обавести о разлозима због којих није поступио по препоруци. Изузетно, ако постоји опасност да ће, ако се недостатак не отклони, права подносиоца притужбе бити трајно и у значајном обиму оштећена, Заштитник грађана у својој препоруци органу управе може утврдити и краћи рок за отклањање недостатка, с тим што тај рок не може бити краћи од 15 дана. Ако орган управе не поступи по препоруци, Заштитник грађана може о томе да обавести јавност, Скупштину и Владу, а може и да препоручи да се утврди одговорност функционера који руководи органом управе.¹⁶²

Заштитник грађана може поступити и по сопственој иницијативи када на основу сопственог сазнања или сазнања добијених из других извора, укључујући изузетно и анонимне притужбе, оцени да су чином, радњом или нечињењем органа управе повређене људске слободе или права.¹⁶³ Заштитник грађана подноси Скупштини редован годишњи извештај, у коме се наводе подаци о активностима у претходној години, подаци о уоченим недостацима у раду органа управе, као и предлози за побољшање положаја грађана у односу на органе управе. Извештај о раду се подноси најкасније до 15. марта наредне године и објављује се у Службеном гласнику Републике Србије и на интернет страници Заштитника грађана, а доставља се и средствима јавног информисања.

¹⁶¹ Закон о заштитнику грађана, Службени гласник РС, бр. 79/05, 54/07, чл. 30.

¹⁶² Закон о заштитнику грађана, Службени гласник РС, бр. 79/05, 54/07, чл. 31.

¹⁶³ Закон о заштитнику грађана, Службени гласник РС, бр. 79/05, 54/07, чл. 32.

У току године Заштитник грађана може да подноси и посебне извештаје, ако за тим постоји потреба.¹⁶⁴

За вршење стручних и административних послова образује се стручна служба Заштитника грађана. Радом стручне службе руководи генерални секретар, који мора имати завршен правни факултет и најмање пет година радног искуства, и који мора испуњавати услове за рад у органима државне управе. Заштитник грађана доноси општи акт о организацији и систематизацији послова стручне службе, на који сагласност даје Народна скупштина. Заштитник грађана доноси одлуку о пријему у радни однос запослених у стручној служби. Средства за рад Заштитника грађана обезбеђују се у буџету Републике. Заштитник грађана сачињава предлог средстава за наредну годину и доставља га Влади да га она укључи у предлог буџета Републике, што је једно од добрих решења овог закона.¹⁶⁵

5. СЛИЧНОСТИ И РАЗЛИКЕ ИЗМЕЂУ ЗАШТИТНИКА ГРАЂАНА И ПОВЕРЕНИКА ЗА ИНФОРМАЦИЈЕ ОД ЈАВНОГ ЗНАЧАЈА И ЊИХОВИ МЕЂУСОБНИ ОДНОСИ У СРБИЈИ

Осим Заштитника грађана, у Србији постоји и Повереник за слободан приступ информацијама, који је установљен законом из 2004. године. Надлежности Повереника за приступ информацијама проширене су и на област заштите података о личности, доношењем Закона о заштити података о личности крајем 2008. године. Од доношења тог закона, тај орган носи назив Повереник за приступ информацијама од јавног значаја и заштиту података о личности. Између Заштитника грађана и Повереника постоје одређене сличности, али и битне разлике, које се нарочито тичу положаја и избора, статуса, престанка функције, надлежности, поступка и односа према Народној скупштини.¹⁶⁶

¹⁶⁴ Закон о заштитнику грађана, Службени гласник РС, бр. 79/05, 54/07, чл. 33.

¹⁶⁵ Закон о заштитнику грађана, Службени гласник РС, бр. 79/05, 54/07, чл 36–37.

¹⁶⁶ Напомена: У овом делу анализирани су надлежности и положај Повереника само за област слободе приступа информацијама, уређену Законом о слободном приступу информацијама од јавног значаја.

5.1. ПОЛОЖАЈ И ИЗБОР

Оба органа, сходно законима којима су основани и којима је детаљно регулисан њихов рад, јесу инокосни органи, који су независни и самостални у вршењу својих надлежности. Такође, оба органа бира Народна скупштина Републике Србије, већином гласова свих народних посланика. Док кандидата за заштитника грађана предлаже Одбор Народне скупштине за уставна питања, кандидата за повереника предлаже Одбор Народне скупштине надлежан за информисање. Мандат заштитника грађана траје 5 година и иста особа може да обавља ту функцију највише два пута узастопно (међутим, остаје питање да ли омбудсман може бити изабран и трећи пут ако то није узастопно), за разлику од повереника, чији мандат траје 7 година, при чему иста особа може да обавља ту функцију највише два пута. Услови које мора да испуњава кандидат за функцију заштитника грађана и повереника за информације у извесној мери су слични, али између њих постоје и важне разлике.¹⁶⁷

ПОЛОЖАЈ И ИЗБОР	
ЗАШТИТНИК ГРАЂАНА	ПОВЕРЕНИК ЗА ИНФОРМАЦИЈЕ
Независан и самосталан орган	Независан и самосталан орган
Кандидата предлаже Одбор НС за уставна питања	Кандидата предлаже Одбор НС за информисање
Бира га Народна скупштина већином гласова укупног броја посланика	Бира га Народна скупштина већином гласова укупног броја посланика
Трајање мандата: 5 година	Трајање мандата: 7 година
Услови: (1) има завршен правни факултет; (2) има десет година искуства на правним пословима који су од значаја за обављање послова из надлежности Заштитника; (3) има високе моралне и стручне квалитете; (4) има запажено искуство у заштити људских права.	Услови: (1) испуњава услове за рад у државним органима; (2) има завршен правни факултет; (3) има најмање десет година радног искуства; (4) има признати углед и стручност у области заштите и унапређења људских права.

Табела 1. Паралелни преглед положаја Повереника и Заштитника грађана

¹⁶⁷ Закон о заштитнику грађана, Службени гласник РС, бр. 79/05, 54/07, чл. 1–2, 4–6; Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја, Службени гласник РС, бр. 120/04, 54/07 чл. 1, ст. 2, чл. 30.

5.2. СТАТУС И ФИНАНСИРАЊЕ

Повереник не може бити лице које обавља функцију или је запослено у другом државном органу или политичкој странци. Са функцијом заштитника грађана неспојиво је обављање друге јавне функције или професионалне делатности, као и обављање друге дужности или посла који би могао утицати на њихову самосталност и независност, нити заштитник грађана може бити члан политичке странке. Даном ступања на дужност заштитнику грађана морају престати све јавне, професионалне и друге функције, односно дужности или послови које је до тада обављао, као и чланство у политичким организацијама. Нико нема право да утиче на рад и поступање заштитника грађана, али заштитник грађана не сме да даје изјаве политичке природе. заштитник грађана ужива имунитет као и народни посланици. С друге стране, повереник у свом раду неће тражити нити примати налоге и упутства од државних органа и других лица, нити може бити позван на одговорност за мишљење које је изнео или предлог који је дао у вршењу своје надлежности, а у поступку покренутим због кривичног дела учињеног у вршењу своје надлежности не може бити притворен без одобрења Народне скупштине. У сегменту његовог рада, статус повереника је боље одређен него статус заштитника грађана.

У сегменту финансирања, који такође може битно да утиче на статус та два органа, финансијска средства за рад Повереника и његове стручне службе обезбеђују се у буџету Републике Србије (без прецизирања да ли се то чини на предлог повереника или надлежног одбора Народне скупштине, или неког другог државног органа). Исто важи и за заштитника грађана, с тим што предлог средстава за наредну годину сачињава сам заштитник, и доставља га Влади да га ова укључи у предлог буџета, што је боље решење од оног које се односи на Повереника.¹⁶⁸

¹⁶⁸ Закон о Заштитнику грађана, Службени гласник РС, бр. 79/05, 54/07, чл. 9–10а, 37; Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја, Службени гласник РС, бр. 120/04, 54/07, чл. 32, 34, ст. 4.

СТАТУС	
ЗАШТИТНИК ГРАЂАНА	ПОВЕРЕНИК ЗА ИНФОРМАЦИЈЕ
<p>Функција је неспојива са:</p> <p>(1) обављањем друге јавне функције или професионалне делатности;</p> <p>(2) обављањем друге дужности или посла који би могао утицати на његову самосталност и независност;</p> <p>(3) чланством у политичкој странци.</p>	<p>Функција је неспојива са:</p> <p>(1) обављањем друге функције или запослењем у другом државном органу;</p> <p>(2) обављањем функције или запослењем у политичкој странци.</p>
<p>Нико нема право да утиче на рад и поступање Заштитника грађана, али Заштитник грађана не сме да даје изјаве политичке природе.</p>	<p>Повереник у свом раду неће тражити нити примати налоге и упутства од државних органа и других лица, нити може бити позван на одговорност за мишљење које је изнео или предлог који је дао у вршењу своје надлежности.</p>
<p>Ужива имунитет као и народни посланици.</p>	<p>У поступку покренутим због кривичног дела учињеног у вршењу своје надлежности не може бити притворен без одобрења Народне скупштине.</p>
<p>Финансирање се обезбеђује у буџету РС, а предлог средстава сачињава Заштитник и подноси га Влади.</p>	<p>Финансијска средства за рад Повереника обезбеђују се у буџету Републике Србије (без прецизирања да ли се то чини на предлог Повереника, надлежног одбора НС или неког другог државног органа).</p>
<p>Има стручну службу. Акт о уређењу службе доноси Заштитник, а Народна скупштина даје сагласност.</p>	<p>Има стручну службу. Акт о уређењу службе доноси Повереник, а Народна скупштина даје сагласност.</p>

Табела 2. Паралелни преглед статуса Повереника и Заштитника грађана

5.3. ПРЕСТАНАК ФУНКЦИЈЕ

Функција заштитника грађана престаје: истеком мандата (ако не буде поново изабран), смрћу, оставком, губитком држављанства, испуњењем услова за пензију, наступањем трајне физичке или менталне неспособности за обављање функције и разрешењем. Разлози за престанак функције повереника су ужи: нестручно и несавесно обављање функције, обављање друге јавне функције или професионалне делатности, или осуда за кривично дело које га чини неподобним за обављање функције. Међутим, те разлике постају занимљиве кад су у питању разлози за разрешење. Упоредном анализом ових одредаба два закона, постаје јасно да српски правни систем није усклађен, те се често предлози различитих министарстава нормативно битно разликују, па и противрече један другоме, што „иде на душу“ Секретаријату Владе Републике Србије за законодавство.

ПРЕСТАНАК ФУНКЦИЈЕ И РАЗРЕШЕЊЕ	
ЗАШТИТНИК ГРАЂАНА	ПОВЕРЕНИК ЗА ИНФОРМАЦИЈЕ
<p>Функција престаје:</p> <ol style="list-style-type: none"> (1) истеком мандата, ако не буде поново изабран; (2) смрћу; (3) оставком; (4) губитком држављанства; (5) испуњењем услова за пензију; (6) наступањем трајне физичке или менталне неспособности, на основу документације релевантне медицинске установе; (7) разрешењем. 	<p>Функција престаје:</p> <ol style="list-style-type: none"> (1) истеком мандата; (2) на лични захтев; (3) када наврши 65 година живота; (4) разрешењем.
<p>Разлози за разрешење:</p> <ol style="list-style-type: none"> (1) нестручно и несавесно обављање функције; (2) обављање друге јавне функције, професионалне делатности или посла који би могао утицати на његову самосталност; (3) ако поступа супротно закону којим се уређује спречавање сукоба интереса; (4) ако је осуђен за кривично дело које га чини неподобним за обављање функције. 	<p>Разлози за разрешење:</p> <ol style="list-style-type: none"> (1) ако је осуђен на казну затвора за кривично дело; (2) губитак радне способности; (3) обављање функције или запослење у другом државном органу или политичкој странци; (4) губитак држављанства; (5) нестручно и несавесно обављање посла.
<p>Поступак разрешења покреће се на захтев најмање 1/3 народних посланика или већине чланова Одбора НС за уставна питања.</p>	<p>Поступак разрешења покреће најмање 1/3 народних посланика. Одбор за информисање обавештава Народну скупштину да ли ти разлози постоје или не.</p>

Табела 3. Паралелни преглед престанка функције и разрешења повереника и заштитника грађана

Нејасно је зашто оно што у једном закону представља разлог за престанак мандата, у другом представља разлоге за разрешење и обрнуто. Слично се може констатовати и за покретање поступка разрешења. Поступак разрешења заштитника грађана покреће се на захтев најмање 1/3 народних посланика, односно већине чланова Одбора за уставна питања, а повереника на захтев најмање 1/3 народних посланика, при чему Одбор за информисање обавештава Народну скупштину да ли ти разлози постоје или не.¹⁶⁹

5.4. НАДЛЕЖНОСТ

Највећа разлика између ова два органа јесте у њиховој надлежности. Надлежност Заштитника грађана јесте да штити сва права грађана и контролише рад органа државне управе, органа надлежног за правну заштиту имовинских права и интереса Републике Србије, као и других органа и организација, предузећа и установа којима је поверено вршење јавних овлашћења (органи управе), и да се стара о заштити и унапређењу људских и мањинских слобода и права. Надлежност Повереника за информације ограничена је на „контролу“ и унапређивање права на слободан приступ информацијама. Та „контрола“ у остваривању права на слободан приступ информацијама обухвата органе јавне власти, под којима се подразумевају државни органи, органи територијалне аутономије, орган локалне самоуправе, организација којој је поверено вршење јавних овлашћења, као и правно лице које оснива или финансира, у целини или претежно, државни орган.

Суштински, реч је о два различита облика контроле. Док Заштитник грађана врши „контролу“ органа управе као спољни, посебан облик надзора, то није случај са Повереником, који првенствено врши другостепени, односно унутрашњи административни надзор над остваривањем права на слободан приступ информацијама од стране органа јавне власти.

Унутрашња административна контрола је правна контрола виших органа управе (у ширем смислу органа јавне власти) над нижим, тј. претпостављених над потчињеним, на основу хијерархијских овлашћења. Она се манифестује као инстанциона контрола (контрола по жалби у управном поступку) и службени надзор (контрола по службеној дужности).¹⁷⁰ Повереник се појављује као претпостављени и хијерархијски виши орган

¹⁶⁹ Закон о заштитнику грађана, Службени гласник РС, бр. 79/05, 54/07, чл. 11 – 12; Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја, Службени гласник РС, бр. 120/04, 54/07, чл. 31.

¹⁷⁰ Стеван Лилић, Предраг Димитријевић, Милан Марковић, Управно право, Београд, Савремена администрација, 2004, стр. 396–397.

у области слободe приступа информацијама у односу на све друге органе јавне власти, осим оних који, сходно Закону о слободном приступу информацијама, не подлежу таквој контроли. Међутим, контроверза тек следи, јер се та надлежност Повереника не може подвести под „класичну“ унутрашњу административну контролу. Повереник је независно и самостално тело, а не „обичан“ орган управе. Ако се пође од те чињенице, онда је и овај облик контроле спољни облик контроле, јер га врши орган који, у организационом смислу, није орган управе. Зато израз „унутрашња административна контрола“ треба сагледати у функционалном смислу (према врсти надлежности), а не у организационом (према врсти органа).

Надлежности оба органа, како у погледу „спољне“ тако и у погледу „унутрашње“ административне контроле, не обухватају све органе. Заштитник грађана није овлашћен да контролише рад Народне скупштине, председника Републике, Владе, Уставног суда, судова и јавних тужилаштава. Жалба против решења којим је одбијен приступ информацијама, а које доносе Народна скупштина, председник Републике, Влада Републике Србије, Врховни суд Србије, Уставни суд и Републички јавни тужилац, не може се изјавити Поверенику за информације, већ се против таквог решења може покренути управни спор.

НАДЛЕЖНОСТИ	
ЗАШТИТНИК ГРАЂАНА	ПОВЕРЕНИК ЗА ИНФОРМАЦИЈЕ
<p>Општа надлежност: спољна независна контрола органа управе и поштовање и заштита људских права.</p>	<p>Општа надлежност: унутрашња другостепена „контрола“ у остваривању права на слободан приступ информацијама од стране органа јавне власти.</p>
<p>Изузети из контроле Заштитника:</p> <ol style="list-style-type: none"> (1) Народна скупштина; (2) председник Републике; (3) Влада Републике Србије; (4) Уставни суд; (5) судови и јавна тужилаштва. 	<p>Изузети из контроле Повереника:</p> <ol style="list-style-type: none"> (1) Народна скупштина; (2) председник Републике; (3) Влада Републике Србије; (4) Врховни суд Србије; (5) Уставни суд; (6) Републички јавни тужилац. <p>Постоји могућност судске контроле акта тих органа у управном спору.</p>
<p>Посебне надлежности:</p> <ol style="list-style-type: none"> (1) спроводи независну истрагу (поступак) и доноси препоруку у вези с отклањањем недостатака и препоруку за разрешење функционера органа; (2) предлаже Народној скупштини законе из своје надлежности; (3) подноси иницијативу Скупштини, односно Влади за измену и допуну закона и других прописа; (4) даје Народној скупштини мишљење о одређеним предлозима закона; (5) покреће поступак пред Уставним судом за оцењивање уставности и законитости; (6) поднеси захтев, односно пријаву за покретање кривичног, прекршајног или другог одговарајућег поступка; (7) јавно препоручује смену функционера јавне власти који је одговоран за кршење људских права и покреће дисциплински поступак. 	<p>Посебне надлежности:</p> <ol style="list-style-type: none"> (1) доноси коначно обавезујуће решење у поступку по жалби; (2) даје иницијативу за доношење или измену прописа да би се спровела или унапредила права на приступ информацијама; (3) предлаже органима власти да предузму мере за унапређење свог рада; (4) предузима мере потребне за обуку запослених; (5) обавештава јавност о садржини овог закона; (6) покреће поступак пред Уставним судом за оцену уставности и законитости.

Табела 4. Упоредни преглед надлежности Повереника и Заштитника грађана

Заштитнику грађана, видели смо већ, стоје на располагању и друге надлежности, нпр. да у оквиру поступка доноси препоруке, предлаже Народној скупштини законе из своје надлежности, подноси Скупштини, односно Влади иницијативу за измену и допуну закона и других прописа, даје Народној скупштини мишљење о одређеним предлозима закона, покреће поступак пред Уставни судом за оцењивање уставности и законитости и др. Повереник за информације, са друге стране, као што смо већ видели, даје иницијативу за доношење или измену прописа да би се спровело или унапредило право на приступ информацијама од јавног значаја, предлаже органима власти да предузму мере како би унапредили свој рад, предузима мере потребне за обуку запослених, обавештава јавност о садржини овог закона и др.¹⁷¹

5.5. ПОСТУПАК И ИЗВЕШТАЈИ

И на крају, знатне разлике између ова два органа тичу се поступка и акта којим се окончава поступак пред Заштитником грађана и Повереником за информације. Поступак пред Заштитником је неформални, а поступак пред Повереником – формални. Поступак пред Заштитником се покреће када су у одређеном поступку исцрпљена сва правна средства (укључујући и поступак за остваривање права на слободан приступ информацијама). Поступак пред Повереником покреће се након изјављене жалбе у случају када је орган јавне власти решењем одбио захтев за приступ информацијама тражиоца, односно других разлога утврђених Законом о слободном приступу информацијама од јавног значаја. Поступак пред Заштитником грађана може бити окончан доношењем препоруке органу на који би начин уочени недостатак могао отклонити. Међутим, већ смо видели, препорука није обавезујућа за орган коме је упућена. Зато се за институцију омбудсмана каже да је „тигар који нема зубе“. Јер, када орган коме је препорука упућена не поступи по њој, Заштитник грађана о томе може обавестити јавност, Скупштину и Владу, а може и препоручити да се утврди одговорност функционера који руководи органом управе. За разлику од поступка пред Заштитником грађана, поступак пред Повереником може бити окончан другостепеним, односно коначним решењем, односно управним актом који има обавезујућу правну снагу према органу јавне власти против кога је донето, а извршење решења у случају непоступања органа обезбеђује Влада Републике Србије. Поводом коначног решења Повереника обезбеђена је судска заштита у управном спору. Препоруке Заштитника грађана не подлежу контроли судског органа, и он је одговоран искључиво Народној скупштини.¹⁷²

¹⁷¹ Закон о заштитнику грађана, Службени гласник РС, бр. 79/05, 54/07, чл. 17–23; Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја, Службени гласник РС, бр. 120/04, 54/07, чл. 35.

¹⁷² Закон о заштитнику грађана, Службени гласник РС, бр. 79/05, 54/07, чл. 24–32; Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја, Службени гласник РС, бр. 120/04, 54/07, чл. 22–24.

ПОСТУПАК	
ЗАШТИТНИК ГРАЂАНА	ПОВЕРЕНИК ЗА ИНФОРМАЦИЈЕ
Неформални поступак.	Формални поступак.
Покреће поступак по притужби грађана или сопственој иницијативи.	Поступак пред Повереником покреће тражилац изјављивањем жалбе, из разлога утврђеним ЗоСПИ.
Доноси препоруку у којој је садржан начин отклањања недостатака, али препорука нема обавезујућу правну снагу према органу коме је упућена. У случају непоступања по препоруци, Заштитник обавештава јавност, Владу и Скупштину и препоручује да се утврди одговорност функционера.	Доноси коначно решење (управни акт) које је обавезујуће за орган против кога је донет. Орган нема право на покретање тужбе у управном спору. Управни спор може покренути само странка, односно тражилац информације.

Табела 5. Упоредни преглед поступка пред Повереником и Заштитником грађана

И један и други орган подносе извештаје Народној скупштини. Осим редовног годишњег извештаја, они могу подносити и посебне извештаје.

ИЗВЕШТАЈИ	
ЗАШТИТНИК ГРАЂАНА	ПОВЕРЕНИК ЗА ИНФОРМАЦИЈЕ
Подноси Народној скупштини редован годишњи извештај о активностима, уоченим недостацима и предлозима у вези с побољшањем положаја грађана у односу на управу.	Подноси редовни годишњи извештај о радњама предузетим од стране органа власти у примени закона, својим радњама и издацима, као и друге извештаје кад оцени да је то потребно.

Табела 6. Извештаји Заштитника грађана и Повереника

5.6. ОДНОС ИЗМЕЂУ ЗАШТИТНИКА ГРАЂАНА И ПОВЕРЕНИКА

Како је Поверенику законом додељена управна надлежност административне контроле у области слободе приступа информацијама, она може бити подвргнута надзору од стране Заштитника грађана. Како заштитник врши посебан надзор над заштитом и унапређењем свих људских права, укључујући и слободу приступа информацијама, то значи и да се против коначног решења Повереника за информације, као и поводом вршења управних радњи које су му законом поверене, може изјавити притужба Заштитнику грађана, односно да Заштитник грађана може покренути поступак против Повереника по сопственој иницијативи.

Хипотетички, у овом тренутку то би се могло десити због непоштовања рока од стране Повереника, који је дужан да поводом жалбе донесе решење у року од 30 дана. То непоштовање би се могло окарактерисати као „несавестан“ рад управе. Наиме, повереник често тај рок продужава, али су за то годинама постојали (и данас постоје) важни објективни разлози.

С друге стране, ако Заштитник грађана одбије захтев за приступ информацијама, односно не поступи по другим обавезама које проистичу из закона, тражилац информације може изјавити жалбу Поверенику за информације против Заштитника грађана, јер он не улази у круг шест највиших државних органа против којих се Поверенику за информације не може изјавити жалба. Повереник је дужан да по таквој жалби донесе одлуку.



Роберт Сепи (Robert Sepi),

помоћник генералног секретара Заштитника грађана
Републике Србије

ЗАШТИТА ЛЉДСКИХ ПРАВА И КОНТРОЛА УПРАВЕ

Савремени концепт постојања и рада омбудсмана подразумева заштиту људских права и слобода, док се првобитни концепт те институције заснивао на заштити грађана од неодговарајућег рада управе. Своје основне надлежности Заштитник грађана остварује заштитом права грађана и унапређивањем људских права, као и унапређивањем рада органа управе.

Универзални принцип организације свих савремених и развијених држава јесте принцип поделе власти на гране. Од правног, а нарочито од фактичког стања међусобних односа између појединих грана државне власти у великој мери зависи и интензитет демократског развоја једног друштва. Искуства савременог света указују на то да управо институција омбудсмана доприноси успостављању и одржавању равнотеже између извршне и осталих грана власти, нарочито законодавне. Институцији омбудсмана даје снажан легитимитет чињеница да он такав допринос даје путем надзора остваривања и заштите слобода и права грађана, који су у демократским друштвима основа, али и граница вршења власти. Због тога је опште прихваћено мишљење да се институција омбудсмана током свог постојања у великој мери потврдила као незаобилазан елемент у грађењу демократског друштва и ефикасан механизам за јачање демократских процеса, заштиту права и слобода грађана и вансудску контролу управе и носилаца јавних функција. Поред тога, оно што институцију омбудсмана чини тако различитом од других државних органа јесте њен посебан квалитет – она доприноси успостављању друштвене правде, јер је то институција која покушава да људска права и слободе штити и као

категорију изнад позитивног права. Наиме, функција омбудсмана није да контролише само спровођење позитивне законитости већ и остварење друштвене правде засноване на принципима легитимности, правичности, поштења и високих јавних стандарда у вршењу власти и обављању јавних служби. Однос позитивног и природног права, који је основа за деловање омбудсмана, треба схватити као међусобни однос одрживе динамичне равнотеже, у којој се они међусобно допуњују, јер би пренаглашавање једног или другог водило немерљивој штети.

Будући да је омбудсман демократска институција, занимљив је и однос према њој у земаљама које теже демократији, тачније – на преласку су од тзв. партијске државе према владавини права. Искуства показују да је управо извршна власт центар снажног отпора увођењу и јачању институције омбудсмана. Одбацивање иницијатива за увођење институције омбудсмана није тешко објаснити, јер независна демократска институција која би ефикасно штитила права грађана од незаконитих и неправедних акција државних органа само би сметала главним полугама сваке недемократске и ауторитарне власти. Омбудсман се једноставно не може уклопити у систем чија су основна обележја једнопартијска или лична владавина, непоштовање закона и арбитрарно поступање државних органа. Увођењем институције омбудсмана под називом Заштитник грађана, Република Србија се коначно прикључила огромној већини земаља света у којима та институција већ постоји. Заштитник грађана Републике Србије је независан и самосталан државни орган уведен у правни поредак Републике Србије 2005. године Законом о Заштитнику грађана (*Службени гласник Републике Србије*, бр. 79/05 и 54/07) и, накнадно, утврђен Уставом Републике Србије (*Службени гласник Републике Србије*, бр. 83/06 и 98/06).

Својства која чине институцију омбудсмана до данашњег дана су суштински остала иста:

- да је орган парламента;
- да је орган који ни на који начин не дира у постојећи систем надзора над радом органа управе и јавних службеника, него га само допуњава, јер нема овлашћења да мења или укида акте органа управе, нити да сам кажњава због незаконитог или погрешног рада, већ само може критиковати акте и поступке органа управе, указивати на њихове недостатке и тражити кажњавање кривца;
- да је једини орган који, осим законитости, цени и целисходност рада органа управе и јавних службеника;
- да му се грађани могу лако и без посебних формалности и трошкова обратити ради брзе и ефикасне интервенције, а он истовремено може поступати и по сопственој иницијативи;

- да је уставна категорија, установљена као веома стабилна институција, чији су положаји и овлашћења утврђени уставом, а детаљније разрађени и прецизирани законом.

Заштитника грађана бира Народна скупштина, насупрот мањем броју земаља у којима опште или, много чешће, специјализоване омбудсмане поставља извршна власт. Народна скупштина бира и заменике Заштитника грађана. Таквим уставно-правним дефинисањем Република Србија успоставила је концепт парламентарног омбудсмана општег типа. Заштитник грађана поступа у оквиру устава, закона, других прописа и општих аката, као и ратификованих међународних уговора и општеприхваћених правила међународног права. Он је контролна институција која се стара о заштити и унапређењу људских и мањинских слобода и права, тако што контролише законитост и правилност рада органа управе у вези са остваривањем појединачних и колективних права грађана. Супротно томе, он није орган инстанционе контроле, као што није орган управе нити судски, односно законодавни орган, због тога што нема овлашћења да доноси мериторне одлуке о правима и обавезама грађана и због тога што није овлашћен да улази у мериторно одлучивање било које управне или судске ствари, јер не може да укида или мења одлуке органа управе или суда. Другим речима, извршна власт је ефективна, реално делујућа власт са бројним прерогативима и инструментима који обезбеђују њено вршење. За разлику од ње, омбудсман је институција која не располаже класичним прерогативима државне власти. Он не наређује, не одлучује, не располаже апаратом за принуду, већ врши јавну, друштвену, ванправну и неутралну контролу јавне управе. Омбудсман делује снагом интегритета и његови ставови не подлежу разматрању. По његовим препорукама се само може поступити или не. У земљама стабилне развијене демократије неизвршавање препорука омбудсмана готово је незамисливо.

Заштитник грађана се од других контролних институција разликује и по сразмерно неформалном поступку, прилагођеном особинама сваког случаја понаособ, и ширином својих овлашћења. Равнотежу тако широким овлашћењима инкогног органа прави формално необавезујућа природа његових препорука, којима указује на то како пропуст који је утврдио треба исправити.

Уопштено гледано, односе између јавне управе и омбудсмана треба посматрати као низ принципа који се успостављају кад оне врше своју функцију:

- **Принцип сарадње** – која се може одвијати како по појединим општим делатностима тако и по појединим питањима. Конкретно, она се може успоставити у вези са законодавном иницијативом која потиче од једног или другог органа приликом уређивања друштвених односа. Поред тога, важна област међусобне сарадње јесте и обезбеђење услова и гаранција за извршење закона и његову конкретну примену у пракси. Ом-

будсман може затражити од извршне власти да она преузме одређене мере против јавних и државних функционера чије су именовање и избор у њеној надлежности;

- **Принцип супротстављања** – будући да се, по положајима које заузимају у систему, извршна власт и омбудсман у одређеној мери налазе на међусобно супротстављеним позицијама. Дакле, извршна власт располаже инструментима ефективне власти, а омбудсман је институција која, у ствари, контролише и на одређен начин и у одређеној мери ограничава извршну власт;
- **Принцип ограничавања** – јер извршна власт управо због позиције међусобне супротстављености веома често настоји или да спречи увођење институције омбудсмана или пак, ако она већ постоји, да умањи њен утицај или га сведе на најмању меру. С друге стране, омбудсман је објективно у позицији да открива озбиљне пропусте, па и незаконитости у раду извршне власти и да о томе обавештава парламент и ширу јавност, чиме ограничава и контролише извршну власт.

Сагласно принципу поделе власти на законодавну, извршну и судску, требало би да надлежност омбудсмана важи једино за органе извршне, а не и за органе законодавне и судске власти. То правило се у случају законодавне власти сасвим поштује, тако да у упоредној пракси нема изузетака у смислу давања омбудсману било каквих контролних овлашћења према парламенту; том правилу подлеже и Заштитник грађана. Омбудсман не може преиспитивати одлуке парламента из простог разлога што је он орган који парламент оснива да у његово име надзира рад других. Разлог да рад судова буде изузет од контроле омбудсмана јесте независност судства, иако у новије време постоје тежње да се омбудсман брине о обезбеђењу права на суђење у разумном року. Влада као целина и премијер су редовно изузети од надлежности омбудсмана, док је с министрима ситуација другачија. Министри се подвргавају контроли као старешине органа управе (министарстава), док се редовно изузимају од контроле кад је у питању њихово политичко деловање (као чланова Владе). Због свега тога, Заштитник грађана није овлашћен да контролише рад Народне скупштине, председника Републике, Владе, Уставног суда, судова и јавних тужилаштава. Надлежност Заштитника грађана је да контролише рад органа државне управе, органа надлежног за правну заштиту имовинских права и интереса Републике Србије (Републичког јавног правобраниоца), као и других органа и организација, предузећа и установа којима су поверена јавна овлашћења. У несудском, сразмерно брзом поступку, ослобођеном претераних формалности, Заштитник грађана испитује да ли су неки орган управе или друга организација која врши јавна овлашћења законито и правилно решавали о неком праву или интересу грађана, и ако нису, захтева да се грешка исправи и предлаже начин за то. Значај Заштитника грађана је велики зато што он контролише много више од формалног пошто-

вања закона – он испитује моралност, савесност, непристрасност, стручност, сврсисходност, делотворност, поштовање достојанства странке и остале особине које треба да одликују управу, а које грађани с пуним правом очекују од оних које као порески обвезници плаћају.

Управи у Републици недостају делотворни и брзи механизми за интерно разматрање притужби грађана. Мноштво међусобно неусклађених, некад сувишних, а некад недоречених прописа доприноси атмосфери нетранспарентности и произвољности. Достојанство странака се не поштује, и занемарује се начело заштите права грађана (обавеза да се странкама омогући да што лакше заштите и остваре своја права и интересе), као и начело заштите јавног интереса.

Да би Заштитник грађана ефикасно могао да врши своје надлежности, потребно је да располаже одређеним овлашћењима. Та се овлашћења утврђују законом као његова права на одређена чињења и захтевања у односу према органима која контролише и функционерима и државним службеницима у њима. Његовим правима и овлашћењима одговарају дужности органа и лица да под претњом санкција учине оно што омбудсман од њих тражи. Та су овлашћења следећа:

- тражење података, обавештења и објашњења од органа и лица чији рад се контролише. То је основно и минимално овлашћење без којег се не може ни замислити рад омбудсмана;
- увид у службене списе, документе и збирке података, без обзира на степен тајности, који се тичу конкретног поступка и заштите права у складу са његовим захтевом и правилима о руковању службеним списима, документима и збиркама података;
- право ненајављене посете (инспекције). То је право да изврши непосредан увид у рад и поступање органа и службених лица над којима се простире његова надлежност;
- право узимања изјава од функционера и државних службеника чији рад контролише, када је то потребно за разјашњење свих релевантних чињеница конкретног случаја.

Заштитник грађана такође има право да пружањем добрих услуга, посредовањем између грађана и органа управе и давањем савета и мишљења о питањима из своје надлежности делује превентивно, у циљу унапређења рада органа управе и унапређења заштите људских слобода и права.



Јернеј Ровшек,

заменик омбудсмана Републике Словеније

Заштитник грађана за људска права Републике Словеније

СПРОВОЂЕЊЕ ПРЕПОРУКА СЛОВЕНАЧНОГ ЗАШТИТНИКА ГРАЂАНА ЗА ЉУДСКА ПРАВА, УЛОГА ГОДИШЊИХ ИЗВЕШТАЈА И НАЧИН НА КОЈИ СЕ ОНИ РАЗМАТРАЈУ У НАРОДНОЈ СКУПШТИНИ

1. СТАТУС И ОВЛАШЋЕЊА ЗАШТИТНИКА ГРАЂАНА ЗА ЉУДСКА ПРАВА У РЕПУБЛИЦИ СЛОВЕНИЈИ

Институција Заштитника грађана за људска права (у даљем тексту: Заштитник грађана) основана је у складу са Чланом 159 Устава републике Словеније (у даљем тексту: Устав) из 1991. и Актом о Заштитнику грађана за људска права (у даљем тексту: Акт), који је Народна скупштина усвојила 1993. године у својој редовној законодавној процедури, која захтева три расправе. Приликом израде одредби о дужностима и овлашћењима словеначког Заштитника грађана, проучена су и узета у обзир искуства из неколико система заштитника грађана. Стога одређени број елемената у Акту одражавају класични скандинавски модел, док су неки други елементи сличнији моделима усвојеним у другим земљама у транзицији (на пример, стављен је већи нагласак на заштиту људских права, на исправљање системских недостатака и на приступачност правосудног поступка).

Устав и Акт овлашћују Заштитника грађана да испитује случајеве наводних противзаконитих и неисправних поступака државних органа, локалних органа и носилаца јавног ауторитета. Заштитник грађана поступа у складу са Уставом и међународним правом

у вези са људским правима и основним слободама. Акт не наводи законе као основу за интервенције од стране Заштитника грађана, јер се може догодити да они не буду у складу са Уставом или ратификованим међународним споразумима. Наравно, процена мора бити чврсто утемељена.

Активности Заштитника грађана се заснивају и на начелу равноправности и доброг управљања. На тим основама, Заштитник грађана може предлагати изузетна решења у појединачним, чврсто утемељеним случајевима које закон није узео као могућност, по аналогији са латинским моделом овлашћења Заштитника грађана. Ако се дата ситуација може применити на неколико појединаца, морају се изменити прописи који су на снази; међутим, предлози Заштитника грађана никада не смеју угрозити начело легализма и недискриминације (равноправности пред законом).

На основу Акта Уставног суда, Заштитник грађана може да покрене поступак испитивања уставности прописа или општих аката издатих да би их спровели државни органи, или, у договору са лицем кога се то тиче, може да покрене поступак пред Уставним судом у вези с кршењем људских права или основних слобода (уставна жалба). У оба случаја Заштитник грађана има статус овлашћеног подносиоца захтева и не мора да показује правни интерес, што закон изискује од других лица која желе да поднесу захтев Уставном суду. Измене и допуне Акта о Уставном суду из 2007. године прошириле су овлашћења Заштитника грађана тако да он може да покреће поступак за испитивање уставности прописа и изван оквира (Заштитникових) захтева који су на разматрању. Акт сада овлашћује Заштитника грађана да покрене процедуре за испитивање уставности прописа, уколико сматра да такви прописи нарушавају људска права и основне слободе. Та измена је од кључног значаја у светлу измена и допуна Акта о Уставном суду, који иначе знатно ограничава право на подношење захтева Уставном суду.

Заштитник грађана може подносити иницијативе Народној скупштини или Влади за измену и допуну закона и других правних аката. Такође може да упућује предлоге државним телима и сродним организацијама за унапређење њиховог рада и става према странкама, доприносећи на тај начин стварању културе рада усмереног према странкама међу државним званичницима и у државној управи уопште. То се пре свега ради посредством редовних годишњих извештаја и специјалних извештаја који се подносе Народној скупштини и/или њеним радним групама.

2. УЛОГА ГОДИШЊИХ ИЗВЕШТАЈА ЗАШТИТНИКА ГРАЂАНА И ОДНОСИ СА НАРОДНОМ СКУПШТИНОМ

Тачно је да је основни задатак Заштитника грађана да врши истраге у вези са жалбама које подносе појединци. Међутим, током таквих истрага он може да наиђе и на такозване „системске“ недостатке и примере лошег управљања у државној управи. Ово последње подразумева, пре свега, неусклађеност прописа, правне празнине, одсуство делотворних жалбених механизма и случајеве лошег, немарног и неефикасног рада државних органа, који, по правилу, нису санкционисани. Заштитник грађана је једина институција у оквиру државне управе која има потпун преглед спровођења прописа и релевантне праксе. Резултате рада Заштитника грађана одражавају годишњи извештаји, које он подноси Народној скупштини.

С те тачке гледишта, Годишњи извештај Заштитника грађана Народној скупштини једна је од најјачих алатки за спровођење његових предлога и препорука. У складу с Актом, Заштитник грађана мора бар једном годишње поднети Народној скупштини извештај о свом раду. Међутим, његов годишњи извештај не служи само испуњавању његових законских обавеза и није пуки извештај о његовом раду. То је извештај о стању људских права у држави и о правној сигурности грађана, а такође је, премда посредно, и извештај о раду државне управе. Извештај функционише – у оквиру државне управе – као средство за усклађивање праксе и пружање информација државним званичницима о ставовима Заштитника грађана. Међутим, извештај је важан и у ширем контексту. Његова циљна група су, осим посланика у Народној скупштини, различита владина и управна тела, појединачни грађани, цивилно друштво и групе професионалаца (правници, припадници универзитетских кругова и други).

У својим годишњим извештајима, Заштитник грађана представља конкретне проблеме са којима се сусретао у различитим сегментима државне управе, као и најкарактеристичније појединачне случајеве које је истраживао; поред тога, он скреће пажњу и на опште проблеме који се јављају у раду тела државне управе. Извештај пружа свеобухватне информације у вези са статусом права појединаца који су ступали у контакт са телима државне управе, преглед деловања државних тела на свим нивоима, и општу слику статуса поштовања људских права и других основних слобода у држави. Са те тачке гледишта, извештај је кључни извор информација којима Народна скупштина има у вршењу своје улоге надзора државне управе, и то нарочито извршне гране власти.

Занимљиво је анализирати расправе у вези са прва два извештаја поднета Народној скупштини, пошто у то доба није било најјасније на који начин расправа треба да се води и приведе закључку. Закон о Заштитнику грађана то не прописује. Он одређује са-

мо да извештај мора да садржи процену статуса заштите људских права и владавине права у Републици Словенији. Детаљнија структура извештаја дефинисана је у члану 40. Правилника о раду Заштитника грађана, који прописује да извештај мора да садржи, осим процене статуса поштовања људских права и владавине права, и илустрацију суштинских проблема, статистичке податке о истраженим случајевима, опис појединачних карактеристичних случајева и извештај о другим акцијама којима се Заштитник грађана бавио.

Пре 2002. године, расправа о извештају заштитника грађана није била прецизирана ниједним прописом, због чега се расправа у Народној скупштини није одвијала по једнообразној процедури. Заштитник грађана је, ипак, одувек инсистирао на томе да Народна скупштина нема овлашћење да одлучује о усвајању или одбијању извештаја, и такав став је прихваћен. Заштитник грађана је такође инсистирао на чињеници да Народна скупштина има овлашћење само да усваја препоруке и смернице за друге институције, пре свега за Владу. Процедура у вези с расправом о извештају касније је озваничена у Пословнику о раду Народне скупштине, који је усвојен 2002. Чланом 272 Пословник дефинише време резервисано за те расправе, као и процедуру коју треба поштовати (посебна тачка на дневном реду на редовним заседањима Народне скупштине у пролећном или јесењем периоду такође може да буде резервисана за расправу о специјалном извештају Заштитника грађана за људска права) и Народна скупштина након тога усваја препоруку. Правилник затим изричито прописује да они министри на чији се делокруг извештај односи морају присуствовати расправи о извештају.

Велики помак напред када је реч о расправи о извештају Заштитника грађана, начињен је након 2000. године, када је Министар правде (Заштитник грађана у првом мандату) тражио и добио услов да Влада припреми специјални извештај као одговор на Заштитников, те да се он приложи као анекс уз извештај Заштитника грађана. Основе за тај захтев се можда не могу наћи ни у једном пословнику или одредбама, али су део опште обавезе Владе да припреми свој став у вези са сваком тачком дневног реда на сваком заседању Народне скупштине. Првих година, тај одговор у виду извештаја, који је често био обимнији од Заштитниковог извештаја, припремало је Министарство правде на основу докумената која су доставила различита владина и министарска тела. Последњих година, координацијом и припремом одговора у виду извештаја бави се Министарство за државну управу. Тај одговор у виду извештаја често има слабе стране, као што је чињеница да не покрива све области које је разматрао извештај Заштитника грађана. Свеједно, он је добродошла реакција од стране извршне власти и документ који може да послужи као основа за детаљну расправу о извештају у радним телима и на пленарним седницима Народне скупштине. Најчешће расправа о извештају тра-

је читав дан. Посланици расправљају о неколико докумената: о извештају Заштитника грађана, о Владином одговору у виду извештаја и препорукама које је припремила релевантна радна група, о Комисији за петиције, људским правима и једнаким могућностима. Заштитник грађана редовно, мада незванично, сарађује са правном службом Комисије у изради препорука Комисије. На тај начин, Заштитник грађана може да укаже на области које сматра кључним за спровођење његових предлога и препорука.

Препоруке Народне скупштине подељене су у поглавља. Оне садрже препоруке за Владу у вези са усвајањем нових прописа или уређењем одређених области, које су, према мишљењу Заштитника грађана (као што је то речено у извештају) и посланика, недовољно регулисане и лоше утичу на статус појединца и њихових права. Неке препоруке се спроводе у сразмерно кратком времену, док за друге протекне неколико година пре него што се пронађе одговарајуће решење. Својим је извештајима Заштитник грађана знатно допринео усвајању одређених аката, нпр. у области приступа информацијама од јавног значаја, заштите приватности, полицијских овлашћења, судских поступака, дечијих права, менталног здравља и права пацијената. Што се тиче овог последњег, Заштитник грађана је морао да улаже напоре неколико година пре него што су усвојени сви потребни прописи. Владин одговор у виду извештаја такође садржи поглавља о праћењу спровођења препорука из претходног извештаја.

На тај начин, Заштитник грађана је у стању да повољно утиче на спровођење својих системских предлога и препорука које се тичу решавања случајева у којима проблем не лежи у административним пропустима или лошем раду јавних институција, него проистиче из неадекватног законодавства или неприкладне праксе државних тела.

Самим тим, у класичној подели грана власти, Заштитник грађана може се сматрати институцијом која помаже представничком телу (Народној скупштини) да надзире извршну и управну грану власти. Представничком телу је тако – поред његове законодавне функције – поверена и надзорна функција. У оквиру својих надзорних овлашћења, представничко тело директно надзире рад Владе и појединачних министара гласањем о (не)поверењу, интерпелацијом или питањима посланика. Стога, Заштитник грађана се може дефинисати као тело које помаже Народној скупштини у надзору над извршном граном власти, и то посебно над оним њеним сегментима које законодавна власт не може да надзире непосредно. Годишњи и специјални извештаји Заштитника грађана Народној скупштини у том су погледу од виталног значаја.



Јорген Козмо (Jorgen Kosmo),
Државни ревизор Норвешке

ФУНКЦИЈЕ ЈАВНОГ НАДЗОРА И ДРЖАВНИ РЕВИЗОР НОРВЕШКЕ

Функције јавног надзора

1. Веродостојност парламента

Парламент је највиши израз суверености једног народа. Посредством парламента народ управља земљом, уводи законе, одобрава јавну потрошњу, разрезаје порезе и контролише рад владе. Стога је институционална способност парламента да доноси законе и да врши своју представничку и надзорну функцију јавно и ефикасно (чиме доприноси и томе да јавност има веће поверење у њега) од највеће важности за добробит демократије. О веродостојности парламента судиће се, у крајњем билансу, на основу његове способности да надзире владу и јавну управу, како би се обезбедило да се државна средства користе и да се њима располаже у складу са његовим одлукама и мерама, и да се штите интереси грађана, који плаћају јавне услуге и користе их.

2. Надзорна функције парламента

Надзор који парламент врши над јавном управом заснива се на разним изворима информација. То могу бити извештаји неког од независних надзорних органа парламента, као што је државни ревизор или парламентарни омбудсман, или то могу бити информације пренете посредством масовних медија, које могу узети у разматрање неки од одбора парламента, нпр. Одбор за јавне финансије.

Одбор за јавне финансије

У многим земљама, Одбор за јавне финансије разликује се од других сталних одбора по томе што може у вези с питањима надзора деловати на сопствену иницијативу. Тај одбор често је овлашћен да, ако то нађе за сходно, спроведе испитивање јавне управе, да би на тај начин парламент вршио своја надзорна овлашћења.

Врховна ревизорска институција

Врховна ревизорска институција, међутим, често је најважнији надзорни орган парламента, који разматра деловање националне управе како би се уверио да се државна средства користе и да се њима располаже у складу са здравим финансијским принципима, као и у складу са одлукама и намерама парламента.

Врховна ревизорска институција такође је важан инструмент којим парламент спроводи надзор над вршењем владиних функција и одговорности. Ревизија коју спроводи врховна ревизорска институција над владиним регулаторним агенцијама као што су Национална агенција за финансије, Национална агенција за конкуренцију, Повереник за информације итд., омогућава парламенту да контролише да ли влада надзире да ли се спроводе у дело и поштују важни закони и прописи.

3. Ланац одговорности – узајамна зависност

Парламент и врховна ревизорска институција неке земље међусобно су зависни у оквиру ланца одговорности. Врховна ревизорска институција је средство којим парламент надзире владу и јавну управу. С друге стране, да би извештаји о ревизији имали ефекта, врховна ревизорска институција ослања се на способност парламента да на основу тих извештаја предузима кораке и да тражи од владе да положи рачуне о томе како троши јавна средства.

4. Важни услови за обезбеђивање ефикасне и независне ревизије у циљу позивања владе да положи рачуне за свој рад

- Закони којима се регулише спољашња ревизија од стране врховне ревизорске институције и предузимање корака на основу извештаја о ревизији.
- Независна Врховна ревизорска институција, која делује у складу са Декларацијом о независности ревизорских институција иницирана од стране Међународне органи-

зације врховних ревизорских институција (INTOSAI – *International Organisation of Supreme Audit Institutions*), у којој се, између осталог, наводи да парламент, а не влада, именује и разрешава дужности Државног ревизора, одобрава буџет Врховне ревизорске институције, прима њене извештаје о ревизији и једини је орган власти који може да даје налоге Врховној ревизорској институцији.

- Овлашћења Врховне ревизорске институције, која обухватају широк обим ревизорских дисциплина (нпр. ревизија пословања, ревизија поштовања закона, информатичка ревизија, ревизија заштите животне средине).
- Добро дефинисани прописи и процедуре за покретање расправе и обраду извештаја о ревизији у парламенту.
- Транспарентност у вези са садржином извештаја о ревизији и поступањем с њима.
- Врховна ревизорска институција полаже рачуне парламенту о свом раду путем годишњег извештаја о раду и рачунима подвргнутим ревизији.

5. Нарушавање добро организованог ланца одговорности – често запажени проблеми у сарадњи између парламената и врховних ревизорских институција

- Још увек има много земаља у којима је законодавна и надзорна власт (парламент) слаба у поређењу са извршном влашћу. Последица тога је што се често на основу парламентарних извештаја о ревизији и надзору не предузимају конкретне мере.
- Парламент и посланици нису обавештени о томе како функционишу врховне ревизорске институције и јавне ревизије, и о томе како би требало приступати извештајима о ревизији.
- Извештаји о ревизији често су преобимни, садрже превише детаља и написани су језиком који примаоци извештаја не могу лако разумети.
- Недостају јасне и недвосмислене процедуре за предузимање корака у парламенту на основу извештаја о ревизији.
- Недостатак истинске независности доприноси томе да врховне ревизорске институције и њихови извештаји у очима јавности буду мање веродостојни.

6. Снажне и независне врховне ревизорске институције доприносе повећању веродостојности и снаге парламента и демократије

Многи људи губе поверење у политички живот и сматрају га слабо схватљивим и сложеним системом за спровођење политике коју они желе. Често имају прилике да виде да одлуке парламента и њихов стварни исход нису повезани. То изазива њихово неповерење, због чега не дају подршку парламенту и људима које су изабрали да их представљају. Зато је важно да се повећају снага и квалитет надзорне функције парламента, како би се изабраним представницима народа омогућило да на основу својих одлука предузимају кораке, да сазнају резултате владиног спровођења у дело одлука парламента и да позивају владу да положи рачуне о томе како је трошила јавна средства. Врховне ревизорске институције и парламенти имају заједнички циљ, задатак и дужност – да надзорну функцију оснаже и учине поузданом, како би оснажили демократију и поштовање суверенитета народа у нашим државама.



Вилијам Бернет (William Burnett),

бивши директор међународне техничке сарадње
Националне ревизорске канцеларије Велике Британије

Структура и организација Националне ревизорске канцеларије Велике Британије

Руководилац Националне ревизорске канцеларије Велике Британије је државни контролор и ревизор, и званично га на то место именује владар, на основу препоруке Доњег дома, коју овај доноси на предлог председника Владе, уз сагласност председавајућег Одбора за јавне финансије. После скорашњих измена прописа, државни контролор и ревизор ће убудуће обављати тај посао најдуже 10 година, с тим што се мандат не може продужавати. У току мандата он може бити смењен са функције само краљичиним одлуком, на предлог оба дома Парламента, чиме се оснажује његова независност.

Управни одбор Националне ревизорске канцеларије саветује државног контролора и ревизора о стратешким правцима деловања канцеларије, укључујући и њене циљеве и планове, као и руковођење њоме. Управни одбор чине независни председавајући Одбор, који нема извршну функцију, још четири члана која немају извршну функцију а потичу изван редова Националне ревизорске канцеларије, државни контролор и ревизор, оперативни директор и два помоћника државног ревизора.

Ангажовање, награђивање и квалификације особља, и други ресурси

Плата државног контролора и ревизора исплаћује се непосредно из консолидованог буџета Владе, и за њу није потребна годишња сагласност Владе или Парламента. Државни контролор и ревизор поставља своје особље на одговарајућа радна места и одређује број особља, категоризацију, плате и услове рада.

Национална ревизорска канцеларија запошљава преко 800 људи. Од тог броја, око 620 радних места отпада на професионално ревизорско особље, а неких 180 места на помоћно особље. Запослени у Националној ревизорској канцеларији располажу знањима и вештинама широког обима. Запослене углавном чине факултетски образовани кадрови, који се обучавају за професионалне рачуновође. Канцеларија се у своме раду такође ослања на разнолике вештине, нарочито у проценама ефикасности пословања, и запошљава економисте, истраживаче, експерте у области друштвених наука и друге специјалисте. Спољна стручна мишљења добијају се из приватног сектора и са универзитета. Национална ревизорска канцеларија око једну четвртину свога ревизорског посла прослеђује ревизорским фирмама из приватног сектора као подуговарачима. Мањи број истраживања ефикасности пословања и поједини сегменти истраживања такође се прослеђују спољашњим подуговарачима. Коришћење специјалиста и спољашњих сарадника омогућава Националној ревизорској канцеларији да користи нове приступе и методе преузете споља.

Оперативни трошкови Националне ревизорске канцеларије износе приближно 80 милиона фунти годишње. Државни контролор и ревизор подноси извештај о буџету Националне ревизорске канцеларије Одбору за јавне финансије, састављеном од посланика Британског парламента, који разматра планове и буџет Националне ревизорске канцеларије. Одбор затим упућује препоруку Доњем дому да ли да прихвати буџет канцеларије или не.

Током протеклих неколико година успостављена су два нова места државног ревизора за спровођење ревизије трошкова новог Шкотског парламента и Националне скупштине Велса. У Шкотској, државном ревизору подршку пружа једно новоуспостављено тело, Ревизорска канцеларија Шкотске. Државном ревизору Велса подршку у раду пружа Нова Ревизорска канцеларија Велса, основана 2005. године. Од оснивања Северне Ирске, 1921. године, постоји државни контролор и ревизор за Северну Ирску. Он је на челу Ревизорске канцеларије Северне Ирске и подноси извештаје Скупштини Северне Ирске, односно Парламенту Велике Британије, ако Скупштина Северне Ирске не заседа.

Обим деловања, улога и право приступа Националне ревизорске канцеларије

Због своје контролне функције, државни контролор и ревизор одговоран је за финансије Владе у целини (консолидовани буџет) и за национални кредитни фонд, који покрива зајмове које Влада узима и даје. Од њега се тражи да одобрава потраживања Мини-

старства финансија из тих средстава, пошто се увери да су тражени зајмови у оквиру износа и намена које је одобрио Парламент.

Државни контролор и ревизор има законско овлашћење да разматра и одобрава рачуне Владиних министарстава и агенција, и да о томе подноси извештаје Парламенту. Он ревидира укупно око 520 рачуна, у које спадају рачуни ресурса министарстава (на основу Закона о ресурсима и рачунима Владе из 2000. године), рачуни извршних агенција (према одредбама било Закона о трговинским фондовима Владе из 1973. године, било Закона о ресурсима и рачунима Владе из 2000. године) и рачуни других јавних тела (на основу конкретне одлуке Парламента којом се оснива дато тело или на основу споразума). То чини највећи део посла канцеларије, која запошљава око 400 намештеника. Државни контролор и ревизор такође има право да врши инспекцију око 3.000 других тела која примају средства из јавних фондова да би пружала јавне услуге као што су стамбени смештај, образовање и професионално обучавање. То му омогућује да Парламенту пружи гаранције да се јавна средства ваљано троше, за намене које је одредио Парламент.

Државни контролор и ревизор такође има законско, али дискреционо овлашћење да врши испитивања у домену економичности и ефикасности с којом Влада и други јавни органи користе своје ресурсе, и да о резултатима тих испитивања подноси извештаје Парламенту. Он објављује око 60 оваквих извештаја о ефикасности пословања годишње. На пословима у вези с тим ангажовано је око 220 запослених. Право државног контролора и ревизора да испитује економичност и ефикасност пословања обухвата и тела која су у оквиру његових овлашћења за вршење ревизије и инспекције, и он у свако разумно време може имати приступ рачуноводственим књигама и другој документацији која му, у разумним оквирима, може бити потребна за вршење његових законских функција. Он није овлашћен да преиспитује ваљаност циљева политике Владе.

Процес ревизије

Финансијска ревизија

Ревизија коју спроводи Национална ревизорска канцеларија има за циљ да да независно мишљење о годишњим финансијским извештајима јавних ентитета. Све финансијске ревизије спровode се у складу с националним ревизорским стандардима, које објављује Одбор за ревизорску праксу и који су у сагласности за захтевима Европске уни-

је и са ревизорским стандардима Међународне федерације рачуновођа. Спроведећи финансијску ревизију, Национална ревизорска канцеларија предлаже мере за унапређење у области унутрашње контроле и управљања финансијама. Уз то, процедурама финансијске ревизије Националне ревизорске канцеларије испитује се и да ли за спроведене трансакције постоји одговарајуће овлашћење Парламента и да ли се са средствима из јавних фондова ваљано поступа и јавни послови ваљано спроводе.

Национална ревизорска канцеларија настоји да својим ревизорским радом дође до довољно одговарајућих података како би могла дати мишљење о финансијским извештајима. То значи да треба да добије потврде о следећем:

- да су финансијски извештаји потпуни и тачни, и да се подносе у складу с релевантним оквиром финансијског извештавања;
- да код тела о коме је реч постоји актива и пасива, и да је и једно и друго процењено у складу са одговарајућом, доследно примењеном рачуноводственом политиком; и
- да су се трансакције које су тела подвргнута процесу ревизије забележиле у својим рачуноводственим књигама заиста одиграле, као и да су законите и регуларне.

У процесу финансијске ревизије који спроводи Национална ревизорска канцеларија, у складу са међународним стандардима, наглашава се пажљиво планирање засновано на детаљном разумевању активности ентитета подвргнутог процесу ревизије, а нарочито ризика са којима се тај ентитет суочава. Финансијски ревизори Националне ревизорске канцеларије ослањају се на неколико врста података како би поткрепили ревизорско мишљење, али увек разматрају неке појединачне трансакције. Да би поткрепили своје мишљење, финансијски ревизори обично утврђују и процењују унутрашња средства контроле и испитују да ли она функционишу у складу са наменом и да ли делују током читаве финансијске године. Разматрање система унутрашње контроле важан је део финансијске ревизије, будући да омогућава ревизору да предлаже начине да се такви системи унапређују.

Процес ревизије увек у великој мери садржи професионалне судове, а процедура ревизије коју спроводи Национална ревизорска канцеларија налаже да ревизори документују разлоге за важне процене које доносе, тако да их могу разматрати њихове колеге вишег ранга. Уз то, пре изношења мишљења, осетљива питања обично разматра неки директор финансијске ревизије који није непосредно укључен у ревизију. То се, примера ради, дешава када расположиви подаци указују на то да мишљење државног контролора и ревизора може бити условљено.

Национална ревизорска канцеларија подржава Владине реформе рачуноводства и управљања дајући савете и пружајући помоћ министарствима, нарочито увођењем комерцијалног рачуноводства у сектор Владе. Комерцијално рачуноводство представља истински напредак у побољшавању квалитета финансијских информација. Национална ревизорска канцеларија допринела је тој промени дајући савете и пружајући помоћ министарствима.

Ревизија ефикасности пословања

Главни кораци у оквиру ревизије ефикасности пословања коју спроводи Национална ревизорска канцеларија јесу годишњи одабир тема за истраживање, прелиминарни рад на осмишљавању истраживања, теренски рад и извештавање, као и потврда о квалитету. Приступ Националне ревизорске канцеларије ревизији ефикасности пословања заснива се на брижљивом одабиру тема за изучавање. Критеријуми за одабир тема укључују ризик по ефикасност пословања, ресурсе о којима се ради, утицај датог програма на грађане, простор за доношење уверљивих закључака, степен интересовања Парламента и јавности, као и то да ли би испитивање које спроводи Национална ревизорска канцеларија допринело некој корисној промени. Тежиште рада Националне ревизорске канцеларије јесте на томе да допринесе корисним променама. Због тога Национална ревизорска канцеларија разматра успешне програме и утврђује који фактори доприносе успеху, а разматра и програме који нису били тако успешни. Учење на успешним примерима и њихово опонашање може бити корисно колико и учење на грешкама, а извештаји Националне ревизорске канцеларије често истичу примере добре праксе који би могли да нађу ширу примену.

Рад на испитивању ефикасности пословања почиње осмишљавањем истраживања. То укључује прикупљање нових информација како би се детаљније дефинисали обим, циљеви и вероватни утицај истраживања, као и да би се одабрали одговарајуће методе за прикупљање до података и њихову анализу. Током протеклих година све се више користе знања стручњака, како би извештај био веродостојнији. То укључује непосредно ангажовање специјалиста и консултовање независних стручњака. Стручњаци могу бити консултовани да би помогли Националној ревизорској канцеларији да боље схвати одређене проблеме, и од њих се може затражити да прокоментаришу план истраживања и нацрт извештаја. Такође, све се више наглашава коришћење квалитативног и квантитативног истраживања, на пример резултата фокус група.

Извештавање

Мишљење државног контролора и ревизора о финансијским извештајима укључује се у потврду о извршеној ревизији, која се објављује заједно са финансијским извештајима. Ако има било каквих додатних примедби, он их саопштава у додатном извештају, који се такође објављује заједно са финансијским извештајем. Ако нема никаквих примедби, ревизор ће потврди о извршеној ревизији додати један параграф у коме ће то назначити. Извештаји о испитивању ефикасности пословања такође се подносе Парламенту и објављују се по налогу Доњег дома. Сваке године, државни контролор и ревизор подноси и извештај који покрива рад Канцеларије на финансијским ревизијама, као и годишњи извештај о делатностима Канцеларије.

Национална ревизорска канцеларија мери утицај свога рада сваке године тако што процењује уштеде постигнуте у привреди захваљујућим својим препорукама, као и препорукама које даје Одбор за јавне финансије. Национална ревизорска канцеларија процењује да је у 2007. години својим деловањем допринела уштеди од преко 650 милиона фунти. Око тог износа сагласила су се и владина министарства, а своју потврду дали су и спољни ревизори Националне ревизорске канцеларије.

Односи са Парламентом и Владом

Национална ревизорска канцеларија блиско сарађује са Одбором за јавне финансије Доњег дома, који испитује сведоке на основу извештаја Државног контролора и ревизора. После обављених саслушања сведока, Одбор за јавне финансије подноси сопствене извештаје Доњем дому. По традицији, председавајући Одбора је члан највеће опозиционе странке у Парламенту, а сам Одбор састављен је од 16 посланика који представљају састав Доњег дома у целости. Одбор у својим извештајима доноси закључке и даје препоруке за деловање министарстава којих се то тиче. Влада објављује одговор на извештај Одбора, у коме износи шта је предузето или шта се планира како би се поступило у складу са сваком од препорука Одбора. Ако Влада не прихвати препоруке Одбора, одговор садржи образложење за то. Прихвата се више од деведесет одсто препорука Одбора. Да би се у вези с тим даље деловало, Одбор може поново покренути исто питање на седници са званичницима којих се то тиче. Осим седница Одбора, Доњи дом једанпут годишње расправља о раду Одбора за јавне финансије на пленарном заседању Парламента. Та расправа углавном је усредсређена на избор извештаја Одбора и на одговоре Владе, и завршава се усвајањем предлога да се приме к знању извештаји Одбора подношени током године.

Иако се већи део њеног рада односи на Одбор за јавне финансије, Канцеларија је такође успоставила сарадњу са више одбора Доњег дома, а нарочито са Одбором за еколошку ревизију, састављеним од представника више странака, за који Државни контролор и ревизор припрема саопштења о конкретним питањима.

Државном контролору и ревизору обраћају се писменим путем и чланови Парламента, покрећући конкретна питања о ваљаности и ефикасности јавне потрошње – често на основу писама која су примили од грађана. Државни контролор и ревизор самостално одлучује о томе како ће реаговати на захтеве Парламента, јавности или Владе, што може довести до испитивања и подношења извештаја Парламенту. У скорије време, Државни контролор и ревизор реаговао је на више захтева Владе да покрене испитивање поводом одређених питања. Ту спадају и позиви упућени Националном ревизорском одбору да сваке године размотри неке од темељних претпоставки државног буџета, као и да размотри да ли су системи информисања који подржавају извештавање министарстава о оствареном напретку у односу на зацртане циљеве поуздани.



Драго Кос,

председник Групе држава против корупције (GRECO),
шеф Савета за борбу против корупције Републике Словеније

ИСКУСТВО ЕВРОПСКИХ ЗЕМАЉА У ВЕЗИ СА СТВАРАЊЕМ И ФУНКЦИОНИСАЊЕМ СПЕЦИЈАЛИЗОВАНОГ ТЕЛА ОДГОВОРНОГ ЗА КООРДИНИРАЊЕ НАПОРА УСМЕРЕНИХ НА БОРБУ ПРОТИВ И СПРЕЧАВАЊЕ КОРУПЦИЈЕ НА ДРЖАВНОМ НИВОУ

I. Увод

Толико је тога речено о корупцији у скорије време да не може бити сумње у то да она наноси огромну штету, да је претња владавини права и развоју демократије. Корупција не напада државу, њене институције и основне демократске принципе споља, већ их разједа изнутра. Она је саставни део сваке јавне управе. Сазнање о томе колико су последице корупције далекосежне и колико штете она може нанети приватном сектору, цивилном друштву и сваком појединцу, свакога дана је све веће.

Иако корупција наноси штету појединачним земљама, налазимо се у једној парадоксалној ситуацији – будући да главна покретачка сила у борби против корупције нису појединачне земље, већ је то међународна заједница. Разлог томе је увиђање да је најбољи начин за сузбијање штете коју корупција наноси у међународним размерама борба против ње у појединачним земљама. Савет Европе, као водећа институција у тој области, посветио је доста пажње том питању, као што су учиниле и друге институције, нпр. Европска унија, Организација за економску сарадњу и развој (OECD), а у скорије време и Уједињене нације. Многе земље прихватиле су водећу улогу тих међународних организација са олакшањем, јер, упркос растућој свести о потреби да се

нешто предузме, многи увиђају да је тај проблем деликатан. Предупређење, откривање и сузбијање корупције отежавају моћни појединци и/или групе који ометају напредак у појединачним земљама. Ниједна земља или институција није имуна на корупцију, и сваки појединац могао би се наћи у ситуацији у којој се сукобљавају потпуно неусагласиви интереси. Пошто ствари тако стоје, од кључног је значаја да се успоставе делотворни стандарди које би прихватила већина земаља у оквиру међународне заједнице, ако већ не све земље.

Међународна заједница преузима координирајућу улогу од виталног значаја, а која је неопходна свим земљама суоченим са растућом глобализацијом и (бар минималном) универзалношћу решења. Међутим, она такође усваја темељне ставове који битно утичу на одређење појма корупције и њених својстава, стратегија за њено сузбијање и за мерење њених последица. Једна од мера, у скорије време готово утврђени међународни стандард, јесте и успостављање и функционисање специјализованих државних институција за борбу против корупције.

II. Међународни стандарди у домену институција за борбу против корупције

Готово сви међународни правни инструменти посвећују пажњу положају и овлашћењима институција које се боре против корупције:

Конвенција Уједињених нација против корупције у члану 6. каже:

„Свака држава уговорница осниваће према потреби, у складу с основним начелима свог правног система, тело или тела за спречавање корупције средствима као што су:

- примена политике наведене у члану 5. ове конвенције и, по потреби, вршење надзора и координације у примени те политике;
- унапређење и ширење знања о спречавању корупције.

Свака држава уговорница обезбедиће телу или телима наведеним у тачки 1 овог члана потребну независност, у складу са основним начелима свог правног система, како би то тело или тела могли вршити своје функције ефикасно и неометано од било каквог неоправданог утицаја. Треба обезбедити неопходна материјална средства и квалификовано особље, као и обуку тог особља за обављање својих функција.

Свака држава уговорница обавештава генералног секретара Уједињених нација о називу и адреси једног или више органа који могу помоћи другим државама уговорницама у разради и примени посебних мера за спречавање корупције.“

Осим тога, Конвенција Уједињених нација против корупције налаже у своме члану 3б:

„Свака држава уговорница, у складу са основним начелима свог правног система, обезбедиће успостављање једног или више тела или лица специјализованих за борбу против корупције путем спровођења закона. Том телу или телима или лицима даће се потребна независност, у складу са основним начелима правног система односне државе уговорнице, како би могла да врше своје надлежности успешно и без икаквог неприкладног утицаја. Та лица или особље тог тела или више тела треба да буду одговарајуће обучени и да располажу одговарајућим средствима за вршење својих задатака.“

Кривичноправна конвенција о корупцији Савета Европе (ETS 173) у члану 20. прописује следеће:

„Свака потписница ће усвојити такве мере које могу бити неопходне да би се обезбедило да лица или ентитети буду специјализовани у борби против корупције. Они ће имати неопходну независност у складу са основним принципима правног система државе потписнице, како би могли ефикасно да врше своје функције, без неприкладних притисака. Држава потписница ће обезбедити да особљу таквих ентитета буду пружени адекватна обука и финансијска средства за обављање задатака.“

Резолуција (97) 24 Савета Европе о двадесет смерница за борбу против корупције налаже да су земље дужне:

- да осигурају да органи надлежни за превенцију, истрагу, кривично гоњење и осуду кривичних дела корупције уживају независност и аутономију која одговара њиховим функцијама, да су слободни од неприкладних утицаја и да су им на располагању ефикасна средства за прикупљање доказа, заштиту лица која помажу надлежнима у борби против корупције и за очување поверљивости истрага (смерница бр. 3);
- да промовишу специјализацију лица и органа надлежних за борбу против корупције и обезбеде им одговарајућа средства и обуку за обављање задатака (смерница бр. 7).

Веома је лако резимирати основне међународне услове који су обавезни за тела која се делотворно боре против корупције:

- неопходна независност и аутономија;

- одсуство неприкладних притисака или утицаја;
- одговарајућа обука;
- адекватни ресурси;
- специјализација.

Из наведених текстова могу се извући и следећи елементи:

- у једној земљи може постојати једно или више тела за борбу против корупције;
- успостављање и функционисање тела за борбу против корупције морају бити у складу са основним принципима правног система дате земље;
- тело или тела за борбу против корупције могу имати само превентивна,¹⁷³ само репресивна (истрага, спровођење закона у дело), или комбинована превентивно- репресивна овлашћења;
- превентивне функције треба да укључују бар обезбеђивање да се спроведе у дело државна политика борбе против корупције и да се шири знање о сузбијању корупције.

III. Практични проблеми везани за могућу одлуку о успостављању специјализованих тела за борбу против корупције

Не тако често, земље одлуче да успоставе новог потрошача буџетских средстава у виду неке нове јавне институције – обично то раде зато што су приморане да тако поступају, било због захтева становништва или због преузетих међународних обавеза. Област корупције је поље у коме се у последње време веома снажно осећа деловање тих фактора, тако да је све више земаља које оснивају разне институције за борбу против корупције. Пошто борба против корупције може бити веома непријатан подухват за творце политике дате земље, они би могли доћи у искушење да успоставе једно такво тело законским актом који се лако може променити или чак укинути. Стога је један од најважнијих услова за постојање ефикасног тела за борбу против корупције ваљан правни документ којим се такво тело успоставља и одређује његово функционисање. Без икакве сумње, најбољи могући начин да се такво тело успостави и да се обезбеди његово сразмерно несметано деловање јесте закон, усвојен (уобичајеном) законодавном процедуром, којим се обезбеђују како извори његове независности тако и начини на које ће оно полагати рачуне јавности.

¹⁷³ Ту су укључене и функције образовања и подизања свести.

Прва одлука која мора бити донета у оквиру једног таквог закона јесте одлука о основној природи институције за борбу против корупције и о њеном положају у постојећем систему дате земље. Постоје разни видови институција за борбу против корупције, које се на различите начине боре против корупције: предупређењем, репресијом и образовањем. Разумљиво је да предупређење и образовање иду руку под руку, али шта је са репресијом? Независна репресивна тела за борбу против корупције обично се оснивају када је корупција толико свеprisутна а органи за спровођење закона у дело толико корумпирани или неефикасни да прекршаји у домену корупције не подлежу истрази или кривичном гоњењу. Ствар је у основи веома једноставна: ако грађани још увек верују „обичним“ службама за спровођење закона у дело, ризици оснивања још једне такве службе били би исувише непредвидљиви: подела рада између постојећих и нове институције, подела овлашћења и случајева међу њима, проток информација, ниво сарадње, уситњавање борбе против корупције... – све је то исувише проблематично да би се неко упуштао у то без озбиљне потребе.

Када се донесе одлука о природи тела за борбу против корупције, мора се донети одлука о његовом месту у институционалном поретку дате земље и морају се дефинисати и регулисати његова овлашћења. Наравно, овлашћења тела које има истражну функцију сасвим су другачија од овлашћења тела које се бави искључиво предупређењем (и образовањем). Истражна овлашћења веома су близу могућим кршењима основних људских права, у много већој мери него што је то случај са овлашћењима тела која се баве само предупређењем. Стога, законодавци морају бити веома опрезни када дефинишу та овлашћења, и морају се равнати у најмању руку према истим оним стандардима који се користе приликом дефинисања овлашћења која имају традиционални органи за спровођење закона у дело. Овлашћења која има неко тело за борбу против корупције и обим његових дужности у вези са професијама које су на мети његовог деловања већ показују његов званични положај: ако је то тело успостављено да би се борило против корупције у оквиру сва три огранка власти и ако оно заиста жели да буде независно, најбољи могући положај за њега (наравно, одређен основним уставним принципима дате земље) јесте независан положај, без мешања било ког огранка власти. Када се то има у виду, мора бити јасно да је једна таква институција такође потпуно одговорна за своје деловање и да се мора успоставити и одговарајући механизам за полагање рачуна неком надређеном државном телу. У теорији, најбољим видом одговорности једног независног тела за борбу против корупције сматра се одговорност законодавном телу дате државе, парламенту.

Када је такво тело успостављено и када су његова овлашћења регулисана, тада почиње најтежи део задатка: институција за борбу против корупције мора добити довољне

ресурсе како би могла да ангажује и образује намештенике, закупи неопходне просторије и купи опрему за рад, те да плаћа запосленима бар пристојну плату. Независност у планирању и трошењу буџета још је један основни услов за њено ефикасно деловање и јасан сигнал какве су стварне намере земље која успоставља такво тело. Успешност институција неке земље за борбу против корупције зависи од тако тривијалне ствари као што је новац – али новац показује истинску политичку вољу за тако нешто. И најбољи правни аранжмани за успостављање институција за борбу против корупције које ће бити чак и у идеалном положају, несумњиво ће се окончати неуспехом ако се за те институције не обезбеди одговарајући буџет.

Када такво тело почне да делује, оно мора строго поштовати неке принципе који су безусловно везани за његов рад: објективност, непристрасност, интегритет, поштење и ефикасност. Ако не поштује те принципе, њени непријатељи имаће веома лак задатак ако буду хтели да дискредитују њене напоре, као и ако буду захтевали да се она реструктурише или чак укине.

На основу међународних правних и других¹⁷⁴ текстова и праксе, такође се види да је за успешно деловање једног органа за борбу против корупције, поред испуњавања услова поменутих у II одељку, потребно и следеће:

- да буде један од елемената у оквиру шире државне политике деловања против корупције;
- посвећеност владе и политичка воља;
- деловање усклађено са другим заинтересованим странама;
- одговарајућа законска регулатива са јасно дефинисаним овлашћењима;
- транспарентност и механизми одговорности;
- веродостојност и поверење јавности;
- сарадња са цивилним друштвом;
- висок морални ниво.

У сваком случају, пре доношења одлуке о успостављању једне нове институције (за борбу против корупције) потребно је одговорити на три питања:

- Који је проблем који треба решавати и како му треба приступити?

¹⁷⁴ OSCE: *Best practises in combating corruption* (ОЕБС: Најбољи видови праксе у борби против корупције).

- Да ли је корупција великог обима,¹⁷⁵ високе вредности,¹⁷⁶ политички осетљиво питање¹⁷⁷ или префињена?
- Које су јаке стране и слабости постојећих институција, и треба ли их и могли се решавати успостављањем једне нове институције, спајањем, усклађивањем рада или сарадњом различитих организација, или раздвајањем одговорности?

IV. Европске земље и специјализоване институције за борбу против корупције

Током своје прве рунде вредновања, Група земаља удружених у борби против корупције (GRECO) бавила се постојањем и функционисањем специјализованих институција за борбу против корупције у земљама чланицама. Дошло се до изненађујућих сазнања: специјализованих институција за борбу против корупције нема не само у земљама познатим по ниском степену корупције већ и у земљама где корупције има много. Истовремено, те земље одликује и висок ниво организационих мањкавости и недостатак одговарајуће опреме. То би могло навести на закључак да су сви поменути недостаци резултат тога да се борби против корупције придаје мали значај у читавом друштву, или пак да недостаје истинске политичке воље и да су државни финансијски ресурси недовољни.

Друго веома важно запажање GRECO-а било је да нема довољно образованог особља и да постојећем особљу недостаје специјализација.

Све док нема довољно специјализованих институција за борбу против корупције, има се утисак да нема потребе за специјализованим професионалним образовањем у овој области нити прилике за то. Отуда су специјализовани програми обуке за борбу против корупције још увек ретки. Имајући у виду да теоријско знање није довољно, ваља га допунити практичним искуством истражитеља обучених да се баве случајевима корупције.

V. Закључак

После усвајања Конвенције Уједињених нација против корупције, државе ће морати да успоставе или одржавају неку врсту превентивне институције (одн. превентивних институција) за спровођење у дело државних стратегија борбе против корупције. Могуће

¹⁷⁵ Рецимо, да ли укључује саобраћајну полицију или службенике за издавање дозвола?

¹⁷⁶ Рецимо, да ли укључује и уговоре о јавним набавкама?

¹⁷⁷ Да ли су укључени највиши званичници Владе?

је таквој институцији давати и друге задатке, нпр. општу превенцију, образовање јавности, подизање нивоа свести, па чак и спровођење закона у дело. Када се успоставе нове институције за борбу против корупције, ваља одговорити на још нека сложена питања:

- шта радити са „старим“ институцијама које су се такође бавиле сузбијањем корупције;
- како успоставити правичне и корисне односе са другим институцијама у области борбе против корупције и сродним областима;
- како пронаћи квалитетно и одлучно руководство и особље за ту институцију;
- како обезбедити довољно средстава за ваљано функционисање те институције.

Постојање и деловање специјализованих институција за борбу против корупције у некој земљи највидљивије и на најдоступнији начин показује да је она истински спремна да се бори против корупције и да постоји стварна политичка воља да се та појава сузбија. Међутим, ако институције за борбу против корупције не добију средства која су им неопходна, очито је да је њихово оснивање само још један неуспешан покушај у настојањима да се сузбије корупција која постоји широм света, и средство које помаже политичарима да се на краћи рок одрже на власти у околностима кад у савременим друштвима има све већих захтева за сузбијањем корупције.

Извори:

1. Council of Europe: *Anti-Corruption Strategies and Action Plans in South-Eastern Europe* (Савет Европе: Стратегије за борбу против корупције и акциони планови у југоисточној Европи), Project PACO Impact, Strasbourg, July 2006.
2. ESER, Albin, dr. and KUBICIEL Michael, dr.: *Institutions against Corruption, A Comparative Study of the National Anti-Corruption Strategies reflected by GRECO's First Evaluation Round* (Институције за борбу против корупције, компаративна студија националних стратегија за борбу против корупције на основу GRECO-ве прве рунде евалуација), Strasbourg, November 2004.
3. OECD: *Public Sector Corruption, An International Survey of Prevention Measures* (Корупција у јавном сектору, међународни преглед превентивних мера), Paris, 1999.
4. OSCE: *Best Practises in Combating Corruption* (Најбољи видови праксе у борби против корупције), Vienna, 2005.
5. UN ODCCP and Naif Arab Academy for Security Studies: *Global Programme against Corruption* (Глобални програм за борбу против корупције), Vienna, 2002.
6. Националне политике деловања Литваније, Румуније и Словеније у борби против корупције. *UN Convention against Corruption* (Конвенција УН против корупције).



Антикорупцијски независни државни органи и Народна скупштина

Положај независних државних органа

Питање односа Народне скупштине са независним државним органима постаје у Србији све важније. Значај јачања тих односа је најмање двојак. С једне стране, Народна скупштина добија од независних државних органа редовне и ванредне извештаје који јој омогућавају да квалитетније и ефикасније врши своју надзорну улогу, која се пре свега односи на рад извршне власти. С друге стране, независни државни органи у Народној скупштини имају тело којем је најлогичније да се обрате и укажу на проблеме са којима се суочавају, превасходно услед кршења закона од стране извршне власти, или да укажу на прописе које треба донети или променити. За такво обраћање постоји и форма – извештај који су ти органи обавезни да подносе Народној скупштини. Међутим, ти извештаји имају и другу улогу – да Народна скупштина, као једини орган који то може да чини, надзире рад тих независних органа.

Устав Републике Србије не познаје општи појам „независних државних органа“, нити садржи правила за њихово образовање и рад. Уместо општег приступа, који би уочио заједничке одлике тих тела, која чине „четврту грану власти“, уставотворац се одлучио да сваки појединачни орган третира одвојено. Услед тога, неки од њих су изричито поменути у Уставу (Уставни суд, Заштитник грађана, Народна банка Србије, Државна ревизорска институција), а неки не, иако су постојали и у тренутку када је Устав усвајан или је доношење закона који се на њих односи било у процедури (нпр. Повереник за информације од јавног значаја, Агенција за борбу против корупције).

Сваки независан државни орган, као и сваки други државни орган (нпр. Влада, судови, сама Народна скупштина) има своје место у борби против корупције. Стога је подела на антикорупцијске органе и „оне друге“ донекле вештачка. Међутим, као критеријум за поделу могло би да послужи то да ли су законом дефинисани послови које неки државни орган треба да обави превасходно усмерени на предупредњење, сузбијање и откривање корупције или на остварење неких других циљева. Имајући то у виду, у овом тексту ће бити ближе описане надлежности и делатности неких независних државних органа.

Агенција за борбу против корупције

Закон о Агенцији за борбу против корупције (Службени гласник Републике Србије број 97 из 2008), почео је да се примењује од 1. јануара 2010. године. Органи Агенције (Одбор и директор) конституисани су, односно изабрани током 2009. Очекује се да би Агенција током прве половине 2010. године могла да попуни свој састав према усвојеној систематизацији радних места.

Ваља приметити да наслов самог закона није најсрећније одабран. Наиме, тај акт не уређује само питања у вези са радом Агенције као независног државног органа већ и многа друга. Пре свега, тим законом су прописане забране, ограничења и обавезе јавних функционера које су намењене спречавању и разрешавању сукоба интереса при вршењу јавних функција, пријем поклона у вези са вршењем јавне функције, вршење других функција и обављање других послова функционера и бивших функционера. С друге стране, тим законом нису уређена сва питања у вези са радом Агенције. Читава област финансирања политичких странака и изборних кампања, у којој Агенција има знатне надлежности, и даље је уређена другим актом – Законом о финансирању политичких странака (Службени гласник Републике Србије број 72, из 2003).

Устројство Агенције је за правни систем Србије необично. Њени органи јесу деветочлани Одбор и директор, као инокосни орган. Директор има заменика. Агенција има и стручну службу, која је устројена на сличним начелима као и органи управе (подела на секторе, одељења, групе), а радом службе руководи директор (слично као што министар руководи радом министарства). Агенција може да оснује подручне јединице. Њихов број и седишта нису унапред одређени. Најзад, Одбор Агенције, на предлог директора, може да оснива саветодавна и друга радна тела.

Устројство Агенције и начин избора њених руководилаца у непосредној су вези са обезбеђивањем независности у раду. Чини се да је главна идеја водиља приликом постављања Одбора била да се ономе ко руководи оперативним радом Агенције, то

јест директору, обезбеди максимална заштита од политичких утицаја. То је постигнуто тиме што директора (и заменика директора) бира Одбор међу кандидатима који се пријаве на јавном конкурс, а не непосредно Народна скупштина, као што је то уобичајено код руководиоца других независних органа (нпр. Савета ДРИ, Повереника за информације, Заштитника грађана итд.). И код избора чланова самог Одбора политички утицај је донекле сузбијен. Наиме, Народна скупштина одлучује о кандидатима које предложи овлашћени предлагачи. Будући да ови могу предложити и само једног кандидата, очигледно је да се избор у Народној скупштини своди само на то да ли ће тог кандидата прихватити или не. Неки од овлашћених предлагача кандидата потичу из политичких структура (нпр. председник Републике, Влада, Административни одбор Народне скупштине), неки потичу из других независних тела или других грана власти (заједнички кандидат Заштитника грађана и Повереника за информације, кандидат ДРИ, кандидат Врховног касационог суда). Најзад, два предлога долазе из цивилне сфере (удружења новинара и адвокатска комора), а један од тела мешовитог састава (Социјално-економски савет).

Надлежности Агенције се могу условно поделити на четири групе. У прву групу, опште превенције, спада пре свега надзор над спровођењем Националне стратегије за борбу против корупције, Акционог плана за њену примену и секторских акционих планова. Може се по називу чинити да је реч о споредним дужностима, међутим, нипошто их не би требало тако схватити. Када се има у виду да се Стратегијом предвиђају промене прописа које су важне за борбу против корупције и предузимање систематских превентивних мера код великог броја државних органа, постаје очигледно да би се њеном пуном применом остварио велики напредак на пољу борбе против корупције. Околност да дуже од четири године нико није пратио да ли се Стратегија остварује, много је допринела да се борба против корупције у Србији води хаотично и да се чак ни очигледни проблеми, за које је препознато шта треба чинити, не решавају.

У вези са том обавезом Агенције ваља приметити да су њена овлашћења ипак недовољна. Наиме, Агенција може да прикупља податке о томе како институције остварују задатке које им постављају стратешка акта, и да изложи прекршајној одговорности руководиоце оних органа који јој не одговоре у року од 15 дана, али, нажалост, није овлашћена да покрене поступак против оних који нису испунили своје обавезе (нпр. нису припремили нацрт неког закона у року који је предвиђен Акционим планом).

У области опште превенције, Агенција такође даје иницијативе за измену и доношење прописа у области борбе против корупције, даје мишљења у вези са применом Стратегије, Акционог плана и секторских акционих планова, прати и обавља послове који се односе на организовање координације рада државних органа у борби против ко-

рупције, пружа стручну помоћ у области борбе против корупције, сарађује са другим државним органима у припреми прописа из те области, даје смернице за израду планова интегритета у јавном и приватном сектору, уводи и спроводи програме обуке о корупцији, организује истраживања, прати и анализира статистичке и друге податке о стању корупције и, у сарадњи са надлежним државним органима, прати међународну сарадњу у области борбе против корупције.

Друга велика област деловања Агенције везана је за јавне функционере, предупређење и разрешење сукоба интереса који функционери имају, пријаву имовине функционера и чланова њихових породица, одржавање регистра функционера и регистра имовине функционера, пријем поклона у вези са вршењем функције, паралелно обављање више јавних функција, обављање послова у току вршења јавне функције итд.

До скоро је ове послове обављао Републички одбор за решавање о сукобу интереса, на основу Закона о спречавању сукоба интереса при вршењу јавних функција из 2004, који више није на снази (запослени у Републичком одбору су прешли у службу Агенције). Међутим, разлике у правном режиму су велике. Да поменемо најкрупније: 1) уведена је изричита обавеза да се сачини регистар функционера и обавеза свих органа да пошаљу потребна обавештења Агенцији о томе ко су функционери, непосредно након почетка и престанка мандата; 2) уведена је јавност дела извештаја о имовини који подносе функционери (нпр. некретнине и возила у власништву, приходи из јавних извора, уштеђевина), која раније није постојала; 3) уведена је обавеза Агенције да на узорку проверава тачност и потпуност извештаја о имовини функционера, и да утврђује да ли је повећање имовине функционера основано, као и овлашћење да у таквим проверама затражи помоћ од других органа и финансијских институција – Републички одбор је такве провере вршио само ако се сумњало да је конкретни функционер повредио закон; 4) уведен је механизам за решавање питања „дуплих јавних функција“: ако нема одобрења Агенције, касније стечени мандат престаје по сили закона; 5) уведена је обавеза бивших функционера да траже одобрење Агенције да би након престанка функције засновали радни однос или пословну сарадњу; 6) уведене су санкције за кршење правила из домена сукоба интереса и пријављивања имовине – кривично дело које се састоји у неподношењу извештаја о имовини или лажном приказивању података о имовини које је квалификовано намером да се прикрије права вредност имовине, као и многи прекршаји на основу којих се могу изрећи новчане казне.

Очигледно је да ће на овом пољу пред Агенцијом стајати многа искушења, поготово у почетку, када треба сачинити регистре, али и решити путем правних ставова бројне недоумице и отворена питања, која је законодавац оставио у непотпуним прелазним одредбама. У вези са надлежностима где ће Агенција вероватно бити највише експони-

рана, налази се и трећа група послова које Агенција обавља – поступање по представкама правних и физичких лица.

Треба очекивати да ће, након објављивања делова имовинских извештаја функционера, бити доста оних који ће изражавати сумњу у њихову истинитост и о томе можда и достављати неке конкретне податке. Још је вероватније да ће Агенција добити велики број представки у којима се сумња на неки облик корупције и износе неки докази за то, или пак представки у којима људи препознају корупцију и у ситуацијама у којима су незадовољни спорашћу рада или садржајем одлука државних органа. Агенција нема ни овлашћења ни капацитета да спроводи самосталне истраге. Она би, у случају да постоје јасни елементи кривичне или прекршајне одговорности или потреба да се спроведе истрага, могла да добијене дописе проследи другим органима (као што су нпр. ДРИ, буџетска инспекција, јавни тужилац, полиција). Оно што разликује Агенцију од других органа који би то исто могли да учине јесте право да прибави информације о томе шта је учињено са прослеђеним материјалом. Осим тога, сазнања која би Агенција могла да стекне на тај начин, разматрањем добијених представки, била би јој од велике користи за вршење њених других функција и уочавање системских проблема.

Агенција је формално од 1. октобра 2009. добила и надлежности у области контроле финансирања политичких странака и изборних кампања, које су раније биле у рукама Одбора за финансије Народне скупштине и Републичке изборне комисије, и то је четврта група послова које врши. Будући да материјалне одредбе Закона о финансирању политичких странака из 2003. још нису мењане, него је промењен само надлежни орган, Агенција би могла да има тешкоћа у вршењу те функције због тога што су поједине одредбе недовољно прецизне (нпр. оне о роковима за достављање годишњих финансијских извештаја политичких странака). Посао Агенције на основу тог закона, за разлику од других дужности, није сталан, већ „кампањски“, и састоји се у провери тачности и потпуности извештаја о финансирању изборне кампање (које учесници на изборима подносе у року од 10 дана после одржаних избора), односно контроли завршног рачуна, извештаја о имовини и извештаја о прилозима који су вреднији од 6.000 динара, а које подносе све регистроване политичке странке. Ако уочи незаконитости, Агенција може да поднесе захтев за покретање прекршајног поступка. Ако нека странка буде правноснажно осуђена за прекршај, директор Агенције доноси одлуку о томе да странка губи право на средства из буџета у наредној години.

Агенција о свом раду подноси годишњи извештај Народној скупштини (до 31. марта за претходну годину). Тај извештај мора да садржи и део о спровођењу Стратегије, акционог плана и секторских акционих планова. Извештај се доставља и Влади. Није, међутим, прописано шта се даље дешава са извештајем. Агенција може да подноси и ванредне извештаје, на своју иницијативу или на тражење Народне скупштине.

Државна ревизорска институција

Закон о Државној ревизорској институцији (Службени гласник Републике Србије, број 101, из 2005), један је од ретких прописа које су народни посланици усвојили на предлог својих колега, а не Владе. Међутим, та слога није учинила да закон брзо почне да се примењује у пракси. Напротив, требало је да протекне још четири године док се није појавио први, непотпуни, извештај о ревизији завршног рачуна. За те четири године чекало се на избор чланова Савета ДРИ, па на обезбеђивање просторија за њихов рад, одобравање пословника ДРИ у Скупштини, запошљавање кадрова итд.

ДРИ је нашла своје место и у Уставу, као „највиши државни орган ревизије јавних средстава у Републици Србији“, која је „самостална и подлеже надзору Народне скупштине, којој и одговара“. Осим тога, Устав каже да ДРИ контролише извршавање свих буџета (Републике, аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе), као и да Народна скупштина разматра предлог завршног рачуна буџета по прибављеном мишљењу ДРИ. Занимљиво је приметити да је Уставом одређени положај ДРИ слабији од оног који је прописан законом – док се у закону говори о независности и самосталности, уставотворац се определио да искористи само слабији од та два атрибута. Такође, док се надзорна улога Народне скупштине над радом ДРИ према слову закона тек посредно може извести, кроз обавезу подношења извештаја, она се у Уставу изричито помиње.

ДРИ има председника, потпредседника, Савет, ревизорске и пратеће службе. Највиши орган је петочлани Савет, у чијем саставу су председник и потпредседник. Чланови Савета ДРИ бирају се на предлог Одбора за финансије. Народна скупштина одлучује о томе да ли постоје разлози за разрешење члана Савета, на иницијативу 20 народних посланика (коју затим разматра Одбор за финансије пре гласања у пленуму) или самог Одбора за финансије, а о наступању разлога за разрешење Скупштину може обавестити и Савет ДРИ.

ДРИ обавља послове који се могу груписати на следећи начин:

1. планирање и обављање ревизије;
2. доношење подзаконских и других аката, заузимање ставова и давање мишљења у вези са применом и спровођењем појединих одредби Закона;
3. подношење извештаја Народној скупштини (годишњи извештај о раду ДРИ, посебни извештаји у току године, извештај о ревизији завршног рачуна буџета Републике, завршних рачуна, финансијских планова организација обавезног социјалног осигурања и консолидованих финансијских извештаја Републике), подношење извештаја другим скупштинама о ревизијама које се односе на субјекте ревизије из њихове надлежности;

4. пружање стручне помоћи другим државним органима „на начин којим се не умањује независност Институције“, давање савета другим корисницима јавних средстава;
5. давање примедба на прописе у припреми и питања из области јавних финансија и препорука за измену прописа;
6. усвајање стандарда ревизије у вези са јавним средствима, објављивање приручника за ревизију, утврђивање програма образовања за државне ревизоре и овлашћене државне ревизоре, организовање испита за стицање тих звања, нострификација диплома и слично;
7. сарадња са међународним ревизорским и рачуноводственим организацијама за ревизију у јавном сектору.

Предмет ревизије коју врши ДРИ јесте следеће:

1) примања и издаци уређени прописима о буџету, јавним приходима и јавним расходима; 2) финансијски извештаји, финансијске трансакције, обрачуни, анализе и друге евиденције и информације субјекта ревизије; 3) правилност, тј. усклађеност пословања субјекта ревизије са законом, другим прописима и датим овлашћењима; 4) сврсисходност располагања јавним средствима; 5) систем финансијског управљања и контроле; 6) систем унутрашњих контрола, унутрашње ревизије, рачуноводствених и финансијских поступака; 7) акта и радње субјекта ревизије које производе или могу произвести финансијске ефекте на примања и издатке корисника јавних средстава, имовину државе, задуживање и давање гаранција, као и на сврсисходну употребу средстава којима располажу субјекти ревизије; 8) правилност рада одговорних лица надлежних за планирање, извођење и надзор над пословањем корисника јавних средстава; 9) друге области предвиђене посебним законима. ДРИ може да подвргне ревизији сваки акт о протеклом, текућем, као и о планираном пословању корисника јавних средстава.

Не само што су овлашћења која ДРИ има широка већ је широк и круг субјекта ревизије на која их може применити. То су непосредни и посредни корисници буџета Републике и нижих нивоа власти, средства организација обавезног социјалног осигурања (нпр. пензиони и здравствени фонд), посебни буџетски фондови, Народна банка Србије у делу који се односи на коришћење јавних средстава и на пословање са државним буџетом, јавна предузећа, привредна друштва и друга правна лица која су основали непосредни и посредни корисници јавних средстава; правна лица код којих непосредни и посредни корисници јавних средстава имају учешће у капиталу, односно у управљању; правна лица која су основала правна лица у којим држава има учешће у капиталу,

односно у управљању; правна и физичка лица која примају од Републике, територијалних аутономија и јединица локалне самоуправе дотације и друга бесповратна давања или гаранције; субјекти који се баве прихватањем, чувањем, издавањем и коришћењем јавних резерви; политичке странке, у складу са законом којим се уређује финансирање политичких странака; корисници средстава ЕУ, донација и помоћи међународних организација, страних влада и невладиних организација; уговорна страна у вези са извршењем међународних уговора, споразума, конвенција и осталих међународних аката, када је то одређено међународним актом или када то одреди овлашћени орган; други субјекти који користе средства и имовину под контролом и на располагању Републике, покрајине, јединица локалне самоуправе или организација обавезног социјалног осигурања. И иначе широк круг субјеката ревизије може се проширити ревизијом пословања оних правних лица која послују са субјектима ревизије, али само у домену њиховог пословања са тим субјектом (нпр. пословање неког предузећа које се јавља као пружалац услуга министарству на основу уговора о јавној набавци).

Субјекти ревизије су дужни да ДРИ омогуће приступ документима који су потребни за обављање ревизорског посла, да размотре мишљење ревизора о њиховом пословању и предузму мере за отклањање неправилности и несврсисходности које ревизори утврде. Сам поступак ревизије је вишестепен и подразумева могућност субјекта да да своје примедбе на налазе, као и одржавање заједничких састанака ради рашчишћавања спорних ситуација. У поступку ревизије морају се примењивати и релевантни међународни стандарди.

Илузорно је очекивати да би ДРИ могла сваке године да обави све послове који су јој стављени у надлежност. Због тога ту институцију треба разумети као врховног контролора јавних финансија, чији ће посао бити утолико лакши уколико боље буду функционисале унутрашње контроле и унутрашње ревизије у сектору јавних финансија. Такође, законодавац је одредио да ДРИ делује на основу програма рада којим одређује шта ће бити основни предмет њеног испитивања током године, али је одредио и неке приоритете који се морају наћи на тој листи, попут ревизије завршеног рачуна буџета.

Имајући све то у виду, очигледно је да је потенцијал ДРИ у борби против корупције огроман. У том погледу ДРИ делује пре свега превентивно. Али, постоји и једна снажна компонента испитивања која ДРИ приближава репресивним антикорупцијским органима. Основна разлика између репресивних органа и ДРИ јесте то што ревизорима није преваходни циљ да открију кршења закона и злоупотребе. Они испитују процесе у организацијама које троше јавна средства – ако, радећи то, открију да нешто није у реду, трагаће за разлогом, не за кривцем и његовим мотивима. Наравно, може се догодити да ревизори уоче да се крше неке формалне обавезе, нпр. процедуре јавних набавки.

У таквом случају, ДРИ је у обавези да без одлагања поднесе захтев за покретање прекршајног поступка. Ако се појаве сумње у корупцију, ревизори подnose кривичну пријаву. Међутим, у многим ситуацијама ревизори ће открити нерационално коришћење јавних средстава или лоше старање о њима које није кажњиво ни по каквом пропису.

Извештаји које ревизори сачињавају, стога, садрже мишљење о томе да ли се са јавним средствима поступало законито и сврсисходно (или одсуство мишљења, нпр. у случају да ревизорима нису били доступни неки битни подаци), али садрже и препоруке о томе шта треба учинити да би се неправилности отклониле, као и рок за извршење тих радњи. Тај рок може бити дуг између 30 и 90 дана. Након тога субјект ревизије доставља тзв. одазивни извештај, чију веродостојност ДРИ такође може да проверава. Уколико ДРИ сматра да неправилности или несврсисходности нису отклоњене на задовољавајући начин, сматраће се да постоји лакша или тежа повреда доброг пословања. ДРИ би потом требало да се обрати органу који би могао да предузме мере против субјекта ревизије који је начинио повреду (нпр. ако је повреду начинило републичко јавно предузеће, тај би орган била Влада), а он у року од 30 дана обавештава ДРИ о предузетим мерама.

Када су у питању теже повреде обавезе доброг пословања, ДРИ се обраћа Одбору за финансије Народне скупштине, који доноси закључак са препорукама и мерама које треба предузети. У случају тих повреда ДРИ предлаже и разрешење одговорног лица, а орган надлежан да донесе одлуку о разрешењу обавештава ДРИ у року од 15 дана о томе шта је учинио.

Закон је одредио и питање подношења извештаја Народној скупштини, а у одређеној мери и поступање Народне скупштине са извештајима. Као прво, ДРИ подноси Народној скупштини извештај о свом раду у претходној години најкасније до 31. марта. Током године, ДРИ подноси посебне извештаје о нарочито важним или хитним питањима, која не трпе одлагање. Исто тако, ДРИ је обавезна да Скупштини достави информације које ова од ње затражи. Предвиђено је да извештај о ревизији завршног рачуна пролази кроз разматрање Одбора за финансије, након чега Одбор сачињава свој извештај са ставовима и препорукама и упућује га пленуму Народне скупштине. Народна скупштина затим одлучује о предложеним препорукама, мерама и роковима за њихово спровођење, а може да захтева од ДРИ додатно појашњење појединих чињеница и околности.

ДРИ може, на основу својих овлашћења, да знатно помогне и другим антикорупцијским институцијама, нарочито у вези са спровођењем Закона о јавним набавкама и Закона о финансирању политичких странака.

Код јавних набавки ДРИ има могућност не само да процењује да ли су спроведене по закону већ и да ли су уопште биле потребне, по чему је јединствена. Наиме, у случају многих набавки корупција може да се јави и донесе штету већ у фази планирања, када се одреди да се купи нека непотребна ствар или да се изведу непотребни радови. Сврхисходност може да се испитује и код услова и критеријума који подлежу оцени (нпр. зашто је одређено да естетске одлике носе исти број бодова као и дужина гарантног рока или цена), да ли је набавка стварно била хитна као што је наведено итд. Такође, неке врсте набавки су сасвим изузете из примене закона, али не и из контроле ДРИ – такве су, на пример, поверљиве набавке и набавке које се спроводе из кредита великих међународних финансијских институција. Најзад, ДРИ је овлашћена да изврши провере и у вези са извршењем уговора о јавној набавци, док други органи, а пре свега Комисија за заштиту права, окончавају своју улогу у тренутку закључивања уговора.

У вези са Законом о финансирању политичких странака, овлашћења Агенције се завршавају са испитивањем тачности извештаја о финансирању које подносе политичке странке. Међутим, предмет разматрања ДРИ могло би да буде и поштовање других њихових обавеза и забрана, као што су, на пример: обавеза да унутрашњим актима уреди финансијску контролу и право чланова странке на информисање о финансијском пословању; забрана примања финансијске помоћи од правних лица са неизмиреним потраживањима према јавним приходима, евидентирање бесплатних услуга и поклона, забрана трошења средстава добијених за финансирање редовног рада у предизборној кампањи, обавеза уплаћивања добијених готовинских прилога на рачун итд. Због таквих овлашћења, ДРИ је природан савезник Агенције за борбу против корупције у контроли финансирања политичких странака.

Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности

Повереник је инокосан државни орган чије су надлежности прописане двама законима, Законом о слободном приступу информацијама од јавног значаја (Службени гласник Републике Србије, број 120, из 2004) и Законом о заштити података о личности (Службени гласник Републике Србије, број 97, из 2008). Повереник је „самостални државни орган, независан у вршењу своје надлежности“. Повереник има заменика (у ствари, по једног заменика за сваку од две области) и стручну службу. Повереник и заменици се бирају у Народној скупштини, на предлог ресорног одбора, на период од седам година. Предлог за разрешење лица које обавља функцију повереника, ако су испуњени услови за то, може да поднесе најмање трећина народних посланика, а пре Скупштине га разматра ресорни одбор (за културу и информисање).

Ни један од два закона у чијем спровођењу Повереник има улогу није претежно антикорупцијски. Оба имају за првенствени циљ остваривање и заштиту људских права. Међутим, важност приступа информацијама од јавног значаја за превенцију корупције толики је да Повереника сврстава у антикорупцијска независна тела.

Надлежности Повереника (у вези са информацијама од јавног значаја) двојачке су. Његова основна дужност је одлучивање по жалбама тражилаца информација који сматрају да су им права неоправдано ускраћена. Одлукама Повереника могу се открити подаци који су скривани од јавности због тога што указују на лош или незаконити рад. Међутим, да би се Повереник ангажовао на тај начин, потребно је да неко такву информацију затражи од неке јавне институције која је поседује и да институција тражиоцу ускрати податке (решењем којим се захтев одбија или игнорисањем захтева).

Друга врста надлежности Повереника везана је за повећање јавности рада органа власти. Ради тога, Повереник је добио у надлежност да пропише садржај и начин објављивања Информатора о раду, да прати да ли органи власти поштују обавезе и да о томе извештава Народну скупштину и јавност, да даје иницијативе за доношење прописа од значаја за остваривање права на приступ информацијама, предузима мере за обуку и упознавање запослених са обавезама из области приступа информацијама итд. Обављање тих послова је веома важно за измену културе тајновитости у јавним службама, повећање обима информација које ће органи власти проактивно учинити доступним и јачање свести грађана о томе како могу да контролишу органе власти. Самим тим, активношћу Повереника превентивно се делује против коруптивних односа и злоупотреба, јер се повећава ризик да ће они који лоше раде бити изложени погледу јавности и претрпети због тога последице.

Повереник до краја марта подноси Народној скупштини годишњи извештај о радњама предузетим од стране органа власти у примени Закона о приступу информацијама од јавног значаја, као и о својим радњама и издацима, а може подносити и ванредне извештаје када је то потребно. Даље поступање Скупштине с тим извештајима није уређено.

Снажење надзорне улоге Народне скупштине у контексту борбе против корупције

Народна скупштина, као највише представничко тело, има важну улогу и у борби против корупције. Та улога је уочена и у Националној стратегији за борбу против корупције из децембра 2005. Први модалитет за њено остваривање јесте усвајање антикорупцијских закона, укључујући и разматрање ефеката сваког новог закона на борбу про-

тив корупције. Други је вршење функције надзора, који Народна скупштина на основу Устава и закона има и у односу на Владу и у односу на независне државне органе који јој подносе извештаје.

Да ли ће Народна скупштина заиста вршити своју надзорну функцију и у којој мери ће то чинити, зависи од политичке воље, хитности доношења закона који су на дневном реду и ресурса којима ће Скупштина располагати. Међутим, осим тих фактора, веома је важно и да се у прописима (на пример, у Закону о Народној скупштини и у Пословнику Народне скупштине) на што бољи и што свеобухватнији начин припреми терен за вршење надзора. У том смислу би требало размотрити да ли да се унесу следећа правила поступања:

- да Народна скупштина обавезно разматра поднете годишње и ванредне извештаје независних органа. Тренутно, обавеза Скупштине или њених одбора да разматрају ове извештаје није прописана, осим кад су у питању Државне ревизорске институције;
- да се то разматрање започне и да се заврши у одређеном року (нпр. 30 до 90 дана од дана подношења). У неким случајевима, када су извештаји или проблеми на које се у њима указује сложенији, разматрање би вероватно морало да траје дуже време, уз евентуално формирање скупштинског пододбора и прикупљање додатних података;
- да се пропише рок за поступање Народне скупштине ако независни државни орган не поднесе извештај, иако је на то законом обавезан. У таквим случајевима би Народна скупштина покретала поступак за разрешење руководства органа или на други начин позивала на његову одговорност;
- да се пропише ко унутар Народне скупштине разматра извештаје. По природи ствари, било би логично да те извештаје разматрају надлежни скупштински одбори, а да се, у случају потребе, о предложеним мерама изјашњава Скупштина у целини. Међутим, требало би прописати и који ће одбор бити ресорно надлежан за извештај којег државног органа. Кад око тог питања постоје недоумице, зато што послови које државни орган обавља нису уско везани ни за један од постојећих скупштинских одбора, требало би предвидети механизам за одређивање надлежног радног тела (нпр. да председник Народне скупштине одлучи који ће то одбор бити);
- да се предвиди обавеза позивања представника независног органа на седницу на којој се расправља о извештају, као и представника оних јавних институција за које се у извештају независног органа констатује да нису поштовали закон или да су ометали независни орган да врши функцију. Циљ тог позивања би било разјашњење свих спорних питања, добијање додатних обавештења ради поступања одбора и предлагања мера;

- да се предвиди, макар у кратким цртама, у чему се разматрање извештаја мора са-стојати. Наиме, да би се ситуација истински променила набоље, неће бити довољно само то да се извештаји појаве пред народним посланицима, да они о тим извештајима дају мишљење на основу личног утиска и да се затим о извештају гласа. Дужност одбо-ра би требало да буде да утврди да ли извештај садржи све битне податке (на пример, да ли је у извештају објашњено на који начин је тај државни орган испунио сваку од ду-жности које има на основу закона, а ако их није испуњавао, зашто није). Требало би, наравно, да одбор има прилику да испита и тачност сваког податка који се у извештају наводи. Требало би и да постоји могућност да одбор затражи допуну извештаја;
- да се пропише да извештаји достављени одбору буду јавни документи од тренутка кад су достављени (објављени на интернет страници Скупштине), како би се дала прилика сваком лицу које нешто зна о нетачности података из извештаја да их оспори (допи-сом одбору) и да одбор затим тачност података испита на седници на којој се извештај разматра;
- да се пропише начин на који ће одбор поступати по разматрању извештаја, како у слу-чају када извештај и рад државног органа у потпуности задовољавају, тако и у разним ситуацијама када извештај показује да се није у свему поступало по закону, било да кривица за то лежи на самом независном државном органу или на онима који му нису омогућили да има све потребне услове за рад;
- да се уреди поступање надлежног одбора у ситуацији када се у извештају указује на то да је потребно донети, изменити или допунити неки акт. У том случају би одбор могао донети закључак о предузимању мера ради доношења или припреме аката из надле-жности Народне скупштине, односно, тражити од надлежног органа да предузме та-кве мере. Садржина закључка би била различита у зависности од тога ко је надлежан за даље поступање. Ако је реч о акту који треба да усвоји Народна скупштина (нпр. измене и допуне неког закона), закључком би одбор обавезао себе или одређена ли-ца да почну рад на припреми предлога тог акта (нпр. да формирају радну групу коју би чинили чланови одбора или радници Службе Народне скупштине и представник неза-висног државног органа). Уколико је пак реч о томе да други орган треба да донесе или измени неки свој акт (нпр. Влада да донесе уредбу или министарство да измени неки правилник), одбор би том органу доставио допис са својим закључцима;
- да се пропише да надлежни одбор, пошто усвоји извештај у којем се указује на крше-ње закона од стране органа и организација чији рад надзире Народна скупштина или појединаца које бира Народна скупштина, донесе и закључак са предлогом мера из надлежности Народне скупштине. Будући да Народна скупштина пре свега надзире

рад извршне власти, треба очекивати да би круг мера које би се тим закључком могле предвидети пре свега био у вези са овлашћењима Народне скупштине према Влади и њеним члановима. На пример, то може бити иницијатива за покретање предлога за гласање о поверењу министру (за коју је потребно прикупити потписе најмање 60 народних посланика), иницијатива за разрешење функционера неког другог органа за које је надлежна Народна скупштина, или пак иницијатива усмерена према Влади да разреши функционере тела које она поставља (нпр. директора републичког јавног предузећа);

- да се пропише у којем року би Народна скупштина у пленуму расправљала о спровођењу закључака одбора. Вероватно би најбоље било да се то учини на првој наредној седници Народне скупштине. Тако би се обезбедило да се сви народни посланици упознају са предлогом који је одбор својим закључком покренуо и створила могућност да и други посланици подрже остварење тих предлога.

ПРИМЕРИ РАДА АГЕНЦИЈА ЗА БОРБУ ПРОТИВ КОРУПЦИЈЕ:

ИЗВОД ИЗ ГЛОБАЛНЕ УПОРЕДНЕ СТУДИЈЕ ИНСТИТУТА СВЕТСКЕ БАНКЕ 2004.

Овде се објављује уз одобрење Светске банке

Anti-Corruption Commissions: Panacea or Real Medicine to Fight Corruption
© by The International Bank for Reconstruction and Development/
The World Bank
1818 H Street, NW, Washington, DC 20433, USA
www.worldbank.org/publications

Џон Р. Хејлбран
(John R. Heilbrunn)

Комисије за борбу против корупције: универзални лек или право решење за борбу против корупције?

ИСАС из Хонг Конга: универзални модел

Од 1974. године, Независна комисија против корупције из Хонг Конга постиже знатан успех у борби против корупције. ИСАС је основана након што је због неуспеле истраге случаја корупције у редовима колонијалне полиције полицијски инспектор Питер Гадбер избегао кривично гоњење. Недуго потом, гувернер сер Мареј Маклехоуз именован је комисију под управом судије Алистера Блер-Кера. Блер-Керова комисија је дошла до закључка да је корупција у Хонг Конгу систематске природе; мито су примали како високо рангирани званичници тако и полицајци који су патролирали улицама. Као одговор на то, Блер-Керова комисија је препоручила да се оснује нарочита агенција која би истраживала наводне случајеве корупције, радила на превенцији подмићивања у пословним круговима и у влади, као и на образовању грађана о корупцији путем од-

говарајућих програма. Да би спровела те промене, Колонија британске круне је основала независну комисију да истражује наводне случајеве корупције. Године 1974. почела је са радом ИСАС.

Политичке власти су увиделе да је „кључни део стратегије био постарати се да законски оквир у коме ће се налазити ИСАС у највећој могућој мери буде снажан, јасан и делотворан.“ Постојеће законодавство подвргнуто је ревизији и усвојени су нови закони, како би се основала агенција за борбу против корупције која би имала мандат да истражује било које наводне случајеве корупције и прослеђује доказе колонијалним тужиоцима. Уредба о превенцији подмићивања забранила је да се државним службеницима даје мито. Та уредба, која је изворно усвојена 1948. године и подвргнута ревизији 1971, измењена је и допуњена како би се ојачала њена моћ. Октобра 1973. Актом о Независној комисији против корупције успостављен је антикорупцијски биро који је био независан од Колонијалне полиције. Уредбом о Независној комисији против корупције основана је ИСАС и дата су јој специфична полицијска овлашћења да истражује и ради на превенцији корупције. Коначно, Уредба о коруптивним и противзаконитим праксама, изворно усвојена 1955. године да би се регулисали избори, повргнута је ревизији како би се чвршће дефинисало која се све понашања у Хонг Конгу сматрају противзаконитим. Ти закони су срж хонконшких реформи за борбу против корупције, а успех који је ИСАС постигла сведочи о њиховој ефикасности.

Нови закони су, свеобухватним пакетом, криминализовали корупцију тако што су дефинисали подужи списак кривичних дела који је обухватао ометање правде, крађу владиних ресурса, цену, обману, подмићивање, изношење јавних оптужби и заверу да се изврши кривично дело. Што је најважније, законодавство је ојачало Уредбу о превенцији подмићивања тако што је властима дало право да врши истраге, испитује банковне рачуне, позива сведоке, контролише приватна средства и хапси појединце. Одељак 10 Уредбе о Независној комисији против корупције омогућава званичницима

да запленију пасоше и имовину, и стављају осумњичене у притвор када постоји могућност да ови побегну. Иако таква овлашћења крше темељну доктрину западњачке правне мисли, необичне околности у Хонг Конгу захтевале су специјалне одредбе како би се осумњичени спречили да побегну кроз порозне границе његове територије.

Стављање на снагу строгих закона захтева солидну буџетску подршку. На пример, године 2001. ICAC је примила износ од 90 милиона америчких долара, што је сума која се доживљава као сасвим оправдана када се упореди са трошковима неоткривене корупције. Тај износ покрива плате отприлике 1.200 службеника, који раде за ICAC на основу уговора. Уговори о раду које склапају чланови особља Комисије не подлежу правилима о државној служби и сачињавају се на основу узајамног пристанка. Службеници приступају Комисији након посебног прегледа и не могу ући у владу Хонг Конга пошто напусте Комисију. Агенција има користи од слабе измене запослених: више од половине њених службеника провели су у њој више од десет година, а стабилна база запослених допринела је развоју унутрашње стручности за борбу против корупције.

Комисија контролише корупцију преко три функционална одељења: за истрагу, за превенцију и за односе са јавношћу. Највеће од тих одељења је Одељење за операције, које истражује наводна кршења закона и прописа. Готово три четвртине буџета Комисије додељује се Одељењу за операције, и ка њему гравитирају многи талентовани службеници. Одељење за превенцију корупције финансира проучавање корупције, организује семинаре за лидере из пословних кругова, и помаже јавним и приватним организацијама да утврде стратегије за сузбијање корупције. Одељење за превенцију је финансирало неколико хиљада студија за агенције из јавног сектора и за предузећа у Хонг Конгу. Те студије пружају информације заинтересованој јавности о томе како се корумпирани званичници прилагођавају променама у законима и прописима. Одељење за превенцију, стога, редовно прегледа законе и предлаже

ревизије на основу закључака из својих студија. Одељење за односе с јавношћу обавештава јавност о ревизијама закона и прописа. Његова улога је да подигне ниво свести о опасностима које носи корупција, кампањама са плакатима, рекламама на телевизији, па чак и филмовима у којима се драмски приказују истраге и хапшења корумпираних званичника од стране службеника ICAC.

Хијерархија подношења извештаја у Комисији обухвата специјалног регионалног управитеља, директора ICAC и три надзорна одбора. Тај систем захтева да ICAC подноси редовне извештаје који прате јасне процедуралне смернице за вршење и трајање истраге, као и за заплени имовине. С обзиром на то да Комисија нема тужилачку улогу, она покушава да у својим истрагама оствари највећи могући степен интегритета, који треба да обезбеди њена три надзорна одбора. Та три одбора су Одбор за надзор операција, Саветодавни одбор за превенцију корупције и Саветодавни одбор грађана за односе са заједницом. Њихови чланови се именују на основу свог изузетног угледа у широј заједници, и састају се редовно, да би прегледали активности ICAC и поднели извештај специјалном управитељу Хонг Конга. Ти извештаји се објављују и постављају на интернет.

Сваки надзорни одбор одговара надлежностима три одељења ICAC. Одбор за надзор операција подноси извештаје о тренутним истрагама, случајевима који су старији од 12 месеци, случајевима који обухватају појединце који су пуштени уз кауцију на више од 6 месеци, и претраге које су допуштене на основу Одељка 17 Акта о превенцији подмићивања. Одбор за надзор операција намеће ниво јавне одговорности који спречава ICAC да се претвори у алатку за репресију или политичко фаворизирање. На пример, Одбор за надзор операција има у свакој истрази и надзорну и саветодавну улогу, и неки случај се не може одбацивати без његовог одобрења.

Друга два одбора прегледају и одобравају стратегије кампања за подизање нивоа јавне свести у вези с трошковима које корупција изазива и с оним што може да се уради како би се она сузбила. Саветодавни одбор за превенцију корупције прима

извештаје о стратегијама које имају за циљ да актерима из приватног сектора укажу на трошкове које изазива корупција. Активности Одељења за превенцију допуњују те програме Одељења за односе са јавношћу. Стога, Саветодавни одбор грађана има кључну улогу у вези са садржајем филмова, билборда и других облика оглашавања који служе образовању јавности. Још једном, изузетан састав чланства оба та одбора даје и њима и Комисији висок ниво веродостојности.

Када је тек основана, ICAC није имала велики успех; домаће институције ругале су се њеним напорима и њеним сигнаима се није веровало. Међутим, репатријација и успешно кривично гоњење Питера Гадбера повећали су веродостојност ICAC-а и грађани Хонг Конга почели су да пријављују случајеве корупције у бирократији. Од тог доба, ICAC је остварила импресиван број истрага које су довеле до бројних осуђујућих пресуда. Данас Хонг Конг има једно од најмање корумпираних правосуђа у источној Азији, и та репутација опстаје упркос слободној тржишној економији.

СПИВ из Сингапура: истражни модел

Корупција у Сингапуру је била обична ствар током његове колонијалне историје. Када су током 1950-их година полицијски инспектори украли 1.800 тона наркотика, управитељи у име колоније усвојили су Уредбу о превенцији корупције и основали Истражни биро за коруптивне праксе (СПИВ). Циљ те уредбе је био да стави до знања инвеститорима да управа у Сингапуру неће толерисати корупцију. Ипак, уредба је спровођена климаво, СПИВ је био слаб, и Сингапур је задржао своју репутацију разулареног и корумпираног капитализма. Као одговор на то, Сингапур је 1970-их година реорганизовао Биро и дао му знатна овлашћења да сузбије ендемску корупцију. Реорганизовани СПИВ усредсредило је своје активности на истрагу и спровођење закона. Докази за успех Бироа у сузбијању корупције огледају се у томе што у Сингапуру влада изузетно повољна клима за инвестиције, тако

да се он „најчешће налази међу првих двадесет прималаца инвестиција у свету, у апсолутним мерилима.“ Тај успех у привлачењу инвестиција сведочи о томе да је влада била способна да превазиђе погубне последице репутације да у Сингапуру истрајно влада корупција.

Успех у превазилажењу штетне репутације утолико је импресивнији ако се узме у обзир историја Сингапура. Године 1959. Велика Британија је Сингапуру дала аутономију од Малезије, а убрзо је уследила и независност. По стицању независности, Странка народне акције је спровела низ реформи како би регулисала понашање грађана и наметнула строге казне за корупцију. Влада Странке народне акције је схватила да уверљива посвећеност борби против корупције има кључни значај за привлачење инвеститора у Сингапур и стварање окружења које ће довести до привредног раста. Стога је увела низ реформи са циљем да уклони потенцијално корумпирани званичнике и привуче стране инвеститоре. Упркос проглашеним реформама, корупција је у Сингапуру била озбиљан проблем све до средине 1970-их година, када је још један низ скандала указао на то да су у трговину наркотицима умешани полицијски званичници.

Ти скандали су натерали владу Ли Кван Јуа да ојача законе и поново покрене СПИВ како би се у јавном сектору Сингапура искоренила корупција. СПИВ је био потпуно посвећен истраживању случајева корупције и припреми доказа за кривично гоњење. Од 1970-их, израстао је од тела са девет истражитеља у садашњу организацију са преко 75 професионалаца који се баве спровођењем закона. Заиста, корупција у Сингапуру свела се на нивое који се могу поредити са скандинавским земљама.

СПИВ црпи своју моћ из законодавства, које му даје прилично дискреционо право. Најпре му је Уредба о превенцији корупције из 1960. дала мандат да истражује наводне случајеве корупције и припрема случајеве за кривично гоњење. Та изворна уредба мењана је и допуњавана седам пута, и преименована је у Акт о превенцији корупције (Поглавље 241

Статута Сингапура). Акт о конфискацији добара из 1989. проширио је владина овлашћења за заплону средстава државних службеника који су оптужени и осуђени за примање мита. Сингапурско законодавство забрањује противзаконите исплате, као и тражење и примање мита. Касније, 1999. године, Акт о конфискацији добара ојачан је и преименован у Акт о корупцији, трговини дрогом и другим тешким кривичним делима. Захваљујући тим актима, СРІВ има право да заплонује средстава и утврђује услове под којима се лице осуђено за корупцију кажњава дужим боравком у затвору и знатним новчаним казнама.

Биро је јединствен по томе што је мали, што је нагласак стављен на његову полицијску функцију и што служи полуауторитарном режиму. Са само 75 запослених, СРІВ нема димензије ICAC из Хонг Конга, и у складу с тим има уску истражну функцију. СРІВ се ослања на стратегије застрашивања; на пример, осуда за корупцију повлачи новчану казну од 100.000 долара и до пет година затвора. Коначно, СРІВ има делотворну подршку Ли Кван Јуовог полуауторитарног режима, који је за основни циљ своје политике узео привредни раст. Чињеница да Сингапуром од стицања независности влада полуауторитарни режим даје тој посвећености и претњама казном већу веродостојност.

Сингапурски СРІВ је строго хијерархијски организован. На врху је председник, који прима све извештаје и може коначно да пресуди да ли ће Биро повести поступак у вези с наводним случајем корупције. Испод председника налазе се директор, заменик директора, помоћници директора и специјални истражитељи. Извештаји се шаљу уз хијерархијски ланац од истражних филијала агенције до председника. Релативно уске функције СРІВ повлаче за собом мањи број запослених и високу стопу успешних истрага које доводе до осуђујућих пресуда.

Борба против корупције је осетљиво питање, и политичко руководство у Сингапуру је наишло на отпор када је покушало да смести СРІВ при одговарајућем министарству. Између

1955. и 1970. СРІВ је извештаје подносио на четири различита министарства, што указује на тешкоће у спровођењу разумних реформи за борбу против корупције. Иако је агенција ишла од министарства до министарства када је створена, њен тренутни положај при извршној грани власти даје јој велики утицај. СРІВ је сада саставни део апарата државних агенција, са мандатом да сузбије корупцију како у јавном тако и у приватном животу у Сингапуру.

Док неки посматрачи тврде да то што је СРІВ смештен непосредно при извршној грани власти указује на то да је сингапурско политичко руководство веома посвећено борби против корупције, он такође може да се посматра и као део структуре полуауторитарне власти. Његова хијерархија подношења извештаја јача утицај извршне гране власти, умањујући његову независност. Заиста, нема компензационих мера које би могле контролисати СРІВ, или које би бар могле да му поставе нека ограничења путем надзорних механизма. Тај недостатак јавне одговорности тела са полицијском функцијом у складу је са полуауторитарном природом сингапурског режима.

Активности надзорног тела могле би да буду лакмус тест за процену јавне одговорности агенције за борбу против корупције. Надзорни механизми су мање јасно дефинисани у оквиру СРІВ-а него што је то случај са ICAC-ом из Хонг Конга. СРІВ подноси извештај Саветодавном одбору за борбу против корупције, који извештаје подноси директно председнику. Међутим, откако је СРІВ основан, корупција у јавном сектору сваке године све више опада. Један коментатор је приметио да, док законодавство можда није елиминисало корупцију, „то је постала животна чињеница, а не начин живота. Другим речима, у Сингапуру корупција постоји, али нема корумпираног друштва.“

Сингапур је посебан случај, јер је његова комисија за борбу против корупције створила климу која води ка међународним инвестицијама, док његови грађани живе под полуауторитарним режимом који би у неким околностима био неповољан за висок привредни раст. Упркос централизацији

власти, CPIB је показао да је владина посвећеност борби против корупције пресудна за сувисле реформе. У Сингапуру, та посвећеност је најпре ставила до знања домаћим чиниоцима да се корупција неће толерисати, а као друго, међународни инвеститори су примили гаранције да су им инвестиције безбедне. Међутим, у вези са овом агенцијом кључно је то што она функционише без ограничења која намеће јавна одговорност и која су на снази у демократским уређењима. У Сингапуру не постоје систем одбора и вишеструки механизми подношења извештаја каквих има у Хонг Конгу. Иако би била грешка приписати обим страних инвестиција Бироу, он јесте део укупне слике о стабилним правима на власништво и брзом привредном расту, чију су цену скупо платиле политичке слободе.

ICAC из Новог Јужног Велса: парламентарни модел

Пре 1980. године, у Новом Јужном Велсу, у Аустралији, корупција није била уобичајена појава. Међутим, трговина наркотицима у југоисточној Азији била је огроман извор зараде за кријумчаре, који су подмићивали полицију и судије у читавом региону. Нови Јужни Велс је био тиме угрожен, и 1980-их година открило се да су један угледни судија, један члан кабинета и бројни јавни званичници примали мито од трговаца дрогом. То што су увидели утицај кријумчара наркотицима навело је званичнике задужене за спровођење закона у Новом Јужном Велсу да ступе у контакт са одговарајућим службама у Хонг Конгу. Након низа консултација одлучено је да се оснује агенција за борбу против корупције.

Године 1987. политички лидери у Новом Јужном Велсу одлучили су да оснују агенцију која би имала многе кључне функције као и ICAC из Хонг Конга, са том суштинском разликом што би нагласак био на превенцији. Упркос тој одлуци, у Парламенту Новог Јужног Велса водиле су се опширне расправе о предложеној комисији и о томе да ли је то најбољи начин да се одговори на низ скандала у који је била

укључена полиција и новац од наркотика. Након што је Парламент распуштен а да није дошао до закључка у расправи о овој мери, први предлог закона је повучен. Године 1988. Парламент је поново повео расправу на тему законодавства и усвојио почетни предлог закона о ICAC-а у јулу. Тај предлог закона је претрпео даље измене и допуне пре него што је предат премијеру у августу. У септембру, премијер је објавио да је именован комесар Ијен Темби, а у марту 1989. ICAC из Новог Јужног Велса почела је са радом.

Законодавство које регулише ICAC претрпело је од марта 1989. измене и допуне четири пута. Године 1990. појашњене су методе и обим истраге ICAC-а. Године 1994. у закон је додата и проширена дефиниција корупције тако да обухвати и посланике у Парламенту. Измене и допуне увеле су и нов језик у кодекс понашања за посланике у оба дома Парламента. Током 1996. усвојене су даље измене и допуне како би се унапредила овлашћења за заштиту сведока. Чак и са тим променама које су ојачале ICAC у Новом Јужном Велсу, догодио се низ скандала у полицији који се тицао примања мита и шема заштите. Због тога је 1997. године основана независна истражна агенција, под називом Комисија за интегритет полиције. Иако је Комисија за интегритет полиције независна у односу на ICAC, агенција за борбу против корупције њој пружа своје стручно знање у вези с превенцијом и кампањама за јавност. Оснивање двеју комисија сведочи о тешкоћама са којима се агенције за борбу против корупције суочавају у околностима у којима се трговином дрогом стиче велика новчана добит.

Откако је ICAC основана, успешно је изградила поверење јавности тако што је ставила нагласак на руководство у Влади и у приватном сектору. На пример, ICAC је успешно прекинула организовани ланац крадљиваца аутомобила који су се бавили „преображајем“ аутомобила тако што су подмићивали државне службенике да им помогну да промене идентификационе бројеве возила. У још једном случају кад је ICAC из Новог Јужног Велса доказао свој интегритет, открило се да је премијер који је надгледао оснивање агенције

је понудио посао у државној служби човеку који је подржавао његовог политичког противника у знак захвалности што је овај помогао да се оконча опструкција која је спречавала усвајање жељеног закона. Премијер је оптужен за корумпирано покровитељство и приморан је да поднесе оставку. Од свог оснивања, ICAC из Новог Јужног Велса усвојила је три начела као основу за превенцију корупције: прво, превенција је боља од исправљања последица; друго, превенција је боља од кажњавања; и треће, превенција је боља од управљања проблемом. Како би надопунила ова начела, ICAC из Новог Јужног Велса објавила је низ брошура за пружање отпора корупцији које дистрибуира преко интернета и посредством владиних канцеларија. Ти материјали помажу у превенцији корупције тако што дају савете актерима из приватног и јавног сектора у вези с трошковима које поткупљивост изазива. Објављујући те брошуре, ICAC из Новог Јужног Велса уложила је знатне напоре и ресурсе да појача подршку јавности.

Организациона хијерархија ICAC-а из Новог Јужног Велса обухвата комесара, помоћника комесара и директоре четири оперативне јединице. Операционе јединице обухватају најпре Истражну јединицу, која врши истражне анализе и процене наводних случајева корупције. Друга је Јединица за правна питања, која служи као веза са парламентарним надзорним одборима. Она пружа правне савете у вези са операцијама, прегледа истраге које су у току и припрема информације за Здружени парламентарни одбор. Трећа је Јединица за превенцију корупције, образовање и истраживање, која делује у областима предупређења корупције, образовања, истраживања и односа са медијима. И коначно, Јединица за корпоративне и привредне услуге пружа актерима из приватног сектора информације посредством своје информативне технологије, информативних услуга, евиденција имовине и др.

Јавна одговорност је Комисији из Новог Јужног Велса наметнута захтевом да подноси годишње извештаје, а морају се припремати и унутрашње и спољне ревизије њених операција. Та одредба омогућава надзор над Комисијом. ICAC

из Новог Јужног Велса под надзором је два одбора: Здруженог парламентарног одбора и Одбора за надзор операција. Здружени парламентарни одбор има 11 чланова, чија је дужност да надзиру и прегледају активности ICAC. Ти чланови се бирају из било ког дома Парламента. У оквиру својих задужења, Здружени парламентарни одбор подноси редовне извештаје о специфичним питањима или понекад одговара на питања било ког дома Парламента. Тај одбор је задужени да одговара на жалбе грађана које су поднете Канцеларији заштитника грађана или Парламенту. Док Здружени парламентарни одбор одговара на питања која се односе на Парламент, Одбор за надзор операција позива ICAC на одговорност за њене поступке, истраге и опште понашање као владине агенције.

Осам чланова Одбора за надзор операција имају задатак да саветују комесара да настави, суспендује или обустави истрагу. Свака истрага мора, пошто је направљен приказ писане доказне документације, најпре да буде прегледана од стране Одбора за надзор операција. Ако Одбор нађе да су докази вредни пажње, издаје одобрење да се покрене истрага. Наставак рада на истрагама долази у облику надзора од стране овог одбора, што је кључни извор јавне одговорности. Свака три месеца Одбор одлучује о примени текућих истрага, прегледа их и редовно саопштава своје закључке комесару.

Друге методе за гарантовање јавне одговорности јесу ограничење мандата комесара, буџетска одговорност у односу на трезор, закони о приватности и закони о слободи информација. Осим тога, Заштитник грађана прегледа снимке телефонских разговора и записнике истрага како би спречио било какву злоупотребу овлашћења. Резултат тога је агенција која функционише у „контексту виталног демократског система у вестминстерском стилу“, што Новом Јужном Велсу омогућава висок ниво интегритета. Иако сви случајеви на којима је Комисија радила нису довели до кривичног гоњења, њен главни допринос огледа се у томе што је променила норме вођења пословања у Новом Јужном Велсу.

Канцеларија за Владину етику Сједињених Америчких Држава: мултиагенцијски модел

Историја корупције у САД довела је до реформи и закона против примања мита и коруптивних поступака. Реформе су уследиле након инцидената као што су скандал с фирмом Креди Мобилије из 1870-их или неколико деценија дуги скандали у вези с Тамани Холум у Њујорку током 19. века, Типот Доум, и скандали Локхид и Абскам. Свако од тих неславних поглавља у америчкој историји довело је до различитих реформи. Скандали везани за Тамани Хол довели су 18-88. године до усвајања Пендлтоновог акта, који је окончао праксу фаворизовања и одредио кодексе понашања које је имала да поштује државна служба. Типот Доум је подстакao реформе Прогресивног покрета и надзор извршне власти од стране Конгреса. Скандали Локхид у вези с подмићивањем довели су до акта о иностраној коруптивној пракси из 1977, који забрањује давање мита у америчким корпорацијама које делују ван граница земље. Судски претреси и осуђујуће пресуде које су уследиле након скандала Локхид и Абскам довели су до оснивања Канцеларије за Владину етику, која је део мултиагенцијског приступа борби против корупције у администрацији.

Политичка средина у САД одликује се бројним агенцијама које раде на разним аспектима корупције и које врше истраге, раде на њеном предупређењу и образују огроман јавни сектор у вези с њом. С обзиром на његову величину, укупан број инцидената у вези с корупцијом је сразмерно мали, и случајеви који су изашли у јавност углавном су укључивали изабране и именоване званичнике на вишим положајима. Канцеларија за Владину етику САД једна је компонента у мултиагенцијском приступу борби против корупције. Она је правно основана 1978. године Актом о Владиној етици, чији кодекси дефинишу сукоб интереса и забрањују вишим званичницима да прихвате радно место код подуговарача на федералном нивоу, да буду у одборима предузећа која склапају

уговоре са Владом, и да имају користи од својих званичних положаја одређено време након што су напустили службу. Канцеларија сарађује са низом канцеларија у извршној грани власти, што обухвата Канцеларију за руковођење и буџет, Владину канцеларију за рачуноводство, као и полицијске агенције у Министарству правде. Њен мандат је да спречи корупцију ширењем информација о законима и прописима који регулишу запошљавање у јавном сектору. Канцеларија за Владину етику издваја се по томе што је део мултиагенцијског апарата који дефинише коруптивне праксе и пружа изабраним и именованим званичницима информације у вези са законима које је усвојио Конгрес САД.

Изворно, требало је да Канцеларија за Владину етику буде смештена при Канцеларији за управљање кадровима. Међутим, 1988. године усвојен је Акт о поновној ауторизацији Канцеларије за Владину етику, који је њу успоставио као аутономно тело. Тај закон је ступио на снагу 1. октобра 1989. и званично је поставио захтев да Канцеларија за Владину етику извештаје подноси председнику и Конгресу. Канцеларија за Владину етику обавештава државне службенике у извршној власти о сукобу интереса, и решава било какве проблеме који се могу јавити. У партнерству са федералним полицијским агенцијама и Министарством правде, Канцеларија за Владину етику негује високе моралне стандарде које запослени морају имати и јача поверење јавности у то да се званични послови воде непристрасно и са интегритетом. Организациони циљ Канцеларије за Владину етику јесте да створи моралну средину тако што ће координирати мултиагенцијску сарадњу, уважавајући аутономију коју ужива свака појединачна агенција.

Канцеларија за Владину етику спроводи низ закона који дефинишу сукобе интереса и прецизирају санкције за случај кршења прописа. Она одређује и време које мора да протекне од тренутка када званичник напусти службу до тренутка када може да прихвати запослење у фирмама које склапају послове с владом, као и услове под којима владин званичник може да саветује приватно предузеће, и регулише друге

активности које подразумевају изабране или именоване званичнике и предузећа из приватног сектора. За разлику од комисија за борбу против корупције у многим земљама, Канцеларија за Владино етику нема истражну функцију, него служи да информише јавност о поступцима који могу да представљају потенцијалне сукобе интереса. Самим тим, њена улога је искључиво предупредујућа и њене операције служе томе да чиновници боље разумеју законе и прописе. Њени извештаји се подносе председнику и Конгресу, а када утврди доказе за противзаконите поступке, прослеђује их Министарству правде за потребе истраге и кривичног гоњења. Истрага и спровођење закона спадају у домен Министарства правде, са његовим бројним агенцијама које врше полицијске и тужилачке функције. Стога Канцеларија за Владино етику служи да прослеђује информације изабраним и именованим званичницима, без икаквог мандата да спроводи одредбе закона и прописа.

Друга искуства

Комисије за борбу против корупције могу се класификовати како према њиховим наведеним функцијама, тако и према *de facto* функцијама. Што више функција комисија тежи да оствари, то ће бити већи и њени захтеви за ресурсима. Упркос томе што су комисије за борбу против корупције скупе, успешно оснивање ИСАС-а у Хонг Конгу подстакло је друге владе да стварају сличне организације. Заиста, тако различите земље као што су Аргентина, Босна и Херцеговина, Гвинеја, Индија, Маурицијус и Јужна Кореја придружиле су се другима у оснивању универзалних комисија за борбу против корупције. Те владе су покушале да, у оној мери у којој је то могуће, репродукују тројачке функције истраге, предупредујења и образовања. Међутим, у многим државама, низак ниво политичке посвећености, неусклађеност између државних грана власти и озбиљна буџетска ограничења спречавају оснивање велике и скупе комисије за борбу против корупције. Самим тим,

творци јавне политике стварају онакве комисије какве могу и прилагођавају их локалним условима. Такве комисије најчешће не успевају да сузбију корупцију.

Међу државама које су усвојиле универзални модел издваја се Боцвана. Комисија у Боцвани је проистекла из низа скандала у којима су виши званичници у Демократској партији, која је на власти, оптужени да су примали мито. Септембра 1994. Народна скупштина Боцване донела је Акт о корупцији и привредном криминалу, којим је основала Дирекцију за корупцију и привредни криминал (Directorate on Corruption and Economic Crimes – DCEC). Боцвана је донекле јединствен случај: та земља има високо развијену чиновничку државу, која влада без контроле наметнуте од стране динамичног друштвеног окружења или медија. Законодавству из Боцване недостају кључни елементи независности од извршне гране власти, и оно подлеже председниковим прерогативима. DCEC стога извештаје подноси председнику, који одобрава објављивање и дистрибуирање годишњег извештаја. Та структура извештавања указује на централизовану извршну власт, што може да објасни Владино изузетан успех у управљању резервама дијаманата. Заиста, делотворно управљање приходима од природних ресурса донело је Влади довољно прихода да јој омогући да превазиђе буџетске препреке које се јављају код комисија за борбу против корупције.

DCEC има мандат да врши истраге, ради на предупредујењу привредног криминала и корупције и образује јавност у вези са свим питањима која се тичу тих појава. Њен статут прецизира да је она независна агенција која пружа програме кампања за заједницу, како би образовала актере из јавног и приватног сектора о трошковима које изазива корупција. Иако јавне информације о DCEC указују на то да она има и истражне функције, годишњи извештаји показују да је њен нагласак на предупредујењу корупције и кампањама за заједницу. У последње време, Дирекција је мало више преузела истражне функције. На пример, 2001. DCEC је примила 24,8 % више извештаја о корупцији него у претходној години, што је до-

вело до преко 500 истрага у складу са различитим одељцима Акта о корупцији и привредном криминалу. DCEC нема улогу у кривичном гоњењу случајева корупције; докази се прослеђују правосудним органима. Међутим, број случајева који су заиста прослеђени зарад кривичног гоњења је био мали, што вероватно одражава осетљивост Владе Боцване.

Друге владе су усвојиле истражни модел са ојачаном полицијском функцијом, која даје могућност за злоупотребу државне моћи. Из тог разлога истражни модел се најчешће успоставља у земљама са централизованом извршном влашћу, слободном од институционалних неизвесности коју доносе редовни и конкуритивни изборни циклуси. Истражне комисије су честе у ауторитарним или полуауторитарним режимима, у којима је извршна власт надмоћна над другим гранама власти. Многе афричке државе основале су канцеларије за борбу против корупције са јаким истражним овлашћењима, које извештаје подносе директно председнику.

Међу привредама у транзицији издваја се Специјална истражна служба из Литваније (Special Investigative Service — SIS). Влада Литваније основала је SIS 1997. године, како би истражила наводне случајеве корупције и поднела извештај председнику и Парламенту. Агенција је намерно обликована по узору на сингапурски CPIB; њен директор подноси извештаје председнику, њени службеници имају неоубичајена полицијска овлашћења да истражују политичку корумпираност и, у сарадњи са Агенцијом за Владину етику и Канцеларијом заштитника грађана, SIS има слободу да истражује случајеве корупције у јавном сектору. Када је литвански Парламент изгласао одлуку да координира своје напоре против корупције са суседном Естонијом и Летонијом, оне су засновале своје комисије на SIS. Таква агенција јача способност извршне власти да прошири свој утицај у друштво и обликује политички развој.

Парламентарни модел претпоставља постојање парламента који функционише и има буџет довољан да финансира одборе који проверавају извршну власт. У земљама у којима је комисија за борбу против корупције образована по парла-

ментарном моделу, она је одговорна законодавном телу које прима извештаје и бави се надзором. Међутим, ако није независна, парламентарна комисија се сусреће са озбиљним потешкоћама. На пример, тајландски Парламент је основао Националну комисију за борбу против корупције (National Counter Corruption Commission — NCCC) крајем 1970-их, како би она подносила извештаје о случајевима корупције. Међутим, огроман број организација којима су управљали „стари другови“ давао је профит оним носиоцима пословних интереса који су имали приступ извршној власти. Заиста, ослањање на „бурзерске“ односе поткопало је NCCC и учинило Тајланд привредно најрањивијом од свих земаља југоисточне Азије. У годинама које су претходиле финансијској кризи из фебруара 1997, „бурзерске“ организације су подизале цене некретнина у Бангкоку тако што су позајмљивале велике количине новца од зајмодаваца, који су поступали у уверењу да ће Тајландска банка јемствовати за све озбиљније потешкоће. Међутим, када су стране банке претвориле доток од 1,9 милијарди долара у Тајланд у првом кварталу 1997. године, у наводни одлив од 6,2 милијарде долара у другом кварталу, Централна банка није била у стању да се избори са кризом.

Након финансијске кризе, Тајланд је усвојио нов устав, који је успоставио дводомно законодавно тело, са Домом представника и Сенатом. То законодавно тело је такође било сразмерно слабо, услед сталног утицаја „стarih другова“ који су толико уско повезани са режимом да корупција на Тајланду неминовно подразумева тражење зараде од стране привилегованих група. Можда је највећа препрека за искорењивање „бурзерског“ капитализма на Тајланду то што је Сенат подређен извршној власти, која има пресудни утицај на одређивање састава комисије. Та структура подношења извештаја онемогућава било какву независност NCCC од извршне власти, и ставља под знак питања делотворност напора Тајланда да сузбије корупцију. Док је Парламентарни надзор потенцијални облик контроле над NCCC, због своје уставне слабости мало је вероватно да ће тајландски Парламент икада имати неки утицај.

Још једна варијанта парламентарног модела усредсређује се на одборе који шире извештаје о корумпираности као вид стратегије за промовисање превенције и рад на образовању. Пример за јавно разоткривање корумпираности јесте Извештај Вариоба комисије из Танзаније. Почетком 1990-их јавност се разбеснела на полицијску корупцију, јер су тада чак и продавци на улици морали да плаћају мито милицији у Дар ес Саламу, што је поступак који је кршио „друштвене норме економске правде у којима сиромашни треба да плаћају мање за добра и услуге које траже“. Као одговор на то, године 1995. Закон о моралу јавних лидера довео је до оснивања Председничке комисије за истрагу против корупције, познате и као Вариоба комисија. Уз финансије и подршку Светске банке, влада Танзаније објавила је извештај Вариоба комисије, који је прозвао бројне званичнике, укључујући и бившег председника Али Хаса Мвињија, министре и високо рангиране државне службенике. Од тог доба, међутим, Влада Танзаније је имала слабог успеха у својим напорима да сузбије корупцију, о чему сведочи и њен положај на листи Индекса опажања присуства корупције (Corruption Perceptions Index – CPI), коју води Транспаренци Интернешенел (Transparency International – TI).

Трећа варијанта парламентарног модела подразумева да владе оснивају комисије чији је задатак да надзиру извршне истражне комисије. У Бугарској, на пример, Парламент је основао комисију за борбу против корупције, која треба да надзире другу комисију, која извештаје подноси Савету министара. Ти напори су одговорили на самонаметнуте притиске да се нађу „докази“ да Влада предузима озбиљне мере у борби против корупције, као део својих амбиција да приступи Европској унији. О посвећености Владе том циљу сведочи и непрестано напредовање Бугарске на CPI листи од 65. места у 1998. години, преко 53. у 2000. и 47. у 2001, до 46. места у 2002. години.

Очигледни успех Бугарске у борби против корупције не може да ужива свака држава. Дуплирање функција знатан је проблем у земљама у којима буџет ограничава

парламентарне операције, а извршна власт има неконтролисана овлашћења. Из тога може да проистекне парламентарна комисија за борбу против корупције која функционише као слабо финансирано друго тело које постоји паралелно са извршном комисијом. Такво дуплирање одговорности се све више среће у источној Европи, где су националне скупштине преузеле надзорне функције, које су најчешће обављали рачуноводствени судови, агенције за ревизију, и финансијске инспекције које организационо потпадају под извршну власт.

Неколико земаља је применило мултиагенцијски приступ. Неке имају уставе који успостављају федерални политички систем. Примери тих земаља јесу Аргентина, Индија и Нигерија. У тим државама, комисија за борбу против корупције повезана је са федералним властима, а кривичним гоњењем се бави правосуђе. Комисије нису оствариле једнак успех, као што је то чест случај у великим државама. Напори Нигерије били су проблематични због моћних интереса на федералном, државном и локалном нивоу који су се противили било каквим антикорупцијским реформама. Носиоци тих интереса често су чланови законодавних тела или Владе, или иначе веома моћни људи, што их штити од истрага и кривичног гоњења.

Међу парламентарним државама које су усвојиле мултиагенцијски приступ, Уганда је случај вредан пажње. У тој земљи је присуство донатора било толико снажно да се могло поставити питање колико је Влада аутономна. Као одговор на притиске међународних донатора, Мусевенијева Влада је основала троделну организацију за борбу против корупције, која се састојала од Генералног инспектора Владе, Генералног ревизора и Комисије за људска права. Иако је требало да Генерални инспектор Владе одстрани корупцију у јавном сектору, све ниже место Уганде на CPI листи указује на то да је систематска корупција упорна и да се погоршава. Континуитет систематске корупције у Уганди сведочи о пракси злоупотребе укореењеној међу моћним члановима друштва који имају користи од јавне политике приватизације и приступ приходима преко државних тржишних одбора.

У франкофоној Африци, Бенин је усвојио мутлиагенцијски модел који предводи комисија за борбу против корупције. Његова стратегија је била да Канцеларија за унапређење моралности јавног живота — *CMVP* (*Cellule pour la Moralisation de la vie Publique*) ради заједно са контролним агенцијама у јавним финансијама, агенцијама за ревизију и правосуђе, као и у парламентарним канцеларијама. Бенински званичници су покушали да искористе међународно искуство које је указивало на потребу да умање подстицаје и прилике за корупцију у јавном сектору. Међутим, санкције и надзорни одбори су делотворни само када су званичници одговарајуће плаћени и кад имају прилике за напредак у каријери, што није био случај у Бенину, где су препрека реформама хронични буџетски дефицити. Искуство Бенина показује да се корупција не може сузбити никаквом чаробном формулом: док су се контролне агенције показале корисним у другим земљама, дуготрајна финансијска криза учинила је успех *CMVP* мало вероватним. Питање гласи: зашто би сиромашна влада која зависи од стране помоћи уопште и оснивала агенцију за борбу против корупције?

Делимични одговор на то питање јесте да је жестока криза, проистекла из пљачки бенинских банака и благајне између 1985. и 1988, оставила Владу без новца и навела становништво да престане са спровођењем садржајних реформи. Последице те кризе привукле су пажњу на клијентелизам, патримонијализам и тражење зараде, што је дуго била пракса у бенинском јавном сектору. Недостатак јавне одговорности огледа се у невољама бенинског, претежно сеоског становништва (приближно 80 % укупног становништва), као и у стагнацији плутократских слојева, који не успевају да циркулишу, нити да регрутују нове чланове. Иако је криза убрзала темељне промене режима, целокупна сила да се покрене оснивање агенције за борбу против корупције дошла је из председниковог кабинета, коме *CMVP* непосредно подноси извештаје. Остаје да се види да ли је Влада Бенина политички посвећена томе да врши истраге и кривично гони и кажњава појединце на високом положају који су оптужени за корупцију.

Решити загонетку

Случајеви које разматрамо у овом раду указују на неке разлоге због којих творци јавне политике оснивају комисије за борбу против корупције. Важан разлог јесу жестоке кризе које приморавају политичке вође да спроводе реформе које њихови грађани доживљавају као легитимне. У Хонг Конгу, Новом Јужном Велсу и Сингапуру, трговци наркотицима подмићивали су полицијске органе и доприносили пропадању правне државе. Ти скандали су изазвали жестоке кризе, које су натерале творце јавне политике да оснују комисије које ће имати широка овлашћења а бити независне од полиције. Још постепенији приступ илустрован је оним што се одиграло у САД, где су антикорупцијске реформе биле одговор на конкретне скандале у вези са фаворизовањем (Тамани Хол), дискрецијом правом извршне власти (Типот Доум) и сукобом интереса (Локхид и Абскам). У свим тим околностима, успешне реформе су захтевале веродостојно и посвећено руководство које је вољно да спроводи јавну политику коју грађани доживљавају као пожељну. Од краја 1990-их, те четири врсте комисија биле су основане у бројним земљама, са сумњивим успехом.

Случајеви представљени у овом раду наглашавају колико је тешко пренети институционална уређења која ефикасно функционишу у једној земљи у неку другу. Један од разлога што су владе многих земаља, упркос доказима о њиховом неуспеху, основале комисије за борбу против корупције, јесте тај што тиме истовремено одговарају на вишеструке захтеве. Од краја 1990-их све је очигледнија интернационализација покрета за борбу против корупције, која се огледа у бујању филијала *Transparency International*. Те невладине организације су утицајне и имају пажњу међународне донаторске заједнице, која је уморна од тога да њена развојна помоћ „цури“. Међутим, учинак земаља као што су Аргентина, Бангладеш, Бразил, Тајланд, Танзанија, Уганда и Индија, које су прописале антикорупцијске реформе, указује на тешкоће спровођења разумне јавне политике. Очигледно је да мере твораца јавне

политике у тим земљама не укључују замерање дубоко укорењеним чиниоцима који се могу противити одрживим антикорупцијским реформама.

Доживљај рањивости и могућности изборног пораза има велики утицај на то да ли ће било који политичар спровести контроверзне реформе, а нарочито антикорупцијско законодавство. Ако политичке вође верују, исправно или погрешно, да предузимање сувислих реформи против корупције може довести до тога да они остану без положаја, онда су подстакнути да блокирају реформе. Један метод да их успоре јесте оснивање комисије за борбу против корупције, чиме се саопштава добра воља да се бори против поткупљивости, а при том се одлажу мукотрпни поступци. Стога неке владе приступају корупцији као проблему образовања; њихове активности имају нормативни приступ, који наглашава неморалност корупције. Нажалост, осуђивање моралности или неморалности примања мита је веома далеко од тешких избора као што је кривично гоњење корумпираних политичара, који могу бити повезани са политичким центром, или спровођење закона који јачају транспарентност и намећу јавну одговорност.

Конечно, суштинска тешкоћа у оснивању комисије за борбу против корупције јесте и трошак који такве агенције праве. Иако су многе владе невољне да објаве колико средстава издвајају за комисије за борбу против корупције, што више функција агенција треба да врши, скупље ће коштати. Стога универзални модел подразумева велике трошкове, који су једноставно неоствариви за многе владе са већ ограниченим буџетима. Можда је управо трошак који стварају такве комисије највећа препрека њиховој организованости и способности да смање корупцију у јавном сектору. Међутим, уколико се комисијама за борбу против корупције припишу функције које би требало да обављају генерални ревизори, полицијски бирои, националне истражне агенције, одбори за јавне набавке или било која друга тела која треба да контролишу непоштене чиновнике, то може ослабити делотворност владе и допринећи ширењу злоупотребе.

Закључак

Агенције за борбу против корупције захтевају низ стратегија, које заједно могу да умање корупцију у влади. Неке од тих стратегија су суштински важне; то је, пре свега, независност комисије. Друго, комисијама је потребна јасна хијерархија подношења извештаја, која обухвата званичнике извршне власти, парламентарне органе и надзорне одборе. Треће, владе морају бити посвећене, како би спровеле реформе које могу бити политички тешке. Начин на који ће влада бити у стању да спроведе те стратегије захтева преговоре између кључних актера у влади, цивилном друштву и медијима. Из горе наведених случајева очигледно је да је способност за спровођење контроверзних реформи проблематична, и многе владе не успевају у својим напорима на том путу.

Прва кључна варијабла која може објаснити неуспех у сузбијању корупције путем оснивања агенција за борбу против корупције јесте недостатак закона неопходних да би оне успеле. Ако нема правне алатке да нападне корумпиране званичнике, комисија не може да успе. Многе владе, или не успевају да спроведу постојеће законе, или комисије немају мандат за спровођење закона. Друго, комисија мора да буде независна од политичког руководства. У неким околностима комисија повезана са извршном граном власти користи се за разрачунавање са политичким супарницима. Када је агенција повезана само са парламентом, онда безбедносне агенције баш и немају интереса да укључе парламентарне одборе у своје истраге. Може се развити компетитиван однос између парламентарца и националних истражитеља криминала. Комисија за борбу против корупције стога губи веродостојност, јер се доживљава као пука алатка парламента.

Треће, може се чинити да је јасна хијерархија подношења извештаја елементарна ствар, али то није тако једноставно уредити. Оптимална хијерархија могла би да подразумева извештаје поднете директорима организација и надзорним одборима, који би се затим истовремено поделили са парламентом и извршном граном власти. Међутим, неки припа-

дници извршне власти више воле да примају извештаје без обраћања пажње на било какву хијерархију. Такво уређење значи да извршна грана има монопол над информацијама и елиминише било какву јавну одговорност коју би јој могле наметнути независне агенције. У Гани, на пример, Устав прописује да Генерални ревизор непосредно подноси извештаје председнику у поверљивом извештају, који овај може да објави по својој одлуци. Самим тим, ревизијама недостаје транспарентност и председник може да задржи информације које су потенцијално штетне по управу. Са увођењем изричите хијерархије, у којој извештаји постају транспарентни, а агенције јавне одговорности функционишу на основу информација које се у њима налазе, агенција за борбу против корупције постаје како независна, тако, што је још важније, и легитимна.

Четврто, надзорни одбори су од апсолутно кључног значаја за делотворну организацију комисије за борбу против корупције. У Хонг Конгу, надзорни одбори контролишу ICAC и спречавају било какво прогањање политичких противника. Два одбора која постоје у Новом Јужном Велсу сведоче о могућностима парламента да контролише потенцијална прекорачења овла-

шћења од стране агенција за борбу против корупције. Насупрот томе, одсуство надзорних одбора у Сингапуру доказ је политичке природе CPIB и његовог служења полуторитарном режиму. Посредством надзорних одбора, комисије за борбу против корупције повезују се са парламентом и групама из цивилног друштва које се боре против корупције у јавном сектору.

Коначно, неки докази указују на то да величина земље, било по територији било по броју становника, може да објасни делотворност напора у борби против корупције. И Хонг Конг и Сингапур имају велики број становника који живе на малим територијама. У аргумент да територијална величина државе одређује њену способност да контролише корупцију може се донекле поверовати. Упркос лакоћи таквог аргумента, способност да се промене норме у вези с прихватљивошћу корупције, да се израде нови закони који забрањују корупцију, и да се оснују веродостојна тела која ће све то спроводити, јесте огроман задатак, који захтева висок ниво политичке посвећености од стране руководства и његових чланова.

ДНЕВНИ РЕД

КОНФЕРЕНЦИЈА

Народна скупштина Републике Србије и независни државни органи/тела

Београд, 26-27 новембар 2009.

Четвртак 26. новембар 2009.

Мала сала Дома Народне скупштине Републике Србије,
Трг Николе Пашића 13

08:30 -09:00

Регистрација учесника

09:00 – 09:40

Поздравни говор и уводне напомене

Модератор:

Вељко Одаловић, секретар Народне скупштине Републике Србије

Проф. др Славица Ђукић-Дејановић, председник Народне скупштине Републике Србије

Саша Јанковић, заштитник грађана, Република Србија

Родољуб Шабић, повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, Република Србија

Dorit Nitzan, в.д. сталног представника Уједињених нација у Србији

09:50 – 11:30

Парламентарна контрола рада извршне власти и значај независних државних органа/тела за њено успешно спровођење

Модератор:

др **Дејан Миленковић**, Факултет политичких наука Универзитета у Београду

Уводничар-експерт:

Соња Војновић, извршни директор Парламентарног центра из Канаде

Говорници:

Гордана Чомић, потпредседник Народне скупштине Републике Србије

Jorgen Kosmo, генерални ревизор Норвешке

John Williams, извршни директор GORAC, бивши председник Одбора за надзор јавних финансија Доњег дома канадског Парламента

Drago Kos, шеф Савета за борбу против корупције Републике Словеније, председник GRECO-а

Marianne Seip, политички саветник у Парламенту Норвешке, бивши државни секретар у Министарству рада и државе управе

Питања/Дискусија

11:40 – 12:00

Пауза за кафу

12:00 – 13:30

Однос између парламента
и независних државних органа/тела

Модератор:

др **Дејан Миленковић**,
Факултет политичких наука Универзитета у Београду

Уводничар-експерт:

Соња Војновић,
извршни директор Парламентарног центра из Канаде

Говорници:

John Williams, извршни директор GORAC-а, бивши председник Одбора за надзор јавних финансија Доњег дома канадског Парламента

Родољуб Шабих, повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, Република Србија

Nataša Pirc Musar, повереник за информације Републике Словеније

Jernej Rovšek, заменик омбудсмана Републике Словеније

Саша Јанковић, заштитник грађана, Република Србија

Bill Burnett, бивши директор међународне техничке сарадње, Државне ревизорске институције Велике Британије

Питања/Дискусија

13:45 – 14:45

Ручак,

Народна скупштина, Краља Милана 14, Жути салон

15:00 – 17:30

Сесије у групама

Радна група 1 – Врховне ревизорске установе

(Библиотека Дома Народне скупштине, Трг Николе Пашића 13)

Модератор: **Зоран Тамаш**, Државна ревизорска институција

Учесници:

Bill Burnett, бивши директор међународне техничке сарадње, Државне ревизорске институције Велике Британије

John Williams, бивши председник Одбора за надзор јавних финансија Доњег дома канадског парламента

Представници Одбора Народне скупштине Републике Србије

Радна група 2 – Омбудсман

(Сала 3, Дома Народне скупштине, Трг Николе Пашића 13)

Модератор: **Роберт Сепи**, помоћник Генералног секретара Заштитника грађана

Учесници:

Александар Ресановић, начелник Одељења за извештавање Заштитника грађана, Република Србија

Jernej Rovšek, заменик омбудсмана Републике Словеније

Представници Одбора Народне скупштине Републике Србије

Радна група 3 – Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности

(Народна скупштина, Краља Милана 14, сала Никола Пашић)

Модератор: **Маринко Радић**, генерални секретар Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности

Учесници:

Родољуб Шабих, повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, Република Србија

Nataša Pirc Musar, повереник за Информације Републике Словеније

Представници Одбора Народне скупштине Републике Србије

Радна група 4 – Агенција за борбу против корупције

(Мала сала Дома Народне скупштине Републике Србије, Трг Николе Пашића 13)

Модератор: **Зорана Марковић** – директор Агенције за борбу против корупције

Учесници:

Drago Kos, шеф Савета за борбу против корупције Републике Словеније, председник GRECO-а

Представници Одбора Народне скупштине Републике Србије

Питања/Дискусија

Крај првог дана

Петак 27. новембар 2009.

Мала сала Дома Народне скупштине Републике Србије,
Трг Николе Пашића 13

08:30 – 09:00

Регистрација учесника

09:00 – 10:30

Однос Владе и независних тела - расподела ресурса,
модалитети комуникације

Модератор :

др Дејан Миленковић, Факултет политичких наука Универзитета
у Београду

Говорници:

Слободан Илић, државни секретар у Министарству финансија
Републике Србије

Peter Ravlin, Министарство правде Републике Словеније, секретар

Драгана Лукић, помоћник Министра правде Републике Србије

Drago Kos, шеф Савета за борбу против корупције Републике
Словеније, председник GRECO-а

Станојла Мандић, заменик Повереника за информације од јавног
значаја и заштиту података о личности

Bill Burnett, бивши директор међународне техничке сарадње,
Државне ревизорске институције Велике Британије

10:30 – 10:45

Пауза за кафу

10:45 – 12:15

Пословник – решења и процедуре

Модератор :

др Дејан Миленковић, Факултет Политичких наука Универзитета
у Београду

Говорници:

Искуство Канаде - John Williams, бивши председник Одбора за
надзор јавних финансија Доњег дома канадског Парламента

Мирјана Радаковић, помоћник секретара Народне скупштине
Републике Србије – руководилац Сектора за послове радних тела

12:15 – 13:00

Закључци – др Дејан Миленковић, Факултет политичких
наука Универзитета у Београду

13:00 – 14:00

Ручак

Народна скупштина, Краља Милана 14, Жути салон

Крај конференције



GLOBAL ORGANIZATION OF PARLIAMENTARIANS AGAINST CORRUPTION
ORGANIZATION MONDIALE DES PARLEMENTAIRES CONTRE LA CORRUPTION
ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE PARLAMENTARIOS CONTRA LA CORRUPCIÓN

Особа за контакт:

Ms. Meaghan Campbell

tel: 1 613 841 3296

GOPAC Secretariat

c/o The Parliamentary Centre

Suite 802, 255 Albert Street

Ottawa, Ontario, Canada

K1P 6A9

Email: web site: www.gopacnetwork.org

октобар 2009.

Глобална организација парламентараца за борбу против корупције

Стратешки план и предлог за финансирање у циљу развоја Глобалне организације парламентарца за борбу против корупције и њених регионалних и националних огранака, као и њиховог прерастања у једну организацију која се делотворно бори против корупције унапређујући демократско надзирање влада од стране парламената.

По уставу, парламент има дужност да надзире извршну власт у име грађана, а недостатак надзора је оно што у великој мери омогућава цветање корупције. Отуда би побољшавање делотворности парламента када се ради о његовим надзорним дужностима требало да делује против корупције у самом њеном корену. Премда многи виде корупцију у парламенту као део проблема, не може се пренебрегнути улога парламента као прве институције чија је сврха демократска одговорност. У многим случајевима, парламенти можда и нису делотворни у обављању дужности демократског надзора, али ту дужност не може да преузме ниједна друга организација. Стога, да би се постигао демократски развој, то мора бити довољеном у ред институције парламента, а не њеним заобилажењем у уверењу да је могу заменити институције цивилног друштва.

Премда је много тога урађено када је реч о развијању капацитета парламента као институција, до сада је средиште пажње било усмерено на услуге пружања подршке као што је обука парламентарног особља и помоћних служби. Сами парламентарци, који долазе у парламент из свих слојева друштва али нису обучавани за то да буду чланови парламента, не могу се занемарити. Поврх свега остало, њихова каријера у парламенту може бити кратка, а онда их замени неко ко не познаје парламент довољно, тако да њихова обука мора бити трајна обавеза.

Агенције за развој, по природи ствари, део су владе и стога се повезују са владама у земљама које су примаоци помоћи. Агенције за пружање помоћи могу пружити обуку и развијати капацитет парламента, али оне немају овлашћења да подстичу парламенте на формирање политике деловања и њено спровођење у дело.

Посредством свога нестраначког чланства, ГОРАС омогућава агенцијама за развој да пружају обуку и развијају капацитет парламентарца који желе да делотворно обављају своје дужности, а на тај начин побољшава се квалитет демократског надзора, сузбија се корупција и поспешује се просперитет.

Сврха постојања и циљеви

Сврха постојања ГОРАС-а је да пружи обуку парламентарцима и да се тај однос настави посредством руковођења и подршке колега из парламента у циљу унапређења демократског надзора и примене конкретних законских решења која служе борби против корупције. Примери за ово су Конвенција Уједињених нација о борби против корупције и друге иницијативе које представљају циљеве усвојене на глобалним конференцијама ГОРАС-а као акциони планови који треба да се остваре деловањем ГОРАС-ових глобалних радних група.

Промовисање конкретних законских решења обично не улази у овлашћења било које агенције за развој која подржава развијање капацитета парламента, чак и ако та законска решења проистичу из конвенције коју је потписала и ратификовала влада чији рад надзира парламент. Агенције за развој обично делују кроз непосредне контакте са владама, које сматрају својим главним клијентима у домену политике деловања и законодавства. Ако би се агенције за развој непосредно обраћале парламентима, чија се мишљења често разликују од оних која заступа влада, како би промовисале конкретне законске мере за сузбијање корупције, на то би се гледало као на заобилажење влада, које често нису раде да брзо делују када се ради о таквим питањима.

Међутим, ГОРАС нема таквих недоумица. ГОРАС је организација парламентарца и њени чланови су слободни да, у оквиру својих састанака и конференција, усвајају резолуције којима се промовишу и спроводе у дело законодавне иницијативе у области борбе против корупције. У томе се огледа снага ГОРАС-а; то није програм који би требало спровести у дело или остварити, већ организација која континуирано мобилише парламентарце да остварују циљеве у области законодавства, будући да они имају таква уставна овлашћења.

Циљеви ГОРАС-а су:

1. развијање свести међу парламентарцима, посредством **развоја националног огранка ГОРАС-а**, да парламент представља прву линију одговорности за владе, па је стога у првим редовима борбе против корупције;
2. ангажовање парламентарца, посредством **развоја регионалних огранка**, у борби против корупције тако што ће им се пружити подршка колега, знање, вештине и информације неопходне за остваривање циљева у области законодавства и политике јавног деловања;
3. промовисање деловања **глобалних радних група** које ангажују парламентарце у циљу давања подршке конкретним циљевима политике деловања, као што је Конвенција Уједињених нација о борби против корупције, у оквиру њихових парламената (видети списак глобалних радних група у xxx);
4. обезбеђивање руководства, мотивације и координације свим члановима ГОРАС-а широм света посредством **Глобалног управног одбора**;
5. развијање снажних односа са **званичним донаторским агенцијама** и другим чиниоцима чији су циљеви у распону од хуманитарне помоћи до економског развоја, будући да практично сви проблеми којима се баве донаторске агенције проистичу из лоше или корумпираних власти. Стога је сарадња између донаторских агенција и ГОРАС-а од користи за обе стране.
6. финансирање малог професионалног **Секретаријата** који би координирао и организовао активности добровољаца као што су радионице, семинари за обуку и регионалне и глобалне конференције.

Резултати програмских активности

1. Обучити парламентарце да побољшају своју способност да обављају своје демократске дужности заступања, доношења законске регулативе и надзора, и да се трајно ангажују суделовањем у раду једне званичне организације.
2. **Стварање националних огранка ГОРАС-а** у парламентима ради ангажовања парламентарца посвећених добром руковођењу и борби против корупције. Тиме стварамо коалицију парламентарца који умешније обављају своје дужности – заступање, доношење закона и надзор. Повећана способност парламентарца такође доприноси остваривању циљева донаторских агенција и побољшаном надзору владе и њених финансија од стране парламента, демократском развоју и законодавним иницијативама у домену борбе против корупције.
3. **Стварање регионалних огранка** на културним, језичким и географским темељима, као што су огранци у Африци (АРНАС), Латинској Америци (ЛАРАС) и други широм света, који пружају руковођење, мотивацију, континуитет и идентитет активностима усмереним против корупције које се одвијају у парламентима а промовишу их агенције за развој. Свим организацијама потребни су руковођење, мотивација и визија. Посредством хијерархије националних и регионалних огранка, као и Глобалног управног одбора, ГОРАС пружа парламентарцима могућности за лидерство које сеже ван граница њихових националних парламената. Хијерархија ГОРАС-а (његови регионални огранци и Глобални управни одбор) такође дају већи кредибилитет борби против корупције коју промовишу парламентарци у њиховим земљама. Тиме се постиже већи опсег акционих планова, фокусирајући и професионалнији приступ, а у борби против корупције ангажује се стручно знање експерата из целог света. Уз побољшани статус парламентарца као лидера у регионалним оквирима иде и бољи приступ медијима, а тиме и шириј јавности.
4. **Стварање глобалних радних група** у циљу предлагања конкретних законских решења као што су Конвенција Уједињених нација о борби против корупције и кодекси понашања за парламентарце.

5. **Стварање снажне глобалне извршне структуре** која ће предводити организацију.
6. **Сарадња са званичним донаторским организацијама** на остваривању заједничких циљева. На пример, ГОРАС сарађује са Канцеларијом Уједињених нација за борбу против криминала и трговине дрогама (UNODC) у Бечу на промовисању спровођења у дело Конвенције Уједињених нација о борби против корупције. ГОРАС сарађује са Међународним монетарним фондом и Радном групом за финансијске послове у борби против прања новца.
7. Борба против корупције изискује међународно признате и угледне заговорнике и лидере, портпароле и вође који су у стању да задобију пажњу међународних медија — када они проговоре, свет слуша. Учествујући у раду ГОРАС-а, парламентарци из свих делова света добијају прилику да преузму позиције демократских лидера на међународној сцени, промовишућу акциони план борбе против корупције. На тај начин, они следећој генерацији лидера показују да је поштено руковођење и добро управљање много боље од тежње да се освоји власт ради личне користи. Додатна предност овога је да јачање демократске власти данас отежава корупционашке праксе у будућности.

Резултати

Исходи који проистичу из развијања ГОРАС-а у једну активну организацију су у распону од непосредних и краткорочних до дугорочних и трајних побољшања у друштву. За почетак:

Уз трајни програм едукације парламентарца у вези са њиховим дужностима заступања, доношења закона и надзора, повећаваће се кадар парламентарца и њихово разумевање дужности. Жеља је ГОРАС-а да се за нове чланове парламента одржавају семинари у свакој земљи после избора. Било би потребно да се одржи само неколико избора па да већина чланова парламента буду они који су похађали такве семинаре и, стога, су у већој мери свесни својих овлашћења и дужности. Већ видимо да учествовање парламентарца у регионалним састанцима и семинарима које спонзорише ГОРАС доприноси томе да они у већој мери увиђају потребу за бољим вршењем власти и како то могу постићи. Ако се семинари могу организовати у континуитету, они ће ускоро постати део политичке структуре дате земље и њеног парламента.

Парламентарци схватају да је суштина политичке игре у стварању коалиција. Владе опстају на власти тако што формирају коалицију довољно велику да опозицију држе на одстојању. Странке које немају већину у парламенту морају више да се труде како би остале на власти и задржале свој акциони план у домену законодавства, упркос парламентарној већини која има другачије ставове о тим питањима и схвата да јој је дужност да врши демократски надзор деловања владе.

Мисија

Чланство и руковођење

Глобална организација

Регионални огранци

Национални огранци

Глобалне радне групе

Новембар 2008.

Глобална организација парламентарца за борбу против корупције (ГОРАС), њена визија, структура и акциони план новембар 2008.

Мисија

учинити парламенте делотворнијим као демократске институције надзора над радом владе.

За остварење те мисије, ГОРАС има три стуба или акциона плана.

1. **Подршку колега парламентарцима** који иду тешким и каткада опасним путем борбе против корупције, као и да буде делотворан и уверљив глас подршке.
2. **Едукација парламентарца.** Шаљемо наше младе људе на универзитет да постану адвокати, лекари, рачуновође и инжењери, али ко учи парламентарце томе како да буду компетентни у раду на заступању, доношењу закона и надзора над радом владе?
3. **Лидерство ради резултата.** Праламентарци треба да буду предводници у борби против корупције. Парламент има уставно овлашћење и дужност да владу позива на одговорност због начина на који управља друштвом. Стога парламентарци треба да буду у стању да спроведу у дело овлашћења која им је дало бирачко тело.

Чланство и руководећа структура организације

Чланство у ГОРАС-у отворено је за парламентарце, бивше парламентарце и за лица која су изабрана демократским путем, али им је онемогућено да преузму функцију. Статут ГОРАС-а, такође, дозвољава и парламентима да постану чланови, али критеријуми за њихово чланство још увек нису усвојени. Чланство у националном огранку организације, такође, омогућава чланство у регионалном огранку и у глобалној организацији. Глобални управни одбор има овлашћење да поништи било које чланство.

Свим националним и регионалним огранцима, као и глобалном организацијом, управља се на основу усвојених статута.

Национални огранци

Сваки огранак бира свој Управни одбор и извршни орган који ће управљати пословима огранка. Препоручује се да огранак успостави однос са неком невладином организацијом вредном поверења која би деловала као секретаријат огранка.

Регионални огранци

Сваки национални огранак именује три члана (на пример, председавајућег и два заменика председавајућег) за чланове регионалног одбора. Њихов мандат траје од једне регионалне конференције до следеће. Одбор бира извршни орган из редова својих чланова, а из сваког националног огранка бира се не више од једног члана извршног органа уколико је то могуће.

Регионалном огранку потребно је да успостави однос са неком невладином организацијом која ужива поверење и која би деловала као секретаријат огранка.

Глобални управни одбор и извршни орган

Сваки регионални огранак именује три члана (на пример, председавајућег и заменике председавајућег) за чланове глобалног управног одбора. Њихов мандат траје од једне глобалне конференције до следеће.

Глобални управни одбор може признати регионални огранак који је у процесу формирања (национални огранак функционише, али регионални још није оформљен) и доделити му једно место у оквиру глобалног управног одбора.

Одбор бира из редова својих чланова извршни одбор од седам чланова, с тим да из било ког регионалног огранка не буде више од једног члана. Председавајући може имати највише два мандата, после чега ту функцију мора преузети неко из другог огранка.

Глобалну организацију опслужује професионални Секретаријат смештен у Отави, Канада.

Глобална конференција и састанци Глобалног управног одбора

ГОРАС-ом се управља посредством резолуција које се усвајају у оквиру редовних конференција које се одржавају на сваке две године, и на које се позивају сви чланови и посматрачи. У годинама између глобалних конференција одржаваће се састанци Глобалног управног одбора на које се позивају сви чланови одбора и посматрачи.

Улоге унутар организације

Глобални извршни орган, уз подршку Секретаријата, руководи организацијом и организује глобалне конференције у сарадњи са регионалним огранцима, националним огранком и парламентом земље домаћина. Одбор одржава консултације посредством виртуелних састанака и сусрета лицем у лице у оквиру глобалних конференција и састанака између конференција.

Када се ради о чланству у регионалним огранцима, границе се одређују према географским, културним и језичким параметрима како би се створио снажан глас против корупције у региону и у сврху координирања парламентарних активности против корупције у оквиру региона.

Национални огранци пружају прилику парламентарцима као појединцима да се удруже са својим колегама у парламенту како би створили акциони план за борбу против корупције промовисањем одговарајуће законске регулативе и побољшањем парламентарног надзора над деловањем владе.

Регионални и национални огранци су самоуправног карактера и сами се финансирају.

ГОРАС у своме раду користи три званична језика: енглески, француски и шпански. Четврти језик, арапски, коришћен је током треће глобалне конференције одржане у Кувајту.

Акциони планови

Глобалне радне групе

У оквиру друге глобалне конференције, одржане у згради Парламента источне Африке у Аруши, Танзанија, септембра 2006. године, а у складу са циљевима организације садржаним у члану 3.2 статута, ГОРАС је усвојио резолуције којима се позива на формирање радних група које би понудиле осам конкретних акционих планова.

Те резолуције и акциони планови могу се укратко представити на следећи начин.

1. **Међународне конвенције о борби против корупције:** увиђајући значај Конвенције Уједињених нација о борби против корупције за промовисање међународне сарадње у борби против корупције, ГОРАС ће формирати глобалну радну групу која ће ангажовати и мотивисати ГОРАС-ове регионалне и националне огранке посредством радионица и на друге начине у циљу промовисања и ратификације и спровођења у дело Конвенције Уједињених нација и других међународних конвенција о борби против корупције. Глобална радна група промовисаће рад кључних организација, укључујући ту Канцеларију Уједињених нација за борбу против криминала и трговине дрогама, Светску банку, Међународни монетарни фонд, Организацију за европску безбедност и сарадњу, Радну групу за финансијске послове, Организацију америчких држава, Организацију афричког јединства, У4 и друге међународне организације активне у овој области.
2. **Борба против прања новца/борба против финансирања тероризма/репатријација имовине:** губици које трпе земље у развоју због корупције велика су препрека развоју у тим земљама; стога ће ГОРАС формирати радну групу која ће ангажовати и мотивисати регионалне и националне огранке ГОРАС-а и парламентарце посредством радионица и других средстава за промовисање чвршћих међународних прописа, којима се регулишу међународне финансијске трансакције и брза репатријација финансијских средстава која су незаконито уложена другде. Глобална радна група промовисаће деловање кључних организација у овој области, укључујући ту и

Светску банку, Међународни монетарни фонд, Радну групу за финансијске послове и Међународно удружење за борбу против финансијског криминала.

3. **Кодекс понашања за парламентарце:** у многим деловима света, на парламентарце се гледа као на извор корупције, а не као на решење за проблем корупције. Реагујући на овакво виђење парламентарца, ГОРАС ће формирати глобалну радну групу која ће се консултовати са парламентарцима и другима како би саставила нацрт кодекса понашања за парламентарце који би био разматран на наредним глобалним конференцијама. Глобална радна група ће такође сарађивати са организацијама које су заинтересоване за ово питање у сврху истраживања и писања радова на ту тему за разматрање.
4. **Парламентарни имунитет:** увиђајући да је парламентарни имунитет од суштинске важности за добро функционисање демократије, али да се у многим земљама на то гледа као на нешто што пружа заштиту корумпираним парламентарцима, ГОРАС ће формирати глобалну радну групу која би урадила глобалну процену парламентарног имунитета и консултовала се са регионалним огранцима, националним огранцима и члановима о предлозима за размишљање у оквиру будућих глобалних конференција. Глобална радна група ће такође сарађивати са организацијама које су заинтересоване за ово питање у сврху истраживања и писања радова на ту тему за разматрање.
5. **Надзирање рада владе од стране парламента:** увиђајући да је делотворно надзирање рада владе од стране парламента од суштинске важности за добру власт и за борбу против корупције, ГОРАС ће формирати глобалну радну групу која би радила на развијању практичних видова помоћи и обуке за регионалне и националне огранке ГОРАС-а и парламентарце посредством радионица и других видова обуке о питањима везаним за надзорну функцију парламента. Глобална радна група ће, такође, сарађивати са организацијама сродних интереса, као што је Институт Светске банке, на стварању прилика и материјала за едукацију парламентарца, са посебним нагласком на важности надзорне функције парламента.
6. **Приступ информацијама и медијима (сада се ово назива учешћем јавности):** легитиман приступ информацијама о

активностима државе у многим земљама је драстично ограничен. GOPAC ће формирати глобалну радну групу која би прикупљала информације о успешним искуствима и најбољим видовима праксе, како би се допринело изналажењу начина да се побољша доступност информација. Глобална радна група ангажоваће регионалне и националне огранке GOPAC-а и парламентарце путем радионица и другим средствима у сврху промовисања независности медија у земљама где је приступ информацијама ограничен а медији нису независни. Глобална радна група, такође, ће сарађивати са организацијама сродних интереса да би допринела порасту свести о овом значајном акционом плану у оквиру парламената и у широј јавности.

- 7. Транспарентност прихода од експлоатације ресурса:** у многим земљама, експлоатација националних ресурса и корупцираност владе нераскидиво су повезани. GOPAC ће формирати радну групу Одбора која ће се залагати за промене у међународним рачуноводственим стандардима за суверене нације које ће изискивати објављивање у оквиру извештаја о јавним финансијама, у виду посебне ставке, свих прихода стечених експлоатацијом природних ресурса. У оквиру конференције у Кувојту новембра 2008. године, ова радна група унапређена је у глобалну радну групу која ће ангажовати регионалне и националне огранке GOPAC-а и парламентарце путем радионица и других видова обуке, како би промовисала потпуну транспарентност у домену прихода од природних ресурса. Глобална радна група промовисаће рад кључних организација у овој области као што су Иницијатива за транспарентност екстрактивних индустрија (Extractive Industries Transparency Initiative), Ревенју воч (Revenue Watch, институт који се залаже за одговорну експлоатацију нафте, гаса и минералних ресурса), итд.
- 8. Кредити и средства додељена за помоћ у развоју (сада се ово зове помоћ за парламенте и развој):** да би помоћ у развоју била делотворна, мора бити праћена повећаном одговорношћу и бољом влашћу. GOPAC ће формирати радну групу Одбора како би свим међународним финансијским институцијама и званичним донаторима скренуо пажњу на потребу да у своје уговоре о кредитима и додели новчане помоћи сувереним државама укључе одредбе којима се обезбеђује да парламенти буду обавештени о условима садржаним у тим

уговорима, да се о тим уговорима поднесе извештаји, а где је то практично, да се парламентарци укључе у процес одобравања таквих уговора пре њиховог склапања. Ова радна група унапређена је у глобалну радну групу која ће ангажовати регионалне и националне огранке GOPAC-а и парламентарце путем радионица и других видова обуке како би промовисала потпуну транспарентност у домену доделе средстава за помоћ у развоју. Глобална радна група промовисаће кључне иницијативе у овој области као што су Париска декларација и Принципи из Акре.

Методологија

GOPAC, као организација парламентарца, уводи у игру политички капацитет. Парламенти имају уставна овлашћења и дужност да владу позивају на одговорност због начина на који влада, али парламентарцима често недостаје знања и способности да ту функцију делотворно врше. Путем подршке колега (својих чланова) парламентарцима, GOPAC може да подстиче рад на сопственом развијању и да створи захтев за вишим стандардима рада парламента. Посредством едукације и лидерства својих чланова, GOPAC такође ствара коалицију парламентарца посвећених борби против корупције и настојању да се унапреди власт која се може уобличи у политичку снагу која поставља захтеве за побољшаним стандардима власти.

Парламентарци су веома свесни тога да је њихов мандат често кратак и да нису у стању да ваљано врше своје функције. У међувремену, чланови GOPAC-а увиђају да постоје изузетно разумевање и стручност у оквиру међународних организација, званичних донаторских организација, универзитетских кругова, невладиних организација и других чинилаца који делују у области руковођења државом и развоја. GOPAC стога настоји да искористи то знање и те вештине који су на располагању како би побољшао заступничке, законодавне и надзорне капацитете парламентарца за добробит њихових држава. GOPAC такође одаје признање за значајне доприносе — новчане, административне и истраживачке, које је већ примио.

Као добровољна организација, GOPAC има мале финансијске ресурсе и ослања се на међународне организације и донаторске органи-

зације за већи део реализације својих програма и покривање других трошкова. Организација такође потврђује да је добила знатну финансијску, организациону и административну подршку од парламентарца (и влада) земаља које су биле домаћини три до сада одржане глобалне конференције (Канада, Танзанија и Кувајт). GOPAC верује да ће, укључујући парламентарце на организован начин у акциони план борбе против корупције и настојања да се побољша власт, допринети побољшању делотворности свих инвестиција иностране помоћи. GOPAC, стога, сматра новчану помоћ организацији и њеним огранцима инвестицијама донаторских организација које имају велики потенцијал за давање резултата у оквиру читавог дијапазона развојних могућности. Боља власт и поштовање владавине права, такође, непосредно доприносе повећању директних страних инвестиција, што са своје стране доприноси повећању животног стандарда и користи од стране помоћи.

Многе организације суочавају се са тешкоћама у настојањима да ангажују парламенте, будући да демократски вишестраначки парламенти по дефиницији немају једног лидера нити заједничку визију; такође, увек је присутна тензија између странке или коалиције на власти и опозиције. Парламенте са једном странком или једном доминантном странком тешко је ангажовати због тога што нису независни од извршне власти. Стварајући нестраначку коалицију парламентарца посвећених борби против корупције и настојањима да се побољша власт, GOPAC омогућује приступ парламентима које могу ангажовати они који желе да допринесу побољшању заступничке, законодавне и надзорне функције парламента.

Развој и прихватање GOPAC-а

Од свога настанка на оснивачкој конференцији, одржаној у згради Доњег дома у Отави, Канада, 2002. године, GOPAC је растао и сада има чланове у скоро деведесет земаља света и више активних регионалних огранака и огранака у настајању. Уз то, постоји знатан број националних огранака, преваходно у Африци и у арапском свету, који промовишу акционе планове за борбу против корупције у њиховим земљама. Са својим јасно дефинисаним програмом који је у потпуности усредсређен на борбу против корупције и настојања да се побољша власт, GOPAC је привлачан за парламентарце који желе да се поистовете са поштењем и интегритетом у вршењу власти.

Тај јасно дефинисани програм такође показује међународној заједници заинтересованој за развој и побољшање власти да су парламентарци посредством чланства у GOPAC-у такође посвећени овом акционом плану и да желе да развијају вештине и ресурсе који ће донети добре резултате са трајним користима.

GOPAC је од Канцеларије Уједињених нација за борбу против криминала и трговине дрогама у Бечу добио позив да буде домаћин састанка парламентарца паралелно са конференцијама држава потписница одржаним у Јордану (2006) и на Балију (2008); очекујемо да ћемо добити исти такав позив за конференцију у Дохи 2009. године.

Трећу глобалну конференцију, одржану новембра 2008. у згради Народне скупштине у Кувајту, пратили су национални и међународни медији, чиме се показало да се GOPAC сматра партнером достојним поверења у домену руковођења на међународној сцени. Конференцији је присуствовало 175 парламентарца из 55 земаља, 85 међународних организација и невладиних организација у својству активних ученика и посматрача. GOPAC се бави и акционим плановима који нису везани само за глобалне радне групе — у оквиру глобалне конференције у Кувајту, одржана је радионица посвећена родним проблемима.

Конференција је усвојила више резолуција којима је извршном органу и Одбору поверена руководећа улога у развијању и усмеравању глобалних радних група, а посредством декларације конференције, GOPAC се изјаснио да је посвећен улози предводника и мотиватора парламентарца у настојањима да се постигне напредак у борби против корупције и унапређењу власти.

Будућност GOPAC-а

Захваљујући креативном замаху који је донела трећа глобална конференција одржана у Кувајту, GOPAC је спреман за следећу развојну фазу и његови акциони планови укључују развијање националних и регионалних огранака у циљу промовисања деловања глобалних радних група.

Национални огранци

Национални огранци обраћаће се глобалним радним групама за акционе планове које ће спроводити у оквиру својих парламената. Премда нису део глобалних радних група, национални огранци ће вероватно установити да је посредством глобалних радних група најлакше постићи кредибилитет усвајајући акционе планове које су парламентарци у другим земљама већ усвојили. Подршка глобалним радним групама од стране ГОРАС-а, међународних финансијских институција, организација отворених врата, невладиних организација и других чинилаца, такође, даје кредибилитет глобалним радним групама. То ће допринети већој видљивости националног огранка, регионалног огранка, ГОРАС-а и глобалних радних група у оквиру парламента. Очекује се да ће примање у госте регионалних чланова глобалних радних група (парламентараца из других држава) и експерата у сврху вођења семинара допринети повећању нивоа свести, капацитета и стварања коалиција усмерених на промене. Под вођством регионалних чланова глобалних радних група, национални огранци тражиће начине да заједничким деловањем промовишу акционе планове глобалних радних група у својим парламентима и да подигну ниво свести о овом питању у медијима.

Као парламентарци, сви се они срећу у парламенту, те ће стога трошкови састанака огранка бити минимални. Учесници ће такође доирати своје време, будући да их већ плаћају њихови парламенти.

Регионални огранци

Улога регионалних огранка углавном је везана за организацију, координацију, мотивисање и руковођење националним огранцима и њиховим члановима. Важно је да регионални огранак има подршку неке невладине организације која делује у домену управљања и која би била његов секретаријат. Вредан допринос који је већ дала организација Транспаренси интернешенел подржавајући неке националне и регионалне огранке, заслужује пуно признање. Велики део рада у региону биће остварен путем састанака и семинара за обуку у појединим парламентима. Нагласак ће бити на преношењу знања чланова глобалних радних група и експертских агенција међу парламентарцима, којима су та знања потребна да би „премостили јаз“ (видети глобалне радне групе #3 у даљем тексту). Такође мо-

гу бити одржавани подрегионални састанци о темама из делокруга рада глобалних радних група када то буде сматрано прикладним.

Регионални огранци требало би да организују годишње регионалне састанке у циљу:

1. развијања колегијалне подршке међу члановима,
2. развијања сарадничких односа са међународним финансијским институцијама, организацијама отворених врата, невладиним организацијама и другим експертским агенцијама,
3. обавештавања чланова о напредовању свих глобалних радних група,
4. обавештавања чланова о напредовању других регионалних огранка и глобалне организације,
5. идентификовања и развијања лидерског талента,
6. развијања мотивације и стварања акционих планова за наредну годину.

Глобалне радне групе

Акциони план сваке глобалне радне групе глобалног је карактера, те ће стога њоме руководити међународни одбор, по могућству изван руководеће структуре националних и регионалних огранка и Одбора ГОРАС-а. Чланове глобалних радних група именује извршни орган ГОРАС-а за период који се поклапа са периодом одржавања глобалних конференција, са могућношћу продужења мандата. Очекује се да они буду таквог нивоа да буду способни да руководе и подржавају ГОРАС као кредибилну међународну организацију, те да заступају ставове глобалних радних група пред владама, парламентима и другим чиниоцима.

Глобалне радне групе, које немају аутономна овлашћења, подносе извештаје извршном органу и Одбору ГОРАС-а. Свака глобална радна група биће довољно велика да има члана из сваког од главних региона света (десет до дванаест), и имаће подршку Секретаријата у Отави, Канада. Од чланова глобалних радних група очекиваће се да својим знањем и лидерским квалитетима доприне раду групе посредством виртуелних састанака и годишњих састанака лицем у лице, као и да буду аниматори у оквирима свога региона. Глобалне

радне групе блиско ће сарађивати са међународним организацијама, агенцијама за развој, универзитетским круговима, невладиним организацијама и другима који се поистовећују са конкретним акционим планом неке глобалне радне групе.

Од чланова глобалне радне групе очекиваће се да одреде и развију тим парламентарца у својим регионима који ће сарађивати са члановима глобалне радне групе, експертским агенцијама и парламентарима у региону. Очекује се да ће ти парламентарци у региону имати кредибилитет у оквиру својих парламената и да ће бити вољни да уложе време, енергију и своју репутацију у деловање глобалне радне групе.

Уз техничку помоћ, глобална радна група припремаће стручне радове и формирати ставове који ће бити сматрани кредибилним и вредним пажње. Ти радови биће усредсређени на следеће:

- Пројекат мапирања којим ће бити назначени тренутни стандарди у некој земљи или региону. (Ослањаће се углавном на постојеће материјале.)
- Примери најбоље праксе који би требало да буду оствариви у земљи или региону. (Ослањаће се углавном на постојеће материјале.)
- Предлози на тему „премошћавања јаза“ о томе како да се са тренутне праксе пређе на најбоље видове праксе у земљи или региону, користећи техничку експертизу где је то потребно и где је доступна.
- Развијање алатки и семинара за обуку парламентарца (и других) о томе како премостити јаз, по свој прилици путем законодавства и побољшаног надзора над радом владе.
- Процена напретка на путу ка најбољим видовима праксе.

Када изјаве о ставовима глобалне радне групе одобре извршни орган и Одбор ГОРАС-а, од чланова глобалне радне групе очекиваће се да шире информације о усвојеним радовима међу чланством ГОРАС-а, у парламентима и у широј јавности посредством медија.

Пошто су чланови глобалних радних група парламентарци, од њих ће се очекивати да уложе своје време, будући да их већ плаћају њихови матични парламенти.

Улоге глобалне конференције, Одбора, извршног органа и секретаријата

Глобална конференција, која се одржава сваке друге године, организује се у партнерству између ГОРАС-а, једног од регионалних и националних огранака и парламента земље домаћина. ГОРАС намерава да сваку конференцију одржи непарне године у другом региону.

Глобална конференција:

1. представља највиши управни орган ГОРАС-а;
2. пружа могућност за подршку колега, едукацију и развијање акционих планова које ГОРАС треба да оствари;
3. одобрава политику деловања, изјаве о ставовима и декларацију конференције која усмерава деловање свих других органа ГОРАС-а у периоду између две конференције;
4. место је одржавања састанака Одбора пре и после конференције.

Одбор:

1. представља саветодавно тело које се састаје једном годишње, у исто време када и глобалне радне групе, и даје смернице за извршни орган;
2. одређује износ чланарине и одлучује о поднетим молбама за пријем у чланство;
3. одобрава извештаје и изјаве о политици деловања које подноси извршни орган;
4. одобрава годишњи буџет и прописе у вези са прилозима, донацијама и поклонима датим ГОРАС-у;
5. одобрава локацију глобалне конференције и њен план рада;
6. разматра и даје препоруке конференцији о предлозима који се тичу измена било ког члана Статута.

Извршни орган:

1. представља административни орган и прима упутства од Одбора;
2. одговоран је за сва питања која се тичу организације, осим уколико нека дужност или задатак нису изричито поверени неком другом органу;
3. предлаже стратешки план и буџет Одбору;
4. организује конференцију која се одржава сваке друге године, у сарадњи са неким регионалним и националним огранком, као и са парламентом земље домаћина;
5. надзире рад секретаријата, и;
6. позајмљује новац, уколико је то потребно, у оквирима датим Статутом.

Председавајући:

1. је парламентарца који посвећује време и улаже напоре да би суделовао у руковођењу ГОРАС-ом;
2. представља ГОРАС на састанцима и конференцијама према потреби;
3. руководи организацијом, извршним органом и Одбором, председава састанцима, и;
4. има подршку Секретаријата у руковођењу и стварању политике деловања.

Главни извршни званичник:

1. заступа ГОРАС у одсуству председавајућег;
2. одговоран је за разраду стратешког плана од стране Секретаријата и његово представљање извршном органу и Одбору;
3. одговоран је за реализацију стратешког плана;
4. одговоран је за односе са свим заинтересованим странама;

5. одговоран је за маркетиншко представљање ГОРАС-а као кредитбилне организације парламентарца која делује у домену борбе против корупције и настојања да се побољша власт;
6. одговоран је за активности усмерене на прибављање средстава и за подношење извештаја финансијерима, и;
7. одговоран је за руковођење ГОРАС-ом и Секретаријатом, а овлашћење за то може бити делимично пренето на извршног директора.

Глобалне радне групе

Уз помоћ секретаријата, регионалних и националних огранака:

1. сарађиваће са експертима и експертским агенцијама на разради докумената о политици деловања и изјавама о ставовима глобалних радних група које се подносе Одбору на одобравање;
2. одговорне су за спровођење у дело одељка стратешког плана који се односи на рад глобалних радних група;
3. одговорне су за стварање коалиција парламентарца у оквиру сваког региона и регионалних огранака, које ће деловати у смеру остваривања циљева глобалних радних група, и;
4. њихови чланови ће учествовати на виртуелним састанцима, годишњим састанцима глобалних радних група и на годишњој конференцији.

Секретаријат

Секретаријат, смештен у Отави, Канада, запошљава професионално особље са пуним радним временом под руководством главног извршног званичника Џона Вилијемса, бившег председавајућег ГОРАС-а и некадашњег члана Парламента Канаде. Помаже му др Мартин Улрих, извршни директор, некадашњи високи државни службеник канадске Владе. Поред њих, ту су и референти програма и друго особље. Секретаријат је смештен у згради Парламентарног центра, невладине организације која делује у домену развоја демократије, а ГОРАС-у пружа смештај и административне услуге према уговору.

Улога Секретаријата је:

1. да пружа подршку председавајућем, извршном органу, Одбору, главном извршном званичнику и глобалним радним групама ГОРАС-а;
2. да чува записнике са састанака и све финансијске и друге документе организације на одговарајући начин;
3. да подржава целокупан рад организације и учествује у њему;
4. да одржава везу између ГОРАС-а, његових одбора и експертских агенција, финансијера и других организација;
5. да организује састанке и конференције, укључујући ту и припрему радова, нацрта саопштења за разматрање.

Седам корака за стварање националног огранка Глобалне организације парламентарца за борбу против корупције (ГОРАС)

1. Три или четири члана парламента закључе да би било корисно створити огранак ГОРАС-а у оквиру њиховог парламента.
2. Сваки од њих преузме обавезу да пронађе још четири или пет парламентарца који ће у томе учествовати. На тај начин, њихов укупан број повећа се на око двадесет. Они такође, успостављају контакте са донаторском заједницом и цивилним друштвом.
3. Они одрже састанак и конституишу се као чланови оснивачи и усвоје узор Статута националног огранка, са изменама или без њих.
4. Изаберу извршни орган у складу са Статутом.
5. Изаберу невладину организацију да делује као Секретаријат огранка.
6. Обавесте регионални огранак и Секретаријат ГОРАС-а у Отави о своме постојању.
7. Усвоје план рада добијен од глобалних радних група или локални план рада уз консултације са локалним представницима донаторских организација и цивилног друштва.

МОДЕЛ СТАТУТА НАЦИОНАЛНОГ ОГРАНКА

Преамбула

Признајући: примат парламента као институције којој је влада одговорна и којој полаже рачуне;

Свесни: да корупција представља озбиљну опасност за добробит људи и за развој;

Забринут: због тога корупција преусмерава недостатне ресурсе и удаљава их од задовољавања основних људских потреба, уништавајући тако поверење у интегритет наших институција;

будући да нам је

Стало: да развијемо здраве, уравнотежене односе између државе, цивилног друштва и тржишта, као и до тога да се оснажи парламент као делотворна институција одговорности када се ради о одобравању политике деловања и рада владе;

Признајући: да се корупција најбоље може контролисати јачањем система одговорности, транспарентности и учешћа јавности у процесу спровођења власти;

Увиђајући: колико је важно да се парламентарци удруже како би створили једну проактивну стратегију, размењивали информације, искуства и поуке до којих су дошли, те развијали иницијативе за оснаживање њиховог парламента у борби против корупције.

Поново истичући:

- нашу решеност да промовишемо законску регулативу у сврху јачања друштва и да подржавамо транспарентност и одговорност тако што ћемо:
- развијати посвећеност и капацитет парламента да спроводи у дело одговорност, нарочито када се ради о финансијама;
- размењивати информације о ономе што смо научили и о најбољим видовима праксе;
- покретати пројекте којима се смањује корупција и промовише добра власт;
- сарађивати са међународним финансијским институцијама и организацијама цивилног друштва које деле наше циљеве, увиђајући да је владавина права од највећег значаја у стварању здравог, слободног и продуктивног друштва,
- овим одлучујемо да оформимо национални огранак организације парламентарца за борбу против корупције као средство за јачање делотворности парламента као прве линије борбе против корупције.

ЧЛАН 1: НАЗИВ

Назив националног огранка Глобалне организације парламентарца за борбу против корупције (ГОРАС) биће и биће регистрован у складу са законима

ЧЛАН 2: РЕГИСТРОВАНО СЕДИШТЕ

Регистровано седиште биће у

3

ЧЛАН 3: КАРАКТЕР И ЦИЉЕВИ ОРГАНИЗАЦИЈЕ

Национални огранак сагласан је да ће сарађивати са другим националним огранцима ГОРАС-а у оквиру регионалног огранка под називом регионални огранак ГОРАС-а, и да ће деловати према смерницама одређеним на регионалном и глобалном нивоу које се тичу овог националног огранка.

Национални огранак је непрофитна организација чији је главни циљ окупљање парламентарца и других чинилаца у оквиру земље у циљу борбе против корупције, промовисања транспарентности и одговорности, како би се обезбедили високи стандарди интегритета у јавним трансакцијама.

Циљеви ради којих се оснива национални огранак Глобалне организације парламентарца за борбу против корупције (ГОРАС) су следећи:

1. да се остваре циљеви ГОРАС-а у земљи и успоставе стандарди понашања који промовишу транспарентност, одговорност и добру власт;
2. да се промовишу владавина права и одговорност државних институција;
3. да се развијају капацитети парламента и парламентарца за надзирање деловања владе и других јавних институција, чиме се оне чине одговорнијим;
4. да се подстиче и олакшава размена информација, знања и искустава међу члановима организације;
5. да се размењују информације о томе шта је научено и о најбољим видовима праксе када се ради о мерама за борбу против корупције;
6. да се подстакну парламент и парламентарци да развијају и доносе законе који промовишу добру власт, транспарентност и одговорност;
7. да се промовишу мере чији је циљ да се ефикасно супротставља корупцији и да се подигне општи ниво свести о проблему корупције на свим нивоима друштва;
8. да се парламентарци и творци политике едукују о постојању, карактеру и начинима борбе против корупције;

9. да се заговара укључивање мера уперених против корупције у све владине програме и делује у циљу побољшања способности националних и регионалних институција да се делотворно носе са корупцијом;
10. да се ради са националним и регионалним телима на мобилизацији ресурса за потребе програма усмерених против корупције, укључујући ту и:
 - подршку активностима националних огранака и сличних организација у оквиру регионалног огранка и глобалне организације (ГОРАС);
 - размену информација коришћењем сајтова на интернету, електронских порука и других сервиса;
 - спонзорисање радионица о борби против корупције;
 - повезивање и сарадњу са међународним организацијама, парламентарним институцијама, цивилним друштвом и другим организацијама о свим питањима у вези са унапређивањем власти, транспарентности и одговорности;
 - спровођење истраживања и ширење информација о најбољим видовима праксе, и;
 - промовисање циљева чланова у сврху унапређивања циљева организације;
11. да чини и све друге ствари које су везане за или поспешују подршку и реализацију било ког од тих циљева, укључујући ту и способност за прибављање новца из јавних или приватних извора.

ЧЛАН 4: ЧЛАНСТВО

1. Пуноправно чланство биће доступно следећим категоријама лица, по подношењу молбе за пријем и плаћању годишње чланарине:
 - парламентарцима и бившим парламентарцима;
 - демократски изабраним парламентарцима којима је ускраћено право да преузму функцију.

2. Следеће категорије лица биће, по подношењу молбе за пријем, чланови са статусом посматрача: институције, индивидуални донатори, невладине организације, врховна ревизорска институција и друге организације које подржавају сличне циљеве као ова организација или дају финансијска средства за њене активности.
 1. О износу годишње чланарине одлучиће Управни одбор, и он ће важити за период од 1. јануара до 31. децембра сваке године.
 - Чланство ће зависити од сагласности Управног одбора регионалног огранка.
 - Пуноправно чланство у националном огранку такође укључује и чланство у регионалном огранку и у Глобалној организацији парламентарца за борбу против корупције.

ЧЛАН 5: ОКОНЧАЊЕ ЧЛАНСТВА

1. Чланство у организацији окончаће се смрћу, искључењем или добровољним повлачењем из организације.
2. Члан мора предати Извршном одбору писмено обавештење о својој одлуци да се повуче из организације.
3. Члан може бити суспендован или искључен из регистра чланова одлуком регионалног Управног одбора уколико касни више од годину дана са плаћањем чланарине или одлуком Глобалног управног одбора Глобалне организације парламентарца за борбу против корупције из разлога утврђених одлуком Управног одбора ГОРАС-а.
4. Члан који је суспендован или искључен из регистра може уложити приговор на суспензију или искључење Глобалном управном одбору у року од три месеца од дана доношења одлуке Одбора. Одбор ће оформити посебну комисију која ће саслушати аргументе подносиоца приговора и донети одлуку која је обавезујућа за све стране.

ЧЛАН 6: КОДЕКС ПОНАШАЊА

1. Сви чланови морају се понашати и обављати своје послове на начин који је у складу са вредностима које национални огранак, регионални огранак и ГОРАС промовишу и бране, и морају се трудити да допринесу интегритету тих вредности.
2. Члан мора избегавати стварни, потенцијални и уочени сукоб интереса.
3. Члан мора обавестити извршни орган регионалног огранка и ГОРАС о свим стварним, потенцијалним и уоченим сукобима интереса чим запази било какве околности које могу довести до сукоба интереса.
4. Процену нарушавања вредности организације вршиће Управни одбор ГОРАС-а, уз консултовање извршног органа регионалног огранка, који ће имати пуно овлашћење да донесе одлуку о примереним санкцијама које могу бити примењене у било ком датом случају.

ЧЛАН 7: ОРГАНИ

Органи националног огранка су: Управни одбор, Извршни одбор, регионални огранци, ГОРАС, Глобална конференција и глобални Секретаријат.

ЧЛАН 8: УПРАВНИ ОДБОР

1. Управни одбор састојаће се од председавајућег и других чланова, који морају бити изабрани са списка тренутних чланова. Мандат чланова Одбора трајаће највише две године.
2. Барем месец дана пре избора, Одбор ће формирати комисију за номинације која ће представити листу кандидата за председавајућег, Извршни одбор и Управни одбор, водећи рачуна о полу кандидата.

3. У случају смрти, одсуства, оставке или искључења члана Одбора, Одбор може именовати заменика који ће бити на месту члана Одбора до истека мандата.
4. Састанци Одбора одржаваће се периодично, а о термину ће одлучивати Одбор.
5. Састанке ће сазивати председавајући, који ће то чинити у разумном року. Уколико председавајући не буде у могућности, не буде вољан или одбије да сазове састанак Одбора, то може учинити кворум Одбора, под условом да о томе у разумном року обавесте све чланове Одбора, укључујући ту и председавајућег.
6. Председавајући не може обављати ту функцију више од два мандата узастопно.
7. Одбор је овлашћен да доноси одлуке о било ком питању од значаја за организацију, као и да даје смернице за спровођење својих одлука у дело у складу са циљевима ГОРАС-а и организације.
8. Кворум за Управни одбор биће $\frac{1}{2}$ његових чланова.
9. Чланови оснивачи попуњаваће привремено упражњена места у Одбору.
10. Одбор је овлашћен да усваја дневни ред својих састанака.
11. Одлуке се доносе већином гласова, а сваки члан Одбора располаже једним гласом. У случају да нема већине, глас председавајућег биће одлучујући.
12. На састанцима ће се водити записник, а донете одлуке потписиваће секретар, односно, у одсуству секретара потписиваће их званичник кога одреди Одбор.

Уз ово, Одбор ће имати следећа овлашћења:

- да разматра извештаје Извршног одбора и да одлучује о званичном одобравању деловања извршног органа;
- да одлучује о износу годишње чланарине коју плаћају чланови;
- да доноси прописе у вези са доприносима, донацијама и поклонима организацији;

- да одобрава годишњи буџет и доноси одлуке о било ком питању у вези с тим;
- да одобрава молбе за пријем у чланство и да доноси одлуке о истеку чланства, а Одбор ГОРАС-а може га консултовати о предлозима за суспендовање или искључење неког члана; да разматра и даје препоруке у вези са предлозима за измену било ког члана Статута.
- да надзире и управља радом секретаријата, а нарочито да се стара о спровођењу у дело донетих одлука и планова које је одобрио Управни одбор;
- да обавештава Одбор о активностима Извршног одбора посредством извештаја који подноси председавајући;
- да делује као званични орган за комуникацију ове организације;
- да олакшава и промовише комуникацију међу члановима;
- да склапа уговоре у име организације;
- да позајмљује, прикупља, прима и троши финансијска средства за циљеве организације.

ЧЛАН 9:ИЗВРШНИ ОДБОР

1.

- Извршни одбор је административни орган организације и чине га председавајући, заменик председавајућег и благајник, избрани из редова садашњих чланова, који су такође и чланови Одбора.
- Мандат члана Извршног одбора трајаће највише две године.
- Привремено упражњена места у Извршном одбору попуниће Управни одбор из редова својих садашњих чланова.

2. Извршни одбор одговоран је за сва питања која се тичу ове организације, изузев у случајевима када је одговорност или неки задатак изричито поверен неком другом органу.

3. Извршни одбор нарочито ће обављати следеће функције:

- да прима све молбе за пријем у чланство или статус придруженог партнера организације, и да све такве молбе прослеђује Управном одбору уз препоруку за одлуку;
- да сазива састанак Управног одбора у хитним случајевима и да одређује датум и место таквог састанка;
- да предлаже Одбору годишњи програм рада и буџет организације;
- да организује календар активности у сарадњи са регионалним огранком и са Глобалном организацијом парламентарца за борбу против корупције (ГОРАС) и другим регионалним огранцима;

4. Овлашћење Извршног одбора да позајмљује финансијска средства не може се спровести уколико нису испуњени следећи услови:

- да је претходно добијена сагласност Одбора за то;
- да је извор позајмљених финансијских средстава регионални огранак или ГОРАС;
- да постоји гаранција за позајмљена средства у виду фондова или имовине организације;
- да је претходно добијена сагласност за то од Управног одбора ГОРАС-а.

5. Извршни одбор може пренети било које од својих овлашћења или дужности (изузев овлашћења да позајмљује финансијска средства) на свој пододбор.

6. Кворум за Извршни одбор биће три члана.

7. О начину и времену одржавања састанака одлучује председавајући. На захтев председавајућег, састанке ће сазивати секретар. У одсуству председавајућег, Извршни одбор одредиће једног од својих чланова да председава састанком.

8. Одлуке се доносе већином гласова, а сваки члан има право на један глас. У случају да нема већине, глас председавајућег или његовог заменика биће одлучујући.

9. На састанцима ће се водити записник, а одлуке које буду донете морају потписати председавајући и секретар.

ЧЛАН 10: КОНФЕРЕНЦИЈА

1. Национални огранак сарађиваће са регионалним огранком и са GOPAC-ом на организацији глобалне конференције, на коју ће бити позвани сви чланови, на националном, регионалном и глобалном нивоу, као и посматрачи.
2. Трошкове организовања конференције заједнички ће сносити GOPAC и национални и регионални огранци који су домаћини конференције.
3. Датум и место одржавања сваке конференције одредиће Управни одбор GOPAC-а, уз консултације са регионалним огранцима и националним огранцима којих се то тиче.
4. Конференција ће расправљати о свим питањима која спадају у делокруг циљева организације или било каквој теми у вези с тим, и даваће препоруке под условом да су теме благовремено најављене.
5. Избори и одлуке у оквиру конференције доносе се већином гласова присутних чланова, а сваки члан има право на један глас. У случају нерешеног исхода гласања, глас председавајућег конференције или његовог заменика биће одлучујући.

ЧЛАН 11: СЕКРЕТАРИЈАТ

1. Секретаријат организације налази се у
2. Секретаријат ће обављати следеће функције:
 - биће средиште организације;
 - водиће евиденцију о чланству и промовисаће учлањивање нових чланова и успостављање нових веза;
 - координираће и олакшаваће активности разних органа организације, а нарочито ће пружати подршку Извршном одбору;
 - прикупљаће и ширити информације о организацији и њеним члановима;

- стараће се да чланови организације буду добро обавештени о програму и активностима националног огранка;
- одржаваће везе и координирати активности између организације и других група или институција;
- координираће представљање организације на конференцијама;
- стараће се о финансијама и водити документацију и архиву организације.

ЧЛАН 12: НАЦИОНАЛНИ ОГРАНЦИ

1. Национални огранак мора бити придружен GOPAC-у и регионалном огранку на својој географској локацији.
2. Национални огранак мора деловати на демократски и транспарентан начин, и настојаће да повеже парламентарце и некадашње парламентарце који су посвећени борби против корупције.
3. Национални огранак имаће овлашћење да прикупља финансијска средства, али не и да их позајмљује, изузев од регионалног огранка или GOPAC-а на начин који је прописан.
4. Национални огранак мора бити нестраначки, неполитички, и мора бити отворен за особе оба пола и свих вероисповести.
5. У својој борби против корупције, национални огранак настојаће да развије националну стратегију, да прати збивања на националном плану и да подстиче стварање једног широког савеза против корупције.
6. Национални огранак имаће Статут, који не сме одступати од циљева GOPAC-овог Статута нити бити у несугласности с њим.
7. Национални огранак имаће извршни орган који се састоји од председника, потпредседника, секретара и благајника.

ЧЛАН 13: ОДРЕДБЕ КОЈЕ СЕ ТИЧУ ФИНАНСИЈА

1. Финансијска средства користиће се за остваривање циљева организације и за одржавање њеног статуса самосталног ентитета.
2. Извори финансирања укључиваће следеће:
 - активности усмерене на прикупљање финансијских средстава;
 - донације и новчану помоћ;
 - чланарину утврђена одлуком Одбора;
 - доприносе, укључујући ту доприносе од влада, агенција у оквиру влада, корпорација или других пословних ентитета, међународних организација, појединца и других организација;
 - било које друге изворе за које је одлуком Управног одбора регионалног огранка GOPAC-а утврђено да су прикладни.

ЧЛАН 14: РАЧУН У БАНЦИ

1. Извршни одбор ће, на основу опште одлуке, имати рачун у банци, и све финансијске трансакције вршиће се у име организације.
2. Све чекове организације потписиваће благајник и један члан Извршног одбора кога одбор одреди као званичника овлашћеног за потписивање чекова.
3. Национални огранак може имати свој рачун у банци.

ЧЛАН 15: РАЧУНИ И РЕВИЗОРСКА КОНТРОЛА

1. Извршни одбор припремаће буџет и водиће рачуноводствене књиге, које ће једном годишње бити подвргаване ревизорској контроли.
2. Буџет и годишњи план рада подносиће се једном годишње на одобрење у оквиру састанка Управног одбора.

3. Секретаријат ће припремати годишњи извештај у коме ће бити приказани износи и извори финансијских средстава примљених и потрошених током фискалне године.

ЧЛАН 16: ИЗМЕНЕ И УКИДАЊЕ ЧЛАНОВА СТАТУТА

1. Овај Статут може бити измењен, проширен, скраћен или може добијати додатке с времена на време посебном одлуком коју изгласа и подржи двотрећинска већина присутних чланова у оквиру састанка на националном нивоу или посебног састанка који сазове Управни одбор.
2. Сваки члан који предлаже измену Статута мора поднети предлог у писменој форми Извршном одбору барем месец дана пре општег или посебно сазваног састанка.
3. Извршни одбор ће све такве предлоге пренети Одбору, који ће предложене промене Статута проследити свим члановима две недеље пре почетка састанка или пре заказаног датума посебног састанка. Све усвојене промене Статута биће укључене у измењени текст Статута.

ЧЛАН 17: ЗАТВАРАЊЕ ОРГАНИЗАЦИЈЕ

1. Одлука да се расформира неки национални огранак изискује да се одлука о томе донесе на посебном састанку који сазове Одбор, а да такву одлуку подрже својим гласовима три четвртине активних чланова присутних лично или посредством овлашћених заменика.
2. Одлука о расформирању коју донесе неки национални огранак мора се поднети регионалном огранку и GOPAC-у у року од тридесет дана, и морају је усвојити обе организације пре него што се може сматрати коначном.
3. У случају да организација буде расформирана, њена имовина и финансијска средства пренеће се GOPAC-у.

ЧЛАН 18

Следећи изрази имаће значења назначена у даљем тексту:

„народни посланик“ значи лице изабрано или наименовано да буде члан парламента, конгреса или законодавне скупштине;

„Одбор“ значи Управни одбор;

„извршни орган“ значи Извршни одбор;

„ председавајући“ значи лице које председава састанцима.

ПРИЛОГ :

Џон Г. Вилијемс,
председавајући Глобалне организације
парламентараца за борбу против
корупције (GOPAC),
члан Парламента у периоду
од 1993. до 2008.
и члан Удружења професионалних
рачуновођа Канаде

„Како један члан парламента гледа на одговорност владе пред парламентом“¹⁷⁸

Као парламентарца који има скоро петнаест година парламентарног стажа и који се није тек узгред интересовао за парламентарну процедуру, надам се да ће моја запажања о појму демократске одговорности влада на неки начин обогатити разумевање улоге парламента у функционалној демократији. Бавећи се идејама и појмовима који се обично не разматрају, надам се да ћу покренути дијалог који ће допринети оснаживању парламента, главне институције демократског надзора и одговорности владе, јер видимо да се владе које су одговорне својим грађанима клоне корупције и служе грађанима посредством економског развоја и пружања услуга социјалних служби.

Није тешко видети јаз који дели развијени део света од неразвијеног. Здравље и просперитет карактеришу животе огромне већине грађана у развијеном свету, док сиромаштво, неписменост, незапосленост и недостатак приступа стамбеном смештају, здравственим услугама, храни, води, образовању, развијању вештина и другим основним потребама представљају сурову стварност оног другог дела света. Постоји ли разлог за то? Верујем да постоји. Одговор је, чини се, јасан. Развијеним делом света боље се управља. Чини се, међутим, да поимање разлога за то и превазилажење недостатака које је нео-

пходно да би се управљање неразвијеним делом света подигло на виши ниво представља задатак који превазилази наше моћи.

Развијени свет сада троши више од 100 милијарди долара годишње на име стране помоћи неразвијеним земљама, али као да нема краја сиромаштву и безнађу које би та помоћ требало да ублажи. Воде се кампање да „сиромаштво постане ствар прошлости“, да се „смањи морталитет одојчади за две трећине до 2015. године“ и тако даље. Избацује се мноштво парола које треба да нам скрену пажњу на тежак положај сиромашног становништва овог света. Међутим, иако можда има некаквог регионалног успеха у том погледу, истински одрживи напредак ка просперитету у општем смислу каткада је тешко видљив. Зашто се стиче утисак да сав тај новац одлази у рупу без дна?

Септембра 2000. године, у оквиру *Миленијумског самита Уједињених нација*, усвојено је осам Миленијумских развојних циљева, који је требало да буду остварени до 2015. године. Потом је готово 190 земаља потписало да прихвата те циљеве и рок до 2015. године за њихово остварење. Упркос овом, готово глобалном прихватању тих циљева, у свом обраћању Уједињеним нацијама 31. јула 2007. године, које је представљено као позив на акцију, премијер Велике Британије Гордон Браун рекао је:

Прошло је седам година, и већ је јасно да је темпо којим напредујемо одвећ спор; смер којим идемо превише је несигуран; наша је визија угрожена.

Миленијумски развојни циљ који ваља испунити до 2015. године јесте да се смањи смртност одојчади за две трећине. Међутим, ако не делујемо у том циљу, он неће бити испуњен до 2015., неће чак ни до 2030. године, нити до 2050. Миленијумски развојни циљ из 2000. године који треба остварити до 2015. јесте да свако дете добије основно школско образовање. Уколико не делујемо, он неће бити остварен до 2015. године, нити чак до 2050, већ у најбољем случају до 2100.

А уколико нешто не предузмемо, наша планета до 2015. године биће еколошки у горем а не бољем стању, а милиони људи још увек ће се мучити да преживе са мање од једног долара на дан и милиони деце ће и даље гладовати...“

...Календар каже да смо на пола пута од 2000. до 2015. Али у стварности, милионима миља смо удаљени од успеха.

¹⁷⁸ Превод интервјуа са Џон Г. Вилијемсом, датом током његовог боравка у Београду

Ово одиста није израз вере у то да ће 100 милијарди долара стране помоћи сваке године допринети да се ти циљеви остваре. Срећом, у своме говору, премијер Браун није признао пораз у најважнијем људском подухвату — да помогнемо нашим ближњима. Премда је овај говор био најављен као позив на акцију, нажалост, није било реаговања влада неразвијених земаља: оне нису рекле да ће сада учинити оно што је до њих, нису чак ни признале да треба нешто да учине како би олакшале патње њихових грађана. Њихово ћутање и помањкање деловања као да говоре да оне очекују да ће људска трагедија у њиховом делу света бити превазиђена издашним и све већим преливањем богатства из развијеног дела света у њихове земље.

Признајем да постоје неки конкретни изузеци од овог спорог напретка у развоју. Кина и Индија су најбољи примери земаља које превазилазе стање безнадежног сиромаштва и напредују ка трајном просперитету. Занимљиво је, међутим, запазити да је у њиховом случају катализатор напретка било усвајање једног, у већој мери, капиталистичког модела индустријског развоја (који укључује конкуренцију), а не ослањање на страну помоћ.

Бавећи се околностима које су овде изложене, намера је овог чланка да сугерише како је начин за превазилажење јаза у развоју путем развијања оквира одговорности за владе. Тврдим да оквир одговорности који развија и одржава делотворну власт и пружање услуга грађанима једне нације представља фундаментални део процеса који доводи до економског развоја. Вреди напоменути да је ваљано регулисани капитализам (правична конкуренција) најбољи модел одговорности до кога смо дошли у потрази за начином да се повећа продуктивност и ефикасност у производњи роба и услуга. Одговорност је такође темељ за стварање богатства и просперитета. Када одговорности нема, у вршењу власти као и у било чему другом, циљеви организације постају подложни кварењу, усредсређују се на богаћење и чување позиција оних који имају моћ, а не на то да служе потребама ради којих је створена.

Ја немам намеру да критикујем добре намере које су инхерентно присутне у страниој помоћи. Ипак, стекао сам уверење да, премда је страна помоћ сама по себи хвале вредна, она сама по себи није довољна. Уколико не постоје унапређене структуре власти и уколико грађани у неразвијеним земљама немају више могућности да позивају своје владе на одговорност, не можемо очекивати бог зна

какве резултате од наших инвестиција у виду стране помоћи или стварни напредак ка остваривању Миленијумских развојних циљева до 2015. године или чак и много касније од тога.

Одајем признање господину Џејмсу Волфенсону, бившем председнику Светске банке, за то што је борбу против корупције уврстио у међународни акциони план у области развоја. Пре него што је он преузео мандат председника Светске банке, приватно је признано постојање корупције, али јавно је игнорисана у оквиру дебате о томе како да се обезбеди развој и просперитет. Нико није био спреман да јавно осуди корупцију све док господин Волфенсон није од ње створио тему једне озбиљне расправе. Чак и данас, дебата се још увек углавном води о генеричком и апстрактном појму корупције. Развијају се индикатори, стиче се знање, а чињеница да корупција великих размера уништава развој и просперитет, демонстрирана је и призната. Упркос томе, ми још увек нисмо спремни да захтевамо да се нешто предузме против оних на позицијама моћи који тако очигледно и без одговорности напастују и уништавају привреде својих земаља.

Глобална заједница први пут је скупила храброст да отворено проговори о генеричком проблему корупције и хаосу и безнађу које она уноси у животе обесправљених — пример за то су хуманитарне кампање за Африку и Миленијумски развојни циљеви. Касније, у потрази за начином да се супротстави корупцији, прихваћено је да побољшана власт изискује већи степен одговорности влада у непосредном смислу, а не пуки генерички коментар. Сада увиђамо да владе које су одговорне своме народу пружају бољу власт и више поштују правну државу, што је не само од суштинског значаја за борбу против корупције већ је и незаменљив чинилац економског раста. Ова спознаја довела је до стварања више међународних инструмената усмерених на унапређивање одговорности: *Конвенције Уједињених нација о борби против корупције*, *Конвенције о борби против подмићивања страних званичника ОЕБС-а*, *Интерамеричке конвенције о борби против корупције* и *Афричке конвенције о борби против корупције*, између осталих. Упркос правним лековима који су доступни у овим модерним међународним кодексима понашања, многи још увек оклевају када треба неку владу окарактерисати као корумпирани и захтевати њено чишћење. Још увек нисмо много одмакли у борби против корупције. Примера ради, Конвенција Уједињених нација о борби против корупције, на чије се спровођење свет оба-

везао у принципу, још увек није постала нарочито делотворно средство за хватање у коштац са корупцијом, премда ју је ратификовало чак више од 125 земаља. Што је нека земља корумпиранија, тим је већа шанса да ова конвенција неће одмаћи даље од потписивања и ратификације, као и саопштења за медије у коме се прокламује непоколебљива опредељеност за борбу против корупције. У томе нема никакве одговорности, и развијени свет не би себи требало да дозволи да се тиме заварава.

Власт која је унапређена већом одговорношћу постиже две ствари истовремено. Она смањује ниво корупције и ствара већи просперитет. Заправо, она такође повећава ефекат корисности стране финансијске помоћи. Па онда, зашто се не чини више да би се унапредила власт у земљама којима је то тако преко потребно? Одговор на то питање обично лежи у чињеници да корумпиране владе имају аверзију према правним лековима који би их натерали да делују поштено, чиме би изгубиле богатство, привилегије и моћ, уз чињеницу да ми не осуђујемо такво њихово понашање.

У својим настојањима да објасним недостатак одговорности влада, створио сам једну илустрацију којом сам концептуализовао одговорност једне демократске владе, и то називам „Моделом пешчаника“.¹⁷⁹ Суштина овог модела је у томе што се једно развијено демократско друштво организује на начин који је донекле налик облику пешчаног часовника, при чему троугао услуга чини доњи део пешчаника, а један изврнути троугао, троугао власти, чини његов горњи део. Интересантно је запазити да је слику пешчаника у уметност први увео италијански сликар Амброџо Лоренцоти. Оно што је ту интересантно проистиче из чињенице да је то био сликар чије су три најчувеније слике, насликане на зидовима *Palazzo Pubblico* у Сијени, данашњој згради општине овог старог града, назване *Алегорија о доброј власти*, *Алегорија о лошој власти* и *њеном утицају на град и државу* и *Утицај лоше власти на град и државу*. Чак и данас, може се сматрати да јавни живот опонаша уметност из раног четрнаестог века.

Већина људи препознаје троугао услуга, будући да се свакодневно срећу и имају посла с њим. Он обично одражава радну средину коју познају, која је обично организована у виду пирамиде. Но, троугао услуга сам по себи није довољан. Одговорност треба да буде дифузна, раширена на што је могуће више људи, од којих сваки има мо-

гућност да спроводи одговорност, како би се обезбедило да вође заједнице такође буду одговорне и да не могу диктирати своје услове.

Ништа другачије не би требало да стоји ствар и са владама. Нажалост, чак и у развијеном свету, многи људи нису у стању да направе разлику између владе (у смислу извршног огранка власти, односно, кабинета) и парламента, односно, законодавног огранка власти, према вестминстерском моделу који се примењује у Канади, или Конгреса, који је присутан у америчком моделу власти. Ова потоња институција, како год је звали, она је којој се дугује демократска одговорност. Такође, већина грађана не могу да објасне различите улоге ових огранака власти. Такво непознавање или неразумевање стања ствари показује немоћ нашег образовног система да научи људе основним појмовима нашег демократског система представничке и одговорне власти, од кога зависи велики део нашег просперитета. Пошто је у демократском поретку, у крајњем билансу, извор одговорности у народу, свакако нам ваља научити много већи део друштва да разуме важне принципе демократске власти. Како можемо заштитити и одбрани тако крхке појмове демократије и преносити их са генерације на генерацију ако људи не схватају зашто они постоје и која је њихова главна улога у очувању добре власти, мира и просперитета?

Морамо се запитати: шта је одговорност која прожима институције демократских држава и чини да оне добро функционишу? Ја то карактеришем као силу коју појединац не може контролисати, која га нагони да размишља и поступа на одређени начин. Установићемо да она делује у свим аспектима једног савременог друштва којим се добро управља. Једно функционално друштво функционише захваљујући једној матрици одговорности које су одвећ бројне да би се могле набројати. Релевантних примера не мањка. Поштујемо саобраћајне прописе ако желимо да избегнемо несрећне случајеве, казне или озбиљније оптужбе. Наши послодавци траже од нас да радимо да би нам исплаћивали наднице и плате. Финансијска тржишта су заснована или би, како скорашње искуство показује, требало да буду заснована на примењеним прописима и очекивањима инвеститора. Плаћамо рачуне на време како бисмо избегли казнене камате и сачували наш кредитни статус. Професије и занати траже одређене нормативе којима се процењује рад њихових чланова. Санитарни инспектори контролишу ресторане и продавнице хране, грађевински инспектори проверавају градилишта, и тако даље. Владе доно-

¹⁷⁹ Прим.ур: види прилог на страни 259.

се безбројне прописе усмерене на неопходно и ваљано управљање друштвом. Можда није чудно што се неки људи жале на регулисана друштва, али управо је непристрасно спровођење регулативе у дело оно што чини да савремена друштва функционишу.

На дну троугла услуга су људи (друштво) који су услужени, организовани, којима се управља и које позива на одговорност владина бирократија, укључујући ту и судове. У сваком тренутку, та сила коју не могу контролисати наводи људе да се понашају на организован начин, чиме се осигурава да они могу да живе у миру и просперитету, а да истовремено и сви други људи буду у могућности да тако живе.

Следећи ниво у хијерархији троугла услуга чине сталне јавне службе које поступају по директивама власти како би пружиле разноврсне сложене услуге које су неопходне данашњим друштвима. Сваки део владе има конкретну улогу, коју је овлашћен да врши од стране државе. Јавним службама дата су огромна овлашћења, али и оне подлежу сили коју не могу контролисати и због које се понашају на одговоран начин. Све оне полагају рачуне заменицима министара или шефовима агенција који се старају о томе да се оне професионално понашају и да се прописи правично спроводе у дело. И овде је реч о сили коју не могу контролисати, о њиховим претпостављенима, којима полагају рачуне за начин на који врше своје дужности. Закони и прописи морају се примењивати доследно и правично. Судови су овлашћени да пресуђују у грађанским парницама и да новчано кажњавају или шаљу људе у затвор због прекршаја уперених против државе.

Прелаз са административног пружања услуга власти у политичку арену политике деловања и политичке одговорности дешава се на нивоу заменика министара/министара и на нивоу кабинета. Министри представљају силу коју њихови заменици не могу контролисати и којима полагају рачуне за руковођење министарствима, будући да су министри политички одговорни за своја министарства.

Идући навише уз пешчаник, видимо да министре именује председник владе и да су они непосредно одговорни њему, а не парламенту. Њих именује председник владе и они служе по његовим налозима. И то је сила коју није могуће контролисати, будући да је министрима добро познато да су замењиви уколико председник владе не буде задовољан њиховим радом или ако је политички пробитачно да их премијер смени.

Председник владе и његови министри чине владу. За многе представља разочарење, нарочито за парламентарце који нису чланови кабинета, да имају тако мало власти над министрима. Међутим, попут заменика министара, који су одговорни пред парламентом за руковођење својим министарством, и министри морају полагати рачуне, али нису одговорни парламенту. Парламент може критиковати рад неког министра и тражити његову оставку, али само председник владе има овлашћење да га смени. Доњи дом не може донети одлуку којом се смењује неки министар. По Уставу, то тело може само донети одлуку да распусти читаву владу. Доњи дом може покушати да придобије подршку јавности за смењивање неког министра, а ако у томе буде довољно успешан, председник владе поступиће сходно томе. Парламент, међутим, надзире владу у целини, тако да може одлучивати само о поверењу или ускраћивању поверења влади, и може сменити целу владу ако нађе за сходно.

Извршна власт и овлашћење за управљање државом поверени су једној особи — председнику владе. Он председава седницама кабинета, контролише његов рад, именује министре да раде по његовим налозима и контролише све нивое власти. Његови министри му помажу, говоре у његово име и одговарају на питања како околности налажу. Као кабинет, њих предводи председник владе, и они колективно одлучују о политици деловања владе, а индивидуално управљају својим министарствима по његовим налозима. Али конвенције јасно кажу да, ако се неки министар по својим схватањима не слаже са колегама из кабинета и са председником владе, од њега се захтева да поднесе оставку пре него што се о томе изјасни за јавност; председник владе је тај који има главну реч. Председник владе, а по логици ствари и његови министри, колективно су одговорни Доњем дому, који за њих треба да буде сила коју не могу контролисати, а могу владати све док уживају поверење Доњег дома.

То је троугао услуга: стандардни организациони модел који приказује владу која служи својим грађанима и управља друштвом посредством закона и прописа, увек водећи рачуна о томе да изнад ње постоји троугао власти, коме полагају рачуне сви који учествују у вођењу нације.

Појам одговорности као силе коју човек није у стању да контролише, која га нагони да размишља и делује на одређени начин, преовлађује у троуглу услуга, као и у читавом друштву. Бирократски апарат и кабинет имају структуру као и било која друга организација. Постоје

шефови, директори и надзорници распоређени дуж читаве хијерархијске лествице, којима подређени полагају рачуне за свој рад. Али на врху троугла услуга налази се једна особа, и ту се поставља питање: коме председник владе полаже рачуне? Где се налази сила изван његове контроле која га нагони да размишља и делује на одређени начин?

Размотримо сада горњи део пешчаника, троугао власти, да бисмо дошли до одговора на претходно питање. Постојање троугла власти и то што су му влада и председник владе одговорни чини разлику између диктатуре и демократски изабране владе.

Прва линија демократске одговорности владе је одговорност парламенту. У вестминстерском моделу власти постоји удвајање улога на тај начин што чланови владе, то јест, министри у кабинету, заузимају места у парламенту. Тиме се замагљује разлика између извршног и законодавног огранка власти. Заузврат, влада је стално одговорна Доњем дому, који јој у сваком тренутку може изгласати неповерење. Овај систем у оштрој је супротности са председничким системом, у коме извршна власт има фиксни мандат на функцији и може бити смењена само у случају изузетно тешких злоупотреба.

Председник владе и кабинет, то јест, влада, има овлашћење да влада, уз сагласност парламента, који би то овлашћење требало да користи као силу коју влада не може контролисати, која владу нагони да размишља и делује у складу са најбољим интересима друштва. Питање од фундаменталног значаја за демократију гласи: колико добро парламент користи то овлашћење данас? Када странка на власти има знатну већину у парламенту, да ли члан парламента из владајуће странке има овлашћење да позива на одговорност неког од министара или председника владе? Сва је прилика да ће било каква размимоилажења у редовима владајуће странке бити пресечена по кратком поступку да би се дисиденти приморали да прихвате страначку дисциплину. То је опомена другима којима би могле пасти на памет сличне идеје о самосталним иступима. Јавност има утисак да председник владе сада искључиво управља не само владом већ и парламентом. Треба ли се уопште питати зашто је то тако? Што више председник владе може утицати на то да парламент врши своја овлашћења под његовим утицајем, тим је мање ограничена његова моћ, а демократска одговорност је умањена.

Као чланови институције демократске одговорности владе, парламентарци имају четири колективне дужности као представници својих бирача:

1. да одобравају законску регулативу коју предложи влада у циљу ефикасног управљања земљом;
2. да одобравају буџет који предложи влада, то јест, пореску политику којом се прибављају средства за плаћање владе и руковођење земљом;
3. да одобравају законску регулативу о буџету, познату под називом Процена буџетских трошкова, којом парламент конкретно, ставку по ставку, одобрава јавну потрошњу; и
4. да се постарају да влада подноси извештаје и буде одговорна парламенту.

Када парламент делотворно врши ове четири колективне дужности, прва линија демократске одговорности је на свом месту. Нажалост, страначка дисциплина и модерни процес руковођења навели су владу да поверује како је добијање сагласности парламента само још један обавезни корак у односима са јавношћу на путу од концептуализације политике деловања до њеног спровођења у дело. Само једна „мања процесна препрека“, да цитирамо једног неименованог федералног бирократу који је пред главним саветником председавајућег Доњег дома прокоментарисао колико је важно да парламент одобри законску регулативу.

Појава политичких странака представљала је почетак концентрације моћи унутар парламента, када је подршка одређеној јавној политици добила примат над способношћу посланика да заступају различита локална мишљења. Када је друштво од аграрног постало урбано и када су потребе постале организоване, чланови парламента схватили су предности стварања коалиција у сврху постизања политичких циљева. То је довело до развоја политичких странака. Побољшала се писменост и развила се јавна комуникација посредством новина, што је политичким странкама омогућило да своје идеје саопштавају бирачком телу. Заузврат, надале су се да ће подршка њиховим политикама деловања доћи посредством гласачких кутија. Међутим, данас су политичке странке постале и благодет и напад. Када се коректно намећу за подршку гласача како би формирале владу, оне су благодет утолико што представљају опције за бирачко тело. С друге стране, захтев који се поставља пред кандидате на

изборима и оне који су изабрани за посланике, а желе да напредују у страначкој хијерархији — да се придржавају страначке политике, смањује могућности за отворену расправу унутар странке.

Избори укључују грађане у бирање њихових представника у парламенту и њихових управљача. Између избора, парламент је институција која даје колективну политичку сагласност друштва за иницијативе владе на основу овлашћења која су му дали бирачи на изборима. Када једна странка, пошто је освојила власт, користи парламент како би учврстила своју надмоћ у циљу доминирања над другима или искључивања других, то доводи до опасности од диктатуре. Данас, ситуација можда није добра у парламенту чак и у вишестраначкој држави. Оглашавање, испитивања јавног мњења, фокус групе, стратешко цурење информација о предложеним политикама деловања у јавност, управљање медијима, све то омогућава влади да, како се то популарно каже, прескочи парламент и пренесе расправу о политикама деловања непосредно међу грађане. Како парламент и даље може да спроводи надзор да би обезбедио да законска регулатива удовољава потебама људи ако је влада већ утицала на јавно мњење да усвоји њену иницијативу? Ово питање још је смисленије ако човек увиди да ће страначка дисциплина испоручити неопходан број гласова у парламенту за спровођење владиног програма у дело.

Оваква верзија демократије може деловати лажно. И шта је онда следеће? Електронско гласање, прво у парламенту, а онда из бирачког округа, пошто посланици кажу да треба да буду са бирачима, будући да ту могу ефикасније да делују? У међувремену, будуће генерације усавршиће јавну расправу и претворити је у виртуелну расправу у виртуелном парламенту у којој свако (?) може учествовати. У стварности, само ће они који су мотивисани и политички свесни бити укључени, пошто су овладали науком политичке манипулације путем масовних комуникација, и створиће се једна орвеловска атмосфера. Парламент као институција одговорности владе биће неутралисан, а троугао власти који позива владу на одговорност биће озбиљно угрожен.

До тада, направит ćemo пун круг у развоју демократске власти: од аутократске власти, до еволуције демократске власти, до перцепције да још увек имамо демократску власт, до беневолендне ауторитарне власти која на речима поштује демократске принципе и натраг до ауторитарне власти. У жељи да владу учинимо отворенијом и од-

говорнијом јавности, заправо смо покренули процес којим је влада у ствари постала мање одговорна него раније.

Када парламент изгуби или се одрекне моћи да делотворно ограничава извршну власт, народ губи могућност спровођења демократског надзора и да владу позива на одговорност. Парламент више није сила коју влада не може да контролише, која треба да нагони владу да размишља и делује у најбољем интересу друштва.

Сматрам да појам клацкалице илуструје равнотежу демократске власти. Са једне стране су влада и председник владе, са друге је парламент, а друштво делује као тачка ослонца. Моћи председника владе који има овлашћење да влада отприлике је равна колективна моћ парламента да га позива на одговорност. Тешко је одржавати равнотежу између њих, а када је међусобни однос превише у корист владе и председника владе, демократија је угрожена.

Равнотежу је тешко одржавати зато што је сва моћ владања дата председнику владе и његовом кабинету, док парламентарци колективно имају моћ да га позивају на одговорност због начина на који влада. Председник владе има моћ одлучивања и деловања, док парламентарци имају само моћ реговања и убеђивања.

Модерне владе спремне су да се одвоје од све мање одговорности према парламенту, све тврдећи да им је легитимитет дао народ, само због тога што им парламенти то дозвољавају. Министри на своју улогу гледају као да су на неки неодређен начин одговорни парламенту. Напади и парирања истинских распри су нестали, а заменили су их говори којима се подржава страначка линија, будући да гласањем готово увек управљају чланови странке задужени за истеривање партијске дисциплине. Мало је наде да се мишљења могу променити добро утемељеном аргументацијом, остају само „звучни залогаци“ од десет секунди за медије као музичка пратња.

Важно је запазити да је у пешчанику парламент на вишем нивоу од владе. Као инструмент надзора над владом, он није нужно ограничен законима о приступу информацијама или другом општом законском регулативом. Парламентом се управља према његовим сопственим правилима, а када парламент жели да сазна шта влада ради, његови захтеви за информацијама нису ничим ограничени. Када парламент тражи неке информације од владе, он те информације мора и добити. Парламент није само посебна, самопостављена интересна група која има иритирајућу навику да поставља незгодна

питања када им није време. То је легитимни и уставно овлашћени глас народа, изабран да би знао и пратио шта ради влада. Као пан-дан влади, парламент мора деловати мудро вршећи своја законска овлашћења и користећи неограничени приступ информацијама.

Сада смо сведоци постојања влада које као да могу себи да дозволе да се са ниподаштавањем односе према парламенту а да за то не снесу скоро никакве последице. Зашто је то тако? Извршни огранак власти обезбедио је себи довољну подршку у парламенту, тако да има лојалну базу посредством партијске дисциплине, довољно снажну да предупреди нападе опозиције која располаже мањим бројем гласова. Међу различитим мотивима за то, најочљивија је партијска дисциплина.

Ниједно питање нити грађанин нису ван домаћаја парламента, и стога парламентарци не треба да јадикују због тога што нису у могућности да владу позову на одговорност. Уместо тога, требало би да спроводе своја не мала овлашћења у дело пре него што та овлашћења атрофирају или их замене нове конвенције које омогућавају влади да питање ко коме одговара окрену наглавце.

Следећи део троугла власти састоји се од независних медија, цивилног друштва и политичких странака. То су проводници између народа, његових изабраних представника и његове владе. Ту постоји двосмерни проток информација. Много је течнији и мање је усмераван него онај унутар парламента, али од суштинске је важности за функционалну демократију. Уз одговарајући приступ информацијама, независни медији способни су да анализирају и преносе информације и мишљења друштву. Чак и у једном добу посвећеном забави, улога медија је да информишу и едукују јавност, те да преносе мишљење јавности на један колективан и некоординиран начин парламенту и влади. Независни медији нису ништа друго него дијалог народа. Они заслужују заштиту од владе у својој виталној улази критичара јавне политике и деловања владе.

Суделујући у дијалогу између друштва, његових изабраних представника и владе, ту је и цивилно друштво. Људи структуришу асоцијације које одражавају њихове аспирације и жељу да учествују на један организован начин. Од великих пословних корпорација које нам пружају робу и услуге, до локалних организација родитеља које исказују жељу да буду укључене у образовање њихове деце; разноврсност цивилног друштва је огромна. Људи су у могућности да бирају своје пријатеље, а треба да буду у могућности и да бирају своје

циљеве. Пословне групе, радне групе, цркве, добротворне организације, посебне интересне групе, рекреативне организације, списак је подужи, али свака од тих група пружа људима прилику да се њихов глас даље чује придружујући га другим слично оријентисаним гласовима. Ти здружени гласови имају кључну улогу у саопштавању јасних, разложних политика деловања за потребе јавне расправе, и они допиру до владе и парламента, тако да је могуће да буду укључени у јавну политику.

Политичке странке такође учествују у дијалогу између народа, парламента и владе. Политичке странке ангажују најмањи број људи у поређењу са медијима и цивилним друштвом, али оне представљају најмоћнију од три споне између народа, парламента и владе. Политичке партије су те које развијају јавну политику. Политичке партије омогућају људима да стекну политичку моћ и да је задрже. Политичке странке обраћају се јавности у потрази за чланством и подршком. Свака странка и њен вођа у стању је да се самостално обраћа друштву и да тражи овлашћење да влада. Људи имају право на то да се њима влада на начин који сами одаберу, а политичке странке представљају начин да се различите идеологије представе и затраже подршку. Због своје самосталности, странке су силе које нису у стању да се међусобно контролишу, а тиме што су у стању да траже подршку бирача, наводе једна другу да размишљају и делују на начин за који мисле да је најпријемчивији бирачком телу.

На врху троугла демократије је народ. Помоћу слободних и правичних избора, народ може изабрати оне који ће њиме владати и начин на који жели да се њиме влада. Народ се информише преко медија и има моћ да се организује у оквиру цивилног друштва и укључи у политички процес. Он је последњи чувар демократског надзора над владом. Изрека да један део људи можете варати све време а све људе неко време, али да не можете варати све људе све време, уистину је тачна. Када је највише овлашћење поверено свим људима, они ће се постарати да влада на њихове потребе реагује на етички начин.

Конкурентско надметање политичких странака за подршку бирача осигурава да се странке усредсреде на потребе јавности. У одсуству тог конкурентског надметања, једна странка ће доминирати, а правила ће се брзо променити како би та доминација била основана. Нестаће конкуренције и одговорности која иде уз њу. Нагласак више неће бити на служењу народу већ на томе да се очува политич-

ка структура онаквом каква јесте. Политичка моћ учвршћује се у рукама малог броја људи, који ће користити право постављања на функције у свим његовим облицима да би задржали моћ. Одатле ће проистећи корупција, злоупотреба моћи, подмићивање и крађа ресурса. Влада ће бити усредсређена на корист оних који су на власти, а не на корист друштва у целини.

Равнотежу конкурентских моћи у демократији треба штитити и одржавати. Надметање за гласове бирача и за моћ је слободно, а правични избори осигуравају да у средишту пажње увек буде унапређење друштва, будући да је друштво то које бира. Политичке жеље једног друштва могу се сажети у три појма: мир, просперитет и нада у боље сутра. У демократији, политичке расправе баве се тиме како ти циљеви најбоље могу бити остварени. Тамо где је демократија слаба или не постоји, нема праве расправе, а они који стекну моћ користе је за личну корист на рачун људи којима би требало да служе.

Читава идеја о пешчанику указује на одговорност као спону која држи друштво на окупу и осигурава резултате од сваког коме буде стављено у задатак да делује или ко има дужност да се понаша на одређени начин. Од дна до врха, постоји одговорност за све: за друштво у целини — бирократији. Бирократија, пак, мора поступати по налазима свога ресорног министра. Министре дужност обавезује на то да добро управљају својим министарствима. Председник владе тражи од министара да полажу рачуне за свој рад зато што осећа да парламент, сила која би требало да буде ван његове моћи контроле, захтева одговорност од њега. Парламент треба да захтева од владе да полаже рачуне о свом раду зато што осећа притисак јавности, која је обавештена о раду — или нераду — владе посредством независних медија. У време избора, народ има могућност да донесе суд и замени своје изабране представнике ако тако одлучи.

Многи људи уживају у одговорности, а дешава се да неки одговарају за неуспехе других, на пример, министри у Доњем дому, али ко може рећи да они уживају у томе да их позивају на одговорност због пропуста других начињених током њиховог мандата. Када људи знају да ће њихове мане и неадекватно обављање дужности или понашање бити преоспитани и да ће се о томе судити, тада су већи изгледи да ће они удовољити прихваћеним стандардима. Одговорност је мотивациони фактор који подстиче не само придржавање правила већ и бољи рад.

Све то лепо иде док неки председник владе, коме смета сва та одговорност, не почне да тражи начин да се ослободи тог терета, па му парламент изађе у сусрет и не спроводи на адекватан начин своје овлашћење да надзире рад извршног огранка власти. Од чланова странке на власти очекује се да буду склони плану рада владе пошто су изабрани на своје функције ослањајући се на исту платформу, али то их не ослобађа одговорности да ваљано проуче предлоге закона, буџета и јавне потрошње. Проблеми настају када виде пропусте или мане власти али не предузимају ништа; међутим, они немају разлога да прозивају владу због пропуста који нису добили публицитет у јавности.

Председници владе изналазили су разне начине да ублаже притисак од стране парламента. Број парламентарца није одвећ велик; премијер их све познаје. Зашто да не укључи чланове парламента, или барем већину њих, у план рада владе? Бројне су прилике које се председнику владе нуде да утиче на њихово мишљење. Губитак поверења довешће до превремених избора, а коме је потребно да га окриве за пад владе? Увек има неких егзотичних дестинација за које су потребни путници, и председник владе бира добровољце. Места у кабинету су, наравно, само за оне који подржавају премијера. По врх свега осталог, ту је и притисак који проистиче из солидарности страначког врха. Ко још жели да буде искључен из страначког врха, да га се колеге клоне и да мора да објашњава бирачима зашто је одлучио да напусти странку која га је изабрала и сам плива са ајкулама? Удобна заштићеност од очију јавности може се чинити пожељнијом од јавних напада људи које је човек сматрао пријатељима све док није напустио редове странке. Притисак колега, изузев за оне најхрабрије, представља силу која се не може контролисати и која нагони човека да мисли и делује на одређени начин, а омогућава да се одговорност манифестује на један изопачен начин.

Многи парламенти и законодавна тела су под одређеном дозом притиска да попуштају влади, чак и у снажним демократијама које подржавају независни медији и ангажовано друштво. Пут ка бољем управљању друштвом не састоји се само у томе да се изабере између исправне политике и погрешне политике. Могућности избора су велике када се ради о политици деловања, и влада има право да бира своју политику будући да јој је дат мандат да влада. Улога је парламента да преиспитује политику владе која му се представља у виду

предлога закона и да их одобрава како нађе за сходно. Парламент није алтернативна влада, он је надзорник владе.

Парламент не делује изоловано, он представља различита мишљења друштва и његова је дужност да та мишљења сажме и претвори у силу која ће, надамо се, бити ван моћи контроле владе и која ће нагнати владу да делује за добробит друштва; поступајући тако, и сам парламент полаже народу рачун за своје деловање.

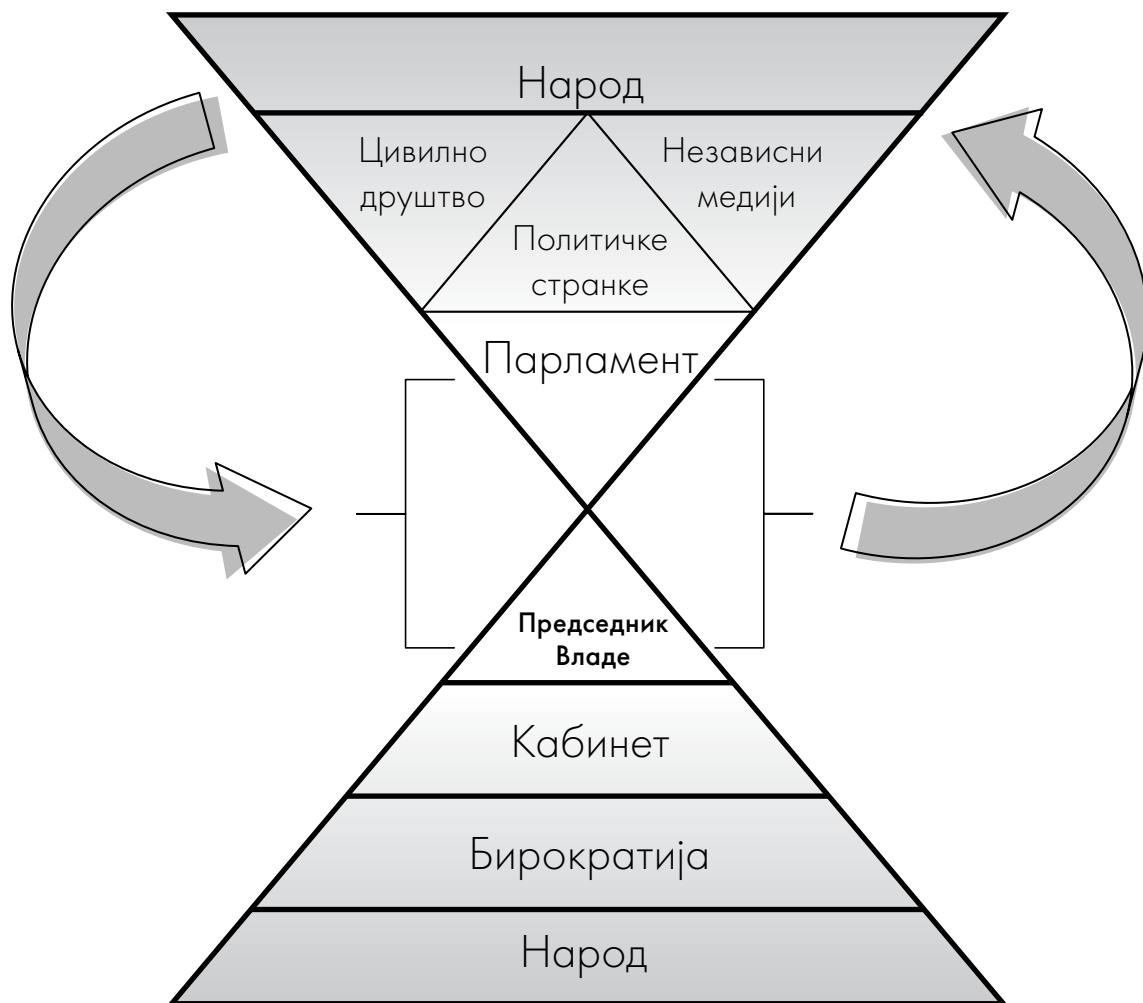
Постоји међу владама један веома непоштен тренд заобилажења парламента и непосредног обраћања народу. То би требало да донекле забрине парламентарце, будући да је угрожено и само виђење релевантности парламента. Чак и у једној здравој демократији, парламент мора да води рачуна о притисцима да умањи своја овлашћења или да маргинализује своју моћ да владу позива на одговорност. За сада, парламент то прилично добро ради, и чак смо имали примере да парламенти поново стичу овлашћења у неким земљама где су раније имали марионетску улогу или где је на снази била диктатура.

У основи, међутим, ствари су јасне: када парламент не захтева од владе да положи рачуне за начин на који управља друштвом, влада ће се окренути себи и неће испунити своје обавезе према друштву, а када влада омане, омануће и друштво које ју је изабрало. Веза између то двоје је сасвим јасна. Стога треба да се запитамо зашто се толико мало наглашава развијање власти, јачање институције парламента, едукација парламентарца и ангажовање друштва када за тим постоји тако очигледна потреба.

У говору цитираном напред у тексту, Гордон Браун је био у праву! Морамо помоћи сиромашнима овог света, чак и ако не остваримо миленијумске развојне циљеве до 2015. године. Браун је, међутим, пропустио да упуту апел за више демократије и више одговорности код корумпираних лидера неразвијених земаља света, који краду милијарде долара што припадају њиховим грађанима. Тај пропуст чини остваривање миленијумских развојних циљева много тежим.

ПЕШЧАНИК
МОДЕЛ ПОИМАЊА ВЛАСТИ И ОДГОВОРНОСТИ

Троугао као модел управљања



Троугао као модел услуга

