



Empowered lives. Resilient
nations.

Унапређење демократије: Повећање хоризонталне одговорности и транспарентности у Србији

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

Фабрицио Скролини

јун 2012.

Аутор:
Фабрицио Скролини

Copyright ©2012
Програм Уједињених нација за развој
Интернационалних бригада 69
11000 Београд, Србија
www.undp.org.rs
communications.rsundp.org

Овај извештај је сачињен у оквиру пројекта „*Јачање механизма одговорности у јавним финансијама*“ који спроводи Програм Уједињених нација за развој у сарадњи с Повереником за информације од јавног значаја и заштиту података о личности Републике Србије, а финансира Влада Краљевине Норвешке.

Изјаве изнете у овом извештају су изјаве његових аутора и не одражавају нужно становишта Програма Уједињених нација за развој.



Садржај

1. Извршни резиме.....	5
2. Увод.....	7
3. Упоредна анализа: дефиниција концепта.....	8
3.1 Однос између законодавног тела и органа за информације од јавног значаја и заштиту података.....	8
3.2 Критеријуми поређења	16
3.3 Главни закључци овог извештаја.....	17
4. Студије случајева.....	20
4.1 Уједињено Краљевство	20
4.2 Шкотска.....	24
4.3 Нови Зеланд	27
4.4 Аустралија	30
4.5 Канада	32
4.6 Шведска	34
4.7 Норвешка.....	36
4.8 Чиле.....	37
4.9 Мексико.....	40
4.10 Словенија.....	41
5. Однос између Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности Републике Србије и Народне скупштине	44
5.1 Институционални контекст у Србији	44
5.2 Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности.....	46
5.3 Главна уочена питања	50
6. Препоруке	55
6.1 Правила игре	55
6.2 Народна скупштина и институционални капацитет Повереника	56
6.3 Управљање и развој односа.....	58
7. Поговор: хоризонтална одговорност и демократија у Србији.....	59
8. Библиографија	61

О аутору

Фабрицио Скролини је докторант Лондонске школе економских и политичких наука који се бави приступом информацијама, транспарентношћу и одговорношћу са становишта компаративне политике. Радио је као консултант за питања транспарентности и одговорности за Савет за транспарентност (Чиле) и за владу Уругваја. Сарађивао је са више НВО у Латинској Америци које истражују ове теме. Претходно је радио као виши политички саветник владе Уругваја за питања преноса политике и реформе јавног сектора. Као истраживач је објавио више чланака из своје области и сачинио извештаје намењене људима из струке. Тренутно ради као саветник владе Уругваја за стандарде иницијативе „Open Government Data” и сарађује са више стручних заједница које се баве овом облашћу.

1. Извршни резиме

У овом извештају дата је упоредна анализа односа између парламената и органа за информације од јавног значаја и заштиту података, на захтев Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности (у даљем тексту: Повереник). Сврха овог извештаја је да пружи информације главним актерима у овом односу у Србији, као и да скрене пажњу на кључна питања која су уочена током овог истраживања.

У овом извештају анализирано је девет студија случајева одабраних из три различите политичко-административне традиције, на основу релевантности за ситуацију у Србији. За сваку студију случаја, извештај садржи анализу следећих димензија: институционална/правна традиција, институционални статус органа за информације од јавног значаја/приватност података, функције које обавља, поступак именовања и разрешења, као и буџет и процедуре извештавања.

Из извештаја се види да различите земље примењују различиту праксу када су у питању ове анализирани димензије. Па ипак, уочени су одређени основни принципи: политичка независност, буџетска независност и јасноћа у погледу процедура извештавања, као и снажан политички консензус о улози повереника, од суштинског су значаја за однос између парламента и повереника.

Пети одељак извештаја бави се институцијама Републике Србије, с посебним освртом на контекст у којем раде. У њему је описан постојећи оквир и статус односа између независних институција и Скупштине. Идентификована су кључна питања која су размотрена у погледу односа између Скупштине и Повереника: посебна пажња је посвећена статусу, законским овлашћењима и поступцима извештавања. Овај одељак се такође бави и другим актерима и питањима управљања која су од значаја за овај однос у контексту Србије.

Најзад, у извештају су изнете препоруке везане за главна питања која су у њему обрађена. Дате препоруке су подељене у три главна правца: институционалне препоруке (правила игре), препоруке за развој капацитета и препоруке за питања која се тичу управљања. Главне препоруке тичу се успостављања јасних правила игре, јачања одређених кључних функција Скупштине и независних органа, посебно Повереника, као и одређених поступака који би могли да унапреде постојећи однос између Народне скупштине и Повереника. У извештају је такође наглашено да цивилно друштво у случају Србије има важну улогу у подстицању надзорне улоге Скупштине.

Што се тиче правила игре, у овом извештају је препоручено да се улога Повереника ојача и појасни. Овлашћења за извршење би посебно могла да буду проширена. Такође је истакнуто да су постојећа решења у погледу буџетске независности недовољна и да би требало увести нова. У погледу институционалног капацитета, у извештају је препоручено јачање капацитета Повереника и одговарајућег скупштинског одбора, како би се развио скуп заједничких активности, које би обухватале и обуку посланика. Такође је изнето мишљење да би Повереник и Скупштина могли да користе механизам јавне расправе како би обезбедили допринос цивилног друштва и других релевантних

интересних група. Осим тога, препоручено је и оснивање саветодавног одбора при институцији Повереника, који би могао да делује као чворишна тачка за све релевантне интересне групе у овој области.

Закључак извештаја је да је потребно предузети додатне мере у циљу јачања надзорне улоге парламента у Србији, јер је та улога од пресудног значаја за унапређење демократије у земљи. У последњих 10 година у Србији је велика пажња посвећивана доношењу закона (владавини права) и изборним системима. Као што је већ указано у неколико студија које су се бавиле Србијом, то је од суштинског значаја за промовисање владавине права и демократије. Ипак, демократију не чине само избори (вертикална одговорност) и доношење закона. Битна одлика зреле демократије је и постојање јаких институција хоризонталне одговорности. Стварање бољих институција хоризонталне одговорности је од посебног значаја за демократију у Србији, а институције као што је Повереник у том процесу имају значајну улогу. Пут ка унапређењу и коначној консолидацији демократије је увек сложен и зависи од бројних фактора, али институције хоризонталне одговорности спадају међу најважније.

2. Увод

Овај извештај је достављен у контексту пројекта „Јачање механизма одговорности у јавним финансијама“, који финансира Влада Краљевине Норвешке, а спроводи Програм Уједињених нација за развој (УНДП) у Србији. Конкретно, овај извештај доприноси резултату број 2 тог пројекта:

Резултат 2 — Омогућено ефикасно спровођење закона из надлежности Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности.

Активности у оквиру овог резултата су:

8. Пружање подршке Поверенику у обучавању и континуираном подучавању надлежних националних институција у спровођењу Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја и Закона о заштити података о личности;

9. Активности развоја капацитета за запослене у Служби Повереника;

10. Јачање регионалних веза међу сестринским институцијама у југоисточној Европи;

11. Допирање до јавности и комуникација Повереника и пружање савета Поверенику у вези с политиком у идентификованим областима;

12. Јачање веза са Скупштином.

Основни циљ извештаја је пружање компаративне анализе међународне праксе у погледу односа између парламента и независних органа у области слободног приступа информацијама и заштите података о личности. Циљ компаративне анализе је сагледавање различитих приступа и најбољих пракси у односима између парламента и независних органа у области слободног приступа информацијама и заштите података о личности.

У овом извештају представљено је 9 студија случајева које анализирају неколико димензија односа између парламента и независних органа у области слободног приступа информацијама и заштите података о личности које су од значаја за Србију. Извештај је заснован на темељном проучавању литературе и на неколико разговора који су у Београду обављени са запосленима у Народној скупштини и неколико независних надзорних институција. Сарадња запослених у Служби Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности (у даљем тексту: Повереник за информације) је била од суштинског значаја у изради овог извештаја. Консултант је одговоран за сва изнета мишљења и препоруке.

3. Упоредна анализа: дефиниција концепта

3.1 Однос између законодавног тела и органа за заштиту права на информације од јавног значаја и заштиту података

У средишту пажње ове студије је веома специфичан и суштински важан однос између надзорних институција, односно између законодавног тела и надзорних тела у областима за које је надлежан Повереник. У овом делу извештаја одређени су кључни елементи тог односа: законодавно тело, права која су у питању и надзорне институције.

Законодавно тело

Законодавно тело или парламент¹ је у контексту овог извештај сагледан као институционално тело које, с политичког становишта, обавља најмање пет функција (Carey 2009):

- заступање
- расправа
- прикупљање информација
- одлучивање (доношење закона)
- провера и противтежа (надзор).

Законодавно тело, у зависности од изборног система, треба да представља све грађане једне земље. Са становишта расправе, законодавно тело треба да служи као форум у којем се расправља о важним питањима за земљу. Као последица тога, законодавно тело делује као центар за јавне информације, који омогућава извесну специјализацију посланика за одређене области. Законодавно тело доноси низ важних одлука са становишта креирања политике (пре свега законе), а такође врши и проверу већине, пре свега органа извршне власти. У зависности од уставне традиције, законодавно тело може да се сматра огранком власти (раздвајање овлашћења) или, у доктрини парламентарног суверенитета, врховном институцијом власти. У уставном праву и политичкој науци постоји велики корпус литературе о предностима различитих институционалних решења и улози парламента, али се за потребе овог извештаја подразумева да законодавно тело обавља пет горенаведених функција.

¹ Законодавно тело је генерички појам, док се израз „парламент” користи више у контексту британског Вестминстера, као и у неким другим парламентарним режимима. У председничким режимима се обично користи израз „конгрес” или „скупштина”. У случају Србије, законодавно тело је Народна скупштина Републике Србије.

Приступ информацијама и приватност

Приступ информацијама се сматра једним од основних људских права, које је изведено из слободе изражавања. Међуамерички систем за људска права га чак сматра и независним људским правом (случај *Claude Reyes vs. Chile*) које сваком појединцу (не нужно грађанину) омогућава да захтева информације од државе и налаже држави да објављује одређене информације од јавног значаја (принцип проактивног објављивања). Европски суд за људска права је такође 2009. године закључио да приступ информацијама представља једно од основних људских права у контексту члана 10. Конвенције (*Társaság a Szabadságjogokért v. Hungary*)

Еволуција права на приступ информацијама започела је у Шведској 1776. године, када је на снагу ступио први пропис ове врсте. У другој половини двадесетог века, неколико демократских држава (од којих су прве биле Сједињене Америчке Државе) почело је израду закона који регулишу приступ информацијама од јавног значаја, који су понекад били називани административним документима. У последњих 20 година бележи се права експлозија закона о слободном приступу информацијама (*Ackerman and Sandoval 2006, Banisar 2007*) и сва је прилика да ће се овај тренд наставити. У табели 1. приказан је напредак регулативе о слободном приступу информацијама широм света.

Приступ информацијама се све више удаљава од реактивног модела, у којем грађани захтевају информације од државе, и претвара се у проактивни модел, у којем држава сама пружа више информација од јавног значаја. Хелен Дербишајр, један од истакнутијих стручњака за ову област, наводи да је сада уобичајено да национални прописи садрже принцип проактивне транспарентности, уз одређивање конкретних информација које држава треба да објави. Те информације од јавног значаја су од кључне важности за повећање учешћа, подстицање одговорности, обезбеђивање приступа државним службама и побољшање поступака одлучивања. Због тога је од изузетног значаја на који начин су информације структуриране и која средства су на располагању за успостављање режима приступа информацијама (*Darbshire 2010*).

Премда још увек не постоји званични међународни стандард за право на приступ информацијама, постоји широки консензус о одређеним принципима које би закони морали да поштују (*Mendel 2002, 2008*). Било је такође и покушаја мерења њиховог спровођења (*RTI Index, 2011*).

Друга страна истог новчића је *приватност*. Иако ју је нешто теже дефинисати (*Michel 1994*), *приватност* се такође сматра једним од основних људских права, које је утемељено у више међународних инструмената о људским правима, као и у више устава. Калкот комисија (*Culcott Commission*) у Уједињеном Краљевству је приватност дефинисала као

„[п]раво појединца да буде заштићен од мешања у свој приватни живот и послове или у приватни живот и послове своје породице директним физичким средствима или објављивањем информација.“ (*Hansard 1994*).

Европска конвенција о људским правима (ЕКЉП) одређује приватност на следећи начин:

1. Свако има право на поштовање свог приватног и породичног живота, дома и преписке.

Табела 1: Усвајање законских прописа о слободном приступу информацијама

Земља	Година	Земља	Година
Шведска	1776.	Пољска	2001.
Финска	1951.	Румунија	2001.
САД	1967.	Ангола	2002.
Норвешка	1970.	Јамајка	2002.
Француска	1978.	Мексико	2002.
Аустралија	1982.	Пакистан	2002.
Нови Зеланд	1982.	Перу	2002.
Данска	1985.	Шкотска	2002.
Аустрија	1987.	Таџикистан	2002.
Филипини	1987.	Зимбабве	2002.
Италија	1990.	Јерменија	2003.
Холандија	1991.	Хрватска	2003.
Мађарска	1992.	Косово* ²	2003.
Украјина	1992/2011.	Словенија	2003.
Португал	1993.	Свети Винсент и Гренадини	2003.
Белгија	1994.	Турска	2003.
Белизе	1994.	Еквадор	2004.
Јужна Кореја	1996.	Доминиканска Република	2004.
Исланд	1996.	Србија	2004.
Тајланд	1997.	Швајцарска	2004.
Ирска	1997.	Немачка	2005.
Израел	1998.	Индија	2005.
Летонија	1998.	Црна Гора	2005.
Албанија	1999.	Уганда	2005.
Грузија	1999.	Хондурас	2006.
Чешка	1999.	Киргистан	2006.
Јапан	1999.	Македонија	2006.
Лихтенштајн	1999.	Кина	2007.
Литванија	1999.	Јордан	2007.
Тринидад и Тобаго	1999.	Непал	2007.
Бугарска	2000.	Никарагва	2007.
Естонија	2000.	Чиле	2008.

² Овај назив је без прејудуцирања статуса и у складу је са Резолуцијом Савета безбедности Уједињених нација 1244 и мишљењем Међународног суда правде о декларацији о независности Косова.

Молдавија	2000.	Кук (Острва)	2008.
Словачка	2000.	Индонезија	2008.
ЈАР	2000.	Уругвај	2009.
Уједињено Краљевство	2000.	Бразил	2011.
Босна и Херцеговина	2001.	Нигерија	2011.
Панама	2001.		

Извор: Banisar (2006), Ackerman and Sandoval (2006), Tromp (2008), Vleugels (2010), Free-domInfo.org

2. Јавне власти неће се мешати у вршење овог права сем ако то није у складу са законом и неопходно у демократском друштву у интересу националне безбедности, јавне безбедности или економске добробити земље, ради спречавања нереда или криминала, заштите здравља или морала, или ради заштите права и слобода других.³

Традиционални разлози за забринутост у вези с приватношћу су сада вишеструко увећани с појавом масовног коришћења друштвених медија и уопште утицајем информационих и комуникационих технологија на савремена друштва. Међу нове изазове спада развој нових пословних модела базираних ускључиво на подацима о личности, границе у погледу анонимизације података, немогућност појединаца да донесу информисане одлуке о коришћењу личних података, нови начини преношења приватних информација међу земљама и потреба за бољим регулисањем и већим институционалним капацитетима за регулисање и заштиту приватности (ОЕЦД 2011).

Постоји тенденција да се ова два права виде као супротстављена, али она се у ствари у великој мери допуњују. Оба права су гаранције које имају појединци. Банисар (Banisar, 2011) истиче да се у неким правним системима приступ информацијама користи за заштиту права на приватност, те је интеракција између ових двају права у највећој мери комплементарна. Па ипак, постоје области које су обично извор конфликта, посебно када су у питању изузеци од права на приватност везани за зараде на јавним функцијама, социјалне програме итд.

Надзорна тела и институције надлежне за извршење

Паралелно са ширењем регулативе по свету, дошло је и до развоја институција надлежних за приватност и приступ информацијама. Институционална решења која су се јавила разликују се од земље до земље, некад као последица рационалног одлучивања, а некад услед потребе за решавањем горућих питања. Због тога је, за разлику од доктрине раздвајања овлашћења, која се развијала последњих 300 година, ситуација с овим новим институцијама и њиховом регулативом нешто другачија и у одређеној мери се још увек развија.

Најранија и нешто традиционалнија институција везана за заштиту људских права, посебно за заштиту слободе приступа информацијама и приватности, јесте омбудсман (заштитник грађана).⁴ Ова првобитно шведска институција се успешно проширила по читавом свету и постала мерило заштите људских података (Gregory and Giddings 2000). У Шведској је омбудсман службеник

³ Иако су различито формулисане, Декларација о људским правима УН, Међународна повеља о грађанским и политичким правима и Међуамеричке конвенција о људским правима утврђују сличне принципе.

⁴ Реч „омбудсман“ потиче из шведског језика и означава представника или заступника грађана или групе грађана. Инспирација за данашње институције под овим именом био је „Justitieombudsman“, службеник законодавног тела који је именован 1809. године, али његове функције је претходно обављао канцелар правде, којег је именовао краљ. Институција омбудсмана се након другог светског рада проширила на Норвешку (1952), Нови Зеланд (1962) и Данску (1953) и од тада се непрекидно шири на друге земље (Rowat, 1973).

парламента чија основна функција је испитивање жалби на рад државне управе. Једна од јединствених карактеристика шведског примера јесте чињеница да је та земља имала рани вид регулативе о приступу информацијама од јавног значаја, што је значајно допринело отворености шведске управе. То није био случај ни у једној другој земљи, а институције омбудсмана су се, у одређеној мери, чак и пре доношења прописа о заштити података бавиле ситуацијама које су данас регулисане тим прописима. Појава посебних омбудсмана или парламентарних службеника специјализованих за слободан приступ информацијама или заштиту података је појава новијег датума, настала у контексту повећања и проширења надлежности служби омбудсмана.

Иако се неколико међународних декларација залаже за постојање независног тела које преиспитује одлуке о приступу информацијама, није довољно јасно каква треба да буде природа те институције. Тоби Мендел⁵ сматра да најпрогресивнији закон о слободном приступу информацијама прописује формирање специјализованог тела које је доступно тражиоцу и – што је најважније – независно од политичких утицаја (Mendel 2008). Модели спровођења ових права се значајно разликују у погледу начина формирања институција, као и у погледу њиховог институционалног положаја у различитим системима и врсте функција које обављају.

Независно од институционалног решења, постоји све већи консензус око одређених принципа, према којима би те институције морале да:

- буду независне од политичког утицаја
- буду доступне без ангажовања правног заступника
- пружају услуге бесплатно или уз разумну накнаду
- правовремено спроводе поступке
- буду специјализоване институције, уколико је могуће.⁶

Постоје три главне димензије на основу којих могу да се окарактеришу нова институционална решења која су настала за потребе спровођења прописа о слободном приступу информацијама и заштити података. Једна димензија је да ли су функције извршења концентрисане у једној организацији или одвојене. Друга димензија тиче се институционалног локуса организације задужене за надзор и у крајњем случају спровођење поменутих права. Трећа димензија односи се на могућност извршења њихових одлука, независно од тога да ли су обавезујуће или не.

Табела: Модели надзорних институција

Надлежност	Институционални локус	Извршење
Концентрисана (модел јединственог органа)	Судска контрола	Не постоји
Неконцентрисана (модел)	Специјализована	Препорука

⁵ Тоби Мендел је један од најистакнутијих стручњака за право на слободан приступ информацијама и аутор више дела из те области.

⁶ Neuman (2009), Mendel (2008), Article 19 Model of Access to Information Law

одвојених органа)	институција (службеник парламента или „пара-административно“ тело)	
	Омбудсман	Обавезујућа препорука / одлука

Табела прилагођена из Griffith (2009), Neumann (2009) и ауторовог рада

Прва разлика коју је потребно направити јесте да ли су надзорна тела стварно надлежна за спровођење оба права или су специјализована тела која се баве заштитом информација од јавног значаја и заштитом приватности. У овом погледу постоји релативно јасна разлика међу постојећим институционалним решењима широм света.

Код „одвојеног модела“ (Griffith 2005) институције надлежне за спровођење прописа о приватности или о приступу информацијама су формиране у оквиру различитих законских тела (на основу различитих закона) и немају никаквих међусобних формалних веза. Ове институције су независне од извршне власти, специјализоване су и обављају своје функције независно једна од друге. Па ипак, обично постоји одређени степен преклапања у погледу функције и контроле. Једна од варијација овог модела јесте модел у којем је за контролу задужена институција као што је омбудсман. Такав је случај на Новом Зеланду, где се омбудсман бави захтевима за приступ информацијама у истражном поступку, док је повереник за приватност надлежан за спровођење прописа о приватности.

„Модел јединственог органа“ заснован је на претпоставци да је једна организација надлежна за спровођење оба закона. Та организација обично има специјализовано одељење за сваку област, којим најчешће руководи заменик повереника. Међу примере овог модела тренутно спадају Словенија, Мексико, Немачка и Уједињено Краљевство. Једна од могућих варијација овог модела подразумева присуство традиционалног омбудсмана. Такав модел се тренутно примењује у аустралијској савезној држави Тасманији и у канадским покрајинама Њу Брунсвик и Манитоба, где омбудсману могу да се изјављују и жалбе везане за приватност и жалбе везане за приступ информацијама.

Као што је приказано у горњој табели, постоје најмање три различита локуса за институције које се баве овим правима: судство, посебне институције и омбудсман.

Судство је подразумевани модел заштите права на приступ информацијама и приватност. Уосталом, као што запажа Мендел (2008), судство је, у контексту раздвајања овлашћења, најбоља институција за заштиту права и доношење одлука о правима. Овакав систем постоји пре свега у земљама као што су Јужноафричка Република и Сједињене Државе. Иако поступак судске контроле подразумева да се о покренутим питањима обично доноси дефинитивна одлука, тражилац се суочава с великим изазовима, кашњењима и трошковима приликом подношења захтева. Због тога је овај поступак веома неефикасан. Општи консензус је да, иако судство треба да игра значајну улогу у одлучивању о важним питањима која се тичу информација од јавног значаја и приватности, оно не треба да буде основни механизам.

Повереник за информације или специјализована служба је другачији приступ који по свему судећи постаје све популарнији у међународној пракси последњих година. Добре примере ове врсте институције пружају Мексико, Србија, Чиле и Уједињено Краљевство. У зависности од институционалне традиције, ова институција је конципирана или као самостална административна институција (Чиле, Мексико) или као независни орган који полаже рачуне парламенту (Уједињено Краљевство). Специјализовано тело је од суштинског значаја за унапређење ових права, јер помаже не само у одлучивању о спорним питањима, већ и у промовисању ових права и едукацији грађана о њима. Специјализоване институције обично постају центри знања о одређеној теми, па су касније од користи приликом креирања политике у овим областима због своје специјализације.

Трећи приступ је институција омбудсмана, који је, као што је већ поменуто, везан за почетни развој закона о слободном приступу информацијама, а касније и прописа о приватности. Такав је случај на Новом Зеланду, где постоје две специјализоване институције (Повереник за приватност и омбудсман), као и у Шведској и Норвешкој. Омбудсмани традиционално имају овлашћења за давање препорука и поступање по жалбама грађана или на сопствену иницијативу. Код овог модела обично има мање сукоба, а институционални односи су јаснији. Омбудсман је углавном „службеник парламента”,⁷ што значи да има јасну независност од извршне власти, а такође подразумева и обављање надзорне улоге. Уставом је у таквим земљама обично утврђен јасан оквир, а омбудсман је изузетно цењена институција. Препоруке омбудсмана су традиционално необавезујуће, али их већина органа уважава и придржава се упутстава.

Табела: Преглед надзорних органа у овом извештају

Земља	Надлежност	Институција	извршење
Уједињено Краљевство	Концентрисана	Службеник парламента	Препоруке
Шкотска	Концентрисана	Службеник парламента	Препоруке
Нови Зеланд	Одвојена	Омбудсман/Повереник за приватност	Препоруке
Аустралија	Концентрисана	Посебна институција	Наредбодавна овлашћења
Канада	Одвојена	Службеник парламента	Препоруке
Норвешка	Концентрисана	Омбудсман	Препоруке
Шведска	Концентрисана	Омбудсман	Препоруке
Мексико	Концентрисана	Посебна институција	Наредбодавна овлашћења
Чиле	Одвојена	Посебна институција	Наредбодавна овлашћења
Словенија	Концентрисана	Службеник парламента	Наредбодавна овлашћења

⁷ О овом концепту ће бити речи у студији случаја Уједињеног Краљевства.

Критеријуми за избор случајева

Овом студијом обухваћено је девет земаља пре свега због потребе да се пружи целовит преглед ове области, на основу најзначајнијих доступних случајева. Циљ студије је пружање информација које ће омогућити побољшање сарадње у раду између Народне скупштине и Повереника.⁸

Раније студије које је обављао УНДП (2010) су већ покушале да допринесу овој области вршењем темељне анализе међународних искустава, као и ангажовањем експерата из неких од земаља које су обухваћене овом студијом. Па ипак, Повереник жели да спроведе поступак извлачења лекција (Rose, 1991) у оквиру којег жели да сагледа најрелевантнију међународну праксу како би дао садржајан допринос дебати у земљи. То наравно не значи да овај процес подразумева само пуко преузимање по принципу „copy-paste”; ради се о рефлексивном процесу, који узима у обзир искуство Србије.

Извештај настоји да пружи јасну слику различитих традиција које су настале у овој области и које потичу из различитих политичко-административних оквира, и то тако што их групише у три традиције:

- нордијски модел
- вестминстерска демократија
- континентална традиција.

Извештајем су обухваћене релативно добро развијена демократска друштва, као и демократска друштва у развоју или поступку консолидације (O'Donnell, 1997), како би се искуство Србије ставило у контекст. Као и код многих других упоредних студија, увек постоји притисак да се угледа на одређене „стандарде доброг управљања”, иако су понекад пожељнији „довољно добри стандарди” (Grindle, 2010). Намера извештаја је да из више углова сагледа тренутно стање у погледу односа између парламента и надзорних институција на основу расположивих и релевантних информација.

3.2 Критеријуми поређења

Један од најважнијих аспеката упоредне анализе јесте јасно дефинисање категорија које ће се поредити. У извештају су већ дефинисане јединице анализе, а у овој фази је потребно одредити критеријуме на основу којих ће они бити поређени.

У овом извештају, поређење се врши на основу следећих димензија:

Уставна и политичко-административна традиција: постоје различите институционалне традиције демократске власти и односа између административног апарата и изабраних политичара. У овом извештају ће бити сагледане кључне одлике уставних решења у свакој земљи, као и најважније одлике односа између политике и администрације, које обично имају импликације за начин функционисања институција и надзорних тела.

⁸ Ово истраживање не може да обухвати све постојеће случајеве, а постоје и значајне разлике по земљама, јер је у питању област која је у развоју.

Институционални статус надзорних тела: извештај ће се позабавити уставно-правним положајем надзорних тела у свакој зми. Институционални статус је од суштинског значаја за поређење најважнијих аспеката односа између парламента и надзорних тела задужених за заштиту података и слободан приступ информацијама.

Избор, поступак именовања, услови и мандат: под поступком именовања се у овом извештају подразумева начин на који се врши провера и на крају избор органа. Овај критеријум такође обухвата и услове функције, као и трајање мандата.

Додела буџета и обављање послова: ова димензија испитује начин на који надзорно тело предлаже и на крају добија свој буџет, као и правила везана за набавке и управљање људским ресурсима. Ова димензија је од посебног значаја, јер би надзорна тела морала да буду независна не само у политичком, већ и у буџетском смислу.

Функције које се обављају: ова димензија сагледава законске функције које надзорна тела обављају у свом политичком и институционалном окружењу. Она је посебно усредсређена на функције везане за законодавство о слободном приступу информацијама и заштити података.

Поступци извештавања: ова димензија се бави првенствено комуникацијом између парламента и надзорних институција. Конкретно, она се бави одговорношћу и односима извештавања међу институцијама с формалног становишта. Уколико су информације о томе доступне, наведене су и најбоље праксе вођења поступка извештавања.

3.3 Главни закључци овог извештаја

У извештају је истакнуто да у различитим институционалним традицијама постоје различита решења у погледу односа између парламента и институција типа повереника.

На основу анализе свих студија случајева могу да се изведу одређени општи принципи:

Политичка независност: под политичком независношћу се подразумева да ниједан други државни орган или политичка организација не може да се меша у послове за које је повереник по закону надлежан.

Буџетска независност: под буџетском независношћу се подразумева да орган мора да располаже сопственим финансијским средствима и имовином за обављање својих послова. За расправу и одобравање буџета надзорног органа треба да буде надлежан парламент, а не извршна власт.

Адекватна овлашћења за давање препорука/извршење: иако се ова овлашћења разликују од земље до земље, најважнија одлика је да институције у његовој надлежности поштују препоруку или решење.

Јасна „правила игре” у вези с механизмима извештавања: требало би да буде јасно утврђено коме, када и како повереници подносе извештаје о својим активностима.

Снажан политички консензус о институционалном статусу службе: уставна и политичка пракса треба да подржава јасан институционални статус ових органа.

Овај извештај одражава три различита модела институционалних традиција који одговарају различитим разумевањима односа између парламента и надзорних институција сличних Поверенику. У наредној табели приказана је корелација између институционалних традиција и надзорних тела.

У земљама с вестминстерском демократијом се надзорна тела обично сматрају службеницима парламента.⁹ Опште правило је да је службеник парламента институција у којој:

- је парламент укључен у именовање и разрешење
- постоји законом формиран одбор одговоран за одобравање буџета и надзор над извршењем
- постоји посебан одбор којем службеник има обавезу да подноси извештаје
- извршеници послова нису државни службеници.¹⁰

Табела: Институционалне традиције и надзорна тела

Институционална традиција	Надзорна тела
Вестминстерска демократија	Службеник парламента (с варијацимама)
Нордијске земље	Парламентарни (омбудсман)
Континентална традиција	Посебна независна институција

Ипак, ова дефиниција није уклесана у камену; у неким демократским земљама вестминстерског типа појавили су се „уставни чувари“ који уопштено могу да се сврстају у ову категорију. Пример за рестриктивнију дефиницију може да се нађе у уставној пракси Новог Зеланда, где:

- службеник парламента мора да буде постављен само ради провере произвољног коришћења овлашћења од стране извршне власти
- службеник парламента мора да обавља само оне функције које би и сам парламент могао да обавља када би хтео
- службеник парламента се поставља само у ретким случајевима
- парламент треба с времена на време да преиспитује примереност статуса сваког службеника парламента у том својству
- сваки службеник парламента треба да буде постављен на основу посебног законодавства које је првенствено посвећено том положају.¹¹

Овде се сматра да службеници парламента проширују надзорну улогу

⁹ Овај термин је првобитно коришћен за особље дома парламента, као што су референти и други помоћници.

¹⁰ Gay (2003)

¹¹ FCE (1989)

парламента и истовремено подносе извештаје парламенту. То никако не значи да нису независни од парламента или да посланици или парламентарни органи утичу на испуњење његових задатака. Информације које ови службеници парламента достављају омогућавају парламенту да унапреди своју улогу праћења извршне власти и да побољша законодавну и другу праксу.

У вези с тим, Канада и Нови Зеланд своја надзорна тела сматрају службеницима парламента, док у Уједињеном Краљевству дефиниција још увек није јасна због уставних конвенција у тој земљи (Gane and Witrobe 2009). И извршна овлашћења се у овом моделу разликују и крећу се од препорука (које се обично брзо извршавају) до могућности уручивања обавештења и захтевања извршења (Уједињено Краљевство).

И у скандинавском моделу се такође сматра да ове надзорне институције врше надзорну улогу. Као што је већ поменуто, ова традиција води порекло од шведског омбудсмана, који се појавио почетком 19. века и који је био јасно установљен као службеник парламента и утемељен у уставном праву Шведске (Jägerskiöld, 1961 Rowat, 1973). Због посебне природе законодавства о приступу јавним документима у Шведској, омбудсман је имао непосредну одговорност за заштиту овог права од самог оснивања ове институције, а забележено је да је већ 1830. године омбудсман интервенисао у овим поступцима (Rowat 1973).

Најновији талас институција за слободан приступ информацијама и заштиту података појавио се последњих година у државама с такозваном континенталном традицијом права и државне управе. Ова нова тела се тешко уклапају у постојећи институционални оквир, јер у неким случајевима нису схваћена као службеници парламента, већ више као независни административни трибунали. То је довело до великих расправа о институционалној природи ових тела (случајеви Мексика и Чилеа), као и о томе како треба да буду признати у њиховом правном систему. Сви актери су се сложили да је важно поштовати горенаведене принципе, али су и увидели да је потребно ревидирати уставни оквир. У државама континенталне традиције, измена устава је обиман и значајан процес, па је мало вероватно да ће такве измене бити извршене због појаве ових институција. Па ипак, Савезни институт за приступ информацијама (Instituto Federal de Acceso a la Información – IFAI) и Савет за транспарентност су успели да обезбеде себи аутономију и да истовремено обављају функције које су им законом поверене.

4. Студије случајева

4.1 Уједињено Краљевство

Институционални контекст

Уједињено Краљевство има неколико уставних „чуvara“, што је донекле и одраз уставних решења у тој земљи. Недавно обављени процес деволуције, којим је дата већа аутономија Шкотској (која сада има и свој парламент) и Велсу, довео је до значајних промена у уставном уређењу Уједињеног Краљевства. Решења која постоје у британској врсти демократије се обично називају вестминстерским моделом (Вестминстер – зграда британског парламента), што најчешће означава врсту представничке власти с већинским изборним системом и релативно концентрисаном моћи (Lijphart 1999).

Британски устав од самог почетка обухвата важне писане и неписане елементе (Dicey 1908, Jennings 1944), а неке од најосновнијих британских традиција су засноване на „конвенцијама“, којих се политичари строго придржавају. Камен-темељац британске демократије је принцип парламентарног суверенитета (Dicey 1895, Kelso 2009), који подразумева да је Парламент врховни орган система. У комбинацији са изборним системом у којем победник односи све, то значи да извршна власт *de facto* доминира системом. Па ипак, конвенција министарске одговорности служи као значајно средство контроле извршне власти.

Британски парламент се обично сматрао репрезентативним форумом, а током 19. века се постепено све више демократизовао (Kelso, 2009). Једна од кључних улога Парламента је доношење закона и у крајњој линији вршење утицаја на законодавство, али једна од његових најзначајнијих и најважнијих улога је контрола власти. Ова улога је унапређена 1979. године с појавом специјализованих одбора, а такође и с појавом омбудсмана и сличних врста институција које су подстицале отворенију и одговорнију управу.

У овом систему, судови немају могућност да пониште законске прописе, али захваљујући релативно скорашњем развоју европског права, британски судови могу да прогласе британске законе неусаглашенима с одређеним европским конвенцијама. Ово изазива посебне контроверзе у области људских права.

Административна традиција коју Британија следи је вајтхолски модел (Вајтхол – зграда британске владе), који је, упркос променама које је у неколико наврата претрпео током осамдесетих и деведесетих година двадесетог века, још увек заснован на државном чиновништву у којем се чланство стиче на основу заслуга и које је задужено за извршење налога министара (изабраних политичара и посланика). У вајтхолском моделу је дошло до значајних промена и отварања, али основа система је и даље иста.

Као резултат деволуције извршене током деведесетих година двадесетог века, неколико региона Уједињеног Краљевства сада има више аутономије. Најзначајнији пример је Шкотска, која је формирала нови Парламент, што значи

да ова нова институција има овлашћење да поставља сопствене службенике парламента. Из тог разлога, као и због одређених разлика везаних за текућу дебату у Уједињеном Краљевству, шкотски модел ће бити анализиран у посебном одељку.

Институционални статус

У Уједињеном Краљевству постоји неколико уставних „чуvara“¹ који се обично сматрају службеницима Парламента, али их, као што је случај и с многим другим британским институцијама, не треба сматрати доследним оквиром, већ „у основи ad-hoc решењима“ (Gay 2008). То значи да је у питању група институција које обављају важне функције контроле, али немају нужно исти статус. Овакво институционално решење је довело до одређених комплексних ситуацијама у којима су „чуvari“ доносили непопуларне одлуке за које чак нису имали ни подршку Парламента, што је доводило до затегнутости у односима између Парламента и уставних чуvara.

Пример типичног службеника парламента је омбудсман², функција која је уведена 1967. године да би се решио проблем лоше управе и да би се унапредила улога посланика као „преносилаца жалби грађана“.³ У ствари, случај Уједињеног Краљевства је јединствен по томе што жалбе долазе до омбудсмана тек након „филтрирања“ које врше посланици. Под филтрирањем се подразумева улога коју посланици играју у изношењу случајева из својих изборних јединица пред омбудсмана, а уведено је када је почела примена ове шеме, да би посланици лакше прихватили омбудсмана и да га не би сматрали супарничком институцијом (Gregory and Giddings 2002). Ова институција је замишљена као статутарно, независно и непристрасно тело, које именује Круна и које подноси извештаје посебном одбору, с буџетом који одобрава директно Парламент.

Повереник за информације (ICO) је такође конципиран као службеник парламента, али овај статус још увек није потврђен. Формално, Повереника за информације финансира Министарство правде, које је такође задужено и за праћење слободног приступа информацијама на нивоу централне. Ово питање је више пута постављано пред Одбором за уставна питања⁴, због проблема везаних за ниво финансирања, као и због чињенице да Министарство координише одговоре на политички мотивисане захтеве. У Уједињеном Краљевству је вођена расправа о великој реформи у погледу транспарентности и одговорности и изгледало је као да влада жели да Повеенику за информације да статус службеника парламента.

Према речима актуелног Повереника лично:

¹ Листу уставних чуvara тренутно чине: Генерални контролор и ревизор, Омбудсман, Изборна комисија, Повереник за информације, Повереник за државну управу, Одбор за стандарде у јавном животу, Одбор за пословна именована, Повереник за именована на јавне функције и Одбор за именована у горњи дом Парламента.

² Формални назив је Парламентарни повереник за државну управу, основан Законом о Парламентарном поверенику из 1957.

³ У Уједињеном Краљевству, посланици Парламента имају локалне канцеларије у којима грађани износе притужбе на рад управе.

⁴ Након низа реорганизација, овај одбор је постао Одбор за правду.

„Направљен је известен напредак на општем плану. Поменуо бих оквирни споразум. Постигли смо договор с Министарством правде о оквирном споразуму. Он ће се врло брзо наћи у библиотеци оба дома Парламента. Тиме је порасло моје уверење да ће односи с Министарством правде бити добри, али Министарство правде искрено није мој проблем. Мој проблем – ако се то може назвати проблемом – јесте то што ме не сматрају службеником Парламента, који подноси извештаје директно Парламенту, што морам да идем преко многих других сектора власти. Морам да прођем проверу маркетиншких активности коју врши Група за ефикасност и реформу Канцеларије Кабинета, која је по свему судећи надлежна за одговорност Повереника да пружа савете и упутства. Морам да добијем одобрење за све што планирам да урадим.” (НС 2011)⁵

Нове измене и допуне Закона о слободном приступу информацијама из 2000. године и Закона о заштити слобода из 2012. године које је усвојио Парламент Уједињеног Краљевства дају Поверенику за информације већу независност, регулишу поступак његовог именовања, продужују његов мандат и прописују да поступак именовања треба да буде заснован на заслугама и отворен. Такође је дата и већа независност у односима између Повереника за информације и Министарства правде, посебно у погледу запошљавања особља и наплате трошкова. Да ли је тиме служби Повереника заиста дат статус службеника Парламента је још увек предмет расправе, али чини се да постоји тенденција давања веће независности Поверенику за информације.

Однос са Министарством правде је регулисан формалним процесом под називом „Формални споразум” (ICO 2011), у којем обе стране износе своја очекивања од тог односа и план за наредне године.

Решења Повереника за информације преиспитује Трибунал за информације, а потенцијално могу да их преиспитују и виши судови на основу покренутог правног питања. Такође могу и да буду поништена министарским ветоом да би се заштитио одређени јавни интерес. Ово се догодило у само неколико случајева.

Избор, поступак именовања, услови и мандат

Поступак именовања Повереника за информације и трајање његовог мандата су недавно измењени Законом о заштити података. Према овом новом пропису (који још увек није почео да се примењује), нови Повереник ће имати седмогодишњи мандат.⁶

Повереника за информације формално именује Круна. То у пракси значи да га именује Влада у договору с опозицијом и одговарајућим председником одбора Парламента. Природа именовања је тако заснована на консензусу, јер је за обављање ове улоге потребан висок ниво поверења и непристрасности.

⁵ Усмено изјашњење Повереника за информације пред Одбором за правосуђе; 13. септембар 2011. (НС 1473-и).

⁶ Према ранијој одредби из Закона о заштити података из 1998, мандат је био 5 година, уз могућност реизбора.

Осим тога, поступак именовања би требало да буде отворен и меритократски, што у пракси значи да ће наредни Повереник вероватно бити подвргнут отворенијем надзору одговарајућег парламентарног одбора. Недавно је вођена расправа о начинима како да се поступак именовања учини транспарентнијим и у већој мери меритократским, што подразумева и могућност „расправа у сврху провере“. На тим расправама, посланици би требало да испитују кандидате, што представља природан продужетак парламентарних овлашћења за вршење провера. Овај потез је поздравило неколико релевантних интересних група, али изражена је и забринутост да ће се расправа претворити у унакрсно испитивање.

Буџет и обављање послова

Повереник за информације се финансира из два извора прихода. Један је заснован на накнадама за обавештавање које наплаћују руковођи података. Из овог извора се финансирају активности организације у области заштите података. Други извор је бесповратна помоћ Министарства правде. Актуелне реформе такође омогућавају Поверенику за информације да наплаћује неке своје услуге и тако остварује сопствене приходе. Већина прихода Повереника остварује се по основу накнада за заштиту података (78%), док преостали износ потиче из бесповратне помоћи владе. У оквиру процеса јачања независности Повереника за информације, предвиђено је да ће он моћи да запошљава особље без консултација с Министарством правде, уз примену одговарајућих процедура за процену заслуга у поступку запошљавања.

Функције

Према изјави о намерама самог Повереника за информације, мисија ове институције је заштита права на приступ информацијама у јавном интересу, као и подстицање отворености државних тела и приватности података за физичка лица (ICO 2011).

Конкретно, ова институција је одговорна за извршавање више обавеза на основу:

- Закона о заштити података из 1998.
- Закона о слободном приступу информацијама из 2000.
- Законодавства о регулисању заштите животне средине из 2004.
- Законодавства о управљању евиденцијама
- Прописа о инфраструктури за просторне информације у Европској заједници из 2009.

Њене функције могу да се представе на следећи начин:

- промовисање смерница добре праксе у приступу информацијама и

заштити података;

- процена, праћење и оцењивање актуелне праксе јавних организација у областима приступа информацијама и приватности;
- поступање по жалбама и захтевима на основу Закона о заштити података из 1998. и Закона о слободном приступу информацијама из 2000. и одговарајућих прописа;
- спровођење регулативе о заштити података и слободном приступу информацијама применом различитих правних средстава (укључујући обавезе, обавештења и новчане казне);
- истраживања о заштити података и приступу информацијама;
- пружање савета Парламенту и Влади о релевантним питањима у оквиру својих надлежности.

Поступци извештавања

Повереник за информације сачињава извештај с општим прегледом тема из своје надлежности. Извештај се бави главним кретањима у току године, а посебну пажњу посвећује једној конкретној теми. Последњи извештај се бавио независношћу Повереника за информације, као и актуелним механизмима финансирања (ICO 2011).

Повереник за информације такође непосредно извештава Парламент о уоченим проблемима. То је био случај с коришћењем министарског вета, када је влада оспорила одлуку Повереника да објави информације од јавног значаја. Постојећи законски прописи у Уједињеном Краљевству дозвољавају министарски вето, али је његово коришћење често веома контроверзно.⁷ Повереник понекад такође објављује посебне извештаје о кључним питањима, а Одбор за правосуђе се често консултује с њим о питањима из његове надлежности. Одбор посебно расправља о свакој значајнијој промени овлашћења или функција повереника или законских прописа који могу да утичу на Повереника.

4.2 Шкотска

Институционална и политичко-административна традиција

На основу Закона о Шкотској из 1998. године, извршена је деволуција низа законодавних овлашћења Шкотској, у једној од најдраматичнијих уставних промена у историји Британије. Процесом деволуције Шкотска је између осталог добила и низ важних законодавних овлашћења. Шкотски парламент се сматра

⁷ Вето је последњих година коришћен у случају откривања информација о здравственом стању, војним активностима у Ираку и деволуцији овлашћења Шкотској. Извештаји су доступни на адреси http://www.ico.gov.uk/about_us/research/reports_to_parliament.aspx (приступљено 23. маја 2012)

подређеним Парламенту Уједињеног Краљевства, али ниво сопствених овлашћења омогућава Шкотској да именује сопствене службенике парламента или парламентарне поверенике. Иако се уштено придржава вестминстерског модела, постоје и одређене специфичности које проистичу из шкотског права и рада повереника (Jowell and Oliver 2007).

Институционални статус

У шкотском моделу је изричито прописано да је Повереник независни службеник парламента.⁸

Повереника именује Краљица на препоруку парламента и он је независан од парламента и извршне власти. У том смислу, овај модел је боље дефинисан него модел који се примењује у Енглеској. Уопштено, главне карактеристике овог модела су:

- именовање, поновно именовање и разрешење су питања о којима одлучује парламент и/или његово надлежно тело, а не извршна власт;
- финансијска и друга средства обезбеђује парламент или се она обезбеђују преко парламента, а не преко извршне власти;
- постоје законске гаранције оперативне независности како од парламента, тако и од извршне власти;
- извештаји се подносе парламенту, а не извршној власти.⁹

Развој институције шкотског Повереника за информације је у почетној фази првобитно био сложен, због тога што је вишеслојни однос са парламентом изазивао одређена тврђења везана за административна питања и питања полагања рачуна парламенту. Као што је наведено приликом једног прегледа службеника парламента у Шкотској:

„Повереник за информације може да буде или јунак или зликовац када су у питању одлуке о објављивању информација од јавног значаја, посебно ако се оне односе на Владу или (као што је недавно виђено у Вестминстеру) на Парламент и посланике.”¹⁰

У прегледу који је извршио Одбор за државну управу шкотског парламента утврђен је низ питања у односу између парламента и службеника парламента:

- само оне функције које би морале да буду у потпуности одвојене од власти су примерене за примену овог модела;
- тензија између независности и одговорности је неизбежна, али не и несавладива;

⁸ У Шкотској тренутно постоје следећа независна тела: Генерални државни ревизор за Шкотску (AGS); Шкотски омбудсман за јавне услуге (SPSO); Шкотски повереник за информације (SIC); Шкотски повереник за парламентарне стандарде (SPCS); Повереник за именовања на јавне функције у Шкотској (CPAS); Повереник за децу и омладину у Шкотској (SCCYP); Шкотска комисија за људска права (SCHR) (Gay and Winetrobe 2008)

⁹ Gay and Winetrobe (2008)

¹⁰ Gay and Winetrobe (2008)

- службеници парламента би морали да се финансирају преко Парламента, али не директно из средстава Парламента;
- и регулаторни органи и Парламент би били ефикаснији када би постојале јасне линије извештавања од регулаторног органа до одговарајућег одбора.¹¹

Регулатива и расправе у Парламенту Шкотске су последњих година указале на потребу да се схвати да је шкотски Повереник независна институција и да парламент не може да му издаје наређења. То не значи да шкотски Повереник не мора да полаже рачуне за своје поступке.

Избор, поступак именовања, услови и мандат

Поступак именовања у Шкотској је у великој мери меритократски. До сада су именована само два носиоца ове функције. Поступак избора је отворен и оглашава се у штампи, а услови су врло конкретни. Мандат траје 3 године, а Повереник може да буде поново именован на највише три мандата. Одбор за корпоративно управљање Парламента Шкотске утврђује остале услове. С квалификованим кандидатима се обављају разговори и на крају се упућује препорука Парламенту, а након тога и Краљици.

Функције

У складу с трећим делом Закона о слободном приступу информацијама у Шкотској, Повереник:

- промовише добру праксу у погледу слободног приступа информацијама;
- даје савете свим заинтересованим лицима о тим питањима;
- налаже откривање информација;
- врши процене и оцењивања државних органа;
- упућује предлоге шкотским министрима;
- има овлашћење да одређује накнаде за сопствене процедуре;
- промовише студије и пружа савете Парламенту у вези с конкретним питањима из своје надлежности.

Буџет и обављање послова

Буџет Повереника одобрава посебан одбор Парламента Шкотске. Служба Повереника може да запошљава сопствено особље, у складу с општим правилима закона о запошљавању. Повереник такође усваја свој стратешки и

¹¹ PASC (2007)

оперативни план, независно од владе и парламента.

Механизми извештавања

У погледу буџета и аранжмана финансирања из јавних средстава, Повереник подноси извештаје Одбору за парламентарно управљање Парламента Шкотске, који је задужен за надзор над свим парламентарним институцијама. Повереник такође подноси извештаје и Канцеларији за ревизију, како би обезбедио примену добре административне праксе.

Такође, Повереник сваке године подноси извештај парламенту, као и посебне извештаје о питањима за која сматра да су од значаја. Ово је делотворан механизам којим Парламент Шкотске добија значајне савете о већем броју тема. Осим тога, претходни Повереник је одредио будући правац развоја слободног приступа информацијама у Шкотској изношењем кључних препорука за будући закон и његово спровођење.

4.3 Нови Зеланд

Институционална и политичко-административна традиција

У погледу институција, Нови Зеланд у великој мери следи традицију Вестминстера и Вајтхола. Камен-темељац система је, дакле, парламентарни суверенитет. Током последњих 30 година, на Новом Зеланду је дошло до значајних промена – увођење новог, пропорционалног изборног система и спровођење низа храбрих административних реформи под називом „Нова државна управа“ (New Public Management – NPM) (Boston et al. 1996). Нови Зеланд је такође био једна од првих земаља које су донеле закон о слободном приступу информацијама,¹² као и прва земља изван нордијског подручја која је увела омбудсмана.

Институционални статус

Нови Зеланд је пример двојног система уређења слободног приступа информацијама и приватности, тј. ова земља има две одвојене институције.

Институција задужена за спровођење прописа о слободном приступу информацијама је омбудсман. Нови Зеланд је 1982. године постао једна од првих земаља које су донеле закон о слободном приступу информацијама. Одбор који је промовисао овај закон је препоручио да се његово спровођење повери уважаваном и поузданом органу, што је у случају Новог Зеланда био омбудсман (Danks 1982).

Омбудсман Новог Зеланда, основан 1962. године, дефинисан је у првобитном закону као службеник парламента, а један од првих носилаца ове функције је себе одредио као „човека парламента“ (Buchanan 2008). Даљим развојем оквира за рад службеника парламента у овој земљи, 1989. године је прецизно дефинисано шта на Новом Зеланду подразумева положај службеника

¹² Раније познат као Закон о службеним информацијама (OIA) из 1982.

парламента:¹³

- службеник парламента мора да буде постављен само ради провере произвољног коришћења овлашћења од стране извршне власти.
- службеник парламента мора да обавља само оне функције које би и сам парламент могао да обавља када би хтео.
- парламент треба да разматра могућност постављања службеника парламента само у ретким случајевима и на основу посебног законодавства и треба с времена на време да преиспитује примереност статуса сваког службеника парламента.

На овај начин се обезбеђује јасно институционално разумевање између омбудсмана и парламента.

Институција задужена за заштиту података је Повереник за приватност. Повереник за приватност је у почетку био службеник парламента¹⁴, али сада има статус независног субјекта Круне, што је статус сличан статусу службеника парламента. Па ипак, у последње време су вођене расправе о томе да ли би Повереник за приватност и друге институције морали да буду законом дефинисани као такви. Ово питање је и даље једно од мање значајних питања на Новом Зеланду, пре свега због тога што конвенције на основу којих систем функционише јасно одређују улогу Повереника за приватност и Омбудсмана.

Избор, поступак именовања, услови и мандат

Службенике парламента именује Генерални гувернер, на предлог парламента.

Неформалним решењима и конвенцијама утврђено је да се политичке странке међусобно консултују како би постигле консензус о лицу које ће бити именовано на положај. То се врши у оквиру посебног одбора за избор службеника парламента. Поступком председава председавајући парламента, који обезбеђује да поступак консултације почне шест месеци пре истека мандата било ког службеника парламента. Овај поступак подразумева отворен систем избора кандидата, с јасним описом радног места и строгим разговорима којима се „филтрирају“ кандидати. Чланови одбора се обавезују да ће кандидате оцењивати на основу стручне спреме и квалитета које захтевају одговарајући законски прописи и да ће учинити све што је у њиховој моћи како би пронашли лице чије именовање ће подржати све странке.

Председавајући на крају подстиче политички консензус о имену кандидата, како би он могао да буде предложен парламенту. Ако нема консензуса, председавајући може да изнесе предлог са именом кандидата који би стекао политичку подршку већине.¹⁵

¹³ Нови Зеланд за сада има само три службеника парламента: Омбудсмана, Генералног државног ревизора и Парламентарног повереника за информације о животној средини.

¹⁴ Конкретно, основан је Повереник за приватност рачунарског центра Вагануи. Ова функција је укинута 30. јуна 1993.

¹⁵ Због пропорционалног изборног система, Нови Зеланд има 8 политичких странака у представничком дому. Одлуке у овој области су на Новом Зеланду генерално засноване на консензусу, али потенцијално

Службеници парламента имају фиксни мандат, који у случају Омбудсмана траје до 5 година. Носилац функције остаје на положају до именовања новог носиоца, чиме се обезбеђује континуитет активности. Не постоји ограничење у погледу реизбора и носиоци се често поново бирају на исту функцију (Buchanan 2008).

Треба истаћи да се овај процес у великој мери ослања на политичке обичаје и традиције Новог Зеланда, тј. није кодификован законодавством. То је резултат оквира државне управе на Новом Зеланду, у којем се конвенције изузетно уважавају.

Функције

Омбудсман је надлежан за поступање по жалбама везаним за Закон о службеним информацијама (OIA) из 1982. године. Овај закон се примењује на скоро свако државно тело на Новом Зеланду. Осим тога, Закон о службеним информацијама и састанцима локалне власти из 1987. године такође прописује и надлежност за захтеве упућене локалним органима.

Омбудсман прима жалбе грађана. У складу са Законом о омбудсману из 1975. године и Законом о службеним информацијама из 1982. године, Омбудсман може да:

- препоручи упућивање питања одговарајућем органу на даље разматрање; или
- препоручи отклањање пропуста; или
- препоручи поништавање или измену одлуке; или
- препоручи промену праксе на којој је заснована одлука, препорука, радња или пропуст; или
- препоручи ревидирање закона на којем је заснована одлука, препорука, радња или пропуст; или
- препоручи навођење разлога за одлуку; или
- препоручи предузимање других корака.

У случају да његова препорука није извршена у разумном року, омбудсман може да поднесе извештај о ситуацији премијеру или парламенту. На Новом Зеланду извршеници најчешће веома брзо поступе у складу с одлуком..

Омбудсман је такође задужен за давање упутстава у вези са Законом о заштитеном откривању информација (2000). На основу овог закона, откривање информација од јавног значаја којим се не наноси никаква штета државној управи ужива заштиту, а Омбудсман је један од органа који могу да приме те информације. На тај начин је „дувачима у пиштаљку“ омогућено безбедно и поверљиво достављање битних информација о потенцијалним злоупотребама. У овим случајевима се примењује посебна процедура.

могу да се јаве тешкоће у његовом постизању.

Буџет и обављање послова

Финансирање и накнаду за рад службеника парламента одређује парламент, а средства се обезбеђују на основу законодавних овлашћења (другим речима, средства се издвајају из буџета парламента). Зарада носиоца функције не може да се умањује у току његовог мандата.

За функционисање ових служби парламент издваја средства за која је потребно „предбуџетско“ одобрење по препоруци посебног парламентарног одбора. Одбор се такође обраћа и Министарству финансија са захтевом за изношење коментара на буџет и предлаже парламенту буџет за усвајање. Парламент нема обавезу да поступи по савету одбора, али то без изузетка чини (NZ Parliamentary Practice 2011).

Председавајући парламента је „одговорни министар“, што је на Новом Зеланду главна линија политичке одговорности унутар сектора/организације. Међутим, председавајући парламента не може да утиче на одлуку о расподели средстава и стратешком управљању унутар организације. Службеници парламента су по закону независни.

Механизам извештавања

Омбудсман формално подноси извештаје парламенту преко посебног парламентарног одбора. Он то чини једном годишње, а извештај садржи општа запажања и податке о главним кретањима. О извештају расправља одговарајући одбор и он служи као улазни елемент за даљи рад.

Осим тога, Омбудсман активно утиче у поступцима одлучивања у парламенту, као и у расправама које се тичу његове области рада. Примера ради, Омбудсман је дао велики допринос у ревидирању закона о службеним информацијама које је релативно скоро извршено (NZ Ombudsman 2010). Омбудсман обично доставља извештаје различитим одборима парламента.

4.4 Аустралија

Политичко-административна традиција

Политичко-административна традиција Аустралије је заснована на вестминстерском моделу, али је, за разлику од Британије или Новог Зеланда, уређена као федерација. Због тога у Аустралији постоји низ различитих институционалних решења везаних за службенике парламента и надзорне институције, која се разликују по савезним државама. У овом извештају ће пажња бити посвећена само федералној структури, уз повремене напомене о структури савезних држава.

Институционални статус

У аустралијском систему постоји само један прави службеник парламента – Генерални државни ревизор. Ипак, постоје и други службеници слични

службеницима парламента, као што су Омбудсман, Повереник за људска права и Повереник за информације. Ове организације такође делују независно од владе и парламента.

Аустралија примењује јединствени модел, с једним органом који је надлежан и за политику слободног приступа информацијама и за политику приватности, на основу Закона о слободном приступу информацијама (1982) и Закона о приватности (1988). Овај модел је новијег датума и уведен је Законом о Служби за информације Аустралије (2010). Актуелни модел је унапређена верзија претходног, у којем је централну улогу у већој мери имао Омбудсман. Омбудсман је истакао да је током примене претходног решења било доста отпора и кашњења у објављивању информација од јавног значаја (Australia Ombudsman 2007)

Ново решење предвиђа постојање независне службе с три службеника: Повереником за информације, Повереником за слободан приступ информацијама и Повереником за приватност. Ова служба је законски независна и сарађује с генералним правобраниоцем — институцијом која пружа правне савете влади. На положају генералног правобраниоца налази се члан владе.

Избор, поступак именовања, услови и мандат

Именовање се врши по препоруци Генералног гувернера. То у неформалном смислу значи да треба да постоји релативно широк консензус међу странкама, јер би три повереника морала да буду постављена на основу консензуса. Постоје посебни захтеви везани за повереника за слободан приступ информацијама, јер он/она мора да буде стручњак за право.

Мандат траје најдуже пет година. Прва три повереника су изабрана на мандат од пет година.

Функције

Функције аустралијског повереника су утврђене Законом о Поверенику за информације Аустралије из 2010. године. Главна функција Повереника је извештавање владе о прикупљању, коришћењу, откривању, управљању, администрирању или складиштењу информација које поседује влада, као и о доступности тих информација.

У вези са слободним приступом информацијама, Повереник за слободан приступ информацијама:

- пружа савете државним органима о спровођењу закона
- даје смернице за спровођење закона
- предлаже управне и законодавне радње за унапређење примене закона
- прати и оцењује спровођење закона, на системском и појединачном нивоу

- преиспитује одлуке државних органа о откривању информација од јавног значаја, односно ускраћивању приступа тим информацијама
- правне савете и смернице може да даје само Повереник за слободан приступ информацијама.

У вези с приватношћу, Повереник за приватност је надлежан за Закон о приватности из 1988, Шему повезивања података (1993), Закон о националном здравственом систему из 1954. и Закон о телекомуникацијама из 1997, као и друге релевантне прописе који могу да утичу на приватност појединаца.

Постоји низ функција из области приватности у којима Повереник за приватност мора да сарађује с Повереником за информације.

Буџет и обављање послова

Запослени у служби аустралијског Повереника се запошљавају на основу Закона о државној служби. Због тога имају статус савезних државних службеника. Осим тога, Повереник може да ангажује консултанте за реализацију пројеката и има висок степен стратешке и оперативне слободе. Финансијска средства се издвајају из владиног буџета, а износ се утврђује у договору с генералним правобраниоцем.

Механизми извештавања

Главна линија одговорности између Повереника за информације и владе је извештај који се доставља преко надлежног министра. Тај извештај садржи два одељка, од којих се један бави питањима приватности, а други питањима слободног приступа информацијама. Правилником је детаљно утврђен садржај извештаја, који се такође доставља и Дому парламента. Пошто је институција повереника уведена тек недавно, сувише је рано да би се видело да ли механизми извештавања функционишу у пракси. Повереник за информације такође има и два саветодавна одбора – један за слободан приступ информацијама и један за приватност – у којима су заступљени интереси неколико интересних група из привреде, државе и цивилног друштва. Повереник је такође извршио генерално ревидирање Закона о слободном приступу информацијама из 1982. којим су обухваћена питања накнада, јер је у Аустралији подношење захтева за приступ информацијама релативно скупо.

4.5 Канада

Политичко-административна традиција

Канадски систем је такође заснован на вестминстерској традицији, али политички и административни систем ове земље има одређене специфичности које су последица њене федералне структуре, као и различитих правних традиција унутар Канаде, посебно у Квебеку. Па ипак, принципи министарске одговорности и парламентарне власти су задржани.

Као последица тога, Канада има читав низ омбудсмана и надзорних институција на нивоу савезних држава. Овај извештај се бави само федералним нивоом.

Институционални статус

У Канади не постоји формални статус службеника парламента. Службеници парламента се често називају „заступницима парламента” (Hurtubise-Loranger 2008). Иако јасна дефиниција не постоји, одређене кључне карактеристике је лако одредити:

- именује их директно Генерална влада
- именовање одобрава један или оба дома парламента посебном одлуком
- услови су гарантовани статутом (законом)
- разрешење је могуће само у једном или оба дома парламента
- механизми извештавања законодавног тела иде преко председавајућег дома парламента

у вези са слободним приступом информацијама и приватношћу, у Канади постоје две институције: Повереник за информације и Повереник за приватност.

Повереник за информације се сматра омбудсманом (Brikinshaw 2010) и има овлашћење да истражује и даје препоруке службеницима који су укључени у поступање по захтевима за приступ информацијама.

Повереник за приватност има сличан институционални положај и подноси извештаје парламенту на исти начин као и Повереник за информације.

Избор, поступак именовања, услови и мандат

Носилац функције се именује на рок од седам година, с могућношћу реизбора на још један мандат у оба случаја. Именовање је резултат консензуалног процеса у којем све странке у Сенату и Доњем дому постижу споразум о имену кандидата који ће бити изгласан. Због тога повереници подносе извештаје парламенту, али су независни у погледу буџета и развоја својих функција. Конвенција налаже да носилац функције буде политички неутралан и независан (RTI, Rating 2010).

Функције

Основна функција Повереника за информације је поступање по жалбама везаним за откривање информација од јавног значаја. Служба Повереника то чини доношењем препорука и убеђивањем, јер нема овлашћења за доношење обавезујућих одлука. Осим тога, Повереник за информације даје савете парламенту о питањима која се тичу приступа информацијама, а мисија му је такође и да подстиче приступ информацијама у Канади. Повереник је у последње време учествовао у низу ревидирања закона, што је такође једна од његових кључних функција.

Буџет и обављање послова

Особље које запошљавају канадски повереници сматра се државним службеницима. Захваљујући томе имају исте бенефиције и одговорности као и други државни службеници. Апропријација буџета се врши преко парламента и преко одговарајућег одбора. У свакој организацији постоји поуздан процес ревизије и финансијског планирања којим се обезбеђује задовољавање потреба.

Механизми извештавања

Главни механизам извештавања који имају оба повереника је годишњи извештај који се подноси парламенту. У извештају се истичу најважнија питања која су решена у току године и износе се препоруке. Оба повереника се веома активно појављују пред парламентом, а посебно пред Сталним одбором за приступ информацијама, приватност и етику (ETNI).

4.6 Шведска

Политичко-административна традиција

Шведски модел може да се сматра делом такозване „нордијске традиције”.¹⁶ Ова традиција политике и управе заснована је на снажном осећају припадности друштвеној заједници и јакој социјалној држави. Осим тога, нордијска традиција управе је заснована на владавини права. Због тога нордијске земље, иако међу њиховим моделима постоје разлике, обично имају снажне институције управе, које су релативно децентрализоване. Шведска се посебно истиче својим децентрализованим моделом, у којем постоји мали центар одлучивања у министарствима, уз постојање снажних надзорних институција, пре свега омбудсмана (Painter and Peters 2010). Шведска је уређена као парламентарна демократија, а њен устав чине четири основна закона: Инструмент о Влади, Закон о сукцесији, Закон о слободи штампе и Основни закон о слободи изражавања.

Треба истаћи да су ови закони били међу најнапреднијима у 19. веку и да је на основу њих установљена влада која се сматра једном од најтранспарентнијих и најодговорнијих на свету.

Институционални статус

Краљ Шведске од 1713. године именује омбудсмана, такође познатог и под називом Канцелар правде, чија главна функција је надзор над управљањем краљевством. Шведски устав је 1809. године дао већа овлашћења законодавном телу (Riksdag), а функција омбудсмана је први пут регулисана уставом. У новом уставу из 1974. године, функција омбудсмана је јасно дефинисана, с јасним

¹⁶ Овај појам обично обухвата Данску, Исланд, Финску, Норвешку и Шведску.

упутствима парламента како омбудсман треба да обавља своје дужности¹⁷ (Modeen 2002). У Шведској се омбудсман сматра службеником парламента, што значи да своје послове обавља на основу овлашћења парламента, али је независан у погледу радњи које предузима и у погледу буџета.

Једино овлашћење које омбудсман има у шведском систему јесте испитивање жалби. Он у принципу такође може и да тужи носиоце јавних функција, али то данас ретко чини (Modeen 2002). Радни досјеи омбудсмана су отворени (захваљујући шведском Закону о слободном приступу информацијама). Омбудсман такође може и да надзире рад правосуђа, али то у пракси ретко чини (Rowat 1970).

Избор, поступак именовања, услови и мандат

Омбудсмана именује парламент на основу консензуса. Традиционално се на овај положај именују бивше судије, али то није обавезно. Тренутно постоје четири омбудсмана и два заменика омбудсмана. Први мандат траје четири године, али се носиоци често поново бирају на исти положај.

Функције

Главна функција омбудсмана у Шведској је испитивање жалби везаних за велики број државних служби. Омбудсман годишње испита око 7000 жалби (шведски омбудсман 2010). Али омбудсман такође има и овлашћење да сам упућује жалбе.

Омбудсман такође анализира и даје савете парламенту у вези са законодавним питањима, посебно у делу који се односи на спровођење. Због тога омбудсман присуствује раду парламента да би изложио своју анализу одређених питања.

Омбудсман такође може да делује и као посебни тужилац и да подноси тужбе против државних службеника на основу расположивих доказа. Ово овлашћење се ретко користи.

Буџет и обављање послова

Шведски парламент одобрава буџет омбудсмана преко посебног сталног одбора. Из овог процеса су изричито искључени извршна власт и министарство финансија.

Механизми извештавања

Главни механизам извештавања утврђен законом је годишњи извештај који омбудсман подноси парламенту. Извештај се подноси дому парламента и, мада обухвата више различитих мерила, најчешће се бави најрелевантнијим

¹⁷ Тренутно Шведска има пет служби омбудсмана: Омбудсмана за равноправност, Омбудсмана за инвалидитет, Омбудсмана за потрошаче, Омбудсмана за заштиту од дискриминације и Омбудсмана за правду. Омбудсман за прав је између осталог надлежан за приступ информацијама и приватност.

случајевима на којима је рађено у току године, како би се илустровао рад омбудсмана. Те извештаје обично користе медији и други актери у Шведској.

4.7 Норвешка

Политичко-административна традиција

Норвешка политичка традиција такође води порекло из нордијске традиције демократије засноване на консензусу, јакој социјалној држави и осећају припадности истој друштвеној заједници. Први устав Норвешке написан је 1814. године и пратио је тренд либералних устава који су донети у Француској и САД. Норвешка је парламентарна демократија у којој је једино изабрано тело Storting (Народна скупштина). Највећи део измена устава је резултат политичке праксе, а не уставне реформе. Парламентарни надзор се обично обавља кроз сталне одборе, посланичка питања и специјализоване функције, као што су Генерални државни ревизор и Парламентарни омбудсман (Narud and Strom 2012).

Институционални статус

Норвешки омбудсман је службеник парламента и као такав је успостављен Законом о омбудсману из 1962. године. Од тада је једна од његових главних функција заштита права грађана, што укључује и право на приступ информацијама. Норвешки закон о приступу информацијама је током година прошао кроз низ промена; последња промена била је доношење Закона о слободном приступу информацијама из 2006. године. Природа омбудсмана као службеника парламента је изричито утврђена Уставом Норвешке (члан 75 i)

Избор, именовање, мандат и услови

Омбудсман се бира на почетку мандата сваког сазива законодавног тела и мандат му се поклапа с мандатом парламента. Омбудсман се именује на четири године. Свако именовање се врши на инаугуралној сепдици законодавног тела у складу са Уставом Норвешке:

„именује се лице које није члан парламента, на начин прописан законом, које ће вршити надзор над државном управом и које ће радити у служби парламента, како би се спречило свако наношење неправде појединачном грађанину;”

У складу са Законом о омбудсману из 1962. године (који је измењен и допуњен 2011. године), од омбудсмана се захтевају исти лични квалитети као и од судије Врховног суда. Стога не изненађује да је већина омбудсмана бирана из редова норвешких судија.

Именовање врши председништво парламента, на основу препоруке

саветодавног одбора за именовање.

Функције

Уставом и законом је јасно прописано:

„Као представник Парламента, омбудсман, на начин предвиђеним овим Законом, настоји да обезбеди да државна управа не наноси неправду појединачном грађанину и помаже влади у поштовању и заштити људских права” (члан 3)

У надлежност омбудсмана не спадају:

- одлуке извршне власти
- одлуке судова
- одлуке Генералног државног ревизора
- питања која се тичу одлука парламента из надлежности других омбудсмана
- одређене одлуке општинских органа (Art. 4)

У вези с приступом информацијама, Закон о слободном приступу информацијама предвиђа поступак интерне ревизије и посебне жалбене механизме у државној управи (члан 32).

Буџет и обављање послова

У складу са Законом о омбудсману из 1962. године и у складу с Упутством (1980), буџет омбудсмана одобрава парламент, а запослене у његовој служби поставља председавајући парламента. Ипак, омбудсман може да постави привремено особље у складу са својим потребама.

Механизми извештавања

Норвешким законом је прописано да се извештај подноси 1. априла сваке године и да се у њему детаљно описују све активности из претходне године. Омбудсман треба да укаже на главна питања и да детаљно опише своје послове и расходе. Овај поступак се одвија у парламенту.

4.8 Чиле

Политичко-административна традиција

Чиле је део традиције која се обично назива традицијом континенталног права, са централизованим административним системом. У Чилеу председник има веома значајну улогу у одлучивању, а бира се на период од само четири године (OECD 2012). Ово решење је прописано Уставом из 1980. године који је писан у време војног режима, а Чиле је на крају постао у потпуности

демократска држава 1990. године.

Принцип раздвајања овлашћења се поштује, а законодавно тело и извршна власт имају јасно одређене улоге. Законодавно тело се првенствено бави доношењем закона и контролом извршне власти, а извршна власт има шира овлашћења за вођење земље. Чиле има дводомни Национални конгрес са 120 посланика и 38 сенатора. Извршна власт има посебно доминантну улогу у поступку доношења закона. Чиле се сматра једном од држава са најмање корумпираном и најефикаснијом владом у Латинској Америци на основу више показатеља (WB 2011, Transparency International 2011).

Чиле нема традицију омбудсмана у јавном сектору или сличних институција. Због тога су једине институције којима грађани могу да се жале судови. Овакво стање је значајно промењено с појавом Савета за транспарентност и са недавним одобравањем Института за људска права.

Институционални статус

Савет за транспарентност је нова институција у Чилеу. Када је први пут формиран 2009. године, вођено је неколико расправа о томе да ли Савет треба да буде службеник парламента, служба независна од парламента и извршне власти или нека друга врста институције. Разлог за овакве расправе је пре свега природа уставног система Чилеа, који не предвиђа оснивање ове врсте институција.

Као резултат тих расправа, Чиле се одлучио за модел који ће новој институцији дати политичку и финансијску независност кроз низ правних механизма везаних за именовање, управљање и одговорност. Правни термин који је Чиле усвојио је „аутономно јавно тело“; то Савету омогућава да доноси сопствене одлуке и да има свој буџет. Формално гледано, ова институција може да се окарактерише као административни трибунал у оквиру извршне власти, с великим степеном аутономије. Због таквог институционалног положаја Савет нема овлашћења да наложи парламенту, правосуђу, централној банци и другим независним институцијама у земљи да омогуће приступ информацијама.

Одлуке које Савет донесе могу да преиспитују судски оргасни (виши трибунали) и у крајњој инстанци Врховни уставни суд по тачкама закона.

За вођење Савета задужена су четири члана Савета. председавање Саветом ротира међу члановима.

Избор, поступак именовања, услови и мандат

Чланове Савета именује председник Републике на период од шест година. Чланови Савета могу да буду поново изабрани више од једног пута ако председник тако одлучи. У сваком случају, за именовање је потребна подршка двотрећинске већине у Сенату, што у случају Чилеа представља велику већину. Чланови Савета не могу да обављају ниједну другу јавну функцију и не би смели да се баве страначком политиком, како би се обезбедила непристрасност. Чланови примају накнаду за присуствовање састанцима, а председник прима

пуну плату у току свог председавања.

Номинавање и именовање се обавља на неформалан начин, што је одраз политичког еквилибријума у Чилеу (Olavarria 2011). Због тога су упућиване одређене критике и захтевано је да се побољша поступак оцењивања кандидата. Ипак, изузев кратког периода током последњег поступка именовања, ово решење добро функционише.

Функције

Главне функције Савета за транспарентност су:

- промовисање принципа транспарентности и ширење права приступа информацијама од јавног значаја, израда релевантних информација о нивоима спровођења у јавном сектору и о најбољим праксама које су примењене
- гарантовање права приступа информацијама од јавног значаја како би се обезбедила њихова приступачност, извршивост и расположивост;
- побољшање законске регулативе о транспарентности и праву на приступ информацијама, уз истовремено подстицање ефикасности управе и контроле од стране грађана.¹⁸

Једно од значајнијих овлашћења Савета јесте могућност да наложи давање информација од јавног значаја и да у крајњој линији обезбеди извршење одлука о омогућавању приступа информацијама. Осим тога, Савет може да изриче новчане казне институцијама које не доставе све потребне информације. Новчана казна се изриче директору кажњене институције, а износ казне се одбија директно од његове зараде.

Савет за транспарентност је такође формирао важна одељења за студије и међународну праксу, као и за оцењивање и праћење и промовисање закона. Предузети су почетни кораци да се Савету омогући и преузимање овлашћења везаних за приватност и заштиту података, али још увек нема коначног решења.

Буџет и обављање послова

Савет за транспарентност има сопствени буџет, који договара непосредно с министарством финансија Чилеа. Због тога је ово једна од најслабијих тачака у институционалном уређењу оквира за транспарентност у тој земљи. Савет има поуздан процес стратешког планирања који користи у току преговора с министарством финансија. Савет такође има приступ фондовима за међународну сарадњу.

Људски ресурси Савета се ангажују на основу приватних контаката, а запослени се не сматрају државним службеницима. Савет у потпуности контролише свој рад.

¹⁸ Council for Transparency (2011)

Механизми извештавања

Главна линија полагања рачуна парламенту је поступак именовања и разрешења, који је веома строго дефинисан. Савет је посебно активан у излагањима пред парламентом, као и у пружању савета у вези с реформом законодавства

4.9 Мексико

Политичка и административна традиција

Мексико је федеративна држава са снажним председничким системом. Председник Мексика има кључну улогу у доношењу одлука. Већина закона у Мексику инспирисана је традицијом континенталног права. Мексичка демократија је релативно новог датума, након што је највећи део двадесетог века земљом доминирала једна странка кроз ауторитаријанизам и намештене изборе. Након ступања председника Фокса на дужност, у Мексику су започете значајне реформе управе (Peschard-Sverdrup and Rioff 2006), које су обухватиле и закон о слободном приступу информацијама и више реформи система одговорности.

Институционални статус

Мексички закон о транспарентности се сматра узором за Латинску Америку у погледу институционалне концепције и спровођења (Michener, 2010, Mendel 2009). Једна од његових кључних карактеристика је постојање Савезног института за приступ информацијама и заштиту података (Instituto Federal de Acceso a la Informacion y Proteccion de Datos – IFAI)¹⁹. Овај институт основан у складу са законом о транспарентности је самостално јавно тело које се налази у надлежност извршне власти. Ово решење је резултат неколико поступака преговарања у току израде закона у којима су изнети и други предлози (укључујући и статус службеника парламента), али је на крају усвојен овај „*sui generis*” положај у мексичком праву. Разлог томе лежи у веома сложеној природи реформских процеса у уставу Мексика. Захваљујући томе IFAI може да наложи омогућавање приступа информацијама и надлежан је за централну федералну администрацију. У Мексику су формиране и друге институције сличне институту IFAI, с различитим степеном успеха.

Избор, именовање, мандат и услови

Институтом IFAI управља колегијум састављен од 5 повереника које именује председник. Сенат учествује у овом процесу тако што потврђује кандидате које председник предложи. Кандидати се обично бирају из групе релативно неутралних експерата у Мексику. Иако је било предлога да се уведе другачији

¹⁹ Надлежност за заштиту података је додата 2010. године када је у Мексику донет закон о заштити података.

систем, у садашњем политичком и институционалном окружењу у Мексику је актуелни поступак именовања једноставнији. На тај начин се избегава поступак провере кандидата који постоји у другим земљама, али повереници морају да имају барем одобрење Сената. Повереници остају на функцији седам година и не постоји могућност реизбора.

Функције

IFAI је надлежан за регулисање, праћење и одлучивање у вези с омогућавањем приступа информацијама од јавног значаја. Осим тога, IFAI такође сарађује и с другим телима која морају да извршавају обавезе везане за транспарентност, али нису у директној надлежности. Тражиоци могу да се обраде институту IFAI ради консултација или подношења жалбе на рад неког од 240 јавних органа у његовој надлежности.

Мексико је 2010. одобрио Закон о приватности којим се регулише приступ информацијама од јавног значаја и њихово чување. Као последица тога, IFAI је задужен за регулисање, праћење и заштиту права на приватност. Ово је релативно нов развој ситуације, па су у децембру 2011. године донети значајни прописи.

Буџет и обављање послова

У складу са законом Мексика, IFAI има сопствени буџет и независан је у његовом извршењу. Средства су укључена у национални буџет, а IFAI обично ради процене буџета за свој годишњи план.

Механизми извештавања

Законом о транспарентности (члан 39) је прописано да је IFAI дужан да једном годишње подноси извештај Конгресу с детаљним описом својих активности и с посебним освртом на број захтева, кашњења, институције које не задовољавају правне стандарде, тешкоће у вези са спровођењем и препоруке за побољшање спровођења закона. IFAI такође подноси извештаје ревизору и придржава се принципа добре праксе државне управе.

4.10 Словенија

Институционална традиција

Словенија је парламентарна демократија са изабраним председником као шефом државе с петогодишњим мандатом, који номинује главне функционере који ће бити одобрени пред Државним збором. Словеначки правни систем је део континенталне традиције, а посебно је инспирисан немачком традицијом владавине права. На ову земљу је такође значајно утицао претходни период у којем је била чланица југословенске федерације (Југославије) (Carni and Cosak 2004). Словеначка политичко-административна традиција стога донекле личи на

српску, иако постоје одређене разлике.

Институционални статус

У складу са Законом о Поверенику за информације 113/2005, словеначки Повереник за информације се сматра незavisним државним органом. На основу закона (члан 6), Повереник се сматра државним службеником и он подноси извештаје Државном збору.

Избор, именовање, мандат и услови

Повереника именује председник Словеније, уз одобрење Државног збора. Постоји скуп минималних захтева које кандидат мора да испуни да би постао Повереник (члан 6), а мандат Повереника траје 5 година. Повереник може да буде поново изабран само једном.

Функције

Словеначки повереник је задужен за спровођење прописа о заштити података и слободном приступу информацијама. Словенија се за овај модел одлучила 2006. године, када су спојени органи који су првобитно обављали одвојене функције.

У вези с приватношћу, главне надлежности Повереника су:

- издавање директива с упутствима;
- праћење спровођења закона о приватности;
- вођење регистра збирки података о личности;
- преиспитивање одлука руковалаца података и поступање по жалбама физичких лица на повреду приватности.

У вези са слободним приступом информацијама, Повереник одлучује о жалбама које се односе на могуће кршење Закона о приступу информацијама. Осим тога, Повереник надзире спровођење Закона.

Повереник такође има надлежности које се односе на повезана питања као што су регулисање миграција (Закон о Шенгену), електронске комуникације, здравствене евиденције и прописи из области банкарства који утичу на приватност (Повереник за информације 2010).

Повереник такође даје претходно мишљење органима у области за коју је надлежан.

Буџет и обављање послова

Буџет Повереника одобрава Државни збор, на предлог Повереника. Особље запошљава директно Повереник.

Механизми извештавања

Повереник подноси годишњи извештај Државном збору, о којем парламент расправља. Извештај се бави општим трендовима, као и неким конкретним случајевима.

5. Однос између Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности Републике Србије и Народне скупштине

5.1 Институционални контекст у Србији

Србија је парламентарна демократија, заснована на раздвајању овлашћења извршне власти, законодавног тела и судства. Устав Србије из новембра 2006. године прописује либерални оквир гаранција и јасно утврђује принцип раздвајања овлашћења, као и људска права прве, друге и треће генерације. Од повратка демократије, избори који се одржавају у Србији се сматрају поштенима и транспарентнима (OSCE 2012). Реформама изборног система обезбеђено је укидање „бланко оставки“ и неких других пракси са политичке сцене Србије (EU 2010).

Извршна власт у Србији има велики утицај на процесе креирања политике. Извршну власт чине председник, председник Владе и министри. У неколико извештаја међународних посматрача (EU 2011, Sigma 2011) уочено је да је извршна власт доминантна сила у утврђивању и спровођењу прописа. У вези с тим, чини се да нису довољно развијене институције хоризонталне одговорности као што су Народна скупштина, судство, Државна ревизорска институција, Заштитник грађана и Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности.

Скупштина Србије је једнодомна и има 250 посланика. Она обавља типично парламентарне функције у контексту раздвајања овлашћења: представљање, доношење закона и проверу извршне власти. Председник Скупштине се бира на четири године, а Скупштина је, пре последњег сазива, имала 30 сталних одбора. У складу са законом, а и на основу информација које су добијене у Србији, број сталних одбора ће бити смањен на 19, што ће одражавати административну структуру актуелне владе. Рад Скупштине регулисан је Законом о Народној скупштини (2010), којим су прописани општи поступци рада Скупштине, као и активности сталних одбора.

У вези са законодавним процесом, квалитет законских прописа Србије је генерално проблематичан. Према мишљењу више међународних посматрача (EU 2011, EU 2010) и локалних коментатора (Лилић 2010), поступак доношења закона у Србији је неквалитетан. Разлози за то леже у структурним чиниоцима и актуелном стању. Србија је 2008. године започела ујурбан законодавни процес у циљу усклађивања свог законодавства с правном тековином Европске уније (*acquis communautaire*), због чега је више закона морало да буде донето веома брзо, иако су се често бавили веома сложеним темама. Један од структурних чинилаца тиче се институционалног капацитета Скупштине, који још увек није довољан да подржи све аспекте законодавног процеса. Осим тога, постојећа правила везана за скупштинску расправу о законима дозвољавају скраћене поступке и подношење амандмана у последњем тренутку, због чега предлози

закона понекад могу да буду недоследни. Недостатак општег оквира за широк консултативни процес са другим интересним групама, као и одређена питања везана за транспарентност начина доношења и објављивања закона, такође се сматрају разлозима недовољног квалитета закона и сталне потребе за њиховим изменама и допунама. Надзорна улога Скупштине је такође од суштинског значаја у српској демократији. Контрола Скупштине над извршном влашћу обично се врши кроз посланичка питања и кроз рад одговарајућих одбора. Недостатак стручне подршке парламентарцима у вези с неколико важних питања обично отежава вођење садржајних расправа.

Органи хоризонталне одговорности у Србији

Главне релевантне институције хоризонталне одговорности¹ у смислу овог извештаја су: Заштитник грађана, Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности и Генерални државни ревизор.² Уопштено, органи хоризонталне одговорности у Србији почињу снажније да развијају своје функције и да инсистирају на својим надлежностима. Па ипак, постоје проблеми везани за одређена правила игре, институционални капацитет и средства за те институције.

Заштитник грађана је орган који је Уставом Републике Србије предвиђен као независни државни орган и постоји од 2007. године. Устав Србије не садржи изричите одредбе о конкретном уставном статусу Заштитника грађана, односно није одређено да ли је он независни орган, „четврта грана власти“ или се, као и у другим традицијама, сматра службеником парламента (Чамерник 2010, Орловић 2010, Milenković 2010). Независно од ове расправе, изузетно је важно истаћи да би Заштитник грађана, Повереник и друге институције хоризонталне одговорности морали да буду институционално и оперативно независни.

Народна скупштина именује Заштитника грађана у поступку који је прописан Уставом, за који је потребна посебна већина. Заштитник грађана и његови заменици морају да испуњавају посебне услове у погледу квалификација. Недавно је покушано регулисање поступка разрешења Заштитника грађана Законом о Народној скупштини (2010), што је Заштитник грађана критиковао. Предложена правила су била покушај регулисања поступка који би требало да буде прописан Уставом. Такође треба истаћи да у време завршетка рада на овом извештају није било јасно да ли ће Заштитник грађана бити поново изабран или не. Због општих избора који су били у току, надлежни скупштински одбор није одржавао припремне састанке посвећене овом питању. Због тога постоји одређени степен несигурности у погледу правила игре, јер постојећи уставни оквир у Србији не садржи одредбе о попуњавању упражњених функција.

Основна улога Заштитника грађана је, у складу с називом функције, заштита грађана, а активности које обавља су усклађене с међународном праксом у овој области. Заштитник грађана интервенише углавном у случајевима када државна

¹ Остале институције су: судство, Агенција за борбу против корупција и Повереник за заштиту равноправности. Иако и они обављају изузетно важне функције, овај извештај се бави питањима која не спадају у њихову надлежност.

² Ове институције се обично називају независним регулаторним телима.

управа одбија да изађе у сусрет грађанима, што често утиче на више њихових људских права. Заштитник грађана такође надзире спровођење неколико инструмената за заштиту људских права у Србији. Заштитник грађана може да донесе конкретне и опште препоруке, које органи власти најчешће поштују. Осим тога, Заштитник грађана може да подноси предлоге закона Скупштини и морао би да буде консултован ако се одређени закон тиче његових надлежности или значајнијих области рада. Заштитник грађана може да захтева службене састанке са извршном влашћу, а извршна власт је Уставом овлашћена да поступи у складу с тим захтевима.

Заштитник грађана би требало да буде независан у погледу буџетских средстава. Заштитник грађана прави предлог свог буџета и доставља га Влади. Финансијска средства су често камен спотицања, како у погледу потребног износа, тако и у погледу правилног извршења одобрених средстава.

Заштитник грађана посебно активно ради на подизању свести о људским правима кроз медије и тесно сарађује с међународним организацијама и домаћим цивилним друштвом. На тај начин, судећи по расположивим доказима, Заштитник грађана као институција постаје познатији јавности у Србији и стиче легитимитет.

У погледу извештавања, Заштитник грађана сачињава годишњи извештај у којем описује највећи део својих активности, а такође може и да подноси посебне извештаје о спорним питањима. Ипак, Заштитник грађана не располаже довољним средствима за квалитетнију анализу и поступање по жалбама грађана. Заштитник грађана би требало да унапреди своју надзорну улогу и улогу давања препорука, у циљу подстицања сарадње с Народном скупштином и другим контролним институцијама. То би допринело квалитету доношења закона и креирања политике у Србији, али захтеве адекватна средства.

Државна ревизорска институција је такође један од важних актера у механизму одговорности у Србији. Она има важну улогу вршења ревизије јавних средстава и промовисања стандарда одговорности у читавом јавном сектору у Србији. Државна ревизорска институција је основана законом из 2005. године, а 2008. је извршила прву већу ревизију државног буџета. Ревизорска улога постаје све сложенија, јер се број институција које су субјекти ревизије повећава. Недавно су обезбеђена средства за додатно повећање броја преко потребних ревизора, али првих неколико година рада су биле изузетно тешке. Буџет ДРИ је сада припремљен и достављен Одбору за финансије на одобравање, након чега треба да га усвоји Влада.

Главни државни ревизор одговара директно Народној скупштини, преко Одбора за финансије. Однос са члановима одбора обе стране оцењују као изузетан, захваљујући регулаторној пракси која омогућава несметану комуникацију између ревизора и одбора.

5.2 Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности

Право на приступ информацијама као основно људско право је признато Уставом Републике Србије (члан 51), а обухваћено је и слободом мишљења и

изражавања коју гарантује члан 46. Србија је 2004. године донела Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја.³ Исте године основана је и Служба Повереника. Групе цивилног друштва сматрају српску регулативу једном од најнапреднијих у свету (RTI Index 2010). Према томе, регулатива у овој области у Србији не представља проблем, али, као што су запазили Повереник и други посматрачи (CPIDP 2005, 2007, 2010, EU 2010, UNDP2010), у њеном спровођењу је било знатних тешкоћа.

Заштита података је у Србији⁴ релативно нова тематика (закон је усвојен 2009. године), па се закони који постоје још увек не примењују у пуној мери.

Институционални статус

Повереник је Законом о слободном приступу информацијама од јавног значаја („Службени гласник РС” број 120/2004) основан као независна државна организација. Повереник нема надлежност над Народном скупштином, председником Републике Србије, Владом Републике Србије, Уставним судом и Републичким јавним тужиоцем.

Повереник је независан од извршне власти и других органа. Под независношћу се овде подразумева независност у обављању послова, као и располагање потребним средствима за обављање функција у складу са законом.

Независност је одлика службеника парламента у нордијској и вестимнстерској традицији, као и у актуелној континенталној традицији. Ипак, постоје разлике у институционалним решењима у зависности од традиције којој одређена земља припада. Тако се Савет за транспарентност (Чиле) и IFAI (Мексико) сматрају неком врстом параадминистративног трибунала, док се омбудсман у Шведској сматра службеником парламента.

Актуелно институционално решење у Србији је усаглашено с институционалном праксом у овој материји. У вези са статусом Повереника, потребно је додатно појашњење како би се потврдила његова независност. Ово питање је потребно расправити у оквиру будуће уставне реформе у Србији, иако је она мало вероватна у догледној будућности, а решење треба да одражава посебну природу Повереника. Уством Србије је већ призната посебна улога Заштитника грађана и јасно су дефинисани услови за обављање ове дужности.

Избор, именовање, услови и мандат

Повереника бира Народна скупштина на рок од седам година, с могућношћу реизбора. Актуелном поверенику, који је уједно и први носилац ове функције, тече други мандат. Општи предуслови за обављање дужности Повереника су да кандидат буде стручњак за људска права и да има 10 година радног искуства у струци и диплому правног факултета. Повереник не сме да буде члан ниједне политичке странке нити другог државног органа.

³ Службени гласник број 120/2004, 54/2007, 104/2009, 36/2010

⁴ Србија је раније имала пропис у овој области (усвојен још 1998. године), али је он био застарео и није се примењивао.

Квалификације потребне за обављање дужности Повереника и начин његовог избора су уопштено у складу с међународним стандардима. Па ипак, потребно је извршити пажљиву анализу поступка реизбора и наредног избора. Недостатак одговарајуће процедуре би могао да доведе до тога да ово место остане упражњено, што би могло да паралише активности службе. Овај ризик је стваран и са овим проблемом су се суочавале чак и институције које су начелно добро уређене, као што је Савет за транспарентност у Чилеу, иако је у случају Савета у питању институција с више чланова, што значи да су одређене функције ипак могле да се обављају.

Функције

Основне функције Повереника могу да се разврстају на следећи начин:

Извршење: ово је једна од главних улога Повереника. Он је институција којој грађани могу да достављају жалбе на одлуке управних органа и може да наложи омогућавање приступа информацијама од јавног значаја. Број примљених жалби је знатно повећан откад се јавност боље упознала с радом ове институције, као и откад је постала надлежна за питања заштите података. Повереник има овлашћење да изриче новчане казне органима јавне власти који не извршавају своје обавезе.

Праћење и оцењивање: Повереник је задужен за праћење и оцењивање спровођења закона. Он такође може да предлаже мере и законске прописе за побољшање постојећег законодавства.

Промовисање и едукација: Повереник је такође задужен за ширење информација и промовисање права на приступ информацијама и права на приватност.

Буџет и обављање послова

Буџет одобрава Народна скупштина, а Повереник обично доставља предлог буџета надлежном одбору како би добио адекватна средства. Повереник има дискреционо право одлучивања о запошљавању особља своје службе и о расподели буџета. Овај процес последњих година прате бројни проблеми, како формалне, тако и материјалне природе. Повереник је добио додатне надлежности у вези са заштитом приватности, али то није праћено одговарајућим повећањем финансијских средстава. С формалног становишта, проблем лежи у нејасном поступку апропријације и расподеле буџета Повереника. Постоји одређени ниво консултација између надлежних одбора и Повереника о буџетским питањима, али ту има простора за побољшања. Предложени буџет на крају одобрава Народна скупштина. Па ипак, буџет је део државних расхода, над којима крајњу контролу има извршна власт. То ствара проблеме у погледу извршења буџета (тј. исплате средстава).⁵

⁵ Повереник се суочава с неколико ургентних питања која се тичу буџета, о којима ће бити више речи у делу који се бави уоченим питањима. Ипак, илустрације ради, треба истаћи да се дешава рецимо да телефонски рачуни, које треба да плаћа Трезор, остану неплаћени, па телекомуникациона предузећа упућују позиве Поверенику ради наплате дуговања. Ниједна државна институција, а понајмање Повереник, не би смела да се нађе у таквој ситуацији.

Као и друге организације у јавном сектору у Србији, а све више и у другим земљама, Повереник има тешкоћа у запошљавању компетентног особља у области информационих технологија (CIPDP 2012) и у одржавању конкурентног нивоа зарада у поређењу с другим државним организацијама у Србији. Ово представља значајну претњу за независност Повереника и требало би да буде решено што је пре могуће.

Механизам извештавања

Главни механизам извештавања који Повереник има на располагању је годишњи извештај који подноси Народној скупштини преко Одбора за културу и информисање. Извештај садржи опис рада Повереника у претходној години, с детаљним описом случајева, одговорности и послова. Повереник такође даје препоруке за унапређење прописа о приватности и слободном приступу информацијама и указује на главне проблеме.

Интеракција између Одбора и Повереника је *ad hoc* природе. Разлог томе делом лежи у чињеници да ни Повереник ни Одбор немају довољно особља, као и да немају довољан капацитет за чешће контакте. Одбор је на крају усвојио претходни извештај и Повереник је присуствовао седници Одбора на којој је лично изложио преглед извештаја.

У складу с Пословником Народне скупштине (2010), у контексту општег поступка, по пријему извештаја одређене институције Одбор може да:

- усвоји извештај, када сматра да је државни орган поступао у складу са законом;
- обавезе владу и друге државне органе на предузимање одговарајућих мера;
- затражи допуну извештаја од државног органа који је поднео извештај;
- не прихвати извештај и покрене поступак за утврђивање одговорности функционера у тим институцијама.⁶

У случају да институција не поднесе извештај, чланом 239. су прописани поступци обавештавања Народне скупштине и покретања поступка ради утврђивања одговорности.

Пословник је 2011. године измењен и допуњен чланом 237а. Према расположивим информацијама⁷, он регулише поступак у којем одбор анализира извештај и препоручује Народној скупштини његово усвајање и могуће мере које је потребно предузети по савету институције.

⁶ Чланови 237. и 238. Пословника.

⁷ Верзија овог члана на српском језику налази се на адреси <http://www.parlament.gov.rs/narodna-skupstina/vazna-dokumenta/odluka-o-izmeni-i-dopuni-poslovnika/sluzbeni-glasnik-republike-srbije-1311.1466.html>. Приступљено 4. јуна 2012.

5.3 Главна уочена питања

у контексту овог истраживања и у светлу међународне праксе, утврђене су три области у којима би Србија могла да преиспита постојеће стање и евентуално унапреди улогу Повереника и његову сарадњу са Скупштином. У овом одељку извештаја сагледане су следеће области: правила игре, институционални капацитет и питања управљања.

Правила игре

Под правилима игре се у овом извештају подразумевају најважније основе односа између актера у институционалном окружењу. Правила игре су од суштинског значаја да би се разјаснило шта се очекује од организација и појединаца (North 1990, March and Olsen 1989). Са становишта уставне политике, правила игре су од изузетног значаја.

Постоје три питања којима је потребно посветити пажњу у Србији, као важним одредницама правила игре.

Независност Повереника

Као што је већ наведено у овом извештају, независност је особина свих органа надлежних за приступ информацијама, независно од институционалне традиције. Под независношћу се подразумева способност извршавања законом прописаних задатака коришћењем одговарајућих средстава и без икаквог мешања. Овај принцип је по свему судећи утврђен законом и праксом у Србији, али би у случају уставне реформе требало да добије формално утемељење. Ово питање је повезано с расправом која се у Србији води о природи Повереника као институције и о томе да ли га треба сматрати службеником парламента или другом врстом институције. Слична питања се често постављају у вези са Заштитником грађана и другим институцијама хоризонталне одговорности у Србији. Та расправа је занимљива са становишта уставне теорије, а као што је већ истакнуто, искуства других земаља, чак и оних с напредним демократским уређењем, се у овој области разликују. Па ипак, основ за расправу треба да буде принцип независности, који би морао да буде и природни исход сваке расправе на ову тему. Такође би било пожељно да Повереник добије овлашћења за предлагање законских прописа и обрађање Народној скупштини и другим државним органима, слична овлашћењима која сада има Заштитник грађана.

Овлашћења Повереника да изриче новчане казне органима су повећана, чиме му је омогућено да новчано казни институције због неизвршавања обавеза које имају на основу закона о транспарентности или о заштити приватности. Треба истаћи да се новчане казне плаћају из буџета организације, а не из зараде одговорног лица.

Буџетска независност

Једно од главних уочених питања је буџетска независност. Чак и ако је *de jure* независност прописана законом, *de facto* независност подразумева обављање активности и могућност да Повереник извршава сопствени буџет. У овој фази, постојећа регулатива не даје Поверенику довољну независност за располагање сопственим средствима. Због тога Повереник, независно од средстава која се издвоје у Скупштини, нема контролу над својим средствима. Ово није у складу с најбољом праксом на међународном нивоу. Осим тога, буџет који је тренутно на располагању Поверенику није довољан имајући у виду функције које ова служба треба да обавља. Хитно су потребна улагања, посебно у кадар и просторије за рад. Буџетска независност такође подразумева и побољшање постојеће финансијске администрације Повереника и потенцијално тешњу сарадњу са Државном ревизорском институцијом у вези са стандардима и процедурама за јавни сектор.

Избор, именовање, услови и мандат

Важно је утврдити временски оквир и прелазне мере за избор наредног Повереника. Поступак би по правилу морао да буде отворен, радне биографије би морале да буду доступне јавности и јавност би морала да има могућност утицања на овај поступак. Чињеница да мандат носиоца није везан за мандат законодавног тела је у Србији предност која може да спречи непримерену политизацију ове функције.

Механизми извештавања

Актуелно стање механизма извештавања такође одражава опште питање које се тиче правила игре и независности. Извештаји контролних институција у основи имају три главне функције:

- да опишу активности за које су те институције одговорне
- да представе стање ствари у области за коју су надлежне
- да изнесу препоруке за побољшања у области за коју су надлежне

Извештаји које је Повереник подносио током година испуњавају ове функције. Међународна пракса је да се након подношења извештаја организације сличне Поверенику одржава расправа о препорукама и о евентуалним радњама које је потребно предузети на основу извештаја. Због природе извештаја и поменутих питања, уобичајено је да препоруке усваја парламент и да се оне прослеђују извршној власти ради спровођења. У системима као што су нордијске парламентарне демократије, овај процес је сасвим уобичајен, што је директна последица чињенице да је омбудсман службеник парламента.

У Србији, постојећа правила игре пружају могућност да се извештај не прихвати или да се затражи његова допуна.⁸ Ово је потребно пажљиво

⁸ До сада је већ требало да Пословник буде измењен како би се избациле неке од ових одредаба, али

испитати, колико год добре биле намере креатора политике приликом израде овог прописа.

У вези с прихватањем и усвајањем извештаја од стране надлежног одбора, чини се да су правила у складу с принципом независности. Скупштина може да прихвати извештај и усвоји препоруку. Будући да већина питања којима се Повереник бави подстиче консензус међу парламентарцима, ово би требало да буде природан исход, као што је уопштено случај и у другим правним системима.

Па ипак, могућност мењања извештаја је нешто што противречи принципу независности. Претпоставља се да Повереник своје активности, укључујући и механизме извештавања, обавља савесно. Неке информације садржане у извештају не морају да буду и свакако нису по вољи одређеним припадницима власти или опозиције. То је део сваког демократског процеса и у извесној мери је здраво. Али концепт мењања извештаја није ускладив с принципом независности. Скупштина може да захтева од Повереника да додатно испита одређена питања, али мењање извештаја је сасвим други концепт.

Мењање подразумева да Повереник или други орган зна да постоји несагласност и да би требало да исправи извештај, што није прихватљиво. Повереник и слична тела обављају своје послове на начин који сматрају примереним, у складу са законом. Они су у томе независни и Скупштина не може да их усмерава или да им налаже да преиспитају своје активности. Најочигледнији пример за то је свакако поступање по жалбама у вези с којима парламент ни у једном правном систему не може да наложи поверенику или сличној институцији да преиспита или измени своју одлуку.

Такође, извештај сачињава Повереник и на ту активност не може да утиче ни Скупштина ни било који други орган.

Институционални капацитет

У погледу институционалног капацитета, општа оцена Службе Повереника и рада ове институције је да, имајући у виду крајње ограничена средства која су на располагању, свој посао обавља изузетно добро. Најважније питање са становишта институционалног капацитета је недостатак адекватног простора за рад који би Поверенику омогућио да повећа расположиви простор и пружа бољу услугу.

Што се тиче односа са Скупштином, Повереник би могао да развије сектор за истраживање који би могао да:

- се бави израдом специјализованог материјала о слободном приступу информацијама и заштити података;
- пружа информације Поверенику и другим актерима о релевантним питањима у оквиру надлежности Повереника;
- помаже Поверенику у анализи предлога закона и другог законодавства

према информацијама на интернет сајту оне су и даље на снази.

како би могао да пружа савете Скупштини и другим релевантним актерима у вези с њима;

- развије више показатеља учинка везаних за кључне области у слободном приступу информацијама и заштити података;
- прати спровођење препорука Повереника.

Извештаји које подноси Повереник су права ризница информација и неке од ових функција запослени у његовој служби већ обављају, али их је потребно унапредити. Тиме би се развој политике у овој области усмерио ка приступу заснованом на доказима, у којем би расправе о информацијама од јавног значаја добиле рационалнији и конструктивнији оквир.

Такође је важно да се Поверенику обезбеди већа подршка у областима информационих и комуникационих технологија и управљања финансијама.

Са становишта институционалног капацитета, такође је важно узети у обзир тренутно стање у којем се налазе одбори Народне скупштине. Одбори имају суштинску улогу у свакодневним пословима Народне скупштине и у њима се обавља највећи део рада на изради и оцењивању закона. Изнето је више приговора на рачун квалитета закона у Србији, што се најчешће приписује политици и недовољној стручности (ЕУ 2010). То је донекле тачно, али је потребно преиспитати актуелни састав ових одбора и утврдити на које начине би могли ефикасније да сарађују с другим организацијама као што су Повереник, Заштитник грађана, Државна ревизорска институција и цивилно друштво. Чини се да кадар који тренутно чини ове одборе није адекватан за све функције које мора да обавља, укључујући и комуникацију с више интересних група.

Управљање односом

Однос између Скупштине и Повереника обично иде преко надлежног одбора, а повремено и преко других одбора. Тренутно је тај однос *ad hoc* природе и обухвата неколико димензија. Недавно је Одбор за културу и информисање расправљао о извештају Повереника и прихватио препоруке, што је веома добар знак правца у којем се овај однос сада развија.

Са становишта међународне праксе о којој је већ било речи у овом извештају, чини се да недостају простори у којима би Скупштина и Повереник могли на трајнијој основи да имају контакт и да координирају заједничке пројекте. Низ сусрета које је у последње две године организовало неколико међународних организација у извесној мери представља корак ка остварењу овог циља. Такође, чини се да не постоји „петља повратних информација“ између Повереника и Народне скупштине. Уколико то средства дозволе, постоји неколико активности чије увођење би обезбедило постојање одговарајућег механизма повратних информација у току године пре подношења званичног извештаја.

Улога других актера, као што су цивилно друштво и друге контролне институције, може да буде од користи за унапређење опште ситуације у погледу хоризонталне одговорности у Србији, а посебно за унапређење слободног

приступа информацијама и заштите података.

6. Препоруке

6.1 Правила игре

У погледу правила игре, односно основних одлука институционалног режима, модел који постоји у Србији је релативно доследан с међународним искуством. Ипак, независност Повереника је потребно ојачати. На дугорочном плану, уставна реформа треба да обезбеди Поверенику већу аутономију и потребна овлашћења, с општим статусом сличним статусу Заштитника грађана. Београдски центар за људска права и Скупштина су одредили јасан референтни оквир за усмеравање односа између Повереника и Скупштине у неколико области и он треба да служи као референтни документ.

У погледу извршних овлашћења, Повереник у овој фази може да изриче новчане казне државним органима. То је значајно овлашћење које сличне институције других земаља већ имају (нпр. Чиле). Друге институције, као што је шведски омбудсман, имају на располагању могућност кривичног гоњења државних функционера ако сматрају да су починили озбиљну повреду дужности. Метод извршења је потребно унапредити како би они који су одговорни за неизвршавање законских обавеза били кажњени. Ово овлашћење се ретко користи, али сама чињеница да постоји има одвраћајући ефекат.

Због непостојања централног органа надлежног за државну управу¹, чини се да је подношење пријава против носилаца јавних функција који не извршавају своје дужности спорно питање, јер не постоји институција која би изричито била надлежна за то. Повереник не би требало да буде орган гоњења, али новчане казне које он изриче би могле да се наплаћују из зараде државних службеника, а не из буџета организација. То би вероватно служило као већи подстицај за поштовање правила. Средства наплаћена на име новчаних казни би могла да се искористе за оснивање фонда за едукацију и промоцију активности које обавља Повереник.

У погледу буџетске независности постоји јасна потреба да се утврди поступак који омогућава Поверенику да обавља своје послове. Међународно искуство везано за ову тему показује да је потребно узети у обзир три главна чиниоца:

- Повереник треба да припрема стратешки план за одређени период, с описом резултата, активности и средстава потребних за обављање његове функције.
- Надлежни скупштински одбор треба да расправља о том плану и да, у договору с Повереником и надлежним финансијским органима, одобри предложени буџет. Резултат тога би могло да буде одобравање у контексту

¹ Према расположивим информацијама, Србија има Министарство за државну управу, али нема посебну Канцеларију за државне службенике. Неке функције су сличне функцијама ове канцеларије, али овде није у питању иста врста институције. Агенција за борбу против корупције обавља одређене функције везане за интегритет, али се свеједно разликује од традиционалног приступа у области државне управе.

државног буџета.

- Повереник треба да има пуну аутономију у извршавању свог буџета.
- Повереник на крају треба да извештава Скупштину о располагању јавним средствима.

Постојећи систем не омогућава одвијање овог процеса на описани начин. Повереник би, као и друге сличне институције широм света, морао да располаже сопственом имовином², чиме би се обезбедило благовремено решавање питања као што је обезбеђивање простора за рад, вршење плаћања и запошљавање. Потребно је увести одговарајућа административна решења да би се то омогућило у складу са законима Србије. Ова препорука се односи и на друге независне институције у Србији.

У погледу извештавања, истичемо да постојећа правила игре дају могућност измене извештаја. То је јединствена пракса у међународним оквирима и свакако се не уклапа у принцип независности, па ју је стога потребно преиспитати. Скупштина треба да буде упозната с актуелним дешавањима у областима заштите података и слободног приступа информацијама и она може да се не слаже с Повереником. На основу сагледаног искуства, то је мало вероватно и углавном се односи само на одређене препоруке/питања. Али Скупштина не може да захтева од Повереника да измени извештај који је поднео у доброј вери и савесно, што произилази из анализираних правила.

Повереник обично доставља извештај Одбору. Ради постизања слободнијег и отворенијег дијалога, расправа о извештају би требало да буде јавна, чиме би седница надлежног одбора постала јавна расправа на којој Одбор, чланови цивилног друштва и друга заинтересована лица могу да изнесу своја мишљења и да допринесу дискусији о конкретној теми.

Поступак извештавања је регулисан Пословником, који прописује да се извештај Повереника прослеђује Народној скупштини. То је до сада и чињено. Остаје међутим питање да ли постоји довољна расправа и да ли се предузимају радње на основу извештаја који достави Повереник.

У вези са саветодавном улогом, треба тежити већем ангажовању Повереника, посебно у вези с питањима која могу да утичу на његове функције, тј. питањима која се тичу приступа информацијама и приватности података. Ово је већ предвиђено постојећим правилима и било би пожељно да Повереник може да доставља своје предлоге законских и подзаконских аката.

6.2 Народна скупштина и институционални капацитет Повереника

Правила игре су углавном нормативне изјаве. Нормативне изјаве су корисне у усмеравању рада, али ако не постоји институционални капацитет, оне лако могу за резултат да имају у најбољем случају фрустрираност, а у најгорем цинизам.

² Под имовином се подразумевају средства и обавезе којима Повереник може слободно да располаже.

Служба Повереника постоји већ 7 година. Успех који је постигла у тако кратком року је заиста изузетан. Па ипак, недостатак одговарајућег буџета, запослених и, што је најважније, простора за рад спречава Повереника у обављању његових послова. Ова ситуација је донекле слична ситуацији у којој се налазе и други контролни органи у Србији.

Ако би постојали одговарајући механизми финансирања, Повереник би могао да формира сектор за истраживање³, чија основна функција би била сагледавање примера најбоље праксе, пружање савета Поверенику у вези с актуелним законодавним иницијативама и израда посебних извештаја о темама које Повереник сматра примеренима. Повереник би на основу тих чињеничних информација могао да сачини заједнички план рада с различитим интересним групама и да доставља Скупштини информације везане за будућу регулативу и актуелне активности надзора. Овај сектор би такође могао да сарађује с другим институцијама хоризонталне одговорности у заједничким питањима која се тичу истраживања. Такође би било пожељно да Повереник добије већу подршку у смислу техничких служби и служби за спољне односе.

Повереник би такође могао да формира саветодавни одбор. Неки органи у свету формирају таква тела као форум за редовно расправљање о отвореним питањима. Савет би могао да служи као простор за размену информација и савета. Чланови савета су обично представници својих контролних институција, представници парламента и представници цивилног друштва. Савет би могао да функционише као форум за дискусију у којем интересне групе размењују гледишта и планирају заједничке активности.

У последњих 5 година, Народна скупштина све више посвећује пажњу унапређењу законодавног процеса. То треба да се настави и важно је да Народна скупштина настави да се труди да доставља благовремене и тачније информације о законодавном процесу, као и да створи већи простор за консултације са цивилним друштвом о одређеном броју закона (OSCE 2011).

Такође треба истаћи да је постојећи оквир за сарадњу с Повереником и другим контролним институцијама углавном *ad hoc* природе. То је последица чињенице да надлежни одбор не може да држи корак с нивоом активности Скупштине. Одборима су потребна већа средства која ће им омогућити сарадњу с више организација цивилног друштва, као и с Повереником. Када би располагао тим средствима, одбор би могао да обавља активности као што су посебне расправе, да припрема чињеничне информације и да помаже посланицима у раду у оквиру одбора независно од тога којој политичкој странци припадају.

Још једно важно питање је да би посланицима морало да буде јасније предочено коју врсту односа могу да имају с Повереником и на који начин могу да остварују сарадњу у оквиру надзорне улоге Скупштине. Организовано је неколико програма који су посланицима српског парламента омогућили одлазак у студијске посете земљама с консолидованијом демократијом. То је у извесној мери допринело разумевању логике на основу које функционишу институције

³ Сличне институције имају овај сектор или одсек, који се назива Сектором за истраживање, студије, праћење и оцењивање. Повереник тренутно обавља ове функције и има мали тим, али због недостатка особља тај тим не може у потпуности да се посвети овом задатку.

као што су Повереник и Заштитник грађана. Па ипак, због честих промена посланика у Скупштини Србије и због фрагментираног политичког система земље, ово је врло сложен посао. Фондација Вестминстер и ОЕБС су, између осталих, сарађивали на више пројеката које треба подстицати и промовисати у вези с овом темом.

6.3 Управљање и развој односа

Колико год да су битни, правила и средства су само део односа између Скупштине и Повереника. Најважније је да активности развијене у оквиру сарадње омогућавају обема институцијама да обављају своју надзорну улогу. Неке од наведених активности су у извесној мери већ развијене и потребно је наставити рад на њиховом унапређењу.

- Јавне расправе: у сарадњи са цивилним друштвом и другим организацијама, одбори би могли да организују јавне расправе за решавање најургентнијих питања. Јавне расправе такође омогућавају укључивање и других интересних група и доприносе законодавном и надзорном процесу.
- Редовно учествовање у раду Одбора: иако не постоји „златни стандард“ за учешће Повереника у раду Одбора, чињеница је да би ова активност требало да буде чешћа. Пажња би том приликом требало да буде усмерена на расправу о конкретним темама које могу да буду од користи и Скупштини и Поверенику.
- Израда заједничког оквирног плана рада с другим контролним институцијама и одборима који би обухватио главне изазове везане за заштиту података и информације од јавног значаја у Србији кроз заједничке активности.
- Повереник и други контролни органи, заједно с другим релевантним интересним групама, би морали да едукују посланике о њиховој улози. Обука и друге иницијативе треба да се баве начином на који посланици могу да искористе надзорну улогу за предлагање боље регулативе или да другачије приступе сопственим пословима надзора.
- За функционере Србије се већ организују студијске посете, али посланици и одговарајуће контролне институције би могли да осмисле боље концепиране, заједничке студијске посете. Тиме би се обезбедило време и средства за сагледавање заједничких питања за Скупштину и контролне институције у другим контекстима.
- Заједнички форум за интересне групе: формирање заједничког форума у којем би се расправљало о свакодневним темама и пратило спровођење препорука Повереника и других институција би могло да побољша односе међу интересним групама.

7. Поговор: хоризонтална одговорност и демократија у Србији

Овај извештај се бавио кључним и суштинским односом у власти Србије: односом између Повереника и Скупштине. Ипак, целокупна ситуација је вероватно сложенија. Србија сада одлучно развија институције које ће унапредити квалитет живота њених грађана. Вертикална одговорност, остваривање права гласа грађана, свакако је изузетан корак напред. Али како је ово већ постало нешто што се само по себи подразумева, јављају се нова питања, јер се демократија непрекидно развија.

Хоризонтална одговорност – политичко уверење да је носиоце јавних функција потребно контролисати и ограничавати – понекад може да делује контраинтуитивно. Носиоци функција обично наводе да их обавеза полагања рачуна у одређеној мери спречава у ефикасном обављању својих дужности. Али, као што је показао О'Донел (O'Donnell, 1997), ова идеја у различитим верзијама постоји још од времена старих Грка и Римљана. Либерали истичу потребу да се ограничи утицај државе, републиканци инсистирају на значају дужности и грађанства, док демократе истичу важност начина доношења одлука и значај легитимности. Управо због ових разлика је хоризонтална одговорност тако привлачан концепт који је тако тешко спровести у дело. Разлика између формалних и неформалних институција, која у одређеним аспектима доминира у државној управи Србије, потенцијално представља један од кључних изазова које је потребно превазићи, а за то је изузетно важно да постоји мрежа институција хоризонталне одговорности с јасним и снажним надлежностима, која ће подстицати владавину права.

Приступ информацијама од јавног значаја је и даље од суштинског значаја и као основно људско право у оквиру слободе изражавања и као средство подстицања добре управе и повећања одговорности. Што је више информација доступно, то грађани имају већу могућност да остварују различите видове контроле над државом, а парламент може боље да обавља своју надзорну улогу. Информације су дакле предуслов за подстицање одговорности, борбу против евентуалне корупције и унапређење добре и боље управе. То најбоље осликава чувена изрека која се приписује Томасу Џеферсону, једном од аутора Устава САД: „информација је валута демократије”. Србија данас има изузетно активно цивилно друштво, које је потребно унапредити како би се даље подстакла демократија коју је ова земља тешком муком стекла; али демократија није само у гласању, већ и у поштовању владавине права. У том смислу, новим (а и старим) демократским друштвима су потребни независни органи власти који прикупљају и јавно објављују податке о показатељима учинка власти, који су од значаја не само за креаторе одлука, већ и за читаво друштво. На тај начин се такође побољшава и вертикална одговорност, јер гласачи добијају више информација на основу којих могу да донесу одлуку. Органи хоризонталне одговорности и њихови челници имају пресудан значај у овој дебати.

По речима О'Донела:

„Значај појединаца, посебно политичких и других институционалних челника. Чак и у земљама с масовном корупцијом и непоштовањем права, добар пример појединаца на високом положају који намерно и јавно поступају у складу с либералним и републиканским уверењима може да буде драгоцен у формирању јавног мњења. Такво вођство може да подстакне друге појединце или органе на стратешким положајима да ризикују и заузму сличан став.”

Рад Повереника, Заштитника грађана и других челника у Србији одликује се изузетном храброшћу у обављању функција које су од пресудног значаја за демократију у Србији. Због тога је време да се правила игре побољшају како би им се омогућило да обављају своје послове и да допринесу унапређењу људских права и развоју земље.

8. Библиографија

- Access Info and Centre for Law and Democracy (2010). Right to Information Index Worldwide, доступно на адреси: <http://www.rti-rating.org/>
- Ackerman and Sandoval-Ballesteros (2006). "The Global Explosion of Freedom of Information Laws", *Administrative Law Review*, Vol. 58(1), Winter
- Article 19 *Model Access to Information Law*, доступно на адреси: <http://www.article19.org>
- Australian Ombudsman (2010). *Annual Report*, Australian Ombudsman
- Banisar D. (2006). Freedom of Expression around the World, Privacy International, доступно на адреси http://www.freedominfo.org/documents/global_survey2006.pdf, приступљено 6. јуна 2012.
- Boston J, Martin J, Pallot J, and Walsh P. (1996). *Public Management: The New Zealand Model*, New York: Oxford University Press
- Birkinshaw P. (2010). *Freedom of Information The Law, the Practice and the Ideal*, Cambridge University Press
- Birkinshaw P. and Varney (2011). *Government and Information: The Law, relating to access, disclosure and their regulation*, Bloomsbury Publishers
- Buchanan R. (2008). "Officers of Parliament in Australia and New Zealand building a working model", објављено у: Gay O. and Winetrobe B. (eds.) *Parliament's Watchdogs at the Crossroads*, London Constitution Unit, UCL
- Calcutt Report (1990). *Report of the Committee on Privacy and Related Matters* Cm. 1102, HMSO
- Carey J. (2009). "Legislative Organization", објављено у: Rockman, B., Binder, S and Rhodes, R. *The Oxford Handbook of Political Institutions*. Chapter 22, Oxford: Oxford University Press
- Чамерник, Б. (2010). *Парламент – један од начина контроле рада извршне власти, УНДП 2010 Народна скупштина Републике Србије и независни органи/тела, УНДП, Београд.*
- Committee on Official Information (1980). *Towards Open Government*, New Zealand Parliament
- Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности (2011). *Годипшњи извештај Скупштини*, Београд
- Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности (2008). *Годипшњи извештај Скупштини*
- Darbishire H. (2010) *Proactive Transparency the future of the right to information?*, World Bank,
- Washington DC Dicey, A. (1908). *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*,

- London European Union (2010). *Progress Report*, Brussels European Union (2011). *Analytic Report*, Brussels
- Gay, O. and Winetrobe, B. (2003). *Officers of Parliament: Transforming the Role*, London Constitution Unit, University College London
- Gay O. and Winetrobe B. (eds.) (2008). *Parliament's Watchdogs at the Crossroads*, London Constitution Unit, UCL
- Gregory R. and Giddings P. (eds.) (2000). *Righting Wrongs: The Ombudsman in Six Continents*, Brussels: IOS Press
- Grindle, M. S. (2010). "Good Enough Governance Revisited" *Development Policy Review*, 29:199– 221
- Griffith, G. (2005). *Parliament and Accountability: The role of oversight bodies*, New South Wales Research Library, Australia.
- Gay, O. and Winetrobe, B. (2003). *Officers of Parliament: Transforming the Role*, London
- Hansard Parliamentary Records (2011). *Christopher Graham oral evidence session 13th* September, 2011, доступно на адреси:
[http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201012/cmselect/cmjust/ uc1473-i/uc147301.htm](http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201012/cmselect/cmjust/uc1473-i/uc147301.htm)
- Hurtubise-Loranger, E. and Robertson, J. (2012). *Appointment of Officers of Parliament*, Ottawa: Library of Parliament, Legal and Legislative Affairs Division, Parliamentary Information and Research Service.
- Hurtubise-Loranger, E. (2008). "Federal Accountability and Beyond", објављено у: Gay O. and Winetrobe B. (eds.) *Parliament's Watchdogs at the Crossroads*, London Constitution Unit, UCL
- Interamerican Court of Human Rights (2006). *Case: Claude Reyes and others v. Chile*, доступно на адреси: <http://www.corteidh.or.cr/casos.cfm?idCaso=245>, приступљено 6. јуна 2012.
- Information Commissioner (2011). *Framework Agreement*, доступно на адреси http://www.ico.gov.uk/about_us/how_we_work/relationship_with_moj.aspx, приступљено 6. јуна 2012.
- Jenning, P. (1944). *The Law and the Constitution*, London: University of London Press
- Jägerskiöld, S. (1961). The Swedish Ombudsman, *University of Pennsylvania Law Review*, Vol. 109(8):1077–1099
- Kelso, A. (2009). "Parliament", објављено у: Gamble, A., Hay, C., Flinders, M. and Kenny, M. (eds.) *The Oxford Handbook of British Politics*, Oxford: Oxford University Press
- Lijphart, A. (1999). *Patterns of Democracy*, London: Yale University Press
- Лилић, С. (2010). „Парламент, независни државни органи и тела и борба против корупције у Србији”, објављено у: *Народна скупштина Републике Србије и независни органи/тела*, Београд: УНДП

- March, J. and Olsen, J. (1989). *Rediscovering Institutions*, New York: The Free Press
- Michener, G. (2010). *Surrendering Secrecy explaining the emergence of strong freedom of information laws in Latin America* <http://gregmichener.com/Dissertation.html>
- Michael, J. (1994). *Privacy and Human Rights: an international comparative study*, Paris: UNESCO
- Mendel, T. (2008). *Freedom of Information: A comparative legal Survey*, доступно на адреси http://portal.unesco.org/ci/en/ev.php-URL_ID=28958&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html, приступљено 6. јуна 2012.
- Mendel, T. (2009). *The Right to Information in Latin America: A comparative legal survey* UNESCO, доступно на адреси http://portal.unesco.org/ci/en/ev.php-URL_ID=28958&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html, приступљено 6. јуна 2012.
- Mendel, T. (2003). *Freedom of Information: A Comparative Legal Survey*, UNESCO. Paris, Francia., доступно на адреси http://portal.unesco.org/ci/en/ev.php-URL_ID=26159&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html, приступљено 6. јуна 2012.
- Modeen, T. (2000). "The Swedish and Finish Parliamentary Ombudsmen", објављено у: Gregory R. and Giddings P. (eds.) *Righting Wrongs: The Ombudsman in Six Continents* IOS Press
- Миленковић, Д. (2010). „Омбудсман у Србији”, *Народна скупштина Републике Србије и независни органи/тела* Београд: УНДП
- Narud, H. and Stroon, K. (2011) *Norwegian Democracy from Honsvaldian Parliament to Back to Madisonians Roots*, објављено у: Bergman and Stroon, K. (eds.) *The Madisonian Turn, Political Parties and Parliamentary democracy in Nordic Europe, New Comparative Politics* Michigan
- Neuman, L (2009). *Enforcement Models Tools, Contents and Context*, Washington DC: WBI New Zealand Ombudsman (2010) Annual Report, Wellington
- North, D. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge: Cambridge University Press
- OECD (2011). "The Evolving Privacy Landscape: 30 Years After the OECD Privacy Guidelines", *OECD Digital Economy Papers*, No. 176, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/5kgf09z90c31-en>
- OECD (2012). *Evaluating Laws and Regulations: The Case of the Chilean Chamber of Deputies*
- Орловић (2010). „Парламент и независна тела”, УНДП, 2010, објављено у: *Народна скупштина Републике Србије и независни органи/тела*, Београд: УНДП
- OSCE (2011). *Law drafting and Legislative Process in Serbia: an Assessment*
- OSCE (2012). *International Election Observation-Serbia*, доступно на адреси <http://www.osce.org>,

- приступљено 6. јуна 2012.
- O'Donnell, G. (1998). "Horizontal Accountability in New Democracies", *Journal of Democracy*, 9:112–126
- Olavarria M. (2011). *La institucionalizacion y gestion del Consejo para la Transparencia, BID*,, доступно на адреси http://www.consejotransparencia.cl/consejo/site/artic/20120316/asocfile/20120316-092733/isbn978_956_9137_00_6.pdf, приступљено 6. јуна 2012.
- Painter, M. and Peters, G. (2010). *Tradition and PublicAdministration*, London: Palgrave McMillan
- PASC (2007). *Public Administration Select Committee, Ethics and Standards: The Regulation of Conduct in Public Life*, Fourth Report 2006–07, HC 121
- Peschard-Sverdrup, A. and Rioff, S. (2006). *Mexican Governance, from a single party rule to a divided government*, Washington, DC: CSIC
- Public Administration Select Committee (2010). "Parliament and the Ombudsman Further Report", London: House of Commons
- Rowat, D. (1973). *The Ombudsman Plan*, Ottawa: The Carleton Library Rose,
- R. (1991). "What is Lesson-Drawing?" *Journal of Public Policy*, 11:3–30
- Seip, M. (2010). "The oversight role of the Storting" in" *UNDP NationalAssembly of the Republic of Serbia and Independent bodies*, Београд: УНДП
- Sigma (2011). *Sigma Assessment Serbia*, Paris: OECD–EU
- Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података Словеније (2010). *Годишњи извештај*
- Transparency International (2010). *Corruption Perception Index Berlin*
- Tromp, S. (2008). *FOI Chart Worldwide*, доступно на адреси <http://www3.telus.net/index100/foi> приступљено 6. јуна 2012.
- Vleugels, R. (2010). *Fringe FOI Table*, доступно на адреси <http://www.freedominfo.org/2010/09/80-countries-have-foi-laws-tally-by-vleugels-shows/> приступљено 6. јуна 2012.
- УНДП (2010). *Народна скупштина Републике Србије и независни органи/тела*, Београд: УНДП
- Winetrobe, R. (2004). "Scottish devolution: aspirations and reality in multi-layer governance", објављено у: J. Jowell and D. Oliver, *The Changing Constitution*, 5th ed.
- World Bank (2010). *World Bank Governance Indicators*, доступно на адреси <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp>