



**CRTINE PREPORUKE
ZA UNAPREĐENJE RADA
NEZAVISNIH INSTITUCIJA**

CRTA:

CRTINE PREPORUKE ZA UNAPREĐENJE RADA NEZAVISNIH INSTITUCIJA

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

Sadržaj

Roadmap Crtnih preporuka za unapređenje rada nezavisnih institucija	5
Preporuke za unapređenje rada nezavisnih institucija	6
Preporuke za efikasniji nadzor Narodne skupštine	8
Preporuke za obezbeđivanje odgovornosti drugih organa vlasti	13

ROADMAP CRTINIH PREPORUKA ZA UNAPREĐENJE RADA NEZAVISNIH INSTITUCIJA¹

Preporuke za unapređenje stanja u oblastima kojima se bave Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, Poverenik za zaštitu ravnopravnosti, Zaštitnik građana i Agencija za sprečavanje korupcije, su rezultat višegodišnjeg praćenja rada nezavisnih institucija i iscrpnih analiza. Crtine analize su težile sveobuhvatnosti i bile su posvećene kako kvalitetu izveštaja navedenih nezavisnih institucija i njihovih preporuka, tako i postupanju Narodne skupštine po prispelim izveštajima. Stoga i predstavljene preporuke obuhvataju nekoliko različitih aspekata funkcionisanja nezavisnih institucija, sa zajedničkim ciljem unapređenja stanja u oblasti ljudskih prava i borbe protiv korupcije.

Kako bi se popravila šira slika, potrebno je da se jednaki naponi usmere na poboljšanje prakse nezavisnih institucija, unapređenje skupštinskih procedura koje treba da obezbede izvršavanje preporuka nezavisnih organa i postupanja drugih organa po tim preporukama. Iz tog razloga su preporuke Crte, koje slede, usmerene specifično ka svakom od ovih aktera: nezavisnim institucijama, Narodnoj skupštini i drugim organima vlasti.

Preporuke za unapređenje rada nezavisnih institucija

Kada se uporede slučajevi povreda ljudskih prava koji su bili predstavljeni u medijima i navodi iz izveštaja nezavisnih institucija, evidentno je da postoji još prostora da nezavisne institucije reaguju efikasnije i da u punoj meri koriste svoja ovlašćenja. Takođe, osim prezentovanja rezultata rada kroz godišnje izveštaje, moguće je povećati vidljivost ovih institucija i u medijima. Građani, u velikoj meri, nisu upoznati sa aktivnostima nezavisnih institucija, njihovim ovlašćenjima, niti postojećim mogućnostima da zaštite svoja prava. Navedene preporuke u potpunosti su usmerene na unapređenje postojeće prakse nezavisnih institucija i pružaju mogućnost tim institucijama da, ukoliko ih prihvate, reaguju efikasnije, pravovremeno i kompetentno, kao i da maksimalno koriste zakonom data ovlašćenja.

Preporuka #1 Češće korišćenje ovlašćenja za postupanje po službenoj dužnosti i u punom obimu

Osim prijava građana koje svakako treba da budu osnov za delovanje nezavisnih institucija, potrebno je da i same institucije reaguju u većoj meri po službenoj dužnosti na slučajeve koje uoče na terenu ili iz medija. Stiče se utisak slabe reakcije nezavisnih institucija kada su u pitanju pojedine sporne situacije, poput policijske brutalnosti na protestima protiv uvođenja policijskog časa ili uvredljivih komentara na društvenim mrežama pojedinim istaknutim pojedincima. Kako bi se otklonile nedoumice i eventualno arbitrarno procenjivanje da li je potrebno reagovati ili ne potrebno je:

1a Doneti pravilnik ili drugi podzakonski akt koji reguliše interne procedure institucije i u okviru njega naročito postupanje po službenoj dužnosti, kao i vršenje kontrolnih ovlašćenja tj. kontrolne posete

Donošenjem ovakvog podzakonskog akta institucija se samoinicijativno obavezuje na postupanje u određenim, unapred definisanim situacijama i na određeni način. Postojanje procedura olakšalo bi koordinaciju između različitih odeljenja unutar institucije i unapredilo efikasnost postupanja. Donošenje ovakvog akta bio bi dodatni mehanizam kojim bi se sprečilo propuštanje delovanja institucije povodom na društveno značajne teme. Dodatna proaktivnost institucije u cilju sprečavanja da do narušavanja prava uopšte u praksi i dođe bi bile kontrolne posete, kod institucija koje raspolažu tim mehanizmom (Zaštitnik građana i Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti u delu koji se tiče zaštite podataka o ličnosti).

1b Doneti planove redovne kontrole na godišnjem nivou

Osim kontrolnih poseta po potrebi, trebalo bi regulisati preventivne kontrolne posete godišnjim planom, koji bi se sačinjavao i bio usvajan na kraju svake kalendarske godine. Plan bi, na osnovu procene kapaciteta institucije obuhvatao određeni broj subjekata i iz razloga nepredvidivosti bio označen kao poverljiv, poput rešenja godišnjeg programa revizije iz Zakona o Državnoj revizorskoj instituciji član 35, dok bi se sa započetim procesom kontrole subjekti objavljivali na sajtu

Institucija obavlja reviziju na osnovu godišnjeg programa revizije, koji je dužna da usvoji pre kraja godine za narednu kalendarsku godinu.

U okviru koji postavlja zakon, Institucija samostalno odlučuje o subjektima revizije, predmetu, obimu i vrsti revizije, vremenu početka i trajanja revizije, ako ovim zakonom nije drukčije određeno.

¹ Autori navedenih preporuka su eksperti koji se bave radom parlamenta i nezavisnih institucija.

Preporuka #2 Utvrditi neposrednu kontrolu i terenski rad kao prioritetan i dominantan način rada;

U obimu koji je moguć i sa kapacitetima koji su im na raspolaganju, nezavisne institucije treba da ustanove terenski rad i neposrednu kontrolu kao svoj prioritetni i najučestaliji način rada. Usmeravanje na proaktivnije postupanje bi imalo preventivno dejstvo, odnosno efekat sprečavanje nepravilnosti, umesto dosadašnje rešavanje posledica nakon što je šteta već načinjena. U skladu sa tom tvrdnjom je i nedavna promena imena „Agencije za borbu protiv korupcije“ u „Agencija za sprečavanje korupcije“.

2a Doneti pravilnik ili drugi podzakonski akt koji reguliše interne procedure institucije

Kako nezavisne institucije zakonski već raspolazu ovim mehanizmom, potrebno je internim aktima detaljnije urediti njihovo postupanje.

Preporuka #3 Povećati prisustvo u javnosti i medijima, naročito povodom predstavljanja konkretnih završenih ili slučajeva u toku, kao i postignutih rezultata

Građani Srbije nedovoljno poznaju rad nezavisnih institucija i svrhu njihovog postojanja², takođe nisu upoznati ni sa mogućnostima zaštite prava koje im te institucije pružaju. Predstavnicima nezavisnih institucija su veoma retko prisutni u medijima a još ređe komuniciraju sa javnošću rezultate postupanja u konkretnim slučajevima koji su od velikog društvenog interesa. Preporuka je da se unutar institucija više pažnje posveti njihovoj promociji u medijima, od čega bi konačnu korist imali građani.

3a Doneti strategiju za odnose sa javnošću, sa posebnom obavezom edukacije građana o ulozima i nadležnostima nezavisnih institucija. Prethodno sprovesti obuku zaposlenih za strateško planiranje.

Potrebno je izraditi sveobuhvatnu strategiju za odnose sa javnošću sa posebnim osvrtom na edukaciju građana. Ovom strategijom potrebno je definisati i sveobuhvatnu saradnju sa medijima, kao i po potrebi bliže upoznavanje medija sa nadležnostima institucije i ovlašćenjima. Ukoliko ne postoje kapaciteti unutar institucije da se sačini kvalitetan dokument, moguće je za te potrebe angažovati spoljne saradnike. Strategija treba da sadrži kratkoročne i dugoročne ciljeve koji bi definisali pravac komunikacije sa građanima i medijima. Nakon što se dokument usvoji i objavi na veb sajtu institucije, potrebno je obezbediti i njegovu adekvatnu primenu.

3b Uspostaviti stalni kanal komunikacije sa medijima i informisati medije i javnost o njegovom postojanju.

Nezavisne institucije treba da odrede jasan kanal komunikacije sa medijima koji će biti nedvosmisleno predstavljen medijima i koji će biti funkcionalan. Depersonalizovani i nefunkcionalni mejlovi kancelarija za saradnju sa medijima, prijemnog odeljenja i sl. nisu efikasno rešenje. Medijima u svakom trenutku treba da budu dostupne informacije ili adekvatni sagovornici na zahtev telefonom ili mejlom.

3c Jačati kapacitete odeljenja za saradnju sa medijima u okviru institucija.

Odeljenje za saradnju sa medijima i njihovi zaposleni ne bi trebalo da samo posreduju u prenošenju informacija između medija i nezavisnih institucija. Kako bi se ubrzao odziv institucije na upit medija, potrebno je da medijsko odeljenje bude redovno informisano o predmetima koje institucija vodi, edukovano o procesima i zakonskim osnovama rada institucije i obučeno za izradu medijskog sadržaja.

Preporuka #4 U izveštajima i na zvaničnim internet stranama nezavisnih institucija treba u većem stepenu objavljivati primere dobre i loše prakse organa javne vlasti, kroz analizu konkretnih slučajeva i s poimenično navedenim nazivima organima i funkcijama, odnosno položajima javnih funkcionera i državnih službenika;

Kako su postojeće internet strane nezavisnih institucija i njihovi godišnji izveštaji trajni kanal komunikacije sa građanima, potrebno je unaprediti prikazivanje informacija, naročito u pravcu predstavljanja postupanja u pojedinačnim slučajevima sa jasnim navođenjem organa i odgovornih lica na koje se pritužbe odnose. Osim obaveštavanja javnosti o postupcima, ovakav način predstavljanja informacija mogao bi biti dodatni podsticaj drugim organima da ispunjavaju svoje obaveze.

4a Dopuniti ili doneti pravilnik koji reguliše objavljivanje sadržaja na internet stranama nezavisnih institucija, koji bi naveo i postojeće zakonske obaveze iz drugih zakona (npr. Zakon o javnim nabavkama, Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja itd.)

Regulisanje obaveznog sadržaja internet strane nezavisne institucije internim aktima sprečilo bi da se zbog eventualnih propusta objavljuje nedovoljno kvalitetan i ažuran informator o radu ili npr. podaci o javnim nabavkama. Tim pravilnikom bi se definisali podaci koji se obavezno³ moraju objavljivati i u kom roku, način prikazivanja statističkih podataka koji bi olakšao njihovo poređenje po godinama, sektorima i sl. Dodatno, pravilnik bi mogao propisati da se svi podaci objavljuju u formatu otvorenih podataka⁴ kako bi se obezbedio materijal građanima i privatnom sektoru da koriste potencijal tih podataka i razvijaju mogućnosti upotrebe tih podataka, čime posledično utiču na unapređenje rada institucije.

2 Analiza izveštaja nezavisnih institucija i njihovih preporuka za 2019. godinu <https://crta.rs/analiza-izvestaja-nezavisnih-institucija-i-njihovih-preporuka-za-2019-godinu/>

3 Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, Zakon o javnim nabavkama i dr.

4 Zakon o elektronskoj upravi čl. 4 tačka 25: otvoreni podaci su podaci koji su dostupni za ponovnu upotrebu, zajedno sa metapodacima, u mašinski čitljivom i otvorenom obliku.

Preporuka #5 Kontinuirano učešće zaposlenih u stručnim službama nezavisnih institucija u obukama, na konferencijama, seminarima i sl. koje organizuju međunarodne i specijalizovane organizacije;

Kako bi se obezbedilo kontinuirano unapređenje rada nezavisnih institucija i praćenje međunarodnih standarda iz relevantnih oblasti, potrebno je da zaposleni budu redovno edukovani, kroz razne vidove saradnje i događaja, iz oblasti njihovog delovanja. Zaposleni koji su edukovani i specijalizirani za specifičnu oblast rada treba da dalje razvijaju svoje veštine u toj oblasti u odeljenju koje se bavi tom specifičnom temom. Preraspodela zaposlenih po drugim službama unutar institucije koje zahtevaju različita specifična znanja dovodi do rasipanja značajnih resursa.

5a Internim procedurama urediti obavezu odeljenja za međunarodne odnose ili odeljenja za ljudske resurse da organizuju usavršavanja zaposlenih prema međunarodnim standardima i njihovo učešće na međunarodnim razmenama, konferencijama i obukama, kao i da internim procedurama za ocenjivanje bude vrednovano učestvovanje na međunarodno priznatim obukama i sticanje specifičnih znanja.

Kako bi se izbeglo da samo pojedini, od velikog broja zaposlenih, mogu da pristupe znanjima koja nude međunarodne i specijalizovane organizacije, odeljenja unutar institucija koja se bave ljudskim resursima treba da obezbede uslove da se stečena znanja podele i sa drugim zaposlenima. Dodatno, saradnje i obuke, ne treba da budu tretirane unutar institucije kao vid nagrade za pojedine zaposlene već kao mogućnost da se zaista najpozvaniji za specifičnu obuku dodatno specijalizuju. Ukoliko se svim zaposlenima pruže jednake mogućnosti da se usavršavaju, dodatni podsticaj bio bi načinjen vrednovanjem aktivnog učešća u ocenjivanju rada službenika.

U skladu sa Zakonom o državnim službenicima, nezavisne institucije imaju mogućnost da, imajući u vidu specifičnosti delokruga rada, odnosno nadležnosti, svake kalendarske godine donose posebne programe stručnog usavršavanja (obuka) koji će se finansirati iz budžeta ili donacijama. Planiranjem i realizacijom ovih programa isključivo treba da se bavi organizaciona jedinica u kojoj se obavljaju poslovi ljudskih resursa, imajući u vidu da ista raspolaže kompletnim podacima o zaposlenima, ili organizaciona jedinica koja bi se isključivo bavila stručnim usavršavanjem, osposobljavanjem i dodatnim obrazovanjem zaposlenih (ako takva postoji), kroz jasno definisanje kriterijuma, merila i načina utvrđivanja potreba za obukama i stručnim usavršavanjem. Ova organizaciona jedinica bi, između ostalog, pripremala godišnje programe obuke na osnovu prethodno sprovedene evaluacije realizovanog programa i analize potreba zaposlenih sa odgovarajućim obukama i stručnim usavršavanjem, pratila bi lični razvoj svakog zaposlenog, prikupljala materijale sa različitih obuka i stručnih usavršavanja koja su zaposleni pohađali i izveštaje njihovom o učešću, organizovala radionice na kojima bi zaposleni koji su prošli određenu obuku upoznavali svoje kolege sa određenim informacijama koje su imali prilike da čuju na obukama i dr. (*Napomena:* Zakonom o državnim službenicima već su definisani ovi kriterijumi, merila i načini utvrđivanja potreba zaposlenih za obukama i stručnim usavršavanjem, ali je poželjno da rukovodioci nezavisnih institucija donesu svoje interne akte i propišu posebne procedure, vodeći računa o specifičnostima određenih radnih mesta). Imajući u vidu napred navedeno, a u cilju uspešne realizacije ove preporuke, ukazujemo na postojanje dosta dokumenata koje je u prethodnom periodu donela Nacionalna akademija za javnu upravu u oblasti stručnog usavršavanja državnih službenika, kao i na podzakonske akte kojima je Vlada bliže uredila način, merila i kriterijume za vrednovanje radne uspešnosti koji mogu u značajnoj meri da olakšaju izradu internih akata (procedura) nezavisnih institucija.

Preporuka #6 Politika zapošljavanja i naknada za rad zaposlenima u nezavisnim institucijama treba da garantuju zapošljavanje najstručnijih i najiskusnijih, a čija će finansijska nezavisnost garantovati objektivnost i nepristrasnost u radu.

Imajući u vidu značaj nezavisnih institucija kao garanta poštovanja ljudskih prava i specifičnost oblasti kojima se bave, zaposleni bi trebalo da budu birani na konkursima po osnovu svoje stručnosti. Procedura tokom celog ovog procesa mora biti transparentna i obuhvatati mogućnost žalbe na izbor, kako bi se izbegle eventualne nepravilnosti ili koruptivne radnje.

6a Doneti podzakonski akt ili propisati interne procedure koje će utvrditi kriterijume za nagrađivanje zaposlenih (institucionalni dodatak) i tzv. inspektorski dodatak (dodatak kao vrsta beneficije za one koji vrše kontrolna ovlašćenja).

Potrebno je dodatno nagraditi zaposlene koji nose neku vrstu specifične odgovornosti sa dodatkom na platu, koji bi bio unapred definisan sa jasnim kriterijumima ko i na koji način može dobiti ta sredstva. Sama dodela mora biti transparentna, odnosno jasno navedeno, kome, za koju svrhu i koji period i koji je iznos isplaćenih sredstava. Dodatak bi dodatno umanjio i nejednakosti u platama između privatnog i javnog sektora, koje su trenutno u korist privatnog, što bi omogućilo i duže zadržavanje stručnjaka u nezavisnim institucijama.

6b Izmeniti Zakone koji uređuju rad nezavisnih institucija u pravcu regulisanja sopstvenih sredstava, kako bi se obezbedila finansijska nezavisnost od drugih grana vlasti

Za istinsku nezavisnost pomenutih institucija potrebno je zakonski urediti mogućnost nezavisnih institucija da raspolažu sopstvenim sredstvima. Dosadašnji zavistan odnos od Vlade i Skupštine⁵ u finansijskom smislu je jedan od problema njihove nezavisnosti. Budući da institucije generišu određena finansijska sredstva one treba da rukovode njihovim daljim raspoređivanjem, ostatak sredstava bi kao i do sada obezbedili Vlada i Skupština iz budžeta uz uvažavanje iskazanih potreba nezavisnih institucija.

5 Vlada predlaže budžet a Skupština usvaja

Poslednjim izmenama i dopunama Zakona o državnim službenicima (2018.) izvršene su određene izmene u pravcu stvaranja depolitizovane državne uprave, što svakako sa jedne strane čini određeni pomak u odnosu na prethodni period, a sa druge strane ne sprečava nezavisne institucije (koje primenjuju odredbe ovog zakona) da idu korak dalje i donesu svoje interne akte, odnosno propišu procedure koje će garantovati zapošljavanje najstručnijih i najiskusnijih, uz puno uvažavanje specifičnosti poslova koji se obavljaju na određenim radnim mestima i detaljnije uređivanje postupka sprovođenja konkursa.

U pogledu donošenja internog akta, odnosno propisivanja procedure kojom bi se utvrdili kriterijumi za nagrađivanje zaposlenih (institucionalni dodatak, tzv. Inspektorski dodatak i dr.), podsećamo da je za navedeno neophodno da postoji pravni osnov, odnosno odredba u zakonu kojom će takva mogućnost biti predviđena. Za sada, ovakvu odredbu sadrži samo Zakon o Državnoj revizorskoj instituciji (član 56a) i Zakon o sprečavanju korupcije (član 32. stav 2.), te su na osnovu napred citiranih članova zakona i ovlašćenja koja imaju, rukovodioci tih institucija doneli pravilnike kojim su utvrđeni kriterijumi za nagrađivanje svojih zaposlenih. U pogledu drugih nezavisnih organa, ova mogućnost nije propisana zakonom i nema indicija da će to biti moguće u narednom periodu iz više razloga.

U pogledu preporuke koja se odnosi na finansijsku nezavisnost nezavisnih institucija ukazujemo na sledeće: Sredstva za rad nezavisnih institucija (na koje se ove preporuke i odnose), obezbeđuju se u budžetu RS, pri čemu su zakonske odredbe kojima se to pitanje uređuje, neujednačene. Tako Zakon o Zaštitniku građana u članu 44. propisuje da: Zaštitnik građana sačinjava predlog finansijskog plana u skladu sa zakonom kojim je uređen budžetski sistem i dostavlja ga ministarstvu nadležnom za budžet RS; da taj predlog treba da sadrži predlog rasporeda i korišćenja sredstava za vršenje njegove nadležnosti, da ta sredstva treba da budu dovoljna da omoguće njegovo delotvorno i efikasno ostvarivanje funkcije, kao i da budu u skladu sa makroekonomskom politikom RS; i da se sredstva za rad ne mogu smanjiti, izuzev ako se smanjenje sredstava za rad primenjuje i na druge korisnike budžetskih sredstava. Takođe, Zakonom o sprečavanju korupcije propisano je da se sredstva za rad Agencije obezbeđuju u budžetu RS u posebnom budžetskom razdelu i iz drugih izvora, u skladu sa zakonom; da predlog godišnjeg finansijskog plana sredstava koja se obezbeđuju u budžetu RS usvaja direktor Agencije i upućuje ga ministarstvu nadležnom za poslove finansija; da sredstva koja se obezbeđuju u budžetu RS treba da budu dovoljna da omoguće njen efikasan i nezavisan rad; da Agencija samostalno raspolaze sredstvima za rad, kao i da Vlada ne može bez saglasnosti direktora Agencije obustaviti, odložiti ili ograničiti izvršenje budžetskih sredstava namenjenih za rad Agencije. Sa druge strane, Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja u tom pogledu sadrži samo odredbu da se sredstva za rad Poverenika i stručne službe obezbeđuju u budžetu RS (član 34. stav 6.), a sličnu odredbu sadrži i Zakon o zabrani diskriminacije kojim je ustanovljen Poverenik za zaštitu ravnopravnosti (član 32. stav 9.).

Imajući u vidu navedeno, potrebno je ujednačiti zakonske odredbe kojima se uređuje finansiranje nezavisnih institucija, na način kojim će se obezbediti njihova jednaka finansijska nezavisnost. Takođe, dosadašnji „zavistan odnos od Vlade i Skupštine“ postojeće i ubuduće jer će se sredstva za rad nezavisnih institucija i dalje obezbeđivati iz budžeta RS. Sa druge strane, nezavisne institucije (kao i svi drugi korisnici javnih sredstava) samostalni su da koriste sredstva iz svojih budžeta bez mešanja sa strane, u skladu sa svojim potrebama koje iskazuju u godišnjim finansijskim planovima, uz poštovanje odredbi Zakona o budžetskom sistemu po kome su svi korisnici javnih sredstava dužni da postupaju, bez izuzetaka. U pogledu drugih izvora finansiranja i kako ta sredstva koriste nezavisne institucije, podsećamo da jedino Agencija za sprečavanje korupcije prema zakonu ima tu mogućnost.

Preporuke za efikasniji nadzor Narodne skupštine

Ključni korak u obezbeđivanju ispunjavanja preporuka nezavisnih institucija je u rukama Narodne skupštine. Procedura je takva da institucije podnose svoje godišnje izveštaje u određenom zakonskom roku skupštini, koja ih zatim razmatra i na osnovu njih, u formi zaključaka, zahteva ispunjenje preporuka. Najpre nadležni skupštinski odbori razmatraju navode iz izveštaja i usvajaju zaključke koji bi trebalo da obavežu druge organe vlasti, na koje se preporuke odnose, da postupaju po njima i naknadno izveste o rezultatima. Nakon toga Skupština u plenumu razmatra zaključke odbora i usvaja finalni dokument. Iako je Poslovníkom⁶ Skupštine procedura dosledno uređena, sa odgovarajućim rokovima u praksi se beleže značajna odstupanja. Sve preporučene mere za Skupštinu RS mogu se otkloniti izmenama postojećeg Poslovníka o radu i daljom primenom navedenih rešenja.

6 Čl. 237 – 241 Poslovníka Narodne skupštine [http://www.parlament.gov.rs/narodna-skupstina/vazna-dokumenta/poslovník-\(precisceni-tekst\)/ceo-poslovník-\(precisceni-tekst\).1423.html](http://www.parlament.gov.rs/narodna-skupstina/vazna-dokumenta/poslovník-(precisceni-tekst)/ceo-poslovník-(precisceni-tekst).1423.html)

Preporuka #1 Nadležni Odbori i Skupština treba da izveštaje nezavisnih institucija razmatraju na posebnim sednicama koje će zakazivati za svaki izveštaj posebno (jedna sednica za jedan izveštaj);

Kako bi se obezbedilo dovoljno vremena za supstancijalno razmatranje navoda iz izveštaja potrebno je propisati da se svaki od izveštaja razmatra na posebnoj sednici, nadležnog odbora i plenuma parlamenta. Umetanje izveštaja nezavisnih organa među ostale tačke dnevnog reda, ne ostavlja dovoljno prostora za njihovo dubinsko razmatranje, usmereno na rezultate. Osim što bi se time obezbedilo dovoljno vremena za raspravu, dodatno bi se ukazao i značaj radu nezavisnih institucija.

1a Izmeniti Poslovnik o radu Narodne skupštine, član 119⁷, član 239⁸

Trenutna poslovnička rešenja daju mogućnost u čl. 119 da se posebna sednica može sazvati u vezi sa izveštajem organa na kojoj se mogu obratiti i predstavnici drugih organa, međutim takva mogućnost je propisana izuzetno i zavisi od odluke predsednika skupštine. Ukoliko bi se nedvosmisleno propisala obaveza da izveštaji određenih nezavisnih institucija budu predmet posebnih sednica odbora i plenuma time bi se izbegla arbitrarna odluka predsednika skupštine i obezbedila mogućnost da se razmatranje izveštaja nezavisnih institucija unese u plan rada skupštine, na osnovu postojećih rokova iz Poslovnika.

Mogućnost koja je data članom 119. st. 5. i 6. Poslovnika odnosi se pre svega na izveštaje državnih organa odnosno tela koji se tiču određenih tema koje su od izuzetnog značaja za državu, kao što je npr. Izveštaj o radu Kancelarije za KIM u periodu od maja 2019. godine do juna 2021. godine i Izveštaj o pregovaračkom procesu sa privremenim institucijama samouprave u Prištini od maja 2019. godine do 15. juna 2021. godine (koje je podnela Vlada), a koje je Narodna skupština razmatrala na Petoj posebnoj sednici Narodne skupštine u Dvanaestom sazivu, koja je održana 22. juna 2021. godine. Takođe, ukoliko bi se odredbe člana 119. Poslovnika koristile za razmatranje izveštaja određenih nezavisnih institucija time bi se druge nezavisne institucije dovele u neravnotežan položaj, odnosno Narodna skupština bi na taj način pridavala veći značaj godišnjem izveštaju o radu npr. Zaštitnika građana dok bi godišnji izveštaj o radu Državne revizorske institucije razmatrala na „običnoj“ sednici, u skladu sa članom 238. stav 4. Poslovnika.

Preporuka #2 Navedene sednice treba da se zakazuju tako da narodnim poslanicima obezbede dovoljno vremena za čitanje, razmatranje materijala i pripremu za sednicu;

Uzimajući u obzir obimnost i kompleksnost godišnjih izveštaja nezavisnih institucija, kao i specifičnost oblasti koje obrađuju, potrebno je obezbediti dovoljno vremena narodnim poslanicima da se upoznaju sa njihovim sadržajem.

2a Izmeniti Poslovnik o radu Narodne skupštine, član 119, član 239

Propisivanje roka koji treba da protekne od zakazivanja sednice odbora ili plenuma i dostavljanja materijala do održavanja sednica bi trebalo da ostavi minimum 15 dana kako bi narodni poslanici imali dovoljno vremena da se pripreme za razmatranje i odlučivanje po navedenim podacima. Dodatno bi postojala mogućnost da se organizuju javna slušanja na pojedine teme ukoliko je potrebno da se poslanici dodatno informišu o pojedinim specifičnim pitanjima i problemima iz izveštaja.

Prema članu 237. stav 2. Poslovnika nadležni odbor razmatra izveštaj nezavisnog državnog organa, organizacije i tela u roku od 30 dana od dana podnošenja Narodnoj skupštini. U propisanom roku članovi odbora imaju dovoljno vremena da se upoznaju sa sadržinom izveštaja i pratećim dokumentima i da se pripreme za sednicu odbora na kojoj će taj izveštaj biti razmatran. U praksi, dešava se da jedne godine nadležni odbori u propisanom roku razmatraju izveštaje, dok se druge godine ti izveštaji razmatraju tek posle nekoliko meseci, ili se uopšte ne razmatraju. Podsećanja radi, godišnji izveštaji za 2019. godinu nezavisnih institucija na koje se odnose ove preporuke, nadležni odbori su razmatrali u decembru 2020. godine, a istog meseca ih je razmatrala i Narodna skupština.

Na osnovu člana 83. Poslovnika nadležni odbor ima na raspolaganju mogućnost da prilikom razmatranja godišnjih izveštaja nezavisnih institucija, organizuje i javno slušanje radi prikupljanja informacija o pojedinim specifičnim pitanjima i problemima iz tih izveštaja. Da li će nadležni odbor da koristi ovu mogućnost, zavisi isključivo od predsednika i članova odbora, odnosno njihove zainteresovanosti i spremnosti da koriste ovlašćenja koja imaju u cilju rešavanja konkretnih pitanja i problema u oblastima koje pokrivaju nezavisne institucije.

7 Čl. 119 stav 5 i 6: *Na poziv predsednika Narodne skupštine, Narodnoj skupštini se mogu obratiti, u zavisnosti od pitanja koje se raspravlja, i predstavnici drugih organa, organizacija i tela. Posebna sednica se može sazvati i u vezi s izveštajem organa, odnosno tela, koji se, u skladu sa zakonom, podnosi Narodnoj skupštini.*

8 Čl. 239: *Narodna skupština razmatra izveštaje iz člana 237. st. 1. i 4. ovog poslovnika i predlog zaključka, odnosno preporuke nadležnog odbora, na prvoj narednoj sednici. Na sednicu Narodne skupštine poziva se predstavnik državnog organa, organizacije, odnosno tela čiji se izveštaj razmatra. Narodna skupština, po zaključenju rasprave, donosi zaključak, odnosno preporuku, većinom glasova narodnih poslanika na sednici na kojoj je prisutna većina narodnih poslanika*

Preporuka #3 Predsednici i članovi Odbora, odnosno predsednik Skupštine i narodni poslanici treba da povodom izveštaja nezavisnih institucija održe pravu i suštinsku raspravu o činjenicama koje su oni utvrdili i nalaze koje su izneli, bez vremenskog ograničenja;

U skladu sa Preporukom #1 potrebno je propisati da za razmatranje izveštaja nezavisnog organa nije ograničeno vreme rasprave. Time bi se omogućilo da svi zainteresovani iznesu svoje argumente i mogućnosti za rešavanje uočenih problema koje bi rezultirale usvojenim zaključkom skupštine koji jasno navodi državne organe na koje se preporuke odnose, rokove za ispunjavanje obaveza iz zaključaka i obaveze izveštavanja o rezultatima.

3a Izmeniti Poslovnik o radu Narodne skupštine, član 97⁹

Moglo bi se propisati posebnim stavom u okviru člana Poslovnika koji reguliše dužinu trajanja rasprave na sednicama skupštine da izuzetno za posebne sednice na kojima se razmatraju izveštaji nezavisnih organa nije ograničeno vreme rasprave.

Preporuka #4 Nadležni Odbori i Skupština treba da, u odnosu na preporuke nezavisnih institucija, svoje preporuke još više konkretizuju i preciziraju, naročito organe na koje se odnose, kao i mere i aktivnosti koje treba da preduzmu, uključujući i izveštavanje Skupštine i nezavisne institucije o tome šta su preduzeli;

Kako bi se obezbedila bolja ispunjenost preporuka i predloga za poboljšanje stanja iz izveštaja nezavisnih institucija, Narodna skupština i njeni odbori bi trebalo da formulišu svoje zaključke na način koji nedvosmisleno ukazuje na to koji je državni organ u obavezi da sprovede odgovarajuću meru, da predlozi iz zaključaka budu formulisani na manje opšti način koji bi ukazivao na specifične korake koje je potrebno preduzeti umesto na poziv da se stanje u određenoj oblasti unapredi i da se jasno pozovu državni organi na koje se te preporuke odnose da izveste Narodnu skupštinu i nezavisne institucije o sprovedenom.

4a Izmeniti Poslovnik o radu Narodne skupštine u pravcu propisivanja obaveznih elemenata zaključaka koje usvajaju odbori povodom razmatranja izveštaja nezavisnih institucija

Izmene Poslovnika ili donošenje drugog akta u vidu smernica koji bi propisao obavezne elemente zaključaka koje odbori usvajaju, bi omogućilo izbegavanje dosadašnje prakse da zaključci tretiraju samo određeni broj preporuka iz izveštaja nezavisnih institucija, da su uopšteni u meri u kojoj ih je teško sprovesti, da se ne zna koji organi i šta konkretno bi trebalo da sprovedu i da se ne određuju jasni rokovi za izveštavanje o sprovedenim merama. Time bi se, takođe, standardizovali u izvesnoj meri zaključci koje donose različiti odbori, što bi prekinulo praksu da se po pojedinim izveštajima usvajaju dva najopštija zaključka a da drugi imaju nešto bolje razrađene tačke.

4b Doneti smernice ili preporuke za obavezan sadržaj izveštaja nezavisnih organa

U skladu sa obrazloženjem iz tačke 4a, potrebno je standardizovati i sadržaje izveštaja nezavisnih organa kako bi se omogućilo lakše praćenje informacija iz njih i donošenje kvalitetnijih zaključaka. Smernice ili preporuke bi propisale obavezne elemente i poglavlja tih izveštaja, kao i način prikazivanja informacija i formulisanja preporuka, koje je kasnije potrebno pretočiti u zaključke. Osim ovog obaveznog dela sadržaja, nezavisne institucije bi i dalje imale mogućnost da prikažu ostale informacije u skladu sa specifičnostima njihovog delokruga rada.

Zakonom o Zaštitniku građana u članu 39. stav 1. propisano je da godišnji izveštaj o radu treba da sadrži: podatke o aktivnostima u prethodnoj godini, podatke o uočenim nedostacima u radu organa uprave, preporuke za poboljšanje prakse i normativnog uređenja pojedinačne oblasti, predloge za unapređenje položaja građana u odnosu na organe uprave, kao i podatke o sprovođenju preporuka i predloga iz prethodnih izveštaja. Sa druge strane, u ostalim zakonima kojima su ustanovljene nezavisne institucije postoji samo odredba o podnošenju godišnjeg izveštaja u određenom roku, bez navođenja šta taj izveštaj treba da sadrži ili sa navođenjem minimuma elemenata.

Imajući u vidu ove preporuke, potrebno je razmisliti o obrazovanju posebnog odbora koji će u svom delokrugu rada imati, između ostalog, razmatranje izveštaja o radu nezavisnih institucija, izradu predloga zaključaka sa odgovarajućim preporukama koje Narodna skupština donosi, praćenje sprovođenja tih zaključaka sa preporukama od strane organa javne vlasti, kao i obaveštavanje nezavisnih institucija o tome. Ovaj odbor bi imao obavezu i da donese smernice o izgledu izveštaja nezavisnih institucija, odnosno njihovoj strukturi, obaveznim elementima, načinu razmatranja i odlučivanja, obaveznosti davanja preporuka, njihovoj sadržini i rokovima, sa navođenjem odgovornih za postupanje po preporukama. U dosadašnjoj praksi izveštaji o radu nezavisnih institucija se, po prijemu u pisarnicu Narodne skupštine (pri čemu postoji neujednačena praksa oko toga kome se ti izveštaji fizički dostavljaju jer nezavisne institucije različito označavaju primaoca izveštaja), dostavljaju se pojedinim odborima (čija je nadležnost za razmatranje tih izveštaja određena zakonom ali ne i Poslovnikom) radi razmatranja na sednici. Odbori prema svom delokrugu rada razmatraju izveštaje nezavisnih institucija na sednici (pri čemu se dešava da npr. godišnji izveštaj Zaštitnika građana u jednom

⁹ Čl 97: *U osnovnom postupku ukupno vreme rasprave u načelu za poslaničke grupe iznosi pet časova. Vreme iz stava 1. ovog člana raspoređuje se na poslaničke grupe srazmerno broju narodnih poslanika članova te poslaničke grupe. Predsednik, odnosno predstavnik poslaničke grupe, pre otvaranja pretresa, ima pravo da predloži duže vreme pretresa za poslaničke grupe od vremena utvrđenog u stavu 1. ovog člana. O tom predlogu Narodna skupština odlučuje većinom glasova narodnih poslanika, na sednici na kojoj je prisutna većina narodnih poslanika, bez pretresa.*

delu razmatra Odbor za ljudska i manjinska prava i rodnu ravnopravnost, dok u drugom delu razmatra Odbor za pravosuđe, državnu upravu i lokalnu samoupravu, ili izveštaj o radu Agencije za sprečavanje korupcije koji razmatraju Odbor za pravosuđe, državnu upravu i lokalnu samoupravu i Odbor za finansije, republički budžet i kontrolu trošenja javnih sredstava, što je bila praksa do 2016. godine), nakon čega podnose svoje izveštaje sa predlozima zaključaka (kojima se taj izveštaj prihvata, najčešće bez preporuka ili sa preporukama koje su zapravo preformulisane preporuke iz izveštaja, ili su to uopštene preporuke koje nemaju značaj) Narodnoj skupštini na razmatranje i donošenje. Narodna skupština na sednici razmatra izveštaje nezavisnih agencija sa predlozima zaključaka odbora i pojedinačno donosi svaki od predloženih zaključaka.

Još jedno moguće rešenje problema kako unaprediti rad odbora i Narodne skupštine u pogledu razmatranja izveštaja nezavisnih institucija može da bude i propisivanje da za izveštaj svake pojedinačne nezavisne institucije bude nadležan jedan konkretan odbor Narodne skupštine, ali uz obavezu da se svi odbori u čijem delokrugu su preporuke nezavisnih institucija izjasne o istim, dok bi nadležni odbor prikupljao sve stavove i spremao zaključke za sednicu Narodne skupštine. Praktično, to bi značilo da ukoliko je Odbor za ljudska i manjinska prava nadležan da razmatra Godišnji izveštaj Zaštitnika građana, imao bi obavezu da traži stav svih odbora u čijoj nadležnosti su zaključci i preporuke. Tako bi npr. Odbor za zdravlje i porodicu bio u obavezi da se izjasni o preporukama iz oblasti zdravstvene politike, dok bi Odbor za obrazovanje, nauku i tehnološki razvoj i informatičko društvo imao obavezu da se izjasni o preporukama iz svog delokruga itd. Zatim bi Odbor za ljudska i manjinska prava bio u obavezi da prikupljene stavove objedini i pripremi za sednicu odbora i sednicu Narodne skupštine.

Preporuka #5 Narodni poslanici treba da što je češće moguće pitanje o izvršenju preporuka nezavisnih institucija postavljaju kao poslaničko pitanje¹⁰.

Ova preporuka se odnosi na apel narodnim poslanicima da koriste već postojeće mehanizme iz Poslovnika o radu NSRS i da u formi poslaničkih pitanja koriste mogućnost da pozivaju predstavnike Vlade na odgovornost za eventualno neizvršavanje preporuka iz njihove nadležnosti, da zahtevaju da se pojedini problemi na koje je skupština ukazala, reše. Kako se obavezno jednom mesečno, poslednjeg četvrtka u mesecu, organizuju poslanička pitanja upućena članovima Vlade i kako postoji mogućnost da van tog vremena poslanici u pisanoj formi, između dve sednice Narodne skupštine, postavljaju pitanje preko predsednika Narodne skupštine, koji ga dostavlja nadležnom ministru ili Vladi, to postoji više nego dovoljno prilika da se kontroliše rad izvršne vlasti u odnosu na zahteve skupštine.

Nacionalnom strategijom za borbu protiv korupcije u RS za period od 2013. do 2018. godine koju je Narodna skupština donela 1. jula 2013. godine, bila je predviđena obaveza Narodne skupštine da izmeni Zakon o Narodnoj skupštini u smislu obavezivanja Vlade da podnosi Narodnoj skupštini izveštaj o sprovođenju zaključaka koje je Narodna skupština donela povodom razmatranja izveštaja nezavisnih institucija, kao i obaveze Narodne skupštine da taj izveštaj razmatra, u roku od šest meseci od donošenja zaključaka. Imajući ovo u vidu, Služba Narodne skupštine je pripremila Predlog zakona o izmenama i dopunama Zakona o Narodnoj skupštini, ali zbog vanrednih parlamentarnih izbora 16. marta 2014. godine, ovaj predlog zakona nije usvojen. Kako je u međuvremenu Strategija prestala da važi, ova obaveza Vlade je uneta u Akcioni plan za Poglavlje 23 – Pravosuđe i osnovna prava, u delu koji se odnosi na borbu protiv korupcije (2. Borba protiv korupcije, 2.2. Prevencija korupcije, 2.2.1.1. Aktivnost – Praćenje primene novog Zakona o sprečavanju korupcije i postupanja svih državnih organa po novom Zakonu o sprečavanju korupcije, Pokazatelji rezultata: taksativno nabrojanje elemenata koje izveštaj Agencije za sprečavanje korupcije mora da zadrži, uz navođenje da Vlada i drugi državni organi postupaju skladu sa zaključcima NS), kao i u delu koji se odnosi na Zaštitnika građana (3.2. Položaj Zaštitnika građana, pokrajinskog ombudsmana i zaštitnika građana jedinice lokalne samouprave, 3.2.1.8. Aktivnost – Redovno izveštavanje Vlade po zaključcima Narodne skupštine utvrđenim nakon razmatranja izveštaja Zaštitnika građana od strane Narodne skupštine, pokazatelj rezultata: Vlada redovno izveštava Narodnu skupštinu po zaključcima Narodne skupštine utvrđenim nakon razmatranja izveštaja Zaštitnika građana.

Preporuka #6 Nezavisne institucije treba izričito ovlastiti tj. dodeliti im ovlašćenja da Skupštini i Vladi mogu da postavljaju pitanje u vezi sa izvršenjem preporuka iz njihovih izveštaja;

¹⁰ Čl. 204 Poslovnika o radu NSRS: *Narodni poslanik ima pravo da postavi poslaničko pitanje pojedinom ministru ili Vladi, iz njihove nadležnosti. Poslaničko pitanje mora biti jasno formulisano. Poslaničko pitanje upućuje se nadležnom ministru ili Vladi. Poslaničko pitanje postavlja se u pisanoj obliku ili usmeno, s tim da izlaganje poslanika koji postavlja pitanja ne može da traje duže od tri minuta. Poslaničko pitanje može se postaviti i između dve sednice Narodne skupštine, u pisanoj obliku, preko predsednika Narodne skupštine, koji ga dostavlja nadležnom ministru ili Vladi. Predsednik Narodne skupštine upozoriće narodnog poslanika ako pitanje nije postavljeno u skladu s odredbama ovog poslovnika, odnosno ako nije upućeno nadležnom organu.*

I čl. 205: *Poslanička pitanja postavljaju se Vladi, u prisustvu članova Vlade, svakog poslednjeg četvrtka u mesecu, na sednici koja je u toku, od 16,00 do 19,00 časova, kada se prekida rad po dnevnom redu. Vlada pisanim putem obaveštava Narodnu skupštinu o tome koji članovi Vlade ne mogu da prisustvuju sednici Narodne skupštine na kojoj se Vladi postavljaju poslanička pitanja, najkasnije tri dana pre dana određenog u stavu 1. ovog člana. Za vreme vanrednog zasedanja, na sednici Narodne skupštine mogu se postavljati poslanička pitanja i drugog dana u mesecu, ako podnosilac zahteva za vanredno zasedanje to predvidi u svom zahtevu.*

Kako je Skupština ta koja obezbeđuje izvršenje preporuka iz izveštaja nezavisnih institucija i može naložiti organima izvršne vlasti da postupaju po njenim zaključcima, potrebno je obezbediti mogućnost nezavisnim organima da postavljaju pitanja Skupštini ili Vladi u vezi sa izvršenjem preporuka iz njihovih izveštaja. Time bi se predupredila praksa parlamenta da ne poziva organe vlasti da izveštavaju o eventualnom sprovođenju mera iz zaključaka.

6a Izmeniti Poslovnik o radu Narodne skupštine

Poslovnik bi mogao da propiše mogućnost i da uredi način na koji bi rukovodioci nezavisnih institucija imali mogućnost da upitaju parlament u vezi sa izvršenjem preporuka iz njihovih izveštaja.

6b Izmeniti Poslovnik o radu Vlade

Poslovnik bi mogao da propiše mogućnost i da uredi način na koji bi rukovodioci nezavisnih institucija imali mogućnost da upitaju Vladu u vezi sa izvršenjem preporuka iz njihovih izveštaja.

Preporuka #7 Skupštinu i Vladu izričito obavezati da nezavisne institucije periodično izveštavaju o izvršenju njihovih preporuka; Skupštinu obavezati da informacije o izvršenju preporuka nezavisnih institucija, dostavi i nezavisnim institucijama i po potrebi organizuje javno slušanje ili sednicu skupštine posvećenu toj temi.

Kako bi se obezbedio efikasan mehanizam za ispunjavanje preporuka nezavisnih institucija potrebno je ceo ciklus završiti sa obaveštavanjem nezavisnih institucija o tome šta je učinjeno po njihovim preporukama. Kao produžetak Preporuke #6, predlaže se da se obaveže Skupština da informacije o izvršenju dostavi nezavisnim institucijama, što bi znatno potpomoglo i poboljšalo formulisanje preporuka za narednu godinu. Dodatno Skupština bi mogla da organizuje po potrebi javno slušanje ili sednicu ukoliko se utvrdi da je važnost teme takva da bi se o njoj moglo još diskutovati i predlagati nova rešenja za unapređenje stanja.

7a Izmeniti Poslovnik o radu Narodne skupštine

Poslovnik bi mogao da propiše obavezu Narodne skupštine da informacije o izvršenju preporuka nezavisnih institucija dostavi nezavisnim institucijama. Mogućnost da se organizuje javno slušanje ili sednica skupštine posvećena posebnoj temi koja se tiče izvršenja preporuka već postoji u sadašnjem poslovniku, čl. 83¹¹ i čl. 119¹² ali se do sada u kontekstu u kome je pomenuta u preporuci nije nikada koristila.

Na osnovu zakona i ovlašćenja koja su im data zakonom, rukovodioci nezavisnih institucija mogu u svakom trenutku da se obrate Narodnoj skupštini i zatraže informaciju o svemu što ih interesuje.

U praksi, ne postoji mehanizam na osnovu koga bi Narodna skupština pratila sprovođenje zaključaka koje je donela povodom razmatranja izveštaja nezavisnih institucija. Kako bi Narodna skupština mogla da prati sprovođenje svojih zaključaka i postupanje organa izvršne vlasti po zaključcima, kao i da o tome blagovremeno obaveštava nezavisne institucije, potrebno je Zakonom o Narodnoj skupštini, odnosno Poslovnikom propisati obavezu Vlade da podnosi Narodnoj skupštini šestomesečne izveštaje koji bi bili predmet razmatranja na sednici nadležnog odbora, kao i na sednici Narodne skupštine, uz prisustvo predstavnika nezavisnih institucija.

11 Čl. 83: Radi pribavljanja informacija, odnosno stručnih mišljenja o predlogu akta koji je u skupštinskoj proceduri, razjašnjenja pojedinih rešenja iz predloženog ili važećeg akta, razjašnjenja pitanja značajnih za pripremu predloga akta ili drugog pitanja koje je u nadležnosti odbora, kao i radi praćenja sprovođenja i primene zakona, odnosno ostvarivanja kontrolne funkcije Narodne skupštine, odbori mogu da organizuju javna slušanja.

12 Čl. 119 alineja 5 i 6: Na poziv predsednika Narodne skupštine, Narodnoj skupštini se mogu obratiti, u zavisnosti od pitanja koje se raspravlja, i predstavnici drugih organa, organizacija i tela. Posebna sednica se može sazvati i u vezi s izveštajem organa, odnosno tela, koji se, u skladu sa zakonom, podnosi Narodnoj skupštini.

Preporuke za obezbeđivanje odgovornosti drugih organa vlasti

Preporuka #1 Neopravdano i/ili neosnovano neizvršavanje ili odbijanje izvršavanja preporuka nezavisnih institucija, kao i neizveštavanje o tome od strane organa javne vlasti kojima su upućene treba propisati kao osnov za razrešenje ili disciplinsku odgovornost rukovodioca;

Potrebno je propisati odgovornost rukovodilaca organa državne uprave kroz Zakone koji uređuju rad državne uprave i državnih službenika. Odgovornost se mora odnositi ne samo na izvršavanje preporuka već i na izveštavanje nadležnih institucija o sprovedenim aktivnostima sa pratećim obrazloženjem i predlogom novih rokova za one koje nisu sprovedene.

1a Izmeniti Zakon o državnoj upravi i druge posledične pravne propise

Razlozima za razrešenje državnih službenika na položaju u Zakonu o državnim službenicima čl. 78¹³, bi se moglo dodati i odbijanje izvršavanja preporuka nezavisnih institucija i neizveštavanje o tome ili u čl.109 koji propisuje u kojim slučajevima se sprovedi disciplinska odgovornost za teže povrede dužnosti iz radnog odnosa.

Preporuka #2 Povećati težinu preporuka nezavisnih institucija propisivanjem, kao jedne od nadležnosti, u Zakonu o ministarstvima, obaveze izvršavanja preporuka nezavisnih institucija.

Budući da ne postoji pravna norma koja bi garantovala izvršenje preporuka nezavisnih organa, a uzimajući u obzir da Ministarstva imaju odgovornost i za rad ostalih organa uprave u njihovom sastavu, potrebno je pravno urediti obavezu ministarstava da ispunjavaju preporuke nezavisnih institucija, da izveštavaju o sprovedenim merama, kao i da pružaju obrazloženja i nove rokove za one mere koje su eventualno ostale nesprovedene. Imajući u vidu važnost sprovođenja ovih preporuka za unapređenje celokupnog sistema zaštite ljudskih prava i borbe protiv korupcije, najbolje rešenje bi bilo da se ova obaveza propiše u vidu još jedne nadležnosti svakog ministarstva.

2a Izmeniti Zakon o ministarstvima

Zakon o ministarstvima u članovima od 3. do 23.¹⁴ navodi nadležnosti svakog od Ministarstva u postojećoj Vladi. Predlog je da se u svaki od postojećih članova doda da Ministarstvo [...] obavlja poslove državne uprave koji se odnose na [...] izvršavanje preporuka nezavisnih institucija i izveštavanje o sprovedenome.

Kod definisanja ovih preporuka skrećemo pažnju da je odredbom člana 23. novog Zakona o Zaštitniku građana propisano da Zaštitnik građana ima ovlašćenje da pismeno preporuči razrešenje funkcionera, odnosno da inicira pokretanje disciplinskog postupka protiv zaposlenog u organu uprave koji je povredio pravo građana ili je načinio propust kojim je građaninu prouzročena materijalna ili druga šteta, ako je povredu ili propust odbio ili propustio da otkloni po preporuci Zaštitnika građana ili ako nije izvršio drugu zakonom predviđenu obavezu u postupku koji vodi Zaštitnik građana. Istim članom propisano je i da Zaštitnik građana, ukoliko nađe da u radnjama funkcionera ili zaposlenog u organu uprave ima elementa krivičnog ili drugog kažnjivog dela, ima ovlašćenje da nadležnom organu podnese zahtev, odnosno prijavu za pokretanje krivičnog, prekršajnog ili drugog odgovarajućeg postupka. Slične odredbe sadržane su i u Zakonu o sprečavanju korupcije. Imajući u vidu navedeno, potrebno je razmisliti da se ovakva odredba, odnosno ovakva ovlašćenja zakonom propiše i za druge nezavisne državne organe kojima ista nisu dodeljena.

U pogledu predloženih izmena Zakona o državnim službenicima koje bi se odnosile na razloge za razrešenje državnog službenika na položaju (član 78.), kao i na taksativno navedene teže povrede dužnosti iz radnog odnosa (član 109), ukazujemo da su već propisani razlozi za razrešenje, odnosno povrede dužnosti iz radnog odnosa sasvim dovoljni te da se pod istim mogu obuhvatiti i neizvršavanje preporuka, kao i odbijanje da se iste izvrše od strane državnog službenika.

U vezi preporuke koja se odnosi na izmenu Zakona o državnoj upravi, odnosno Zakona o ministarstvima u smislu uvođenja obaveze ministarstava da ispunjavaju preporuke nezavisnih institucija i izveštavaju o sprovedenim merama, ukazujemo da je istu moguće propisati ali daleko veći efekat bi imalo propisivanje zakonske obaveze Vlade da podnosi Narodnoj skupštini izveštaj o sprovođenju zaključaka koje je Narodna skupština donela povodom razmatranja izveštaja nezavisnih institucija, u roku od šest meseci od donošenja zaključaka.

13 Čl. 78 st. 1: Državni službenik razrešava se s položaja ako mu u godišnjem ili vanrednom vrednovanju radne uspešnosti bude utvrđeno da je potrebno poboljšanje ili ako mu radni odnos prestane zbog: osude na kaznu zatvora od najmanje šest meseci ili mu je izrečena uslovna osuda na kaznu zatvora od najmanje šest meseci bez obzira na period proveravanja za krivično delo koje ga čini nedostojnim za vršenje dužnosti, konačnog rešenja kojim mu je izrečena disciplinska kazna prestanka radnog odnosa, konačnog rešenja kojim mu je na osnovu vrednovanja radne uspešnosti utvrđeno da nije ispunio većinu očekivanja, kao i iz drugih razloga predviđenih opštim propisima o radu kojima se uređuje prestanak radnog odnosa nezavisno od volje zaposlenog i volje poslodavca. I st. 3: Državni službenik koji rukovodi državnim organom razrešava se s položaja i kada organ ili telo nadležno za njegovo postavljenje utvrdi da je u vreme njegovog rukovođenja došlo do ozbiljnog poremećaja u radu državnog organa kojim rukovodi zbog odgovornosti za neostvarivanje planova rada i strateških ciljeva.

14 https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_ministarstvima.html