



ANALIZA ULOGE NARODNE SKUPŠTINE U OBEZBEĐIVANJU POŠTOVANJA PREPORUKA NEZAVISNIH INSTITUCIJA

+ Crtine preporuke za unapređenje rada nezavisnih institucija

CRTA:

ANALIZA ULOGE NARODNE SKUPŠTINE U OBEZBEĐIVANJU POŠTOVANJA PREPORUKA NEZAVISNIH INSTITUCIJA + 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

Autorke analize:
Miša Bojović
Milena Manojlović

Urednica analize:
Tamara Branković

Mesec i godina izdanja:
Februar 2022.

Sadržaj

Metodologija	5
Uloga i položaj nezavisnih institucija	6
Praksa godišnjeg izveštavanja i obezbeđivanja poštovanja preporuka	7
Razmatranje izveštaja u plenumu u 2020. godini	9
Razmatranje izveštaja u plenumu u 2021. godini	10
Crtine preporuke za unapređenje rada nezavisnih institucija	11
Preporuke za unapređenje rada nezavisnih institucija	11
Preporuke za efikasniji nadzor Narodne skupštine	14
Preporuke za obezbeđivanje odgovornosti drugih organa vlasti	19
U susret novim rešenjima - komentari nezavisnih institucija na Crtine preporuke	20

Potreba za istraživanjem aktivnosti Narodne skupštine u pogledu obezbeđivanja podrške za sprovođenje preporuka i predloga iz godišnjih izveštaja nezavisnih institucija inicijalno je prepoznata zbog pogubne prakse nerazmatranja tih izveštaja u petogodišnjem periodu od 2014 - 2018. godine. Nakon ovog perioda ignorisanja izveštaja nezavisnih institucija, ponovo je uspostavljena praksa njihovog razmatranja u plenumu Narodne skupštine. Međutim, monitoring koji je sprovedla inicijativa Crte - Otvoreni parlament¹ ukazuje da u tom procesu nisu u potpunosti poštovani propisi koji uređuju ovu oblast, naročito u pogledu rokova, a upitan je i kvalitet same rasprave, kao i njen rezultat u vidu zaključaka kojim bi Narodna skupština trebalo da podrži rešavanje problema identifikovanih od strane nezavisnih institucija. Otuda je od izuzetne važnosti istražiti koji su faktori doveli do postojeće situacije i na koje načine bi se mogao unaprediti angažman Narodne skupštine, koja bi u nezavisnim institucijama morala da prepozna glavne saveznike u kontrolisanju rada izvršne vlasti.

Za potrebe istraživanja, koje se sprovodi u okviru projekta „Oversight in Action – Strengthening the influence of independent institutions in addressing challenges to the rule of law and human rights in Serbia“ a uz finansijsku podršku Ambasade Kanade u Srbiji, odabrane su sledeće nezavisne institucije: Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, Agencija za sprečavanje korupcije, Zaštitnik građana i Poverenik za zaštitu ravnopravnosti. One su odabrane jer, imajući u vidu nadležnosti navedenih institucija, imaju ključnu ulogu u obezbeđivanju transparentnog i zakonskog rada organa javne vlasti. Stoga je jačanje njihove uloge od izuzetne važnosti za očuvanje demokratskih kapaciteta i poštovanje ljudskih prava u jednom društvu, dok su njihova ovlašćenja značajan instrument koji bi Skupština morala koristiti u svrhu nadzora i unapređenja rada ministarstava i drugih državnih organa. Posmatrani period je rad 12. saziva Narodne skupštine koji je konstituisan u avgustu 2020. godine i raspušten u februaru 2022. U ovom periodu, godišnji izveštaji nezavisnih institucija su razmatrani u dva navrata. To je posebno dragoceno jer ostavlja prostor da se, u svetlu prethodnog zanemarivanja godišnjih izveštaja nezavisnih institucija, sa sigurnošću donose zaključci i o novoj praksi koju je Narodna skupština uspostavila.

Podaci su najpre prikupljeni putem kontinuiranog praćenja rada parlamenta. Nakon kvalitativne analize prikupljenih podataka, kao i opsežne analize pravnog i institucionalnog okvira u Srbiji i relevantnih uporednih praksi, prepoznata je potreba za prikupljanjem dopunskih informacija kao i dodatnom proverom zaključaka do kojih se došlo analizom sadržaja. Stoga su organizovana četiri intervjua sa predstavnicima odabranih nezavisnih institucija. Intervjui su pružili dubinski uvid u odnos ovih nezavisnih institucija sa Narodnom skupštinom – narodnim poslanicima, nadležnim odborima i skupštinskom službom, kao i sa drugim organima državne uprave. Fokus razgovora bilo je razmatranje konkretnih mera koje bi mogle doprineti svrsishodnijoj i primerenijoj praksi razmatranja godišnjih izveštaja ali i drugih nalaza nezavisnih institucija u srpskom parlamentu.

Konačan rezultat ovog ali i ranijih Crtinih istraživanja o načinima za unapređenje rada nezavisnih institucija je set konkretnih preporuka koje se nalaze u dokumentu *Crtine preporuke za unapređenje rada nezavisnih institucija*, koje je prezentovano i u ovom izveštaju. Ove preporuke, koje su rezultat rada eksperta iz navedenih oblasti, su usmerene na tri najznačajnije teme: unapređenje rada samih nezavisnih institucija, efikasniji nadzor Narodne skupštine i obezbeđivanje odgovornosti drugih organa vlasti. Deo preporuka je normativne prirode i odnosi se na izmene propisa, dok se drugi deo odnosi na kreiranje dobre prakse narodnih poslanika i prepoznavanje značaja rada nezavisnih institucija. Važno je naglasiti da su preporuke u izvesnoj meri generalizovane, uzimajući u obzir da navedene nezavisne institucije imaju različita ovlašćenja, nadležnosti i unutrašnju organizaciju. Kako bi se ostavio prostor i samim nezavisnim institucijama da iznesu svoja zapažanja o smernicama do kojih se došlo na osnovu sprovedenih istraživanja, preporuke su im dostavljene pre njihovog objavljivanja, uz poziv da svojim komentarima, sugestijama i dodatnim informacijama unaprede njihov kvalitet. Kako bi Crtine preporuke poslužile za dalje korake koji bi vodili suštinskom unapređenju položaja i uloge nezavisnih institucija, sve dobijene sugestije će, u njihovom integralnom izdanju, takođe biti prezentovane u ovom izveštaju, uz navođenje institucije koja ih je dostavila.

U tom smislu, pored iscrpnih razgovora o ulozi Narodne skupštine koji su u značajnoj meri doprineli kvalitetu ovog istraživanja, Crta se zahvaljuje predstavnicima nezavisnih institucija i na eventualnom doprinosu koji će pružiti kroz svoje komentare preporuka.

¹ Otvoreni parlament je inicijativa Crte posvećena povećanju javnosti rada parlamenta i informisanju građana o njegovom radu, <https://otvoreniparlament.rs/>

ULOGA I POLOŽAJ NEZAVISNIH INSTITUCIJA

Uloga nezavisnih institucija je preuzeta iz sistema razvijenih demokratija i prvi put primenjena u Srbiji osnivanjem institucije Poverenika za informacije od javnog značaja 2004. godine. Najuoštenije, nezavisne institucije su osmišljene kao dodatan vid kontrole izvršne vlasti i posebna zaštita oblasti osetljivih na zloupotrebe, poput ljudskih prava i javnih finansija.

Pravni osnov za funkcionisanje nezavisnih institucija u Srbiji predviđen je Ustavom, članom 137 st. 1 – 3 koji reguliše poveravanje javnih ovlašćenja i javne službe: „U interesu efikasnijeg i racionalnijeg ostvarivanja prava i obaveza građana i zadovoljavanja njihovih potreba od neposrednog interesa za život i rad, zakonom se može poveriti obavljanje određenih poslova iz nadležnosti Republike Srbije autonomnoj pokrajini i jedinici lokalne samouprave. Pojedina javna ovlašćenja se mogu zakonom poveriti i preduzećima, ustanovama, organizacijama i pojedincima. Javna ovlašćenja se mogu zakonom poveriti i posebnim organima preko kojih se ostvaruje regulatorna funkcija u pojedinim oblastima ili delatnostima.“ Dodatno, Zakon o državnoj upravi, u čl. 4, navodi: „Pojedini poslovi državne uprave zakonom se mogu poveriti autonomnim pokrajinama, opštinama, gradovima i gradu Beogradu, javnim preduzećima, ustanovama, javnim agencijama i drugim organizacijama (u daljem tekstu: imaooci javnih ovlašćenja)“. Među institucijama koje nazivamo nezavisnim postoje značajne razlike u pogledu unutrašnje organizacije, ovlašćenja, stepena nezavisnosti, nadležnosti i ostalih karakteristika. Jedina nezavisna institucija koja je uvedena u Ustav Republike Srbije je Zaštitnik građana: „Zaštitnik građana je nezavisan državni organ koji štiti prava građana i kontroliše rad organa državne uprave, organa nadležnog za pravnu zaštitu imovinskih prava i interesa Republike Srbije, kao i drugih organa i organizacija, preduzeća i ustanova kojima su poverena javna ovlašćenja. Zaštitnik građana za svoj rad odgovara Narodnoj skupštini. Zaštitnik građana uživa imunitet kao narodni poslanik. O imunitetu zaštitnika građana odlučuje Narodna skupština.“²

Najstarija je institucija Poverenika za informacije od javnog značaja koja je osnovana 2004. godine, a 2009. joj je pridodata i nadležnost zaštite podataka o ličnosti. Prema Zakonu o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja Poverenik je samostalan i nezavisan u vršenju svoje nadležnosti.³ Njegove najvažnije nadležnosti su da prati poštovanje obaveza organa vlasti utvrđenih ovim zakonom i izveštava javnost i Narodnu skupštinu o tome, da daje inicijative za donošenje ili izmene propisa radi sprovođenja i unapređenja prava na pristup informacijama od javnog značaja, da predlaže organima vlasti preduzimanje mera u cilju unapređivanja njihovog rada uređenog ovim zakonom i rešava po žalbi protiv rešenja organa vlasti kojima su povređena prava uređena ovim zakonom.⁴ U oblasti zaštite podataka o ličnosti, Poverenik vrši nadzor i obezbeđuje primenu ovog zakona u skladu sa svojim ovlašćenjima, stara se o podizanju javne svesti o rizicima, pravilima, merama zaštite i pravima u vezi sa obradom, a posebno ako se radi o obradi podataka o maloletnom licu, daje mišljenje Narodnoj skupštini, Vladi, drugim organima vlasti i organizacijama, u skladu sa propisom, o zakonskim i drugim merama koje se odnose na zaštitu prava i sloboda fizičkih lica u vezi sa obradom, postupa po pritužbama lica na koje se podaci odnose, utvrđuje da li je došlo do povrede ovog zakona i vrši inspekcijski nadzor nad primenom ovog zakona.⁵

Zaštitnik građana, nezavistan i samostalan državni organ, zadužen da štiti i unapređuje poštovanje sloboda i prava, je počeo sa radom 2007. godine. Zaštitnik građana kontroliše, proveravajući navode pritužbe ili postupajući po sopstvenoj inicijativi, da li organi državne uprave, republički javni pravobranilac, organi i organizacije koje vrše javna ovlašćenja prema građanima postupaju u skladu sa zakonima i drugim propisima Republike Srbije ili načelima rada dobre uprave.⁶ Rad Zaštitnika regulisan je Zakonom o zaštitniku građana, čija prvobitna verzija je doneta 2005. godine⁷, dok je nedavno usvojen ceo novi Zakon⁸.

Poverenik za zaštitu ravnopravnosti je nezavisan, samostalan i specijalizovan državni organ formiran na osnovu Zakona o zabrani diskriminacije⁹ iz 2009. godine. Zadaci ovog državnog organa su sprečavanje svih vidova, oblika i slučajeva diskriminacije, zaštita ravnopravnosti fizičkih i pravnih lica u svim oblastima društvenih odnosa, nadzor nad primenom propisa o zabrani diskriminacije, kao i unapređivanje ostvarivanja i zaštite ravnopravnosti. Poverenik je nadležan da prima i razmatra pritužbe zbog diskriminacije, daje mišljenja i preporuke u konkretnim slučajevima diskriminacije i izriče zakonom utvrđene mere. Poverenik je, takođe, nadležan da podnosi prekršajne prijave zbog akata diskriminacije inkriminiranih antidiskriminacionim propisima.¹⁰

Agencija za sprečavanje korupcije je samostalan i nezavisan državni organ koji pokreće i vodi postupak u kome se odlučuje o postojanju povreda Zakona o sprečavanju korupcije i izriče mere u skladu sa zakonom, rešava o sukobu interesa, obavlja poslove u skladu sa zakonom koji uređuje finansiranje političkih aktivnosti, odnosno zakonom koji uređuje lobiranje, podnosi krivične prijave, zahteve za pokretanje prekršajnog postupka i inicijative za pokretanje

2 Čl 138 Ustava Republike Srbije

3 Čl. 32 Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja

4 Čl. 35 Čl 32 Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja

5 Čl. 78 Zakona o zaštiti podataka o ličnosti

6 <https://www.ombudsman.rs/index.php/o-nama/uloga-i-funkcija>

7 Zakon o zaštitniku građana ("Sl. glasnik RS", br. 79/2005, 54/2007)

8 Zakon o zaštitniku građana ("Sl. glasnik RS", br. 105/2021)

9 Zakon o zabrani diskriminacije ("Sl. glasnik RS", br. 22/2009 i 52/2021)

10 <http://ravnopravnost.gov.rs/ko-smo-i-sta-radimo/>

disciplinskog postupka, vodi i objavljuje Registar javnih funkcionera i Registar imovine i prihoda javnih funkcionera, proverava izveštaje o imovini i prihodima koje podnesu javni funkcioneri. Isprva Agencija za borbu protiv korupcije, osnovana je 2010. godine Zakonom o Agenciji za borbu protiv korupcije¹¹, koji je prestao da važi donošenjem Zakona o sprečavanju korupcije¹² 2019. godine. Na osnovu novog Zakona, Agencija menja ime u Agencija za sprečavanje korupcije, čime se veći fokus stavlja na prevenciju umesto na rešavanje po već identifikovanim slučajevima korupcije.

Ključne tačke obezbeđivanja funkcionisanja nezavisnih institucija i njihove nezavisnosti su: izbor funkcionera nezavisnih institucija na način koji naglašava njihovu političku neutralnost i nezavisnost od stranačke politike, od drugih institucija vlasti i od bilo kog posebnog interesa; funkcioneri nezavisnih institucija moraju biti profesionalno kompetentni i moraju imati veštine, kvalifikacije i iskustvo potrebne za efikasno obavljanje svojih dužnosti, oni takođe moraju pokazati lični integritet, moralnu hrabrost i snažan osećaj javne dužnosti; funkcioneri nezavisnih institucija moraju imati obezbeđenju sigurnost mandata i druge garancije (kao što je zaštita od proizvoljnih izmena njihovih plata) kako bi osigurali svoju nezavisnost; nezavisne institucije moraju imati jasan mandat i dovoljna ovlašćenja da obavljaju svoje predviđene funkcije; nezavisne institucije moraju imati neophodne resurse (u smislu osoblja, finansija, objekata, itd.) i dovoljnu autonomiju u upravljanju ovim resursima; bez ugrožavanja njihove neutralnosti ili nezavisnosti, nezavisne institucije moraju biti javno odgovorne – uz obezbeđenje javnog izveštavanja i nadzora nad njihovim aktivnostima.¹³

Tokom razgovora sa predstavnicima nezavisnih institucija isticano je da je finansijska autonomija ključna za suštinsku nezavisnost u radu ovih institucija. Ona se ogleda i kroz sferu radnih odnosa i mogućnosti institucije da uposli adekvatan broj eksperata. Upravo je manjak osoblja naveden kao glavni razlog “zatrpanosti” ovih institucija poslom, koja nekada utiče i na manje proaktivan stav i ograničenije korišćenje pojedinih ovlašćenja koja su im na raspolaganju.

PRAKSA GODIŠNJEG IZVEŠTAVANJA I OBEZBEĐIVANJA POŠTOVANJA PREPORUKA

Nezavisne institucije imaju obavezu, po osnovu zakona koji regulišu njihov rad, da podnose godišnje izveštaje o radu Narodnoj skupštini. Ta obaveza se ogleda u izveštavanju o radu u okviru jedne kalendarske godine, na osnovu čega izveštaji pristižu u Skupštinu u prvoj trećini naredne godine. Zatim, prema Poslovniku o radu Narodne skupštine, nadležni odbor razmatra pristigle izveštaje **u roku od 30 dana i formuliše zaključke koji se razmatraju i usvajaju na prvoj narednoj sednici Skupštine**. Nadležni odbor može da predloži Narodnoj skupštini da obaveže Vladu i druge državne organe na preduzimanje odgovarajućih mera i aktivnosti iz njihove nadležnosti, preduzme odgovarajuće druge mere u skladu sa zakonom.¹⁴ Takođe, godišnje izveštaje o radu jedne institucije može razmatrati više odbora iz njihovog specifičnog delokruga rada, svaki od ovih odbora može formulisati svoje zaključke i podneti ih skupštini na odlučivanje. Cilj razmatranja godišnjih izveštaja nije samo kontrola njihovog rada, već još bitnije razmatranje stanja u onim oblastima kojima se bave nezavisne institucije, kako bi Skupština naložila Vladi da preduzme odgovarajuće mere da se uočeni problemi otklone. Osim godišnjih izveštaja o radu, nezavisne institucije mogu podnositi i posebne izveštaje na teme iz njihovog delokruga rada, a nadležni odbori mogu pozivati institucije da im pruže informacije neophodne za njihov rad.

Dvanaesti saziv Narodne skupštine bio je, praktično, jednopartijski. Opoziciju je činilo svega sedam od 250 narodnih poslanika. Posledica potpune dominacije vladajuće većine je bespogovorno usvajanje propisa koje je predlagala Vlada, nedostatak kvalitetne skupštinske rasprave o temama na dnevnom redu, ali i konstantni pokušaji nadomješćivanja suštine poštovanjem forme. Tako je tokom 12. saziva usvojen veliki broj propisa u kratkom periodu, od čega čak dve trećine bez amandmana, na sednicama odbora koje su u više od polovine slučajeva trajale kraće od 20 minuta. Više od trećine sednica skupštinskih odbora je trajalo kraće od 10 minuta. Dakle kontrolna uloga parlamenta je u velikoj meri svedena na formu. Otuda ne čudi da su i godišnji izveštaji nezavisnih institucija pred odborima, a suprotno Poslovniku, **razmatrani sa zakašnjenjem od preko pola godine**. Tako su nalazi i preporuke iz izveštaja nezavisnih organa u samom startu gubili na aktuelnosti, te u trenutku u kojima ih je Narodna skupština razmatrala neretko više nisu nosili blagovremene uvide o radu izvršne vlasti.

Nakon višegodišnjeg potpunog ignorisanja izveštaja, koje je prekinuto 2019. godine u 11. sazivu, nastupila je praksa zanemarivanja i marginalizacije. Dvanaesti skupštinski saziv, koji je konstituisan u avgustu 2020. godine, izveštaje Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, Zaštitnika građana i Poverenika za zaštitu

11 Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije („Sl. glasnik RS”, br. 97/2008, 53/2010, 66/2011 - US, 67/2013 - US, 112/2013 - autentično tumačenje, 8/2015 - US, 88/2019)

12 Zakon o sprečavanju korupcije (“Sl. glasnik RS”, br. 35/2019, 88/2019, 11/2021 - autentično tumačenje, 94/2021 i 14/2022)

13 Independent Regulatory and Oversight (Fourth – Branch) Institutions, IDEA – Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2019 <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/independent-regulatory-and-oversight-institutions.pdf>

14 Poslovnik o radu Narodne skupštine čl. 237 - 241

ravnopravnosti za 2019. godinu razmatrao je tek 26. decembra 2020. godine. Izveštaj Agencije za borbu protiv korupcije razmatran je ranije, 2. decembra. Dok se ovo kašnjenje donekle i može opravdati činjenicom da je parlament tokom većeg dela 2020. godine bio neaktivan, naredna godina je potvrdila sumnje da se ipak radi o novoj praksi. Izveštaji za 2020. godinu razmatrani su na poslednjoj, posebnoj, sednici u 2021. godini (29. decembra 2021).

Same nezavisne institucije imaju zakonom propisane rokove, ili pak ustaljene prakse koje uređuju do kada su dužne da svoje godišnje izveštaje podnesu Narodnoj skupštini. Tako Poverenika za zaštitu ravnopravnosti nema zakonski propisan rok za podnošenje godišnjeg izveštaja, ali to svakako već tradicionalno čini u martu. Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti izveštaj mora podneti do 1. aprila, Agencija za borbu protiv korupcije do 31. marta, a Zaštitnik građana do 15. marta. Nezavisne institucije su do sada uvek poštovalе zakonske rokove. Dakle, kada se uzme u obzir rok koji je propisan Poslovnikom o radu Narodne skupštine - 30 dana od dana predaje izveštaja za razmatranje pred odborom i rasprava u plenumu na prvoj narednoj sednici - ti izveštaji bi trebalo da budu na dnevnom redu tokom redovnog prolećnog zasedanja, u periodu od marta do maja. Na osnovu razgovora sa predstavnicima ovih institucija može se zaključiti da postoji svojevrsni konsenzus i da se ova praksa neobjašnjivog kašnjenja Skupštine loše odražava na njihove aktivnosti, uključujući i one koje podrazumevaju komunikaciju sa institucijama Evropske Unije, koja je takođe otežana činjenicom da izveštaji nisu blagovremeno razmotreni.

U pogledu kvaliteta samih izveštaja, kao i preporuka i predloga predstavljenih u njima, nesumnjivo je da oni sadrže značajne informacije o sistemskim problemima u oblastima nadležnosti. Predlozi i preporuke, sa većim ili manjim nivoom opštosti, daju jasnu sliku o merama koje je potrebno preduzeti i institucijama koje su nadležne da to učine. Međutim, **u razmatranju ovih predloga pred nadležnim odborima, gubi se ovaj nivo detaljnosti** i u poslednjem sazivu zaključci odbora, koji bi trebalo da obavežu organe izvršne vlasti da unaprede stanje, imaju visok nivo opštosti, do te mere da je nemoguće utvrditi na koji se organ odnose i u kom roku se očekuje ispunjenje zahtevanog. Moglo bi se spekulirati da zaključci umesto konkretnog dokumenta, koji zauzima više formu akcionog plana, podsećaju na rezolucije sa opštim smernicama u formi strateškog dokumenta. Forma zaključaka se svodi na prihvatanje izveštaja i identifikaciju nekoliko ključnih tačaka iz izveštaja koje je potrebno unaprediti. U najvećem broju Narodna skupština „preporučuje“, „podržava“ ili „poziva“ Vladu. Takođe, osim u slučaju Zaštitnika građana, čije izveštaje za 2019. i 2020. godinu su razmatrala dva odbora, svaki iz svog domena nadležnosti,¹⁵ ostale izveštaje su razmatrali samo matični odbori.

Ilustraciju za svođenje razmatranja izveštaja na prosto ispunjavanje forme daje zaključak Odbora za finansije, republički budžet i kontrolu trošenja javnih sredstava koji je po izveštaju Agencije za sprečavanje korupcije usvojio dve tačke, koje glase: „Prihvata se Izveštaj o radu Agencije za sprečavanje korupcije za 2020. godinu“ i “Ovaj zaključak objaviti u „Službenom glasniku Republike Srbije“¹⁶. Po ovim zaključcima bi trebalo da postupaju organi državne uprave i da unaprede stanje u oblastima kojima se bavi Agencija za sprečavanje korupcije, a to su finansiranje političkih subjekata, sukob interesa funkcionera, lobiranje, uzbunjivanje i ostalo. Nijedan od zaključaka nije naveo jasan rok da Vlada izvesti Skupštinu o preduzetim merama. Način na koji je Skupština „obavezala“ Vladu da to čini je sledeći: „Narodna skupština poziva Vladu da kontinuirano izveštava Narodnu skupštinu o sprovođenju ovog zaključka“¹⁷.

I predstavnici institucija sa kojima su obavljani ekspertski intervjui su ukazivali da bi odbori, kao prva instanca u razmatranju izveštaja koja pruža uslove za temeljnu raspravu i visok nivo ekspertize u konkretnim oblastima, morali da imaju aktivniju ulogu. Iako među sagovornicima ne postoji saglasnost da li bi formiranje posebnog odbora za nezavisne institucije bilo adekvatno rešenje, prepoznata je potreba da se više odbora bavi njihovim godišnjim izveštajima, jer se isti i dotiču različitih oblasti. Takođe, predstavnici pojedinih nezavisnih institucija su ukazali na spremnost da češće prisustvuju sednicama određenih odora, te da im češće prezentuju saznanja o načinima na koji bi rad izvršne vlasti u toj oblasti mogao biti usavršen. Pojedini ističu da bi imali kapacitete i za češća i tematska izveštavanja, ukoliko bi u Narodnoj skupštini postojala tražnja i volja za fokusiranu i suštinsku raspravu o konkretnim pitanjima. Uz konstataciju da često ne dobijaju povratne informacije o svojim preporukama, predstavnici nezavisnih institucija su ukazivali na neophodnost jačanja kontrolne uloge Skupštine, ponekada navodeći da su neophodne opsežne promene koje zadiru u samu političku kulturu. Nakon ovakvog podbacivanja odbora, ne čudi što se i naredni nivo razmatranja izveštaja u Skupštini, koji podrazumeva raspravu u plenumu, nije se pokazao kao adekvatan za ispravljanje nedostataka.

15 Odbor za pravosuđe, državnu upravu i lokalnu samoupravu i Odbor za ljudska i manjinska prava i ravnopravnost polova

16 Zaključak povodom razmatranja Izveštaja o radu Agencije za sprečavanje korupcije za 2020. godinu, <https://link.crta.rs/zakljucakask>

17 Zaključak povodom razmatranja Redovnog godišnjeg izveštaja Zaštitnika građana za 2020. godinu, <https://link.crta.rs/zakljucakzq>

Razmatranje izveštaja u plenumu u 2020. godini

Prema Poslovniku o radu Narodne skupštine, na plenarnoj sednici se razmatraju i usvajaju i godišnji izveštaji institucija i predlozi zaključaka, odnosno preporuka nadležnih odbora.¹⁸ Još jedan indikator koju ukazuje na čistu formalnu ulogu odbora je izuzetno kratak rok do narednog razmatranja na plenumu, od svega nekoliko dana. Dakle, nije ni predviđeno da će odbori doći do zaključaka koji će zahtevati pažnju narodnih poslanika pre plenumske rasprave.

Kašnjenje u razmatranju u 2020. godini može se objasniti izbornom godinom i dugim procesom konstituisanja parlamenta, koji je praktično tek u oktobru započeo sa radom. Na posebnoj sednici, poslednje subote u godini, razmatrani su predlozi zaključaka i izveštaji Zaštitnika građana, Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, Poverenika za zaštitu ravnopravnosti i Državne revizorske institucije. Na kraju sednice koja je trajala devet sati, jednoglasno su usvojeni svi predlozi zaključaka, sa nešto malo više prisutnih poslanika od proste većine. Sednici su prisustvovali i Zaštitnik građana Zoran Pašalić, Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti Milan Marinović, Poverenica za zaštitu ravnopravnosti Brankica Janković, kao i predsednik Saveta Državne revizorske institucije Duško Pejović.

U već ustaljenom maniru, skupštinska govornica korišćena i za slanje propagandnih poruka biračima¹⁹, a ne za fokusiranu raspravu na teme sa dnevnog reda: „E, Zaštitnik građana. Želim da mi objasni Zaštitnik građana da li se oni bave samo zaštitom nekih ljudi, ili zaštitom sedam miliona i nešto stanovnika koji žive u Srbiji? Jel vi vidite šta radi opozicija, kako preti ljudima iz vlasti, šta sve govore o deci predsednika i šta su govorili o deci Ivica Dačića, koji je jedno vreme ćutao? Ali, u poslednje vreme to što pričaju o deci predsednika Srbije... Ja nisam čuo vas koji sedite ovde da izdate saopštenje, pa da kažete – ovo nema smisla.“, „Gospodine Pašaliću, jeste da je institucija koju vi predstavljate nezavisna, ali ste suviše sebi dali autonomiju da sprovedite ono što je opis posla Zaštitnika građana.“ (Dragan Marković, poslanička grupa Jedinstvena Srbija).

Narodni poslanici su negodovali zbog, po njihovoj oceni, predugog trajanja predstavljanja izveštaja. U tom svetlu, pogotovu je ilustrativna reakcija narodnog poslanika Aleksandra Martinovića, nakon što je Zaštitnik građana Zoran Pašalić predstavio svoj izveštaj, koji je sa negodovanjem konstatovao da je opširnost izlaganja „ubila sednicu“ i da u sali više nema poslanika. I drugi narodni poslanici su se osvrnuli na dužinu izlaganja predstavnika nezavisnih institucija: „Poštovana predsedavajuća, kolegice i kolege narodni poslanici, poštovani predstavnici nezavisnih regulatornih tela, ja prvo želim da se obratim predsedniku Skupštine. Ne smatram da je predsedavajuća, snosi deo odgovornosti. Smatram da predsednik Skupštine mora da obavi razgovore sa ljudima koji dolaze ovde u salu. Znači, sad će pauza, a mi još uvek nismo otpočeli sa diskusijom i nismo odmakli dalje od jednog poslanika. Prema tome, šta bi se desilo da je ministar finansija ovde od stranice do stranice obrazlagao budžet? Mi bi i dan danas raspravljali o budžetu.“ (Samir Tandir, Poslanička grupa Stranka pravde i pomirenja SPP – Ujedinjena seljačka stranka USS).

Pojedini poslanici su, ipak, razumeli da izveštaji predstavljaju godišnji pregled stanja u određenim oblastima, te da je teško očekivati da se sva kompleksnost problema može predstaviti i pojasniti u kratkom izlaganju: „Drugarice i drugovi, dame i gospodo, danas možda i nije neki spektakularan dan ako bismo ovo gledali kao suvoparni izveštaj. Izveštaji su obimni, na više stotina strana, temeljni, obuhvataju 2019. godinu, koju pomalo zaboravljamo opterećeni današnjim dešavanjima u 2020. godini, ali proći će i ova 2020. godina vrlo brzo i da ne bismo nekakve propuste napravili, jer ovde su ljudske sudbine i ljudski životi, finansije, ostvarena ili neostvarena prava građana Republike Srbije, onda moramo ovaj Izveštaj gledati tako kao ljudske živote i ljudske sudbine i budućnost. Ovi izveštaji su jako važni, šta i kako će oni koje smo mi, u ime građana Republike Srbije birali, dali im određena prava i odgovornosti kao nezavisnim i samostalnim državnim organima, nastaviti da rade i da deluju u onim oblastima u kojima su dobili ovlašćenja.“ (Đorđe Komlenski, Poslanička grupa „Aleksandar Vučić - Za našu decu“)

Među narodnim poslanicima bilo je i onih koji su razumeli značaj nezavisnih institucija: „To treba takođe jasno istaći - poslanici SNS podržavaju rad nezavisnih regulatornih tela. Ove institucije niti su nepotrebne, niti su smetnja. Nezavisna nadzorna tela jesu relativno nova i zbog toga, oprostite, možda se svi nisu navikli na njihovo postojanje. Ove institucije nisu idealne, ali su nezamenljive i možda su regulatorna tela nekome dosadna, zamorna, ali su svakako neophodna.“ (Nebojša Bakarec, Poslanička grupa „Aleksandar Vučić - Za našu decu“).

18 Čl 239 Poslovnika o radu Narodne Skupštine

19 Govori u Narodnoj skupštini Republike Srbije – Diskursi o izvršnoj vlasti i opoziciji <https://otvoreniparlament.rs/istrazivanje/63>

Razmatranje izveštaja u plenumu u 2021. godini

Izveštaji su ponovo razmatrani na posebnoj sednici, ovoga puta poslednjeg radnog dana u godini. Parlament je u 2021. godini funkcionisao redovno, bez pauzi u radu, te je nejasno iz kog razloga nije poštovan rok iz Poslovnika o radu Narodne skupštine i ovi izveštaji nisu razmatrani tokom redovnog prolećnog zasedanja. Ponovno tempiranje poslednjih dana decembra ukazuje da u 12. sazivu Skupštine, iako potpuno zanemarivanje izveštaja više nije bilo opcija, nezavisne institucije nisu uživale tretman koji im, u najmanju ruku, garantuje sam Poslovnik.

Ovaj put na posebnoj sednici održanoj 29. decembra 2021. godine razmatrani su izveštaji i predlozi zaključaka Agencije za sprečavanje korupcije, Poverenika za zaštitu ravnopravnosti, Zaštitnika građana i Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti. Sednica je započeta prisustvom svega 128 (kvorum čini 126) od 250 narodnih poslanika. Sednici su prisustvovali i Zaštitnik građana Zoran Pašalić, Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti Milan Marinović, Poverenica za zaštitu ravnopravnosti Brankica Janković i Dragan Sikimić, direktor Agencije za sprečavanje korupcije.

Ovoga puta rasprava je trajala samo četiri sata i nakon pauze i završetka druge, redovne sednice, održano je glasanje po predlozima zaključaka. Za razliku od prethodne godine, zaključci nisu usvojeni jednoglasno, već sa jednim glasom protiv. Jedini glas protiv došao je iz redova opozicionog poslanika u ovom sazivu, koji je svoju odluku obrazložio na sledeći način: „Neću glasati za ove izveštaje ne zato što imam nešto konkretno protiv tih izveštaja, već zato što sam protiv koncepta nezavisnih regulatornih tela, kao što sam i protiv koncepta nezavisnih medija i nezavisnog pravosuđa.“ (Vladan Glišić, samostalni narodni poslanik).

Uprkos dodatnom skraćivanju vremena za raspravu i ovaj put su se čuli pozivi predstavnicima nezavisnih institucija da se ubrzaju u svojim izlaganjima, budući da narodni poslanici nemaju dovoljno vremena da ih saslušaju. „Uvaženi predstavnici nezavisnih tela, hvala vam na iscrpnim obrazloženjima, ali bih vas zamolio da saslušate i druge poslanike. Ipak je parlament taj odakle crpate vaš legitimitet, da kažem. Mi imamo zaista vremena, ali generalno nam je danas vreme skraćeno, ali mislim da ćemo stići da prozborimo o najbitnijim stvarima, obzirom da ste kao četiri institucije zaista mnogo učinili na podizanju nivoa demokratije u ovoj zemlji i, pre svega, prava građana da znaju šta mogu, da znaju koja su njihova prava i da se ostvare ta njihova prava i slobode.“ (Muamer Bačevac, poslanička grupa Socijaldemokratska partija Srbije).

Pojedini narodni poslanici su imali zamerke i na ponašanje predstavnika nezavisnih institucija. „Ukazujem na povredu Poslovnika član 132. Vi ste imali dužnost da ukažete našim gostima koji danas podnose izveštaje da red na ovoj sednici podrazumeva da sedite za svojim mestom i slušate onoga ko je ovlašćen predstavnik, u ovom slučaju gospodin Hadži Milorad Stošić, a ne da ćaskate, pretpostavljam po bilo kojoj osnovi sa predsedavajućim. Te vas molim da ubuduće opomenete naše učesnike današnje debate da se izveštaji tiču njihovog rada. Ukoliko im to nije važno i ukoliko ne poštuju Poslovnik, da barem ispoštuju građane koji ovaj prenos prate.“ (Sandra Božić, poslanička grupa „Aleksandar Vučić - Za našu decu“). Povreda poslovnika nije izglasana, a narodni poslanici su još jedan put iskoristili skupštinsku govornicu u dnevnopolitičke svrhe, bez ulaska u samu suštinu problema konstatovanih u godišnjim izveštajima. Tako je, na primer, od Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti zahtevano da obrazlaže kako se u slučajnom uzorku za vršenje inspeksijskog nadzora našla i vinarija u kojoj je zaposlen sin predsednika Republike koji je ujedno i predsednik najveće političke partije. Navedeni „slučaj“ je prethodno dobio značajnu pažnju u medijima, pogotovu provladinim, gde je predstavljen kao primer ugrožavanja članova porodice predsednika Republike.

Osvrćući se na iskustvo plenumskih rasprava, predstavnici nezavisnih institucija su saglasni da bi izdvajanje posebne sednice za pojedinačni izveštaj, eventualno dva izveštaja nezavisnih institucija, bio korak u pravom smeru. Istaknuto je da narodni poslanici preporuke iz izveštaja koriste u međunarodnoj saradnji, te da postoje grupe parlamentaraca (poput Globalne organizacije parlamentaraca u borbi protiv korupcije) koje okupljaju poslanike koji su posebno zainteresovani i upoznati sa određenim temama. Ipak, sama rasprava nije usmerena na suštinska pitanja i nema dijaloga koji bi vodio otkrivanju sistemskih poteškoća u nekoj oblasti, kao prvog koraka ka njihovom rešavanju, efikasnijoj kontroli i unapređenju rada izvršne vlasti.

ROADMAP CRTINIH PREPORUKA ZA UNAPREĐENJE RADA NEZAVISNIH INSTITUCIJA²⁰

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.

²⁰ 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 raspolažu 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 postojanja²¹, takođe nisu upoznati ni sa mogućnostima zaštite prava koje im te institucije pružaju. Predstavnici 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 ulozi 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 obavezno²² 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 podataka²³ 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.

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

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

23 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 Skupštine²⁴ 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.

24 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 raspolože 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“ postojaće 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 Poslovníkom²⁵ 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.

25 Čl. 237 – 241 Poslovníka Narodne skupštine [http://www.parlament.gov.rs/narodna-skupstina/vazna-dokumenta/poslovník-\(preciscentekst\)/ceo-poslovník-\(precisceni-tekst\).1423.html](http://www.parlament.gov.rs/narodna-skupstina/vazna-dokumenta/poslovník-(preciscentekst)/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 119²⁶, član 239²⁷

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.

26 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.*

27 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 97²⁸

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

²⁸ 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 pitanje²⁹.

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;

²⁹ 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. 83³⁰ i čl. 119³¹ 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.

30 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.

31 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. 78³², 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 23.³³ 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 pričinjena 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.

32 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.

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

U SUSRET NOVIM REŠENJIMA - KOMENTARI NEZAVISNIH INSTITUCIJA NA CRTINE PREPORUKE

Organizacija Crta se zahvaljuje predstavnicima sve četiri nezavisne institucije na dostavljenim osvrtima ili konkretnim komentarima na preporuke. Dobijene sugestije su od izuzetne važnosti za ovaj proces, koji za cilj ima pronalazak konkretnih mehanizama i rešenja koja bi dovela do jačanja uloge nezavisnih institucija u Srbiji. Pojedine sugestije su bile uopštenog karaktera i forme, a za cilj su imale unapređenje preciznosti. U nastavku teksta navodimo komentare koji predstavljaju osvrt na konkretne preporuke.

Poverenik za zaštitu ravnopravnosti

Poverenik za zaštitu ravnopravnosti pre svega želi da zahvali CRTI što je posvetila pažnju ovom pitanju i što prepoznaje važnost nezavisnih institucija u procesu ostvarivanja i zaštite ljudskih prava, kao i važnost partnerstva državnih institucija sa nevladinim sektorom. Poverenik pozdravlja želju CRTE da doprinese boljem razumevanju uloge koju imaju nezavisne institucije, naročito kada je u pitanju Narodna skupština koja je ovlašćena da, zajedno sa nezavisnim institucijama, vrši kontrolu rada organa izvršne vlasti.

Preporuke za unapređenje rada nezavisnih institucija

U okviru preporuke #1 „Češće korišćenje ovlašćenja za postupanje po službenoj dužnosti i u punom obimu, Poverenik za zaštitu ravnopravnosti ukazuje da je nadležnost Poverenika propisana odredbama člana 33. Zakona o zabrani diskriminacije. Osnovna nadležnost Poverenika je da postupi po pritužbama zbog diskriminacije i daje mišljenja i preporuke u konkretnim slučajevima. Postupak se može sprovesti samo ako je podneta pritužba. Dakle, **Poverenik nema ovlašćenja da vodi postupak za zaštitu od diskriminacije po službenoj dužnosti**, kao što je to slučaj sa drugim nezavisnim institucijama (Zaštitnik građana, Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka od ličnosti i dr).

Pritužbu može podneti širok krug lica. Tako, pored lica koje smatra da je diskriminisano, pod zakonom propisanim uslovima pritužbu može podneti i udruženje ili organizacija koja se bavi zaštitom ljudskih prava, kao i inspekcija u skladu sa zakonom kojim se uređuje oblast inspeksijskog nadzora. Pritužba se može podneti Povereniku zbog bilo kog oblika diskriminacije, pa i govora mržnje kao posebnog oblika diskriminacije. Dakle, da bi se utvrdilo da li je u bilo kom konkretnom slučaju izvršen akt diskriminacije, neophodno je da se utvrdi činjenično stanje i sprovede postupak .

Preporuku #3 „Povećati prisustvo u javnosti i medijima, naročito povodom predavljanja konkretnih završenih ili slučajeva u toku, kao i postignutih rezultata“ smatramo važnom i saglasni smo s njom i već dugo vremena upravo tako postupamo, što je potrebno i u narednom periodu nastaviti.

Poverenica je kroz razne oblike medijskih nastupa, visoko postavila temu diskriminacije u javnom prostoru upravo predstavljajući slučajeve iz prakse Poverenika i ishode tih postupaka.

Istraživanja Poverenika pokazuju da mediji imaju važnu ulogu i da su ključni partneri u približavanju rada organa građanima, ali i u formiranju javnog mnjenja. Zbog toga je Poverenik ustanovio i Godišnju medijsku nagradu za najbolje medijske tekstove i priloge na temu borbe protiv diskriminacije i promovisanja ravnopravnosti i tolerancije. Ovu nagradu Poverenik dodeljuje od 2015. godine, sa ciljem da se najšira javnosti upozna sa pojmom diskriminacije, da se podrže izveštaji kojima se unapređuje ravnopravnost i tolerancija u našem društvu, zatim da se doprinese suzbijanju predrasuda i stereotipa prema manjinskim, marginalizovanim i ugroženim grupama, kao i radi podizanja vidljivosti institucije Poverenika. Pored navedenog, Poverenik za zaštitu ravnopravnosti organizuje seminare za predstavnike medija na temu izveštavanja o pitanjima diskriminacije, ravnopravnosti i poštovanja osnovnih ljudskih prava u Republici Srbiji, kako bi se novinari i novinarkе edukovali kako da zauzmu proaktivan pristup i kroz izveštavanje doprinesu obrazovanju šire javnosti o značaju načela ravnopravnosti i njegove zaštite.

Analiza medijskih sadržaja, koju Poverenik sprovodi svake godine ukazuje da su teme koje su se odnosile na zaštitu ljudskih prava, zaštitu od diskriminacije i ravnopravnost različitih društvenih grupa, u 2020. godini zauzele veliki deo medijskog prostora i pojavile se u gotovo 28. 000 tekstova, priloga i izveštaja, dok se u 2021. godini tim pitanjima bavi gotovo 25.000 medijskih tekstova, članka i izveštaja. Analize medijskih sadržaja u prethodnim godinama takođe pokazuju veliku prisutnost ovih tema u medijima i dostupne su u godišnjim izveštajima Poverenika za zaštitu ravnopravnosti <http://ravnopravnost.gov.rs/izvestaji/>.

Što se tiče preporuke **#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**, sva mišljenja Poverenika doneta u postupku po pritužbama, inicijative, mišljenja na propise i sva druga akta Poverenika dostupna su na sajtu institucije. Pravilnikom o zameni i izostavljanju (pseudoanonimizaciji) podataka, br. 110-00-16/2019-02 uređen je način obrade podataka (zamena i izostavljanje) u aktima Poverenika za zaštitu ravnopravnosti koji se objavljuju ili čine dostupnim javnosti, u skladu sa zakonom kojim se uređuje zaštita podataka o ličnosti:

- 1) na zvaničnoj internet stranici Poverenika za zaštitu ravnopravnosti;
- 2) objavljivanjem u publikacijama koje Poverenik za zaštitu ravnopravnosti izdaje (informatiorima, izveštajima, priručnicima i sličnim publikacijama) i
- 3) objavljivanjem ili činjenjem dostupnim javnosti na bilo koji drugi način.

Pseudonimizacija podataka ne odnosi se na akte za koje je izrečena mera opomene, nakon koje nije otklonjena povreda prava, o čemu Poverenik može izvestiti javnost, osim ako se time ne bi povredila prava trećih lica.

Takođe, u vezi sa preporukom **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.)** Poverenik primenjuje zakonska i podzakonska akta koja se odnose na ovu materiju, zbog čega je ovoj instituciji, u prethodnom periodu dva puta uručena i nagrada Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti. Pored zakona, Uputstvom za izradu i objavljivanje informatora o radu državnog organa ("Sl. glasnik RS", br. 68/2010 i 10/2022 - dr. uputstvo) propisan je sadržaj Informatora (između ostalog i obaveznost navođenje podataka o javnim nabavkama) kojeg se Poverenik u potpunosti pridržava.

Preporukom **#5 Kontinuirano učešće zaposlenih u stručnim službama nezavisnih institucija u obukama, na konferencijama, seminarima i sl. koje organizuju međunarodne i specijalizovane organizacije**, želimo da istaknemo kako smo sa ovom preporukom potpuno saglasni, što potvrđuje i činjenica da već godinama unazad poverenica i zaposleni u Stručnoj službi godišnje učestvuju na preko 600 različitih seminara, radionica, konferencija, stručnih skupova, predavanja, treninga i sl. Poverenik je i punopravni član u Evropskoj mreži tela za ravnopravnost (EKVINET) koja i funkcioniše prevashodno na principu razmene znanja i iskustva svojih članica iz 46 zemalja Evrope. Predstavnici Poverenika su članovi radnih grupa Ekvineta i učestvuju u izradi publikacija u kojima se između ostalog daje i prikaz prakse Poverenika.

U vezi sa preporukom **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**, skrećemo pažnju da su način, merila i kriterijumi za vrednovanje radne uspešnosti državnih službenika u svim državnim organima uređeni Uredbom o vrednovanju radne uspešnosti državnih službenika ("Sl. glasnik RS", br. 2/2019, 69/2019 i 20/2022) i institucija nema ovlašćenja da uvodi nova merila, niti da menja obrasce koji su propisani u te svrhe, ali se trudimo da što više zaposlenih shodno mogućnostima pohađaju ovakve obuke.

Preporuku **6b Izmeniti Zakone koji uređuju rad nezavisnih institucija u pravcu regulisanja sopstvenih sredstava, kako bi se obezbedila finansijska nezavisnost od drugih grana vlasti** smatramo korisnom i ukazuje da je sa ovom preporukom usko povezana i činjenica da je propisano da mišljenje na Predlog kadrovskog plana drugih državnih organa, a u istom su krugu i nezavisne institucije, daje Ministarstvo finansija, čime direktno utiču na zapošljavanje u nezavisnom državnom organu.

Preporuke za efikasniji nadzor Narodne skupštine

U vezi sa preporukom **4b Doneti smernice ili preporuke za obavezan sadržaj izveštaja nezavisnih organa**, Poverenik za zaštitu ravnopravnosti ukazuje da je Zakonom o zabrani diskriminacije ("Sl. glasnik RS", br. 22/2009 i 52/2021) i Poslovnikom o radu Poverenika za zaštitu ravnopravnosti ("Sl. glasnik RS", broj 34/2011) definisano šta izveštaj sadrži.

Takođe, u okviru obrazloženju ove preporuke navedeno je, pored ostalog, da je 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. S tim u vezi, ukazujemo da je članom 48. Zakona o zabrani diskriminacije.

Takođe, članom 37. Poslovnika o radu Poverenika za zaštitu ravnopravnosti („Sl. glasnik RS“, broj 36/11) uređeno je pripremanje i podnošenje godišnjeg izveštaja. Stavom 5. ovog člana propisan je rok za podnošenje godišnjeg izveštaja Narodnoj skupštini o stanju u oblasti zaštite ravnopravnosti, a to je do 15. marta naredne godine u odnosu na izveštajnu godinu.

Preporuke za obezbeđivanje odgovornosti drugih organa vlasti

U vezi sa preporukom **#2 Povećati težinu preporuka nezavisnih institucija propisivanjem, kao jedne od nadležnosti, u Zakonu o ministarstvima, obaveze izvršavanja preporuka nezavisnih institucija**, Poverenik za zaštitu ravnopravnosti prati primenu svojih preporuka, uključujući i onih koje su date kroz Redovan godišnji izveštaj. Ovu praksu smo dodatno unapredili od pre dve godine. U redovnim godišnjim izveštajima ovo postupanje je posebno obrađeno u delu izveštaja pod nazivom: Postupanje državnih organa po preporukama Poverenika.

Zaštitnik građana

Preporuke za unapređenje rada nezavisnih institucija

Zaštitnik građana predlaže da se uvrsti dodatna preporuka koja bi glasila: **Proaktivniji pristup posebno osetljivim društvenim grupama (osobe sa invaliditetom, Romi, nacionalne manjine, lica lišena slobode, LGBTI osobe, stariji, itd).**

U okviru preporuke **#1 „Češće korišćenje ovlašćenja za postupanje po službenoj dužnosti i u punom obimu**, Zaštitnik građana predlaže da se umesto „postupanja po službenoj dužnosti“, preporuka formuliše na način da glasi **postupanje po sopstvenoj inicijativi**.

U osvrtnu na preporuku **#2 Utvrditi neposrednu kontrolu i terenski rad kao prioritetan i dominantan način rada**, Zaštitnik građana navodi da se neposredne kontrole i terenski rad već sprovode a da će preventivni oblik rada biti zastupljen i u vršenju novih nadležnosti nacionalnog mehanizma za praćenje sprovođenja Konvencije o pravima osoba sa invaliditetom i nacionalnog izvestioca za trgovinu ljudima. Takođe predlaže da se u okviru ove preporuke istakne značaj neposrednog kontakta (prijema) sa građanima naročito u manjim opštinama i gradovima (npr. posete gradovima i opštinama, razgovor sa građanima, prijem pritužbi) jer se na taj način povećava poverenje građana u nezavisne institucije i povećava vidljivost i dostupnost institucije naročito u manjim mjestima.

U okviru preporuke **#5 Kontinuirano učešće zaposlenih u stručnim službama nezavisnih institucija u obukama, na konferencijama, seminarima i sl. koje organizuju međunarodne i specijalizovane organizacije**, Zaštitnik građana predlaže da se doda i **obuke posebno novih zaposlenih o ljudskim pravima, sa fokusom na prava manjina**.

Kao komentar na preporuku **#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**, Zaštitnik građana navodi da ovo u najvećoj meri zavisi od od zakonskog okvira, budžeta i raspoloživih sredstava i da nezavisne institucije nemaju uvek kontrolu nad tim procesom.