

## KOMENTAR NACRTA ZAKONA O DRŽAVNOJ UPRAVI

Podgorica, 26. jun 2018. godine

### Opšti komentar:

- načela su slabo definisana/ izvedena u zakonu;
- nedostaje objašnjenje pojmova; neprecizni su kriterijumi za osnivanje organa uprave ( dvostепенost, obim posla, efikasnost obavljanja posla), nema procedure, analize, dokumenta koji se u svakom pojedinačnom slučaju osnivanja organa uprave priprema, pa to ostaje isključivo diskreciona, politička odluka;
- neizvedena odgovornost organa uprave prema ministarstvu/ministru;
- nejasne odgovornosti i nadležnosti među ključnim pozicijama unutar organa, zanemaren odnos organa uprave i građana;
- nedefinisana transparentnost;
- dokidaju se obaveze državne uprave prema Skupštini i time ograničava kontrolna funkcija Skupštine.

Koliko ćemo imati organa državne uprave nakon usvajanja ovog zakona? Kakva će biti struktura tih organa? Koliko ćemo imati samostalnih organa, koliko javnih agencija, koliko javnih fondova? Da li Ministarstvo javne uprave ima konture nove slike organizacije državne uprave?

Danas imamo 22 organa u sastavu ministarstava. Koliko će njih biti integrisano u ministarstva, intergrirano u drugi samostalni organ, a koliko postati samostalan organ? Bilo bi prirodno da imamo jasan odgovor na ova pitanja u obrazloženju zakona.

Poslovi državne uprave se neće značajno mijenjati, čak ni u dijelu koji se odnosi na preuzimanje obaveza u procesu pregovora. Zato mi danas u najvećem dijelu znamo i što se radi i što će se raditi, pa bi morali da znamo i koji organi u kojem statusu to mogu i treba da rade. Ova slika je još manje jasna kad je riječ o javnim agencijama i javnim fondovima.

Iako je riječ o sistemskom zakonu, **aktuelni Nacrt ne uvažava dovoljno regulisanje pojedinih oblasti drugim posebnim zakonima, kao što su Zakon o slobodnom pristupu informacijama, Zakon o elektronskoj upravi i dr.** Naprotiv, neki prijedlozi dati u aktuelnom Nacrtu, na koje pružamo detaljniji osvrt u posebnim komentarima, suprotni su posebnim zakonima koji regulišu pitanja proaktivnog objavljivanja informacija, elektronskog pružanja upravnih usluga i dr.

Nacrt je pripremljen bazirajući se na nacрте dvaju analiza, koje nijesu ponuđene kao materijal za javnu raspravu, čime su **građani i nevladin sektor automatski dovedeni u neravnopravan položaj.**

## Posebni komentari

*Napomena: U fusnotama su date odredbe važećeg Zakona.*

### Član 2, stav 2 - **Vršenje poslova državne uprave**<sup>1</sup>

Poslove državne uprave vrše organi državne uprave.

Organi državne uprave su ministarstva i organi uprave.

Pojedine poslove državne uprave mogu vršiti lokalne samouprave kada vrše prenijete odnosno povjerene poslove državne uprave, kao i nosioci javnih ovlaštenja, u skladu sa zakonom.

Nosioci javnih ovlaštenja iz stava 3 ovog člana su javne agencije, javni fondovi i druga pravna lica koja su zakonom ovlaštena da vrše pojedine poslove državne uprave (u daljem tekstu: nosioci javnih ovlaštenja).

**Komentar:** Formulacije "... i druga pravna lica koja su zakonom ovlaštena da vrše pojedine poslove državne uprave" su neprecizne. Nikada do kraja nijesu mapirani nosioci javnih ovlaštenja, pa predložena rješenja unose konfuziju jer nije jasan opseg zakona niti je u obrazloženju navedeno koji je to broj nosilaca javnih ovlaštenja na koje će se Zakon odnositi. Biće vrlo teško pratiti usklađivanje posebnih zakona, pa ćemo za rezultat ponovo imati situaciju da se **kreće u primjenu Zakona bez stvarne procjene dodatne normativne aktivnosti, plana monitoringa i ostalih resursa koje ovakvo rješenje iziskuje.**

### Član 4 – **Načelo nepristasnosti i političke neutralnosti**<sup>2</sup>

Državna uprava vrši poslove po pravilima struke, nepristrasno i politički neutralno.

Državna uprava dužna je da u istovjetnim situacijama prema građanima postupa na istovjetan način.

**Komentar:** Potrebno je nakon riječi " građanima " dodati "i pravnim licima".

### Član 6 – **Javnost rada**<sup>3</sup>

Rad državne uprave je javan.

Državna uprava je dužna da obavještava javnost o svom radu putem sredstava javnog informisanja, kao i na drugi odgovarajući način.

Državna uprava je dužna da javnosti omogući uvid u svoj rad, u skladu sa zakonom kojim se uređuje slobodan pristup informacijama.

---

<sup>1</sup> **Član 3** - Poslove državne uprave vrše ministarstva i drugi organi uprave (u daljem tekstu: organi državne uprave). Pojedine poslove državne uprave vrši lokalna samouprava ili drugo pravno lice, kada su im ti poslovi prenijeti, odnosno povjereni.

<sup>2</sup> **Član 2** - Državna uprava vrši poslove uprave na osnovu Ustava, zakona, drugih propisa i opštih akata. Državna uprava je profesionalna, nezavisna, samostalna i nepristrasna.

<sup>3</sup> **Član 95** - Ministarstva i organi uprave dužni su upoznati javnost o vršenju poslova iz svog djelokruga i izvještavati je o svom radu putem sredstava javnog informisanja ili na drugi prigodan način. Upoznavanje i izvještavanje iz stava 1 ovog člana organi u sastavu ostvaruju preko ministarstva. Davanje određenih izvještaja i podataka može se uskratiti samo ako bi to predstavljalo povredu dužnosti čuvanja tajnih podataka.

**Komentar:** Propisati obavezu imenovanja portparola vlade odnosno portparola organa državne uprave. Definisati obaveze prema medijima i javnom servisu Radio televizija Crne Gore (RTCG).

Unijeti obavezu dostupnosti informacija o radu i rezultatima Vlade osobama sa invaliditetom informacijama. Propisati učestalije izvještavanje.

## Član 12 – Predlaganje unutrašnje i vanjske politike<sup>4</sup>

Predlaganje unutrašnje i vanjske politike obuhvata izradu strategija, projekata, programa i međunarodnih dokumenata na osnovu praćenja izvršavanja zakona i drugih propisa i sagledavanja i analiziranja stanja u oblasti, u cilju usaglašavanja sistema sa savremenim, demokratskim i međunarodno priznatim standardima.

Strategije i programi iz stava 1 ovog člana moraju biti međusobno usklađeni i usklađeni sa planskim i strateškim dokumentima kojima se utvrđuju opšti pravci razvoja na nivou Crne Gore i finansijskim strateškim dokumentima.

Način i postupak izrade strategija i programa iz stava 1 ovog člana, utvrđivanja aktivnosti za njihovo sprovođenje, provjere njihove usklađenosti u smislu stava 2 ovog člana, praćenja njihovog sprovođenja i druga pitanja od značaja za njihovu izradu i sprovođenje propisuje Vlada Crne Gore (u daljem tekstu: Vlada).

**Komentar:** Uskladiti terminologiju: npr “oblast” i “upravna oblast” iz člana 22, stav 1. i “zaokružena oblast rada ministarstva” iz člana 28. stav 1 i utvrditi kojim aktom se definiše sadržaj “upravne oblasti”.

**Član 12, stav 2** - preformulisati: Državna uprava obezbjeđuje (ili: dužna je da obezbijedi) usklađenost strategija i planova istog značaja, kao i njihovu usklađenost sa opštim pravcima razvoja i strateškim finansijskim dokumentima.

## Član 13 – Vođenje politike razvoja<sup>5</sup>

Vođenje politike razvoja obuhvata utvrđivanje razvojnih strategija i podsticanje privrednog, socijalnog, kulturnog, ekološkog i ukupnog društvenog razvoja.

**Komentar:** Ova nadležnost ne postoji u pravnom sistemu. Ukoliko se misli na ustavnu nadležnost iz člana 100, stav 1, tačka 5 “predlaže plan razvoja” a smatra se da je ta nadležnost bitno različita u odnosu na nadležnost da “vodi unutrašnju politiku” potrebno je definisati o kojem dokumentu je riječ i propisati postupak njegove pripreme i usvajanja. Treba uzeti u obzir da ni ustavna nadležnost Vlade da “predlaže strategiju nacionalne bezbjednosti o strategiju odbrane” nije izdvojena od drugih strategija čije nacрте pripemaju organi državne uprave, a čiji predlog usvaja vlada.

---

<sup>4</sup> **Član 12** - Predlaganje unutrašnje i vanjske politike obuhvata izradu strategija, projekata, programa i međunarodnih dokumenata na osnovu praćenja izvršavanja zakona i drugih propisa i sagledavanja i analiziranja stanja u oblasti, u cilju usaglašavanja sistema sa savremenim, demokratskim i međunarodno priznatim standardima. Strategije i programi iz stava 1 ovog člana moraju biti međusobno usklađeni i usklađeni sa planskim i strateškim dokumentima kojima se utvrđuju opšti pravci razvoja na nivou Crne Gore i finansijskim strateškim dokumentima. Način i postupak izrade strategija i programa iz stava 1 ovog člana, utvrđivanja aktivnosti za njihovo sprovođenje, provjere njihove usklađenosti u smislu stava 2 ovog člana, praćenja njihovog sprovođenja i druga pitanja od značaja za njihovu izradu i sprovođenje propisuje Vlada Crne Gore (u daljem tekstu: Vlada).

<sup>5</sup> **Član 13** - Vođenje politike razvoja obuhvata utvrđivanje razvojnih strategija i podsticanje privrednog, socijalnog, kulturnog, ekološkog i ukupnog društvenog razvoja.

## Član 14 – Normativna djelatnost<sup>6</sup>

Normativnu djelatnost vrše ministarstva.

Normativna djelatnost obuhvata izradu teksta nacрта i predloga zakona, izradu i predlaganje propisa koje donosi Vlada Crne Gore (u daljem tekstu: Vlada) i pripremu i donošenje pravilnika, naredbi i uputstava.

Pravilnikom ministarstva se razrađuju pojedine odredbe zakona i drugih propisa.

Naredbom ministarstva se naređuje ili zabranjuje postupanje u određenoj situaciji koja ima opšti značaj.

Uputstvom ministarstva se propisuje način rada i vršenja poslova organa uprave, lokalne samouprave i drugih pravnih lica u vršenju prenijetih, odnosno povjerenih poslova..

Normativnu djelatnost mogu vršiti i javne agencije odnosno drugi nosioci javnih ovlašćenja ako je tako propisano posebnim zakonom..

**Komentar:** Nema detalja postupka donošenja nacрта zakona. Potrebno je propisati obavezu pripreme Regulatorne analize uticaja (RIA) u pripremi nacрта zakona i dati osnov za donošenje odgovarajućeg propisa za sprovođenje RIA.

## Član 19 – Nadzor nad zakonitošću i cjelishodnošću rada<sup>7</sup>

Nadzor nad zakonitošću i cjelishodnošću rada obuhvata:

- 1) kontrolu zakonitosti rada i postupanja u sprovođenju zakona i drugih opštih akata;
- 2) kontrolu i ocjenu efikasnosti i ekonomičnosti rada i organizacije poslova;

U vršenju nadzora iz stava 1 ovog člana organ koji vrši nadzor:

- 1) zahtijeva izvještaje i podatke o radu;
- 2) upozorava na uočene nepravilnosti, određuje mjere i rok za njihovo otklanjanje i nalaže izvršavanje utvrđenih obaveza;
- 3) pokreće postupak za utvrđivanje odgovornosti;
- 4) predlaže Vladi preduzimanje odgovarajućih mjera; i
- 5) preduzima druge mjere predviđene posebnim zakonom.

**Komentar:** Odredbe iz člana 19 i 20 su teško čitljive/nerazumljive. Naročito nije jasno zašto se zakonodavac opredijelio da kod postojanja posebnog zakona o upravnoj inspekciji šire propisuje ovo pitanje u ovom zakonu, dok je inspeksijski nadzor, s druge strane, utvrdio samo načelno i uputio na poseban zakon koji uređuje ovo pitanje.

---

<sup>6</sup> **Član 14** - Normativna djelatnost obuhvata izradu teksta nacрта i predloga zakona i drugih propisa i donošenje podzakonskih propisa.

<sup>7</sup> **Član 18** - Nadzor nad zakonitošću i cjelishodnošću rada obuhvata: 1) kontrolu zakonitosti rada i postupanja; 2) kontrolu i ocjenu efikasnosti, ekonomičnosti i efektivnosti; 3) kontrolu cjelishodnosti organizacije obavljanja poslova i osposobljenosti službenika i namještenika za obavljanje tih poslova; 4) odnose državnih službenika prema strankama, fizičkim i pravnim licima. U vršenju nadzora iz stava 1 ovog člana se: 1) pokreće postupak za ocjenu ustavnosti i zakonitosti opštih akata; 2) nalaže izvršavanje utvrđenih obaveza; 3) predlaže prestanak, odnosno zabranu rada ustanove i drugog pravnog lica; 4) preduzimaju druge mjere predviđene posebnim propisom.

## Član 23 – Organi uprave<sup>8</sup>

Organi uprave se osnivaju za poslove izvršavanja zakona i drugih propisa, odnosno za vršenje pretežno stručnih i sa njima povezanih upravnih poslova u pojedinim oblastima, pod sljedećim uslovima:

- da je to potrebno za obezbjeđenje dvostepenog upravnog postupanja ili se na taj način obezbjeđuje efikasnije obavljanje poslova, i
- da je to opravdano obimom posla.

Organi uprave imaju stručnu i upravljačku samostalnost u skladu sa ovim zakonom, a odgovorni su ministarstvu nadležnom za upravnu oblast u kojoj vrše poslove.

Izuzetno, zbog međuresornog ili posebnog značaja oblasti u kojoj vrši poslove, organ uprave može biti neposredno odgovoran predsjedniku Vlade.

U slučaju iz stava 3 ovog člana na odnose između organa uprave i Vlade shodno se primjenjuju odredbe ovog zakona o odnosima između organa uprave i ministarstva.

Naziv organa uprave po pravilu sadrži riječ »uprava«, ukoliko zakonom nije utvrđen drugačiji naziv.

**Komentar:** Neophodno je propisati definiciju pojmova “pretežno stručni” i ” sa njima povezani upravni poslovi” kao i kriterijume, način i postupak utvrđivanja sadržaja ovih poslova.

Takođe, utvrditi kriterijume, način i postupak za utvrđivanje ”međuresornog ili posebnog značaja oblasti u kojoj vrši poslove” kao osnova za neposrednu odgovornost organa predsjedniku vlade.

Ukoliko ovo rješenje opstane, umjesto ”predsjedniku vlade “ utvrditi da je organ odgovoran “Vladi“.

## Član 25 - Unutrašnja organizacija organa državne uprave

Unutrašnja organizacija organa državne uprave utvrđuje se zavisno od obima, vrste i složenosti poslova i na način kojim se obezbjeđuje efikasno vršenje poslova državne uprave.

Kriterijume za unutrašnju organizaciju, sistematizaciju i druga pitanja od značaja za unutrašnju organizaciju organa državne uprave utvrđuje Vlada.

Akt o unutrašnjoj organizaciji organa državne uprave donosi Vlada, na predlog ministra, odnosno starješine organa uprave.

U postupku donošenja akta o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji organa državne uprave pribavlja se mišljenje organa za upravljanje kadrovima i organa državne uprave nadležnog za poslove uprave u smislu stava 2 ovog člana.

Pored mišljenja iz stava 4 ovog člana u postupku donošenja akta o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji organa uprave pribavlja se mišljenje ministarstva koje vrši nadzor nad radom tog organa uprave.

---

<sup>8</sup> **Član 24** - Vlada osniva organe državne uprave, utvrđuje organizaciju i način rada državne uprave i uređuje pitanja obezbjeđenja izvršenja odluka Ustavnog suda Crne Gore, kao i druga pitanja od značaja za organizaciju i rad državne uprave

**Komentar:** Institut alternativa ja na efekte koji česte i neutemeljene reorganizacije imaju na zaštitu prava zaposlenih u javnoj upravi i sveukupno upravljanje ljudskim resursima opisao u svojoj publikaciji „[Crnogorska uprava: Organigram haosa?](#)”. Kadrovsko planiranje zasnovano na dokazima je jedan od mehanizama kojima bi se mogla smanjiti arbitrarnost čestih reorganizacija. **Naša preporuka je da se uspostavi jasna veza između obaveznog kadrovskog planiranja i reorganizacija u upravi, tako što će kadrovski planovi uključiti analizu novih profila radnih mjesta i profila radnih mjesta za kojima prestaje potreba.** Zakonom o državnoj upravi ova veza bi se mogla dodatno osnažiti, time što će se eksplicitno propisati:

“Unutrašnja organizacija organa državne uprave utvrđuje se zavisno od obima, vrste i složenosti poslova i na način kojim se obezbjeđuje efikasno vršenje poslova državne uprave.

**Obim, vrsta i složenost poslova i radnih mjesta, neophodnih za efikasno vršenje poslova, utvrđuju se kadrovskim planom organa uprave.”**

Odbijanjem ovog predloga, Vlada bi pokazala da nema suštinsku namjeru da unaprijedi kadrovsko planiranje, koje u proteklom periodu nije zaživjelo, djelimično, i zbog toga što **nije uspjelo da ponudi dodatnu vrijednost u odnosu na obavezu donošenja akta o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji, niti u odnosu na obavezu dobijanja saglasnosti od strane Ministarstva finansija za nova zapošljavanja.**

#### Član 26 – Ministar<sup>9</sup>

Ministar predstavlja ministarstvo, upravlja i rukovodi njegovim radom. Ministar za svoj rad, rad ministarstva, kao i za stanje u upravnoj oblasti odgovara Skupštini Crne Gore (u daljem tekstu: Skupština) i predsjedniku Vlade. U slučaju prestanka funkcije ili duže spriječenosti ministra da vrši funkciju, radom ministarstva rukovodi član Vlade koga odredi predsjednik Vlade.

**Komentar:** Utvrditi rok, npr. najduže tri mjeseca, tokom kojeg se mora izabrati novi ministar.

Propisati obavezu predsjednika vlade da Skupštini predloži osobu koja će zamijeniti ministra, koji je spriječen da vrši funkciju.

#### Član 29 – Sekretar<sup>10</sup>

Ministarstvo ima sekretara.

---

<sup>9</sup> **Član 41** - Ministar predstavlja ministarstvo i upravlja i rukovodi njegovim radom. Ministar za svoj rad, rad ministarstva, kao i za stanje u upravnoj oblasti odgovara Skupštini Crne Gore (u daljem tekstu: Skupština) i predsjedniku Vlade. U slučaju prestanka funkcije ili duže spriječenosti ministra da vrši funkciju, radom ministarstva rukovodi član Vlade koga odredi predsjednik Vlade.

<sup>10</sup> **Član 42** - Ministarstvo ima sekretara. Sekretar ministarstva koordinira rad organizacionih jedinica u ministarstvu, obezbjeđuje ostvarivanje odnosa i saradnje sa organima uprave u upravnim oblastima za koje je ministarstvo osnovano i drugim organima i za svoj rad odgovara ministru i Vladi.

# institut alternativa

Sekretar ministarstva obezbjeđuje ostvarivanje odnosa saradnje sa drugim organima i koordinira obavljanje finansijskih, kadrovskih, informatičkih i kancelarijskih poslova u ministarstvu radi usklađivanja rada unutrašnjih organizacionih jedinica ministarstva.

Sekretara ministarstva postavlja Vlada, na pet godina, na predlog ministra, u skladu sa zakonom kojim se uređuju prava, obaveze i odgovornosti državnih službenika i namještenika.

Sekretar za svoj rad odgovara ministru i Vladi.

**Komentar:** Propisati garancije nezavisnosti i političke neutralnosti sekretara ministarstva.

Neprecizno je razlikovanje sekretara ministarstva, generalnog direktora i državnog sekretara.

Ministar "upravlja i rukovodi radom ministarstva", državni sekretar "obavlja poslove koji se odnose na pripremu politika ministarstva i praćenje njihove realizacije", generalni direktor "rukovodi i organizuje rad u zaokruženoj oblasti rada ministarstva", sekretar "koordinira obavljanje finansijskih, kadrovskih, informatičkih, i kancelarijskih poslova", dok međusobne linije komunikacije i odgovornosti ostaju potpuno nedefinisane.

Potrebno je dosljedno uvesti koncept menadžerske odgovornosti i to:

- preciziranjem poslova;
- preciziranjem linija odgovornosti i hijerarhije;
- preciziranjem linija komunikacije;
- preciziranjem odgovornosti za pripremu pojedinih dokumenata i akata;
- preciziranjem odgovornosti za planiranje i izvršenje budžeta (uključujući i u okvirima programskog budžetiranja).

## Član 30 – Direktor organa uprave<sup>11</sup>

Direktor organa uprave predstavlja, rukovodi i organizuje rad u organu uprave (u daljem tekstu: starješina organa uprave).

Starješinu organa uprave imenuje Vlada, na pet godina, na predlog ministra odnosno, u slučaju člana 23 stav 3, na predlog predsjednika Vlade, u skladu sa

---

<sup>11</sup> **Član 44** - Upravom, zavodom, direkcijom i agencijom rukovodi direktor, a sekretarijatom sekretar (u daljem tekstu: starješina organa uprave). Starješinu organa uprave u sastavu, na osnovu javnog konkursa, imenuje i razrješava resorni ministar, po prethodno pribavljenoj saglasnosti Vlade. Starješinu samostalnog organa uprave, na osnovu javnog konkursa, imenuje i razrješava Vlada, na predlog resornog ministra. Starješina organa uprave imenuje se na period od pet godina. Odluku o raspisivanju javnog konkursa iz st. 2 i 3 ovog člana donosi resorni ministar, a na postupak sprovođenja javnog konkursa se primjenjuju odredbe zakona kojima se uređuju prava, obaveze i odgovornosti državnih službenika i namještenika. Na pitanja prestanka mandata i razrješenja, kao i na ostvarivanje prava i obaveza starješine organa uprave shodno se primjenjuju odredbe zakona kojim se uređuju prava, obaveze i odgovornost državnih službenika i namještenika, koje se odnose na kategoriju visokog rukovodnog kadra, osim odredbi koje se odnose na disciplinski postupak i ocjenjivanje. Starješina organa uprave u sastavu za svoj rad i rad organa uprave kojim rukovodi odgovara generalnom direktoru i resornom ministru. Starješina samostalnog organa uprave za svoj rad, rad organa uprave kojim rukovodi, kao i za stanje u oblasti odgovara resornom ministru i Vladi.

zakonom kojim se uređuju prava, obaveze i odgovornosti državnih službenika i namještenika.

Starješina organa uprave je samostalan u upravljanju ljudskim resursima i finansijskim sredstvima za vršenje djelatnosti, u skladu sa zakonom.

Starješina organa uprave za svoj rad, rad uprave kojom rukovodi, kao i za stanje u oblasti odgovara resornom ministru i Vladi, odnosno predsjedniku Vlade u slučaju iz člana 23 stava 3.

**Komentar:** Šta znači da je direktor organa uprave “samostalan je u upravljanju ljudskim resursima i finansijskim sredstvima za vršenje djelatnosti”. Šta znači da je direktor organa uprave “odgovoran resornom ministru i Vladi”? Ova pitanja treba pojasniti u samom tekstu zakona, jer će u suprotnom ostati nedefinisana.

### Član 31 - Pomoćnik starješine organa uprave

Starješina organa uprave može imati jednog ili više pomoćnika koji rukovodi i organizuje rad u jednoj ili više organizacionih jedinica, odnosno oblasti rada

Pomoćnika starješine organa uprave postavlja Vlada, na predlog starješine organa uprave, u skladu sa zakonom kojim se uređuju prava, obaveze i odgovornosti državnih službenika i namještenika.

Pomoćnik starješine organa uprave za svoj rad odgovara starješini organa uprave i Vladi.

#### **Komentar:**

Zašto pomoćnika direktora postavlja Vlada i zašto je pomoćnik odgovoran Vladi?

### Član 39 - Elektronska uprava i informisanje o radu

Državna uprava razmjenjuje i objavljuje podatke i informacije u elektronskom obliku i ostvaruje komunikaciju sa građanima, privrednim društvima, drugim pravnim licima i preduzetnicima elektronskim putem u skladu sa posebnim zakonom.

Organi državne uprave dužni su da imaju službenu internet stranicu, na kojoj objavljuje informacije o svom radu.

Službena internet stranica treba da sadrži:

- prečišćene tekstove zakona i podzakonskih propisa iz oblasti djelovanja organa,
- strategije, programe rada, izvještaje o radu i druga strateška dokumenta,
- organogram organa i kontakt podatke rukovodnog kadra, i
- informacije o uslugama odnosno link za državni portal sa informacijama o uslugama.

#### **Komentar:**

Iako je pohvalno što po prvi put uvodi eksplicitnu obavezu objavljivanje prečišćenih verzija propisa, **ovaj Član u jednom dijelu sužava opseg informacija koje organi državne uprave, i u smislu Zakona o slobodnom pristupu informacijama, organi vlasti treba proaktivno da objavljuju.** Podsjećamo, prema Članu 12 Zakonu o slobodnom pristupu informacijama, informacije, koje treba proaktivno da se objavljuju su: 1) vodič za pristup informacijama; 2) javni registri i javne evidencije; 3) programi i planovi rada; 4) izvještaji i druga dokumenta o radu i stanju u oblastima iz svoje nadležnosti; 5) nacrti, prijedlozi i konačni tekstovi



strateških dokumenata i planova i programa za njihovo sprovođenje; 6) nacrti i prijedlozi zakona i drugih propisa, kao i mišljenja eksperata na te propise; 7) pojedinačni akti i ugovori o raspolaganju finansijskim sredstvima iz javnih prihoda i državnom imovinom; 8) spisak državnih službenika i namještenika, sa njihovim službeničkim i namješteničkim zvanjima, 9) spisak javnih funkcionera i liste obračuna njihovih zarada i drugih primanja i naknada u vezi sa vršenjem javne funkcije; 10) rješenja i druge pojedinačne akte koji su od značaja za prava, obaveze i interese trećih lica; 11) informacija kojoj je po zahtjevu pristup odobren.

Smatramo da bi, zbog ovlašćenja Agencije za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama da vrši inspeksijski nadzor nad proaktivnim objavljivanjem informacija, **obavezu objavljivanja konačnih prečišćenih verzija propisa trebalo bliže definisati posebnim zakonom o slobodnom pristupu informacijama, kao i adekvatne kaznene mjere ukoliko se organi državne uprave ne budu pridržavali ove obaveze.** Takođe, opseg Člana 39 treba proširiti i na druge nosioce javnih ovlašćenja obuhvaćene nacrtom, jer nema osnova da se navedene obaveze sužavaju samo na organe državne uprave kada je i lista obveznika Zakona o slobodnom pristupu informacijama znatno šira. Imajući u vidu navedene razloge, odredbe treba preformulisati na način da upute na načela koja treba da budu unaprijeđena ključnim propisom u oblasti transparentnosti javne uprave (Zakonom o slobodnom pristupu informacijama).

**Pozitivna je tendencija da se organi državne uprave obavežu na objavljivanje informacija o uslugama, što bi moglo da bude uvod u sačinjavanje kataloga usluga za šta se Institut alternativa zalaže. Međutim, ova tendencija je nacrtom relativizovana mogućnošću da se objavi samo link ka portalu euprava. Ostavljanje ovakvih alternativa nije dobro, naročito jer sve usluge ne moraju biti prevedene na elektronski format. Imajući u vidu da je tokom 2018. godine planirano donošenje novog Zakona o elektronskoj upravi, koji je u ranijem predlogu koji je povučen iz skupštinske procedure krajem 2017. godine, predvidio sačinjavanja kataloga usluga, smatramo da ova odredba ograničava obaveze nosilaca javnih ovlašćenja da na prijemčiv i razumljiv način informišu građane o svojim uslugama. Naš predlog je da se eksplicitno propiše obaveza sačinjavanja, objavljivanja i ažuriranja kataloga svih usluga koje organ uprave pruža, nezavisno od toga da li su one dostupne u elektronskom ili drugom formatu.**

Postoji prostor i da se dodatno ohrabri objavljivanje podataka u mašinski čitljivom formatu na portal otvorenih podataka (<https://data.gov.me>) koji je krenuo sa radom u drugom kvartalu 2018. godine. Ipak, Nacrt nijednom odredbom ne upućuje na obavezu organa uprave i drugih nosilaca javnih ovlašćenja da objavljuju informacije za ponovnu upotrebu u otvorenom formatu, "na podportalu portala elektronske uprave koji čini jedinstveni portal i centralnu tačku pristupa organima vlasti". Ova obaveza je takođe već propisana Zakonom o slobodnom pristupu informacijama, što dodatno govori u prilog našoj primjedbi da ovaj Član sužava već postojeće obaveze organa uprave, a da ne unapređuje i razrađuje određene mogućnosti i obaveze koje su već propisane ili previđene starteškim dokumentima.

## Član 46 - stav 2. - **Označavanje organa državne uprave i prostorija**<sup>12</sup>

Na odgovarajućem mjestu u zgradi mora biti istaknut raspored prostorija organa.

**Komentar:** Umjesto "na odgovarajućem" potrebno je propisati "na svakom ulazu u prostorije" kao i na "internet stranici organa državne uprave".

## Član 48, stav 2 - **Dostavljanje podataka**<sup>13</sup>

Ministarstvo je obavezno da prilikom razmatranja interpelacije dostavi Skupštini izvještaje o pojedinim pitanjima i tražene podatke iz upravne oblasti.

Ministarstvo je dužno da dostavi Skupštini spise, odnosno dokumenta samo u okviru parlamentarne istrage.

Ukoliko spisi, odnosno dokumenti iz stava 2 ovog člana predstavljaju tajne podatke, u smislu zakona kojim se uređuje tajnost podataka, ministarstvo će omogućiti uvid, u skladu sa zakonom.

Ministarstvo izvještaje, spise i dokumenta Skupštini dostavlja preko Vlade.

**Komentar:** Ovaj Član ograničava kontrolnu funkciju Skupštine, i već uspostavljena prava poslanika iz člana 50 Poslovnika o radu Skupštine koji propisuje **Član 50:**

“Poslanik ima pravo na dostupnost svih službenih materijala, dokumenata i podataka koji se pripremaju ili prikupljaju u odborima ili Službi Skupštine, Vladi, ministarstvima i drugim organima državne uprave, a koja se odnose na pitanja od značaja za ostvarivanje poslaničke funkcije.

Poslanik ima pravo da traži obavještenja i objašnjenja od predsjednika Skupštine, predsjednika radnog tijela, ministra i drugog funkcionera, koja se odnose na poslove iz okvira prava i dužnosti ovih funkcionera, odnosno poslove iz nadležnosti organa kojima rukovode, a koja su mu potrebna radi obavljanja funkcije poslanika.

Na pravo poslanika iz stava 2 ovog člana shodno se primjenjuju odredbe ovog poslovnika koje se odnose na poslaničko pitanje, a rok za dostavljanje obavještenja i objašnjenja iznosi najviše 15 dana.

U slučaju da se pisani odgovor ne dostavi u roku iz stava 3 ovog člana, generalni sekretar Skupštine o tome obavještava generalnog sekretara Vlade, odnosno funkcionera od koga je traženo obavještenje i objašnjenje.”

---

<sup>12</sup> **Član 58** - Na zgradama u kojima su smješteni organi državne uprave mora biti istaknut naziv organa. Na odgovarajućem mjestu u zgradi mora biti istaknut raspored prostorija organa. Na ulazu u službene prostorije mora biti istaknuto lično ime državnog službenika, sa naznakom poslova koje obavlja.

<sup>13</sup> **Član 73** - Ministarstvo je obavezno da prilikom razmatranja interpelacije dostavi Skupštini izvještaje o pojedinim pitanjima i tražene podatke iz upravne oblasti. Ministarstvo je dužno da dostavi Skupštini spise, odnosno dokumenta samo u okviru parlamentarne istrage, ukoliko ti spisi, odnosno dokumenti ne predstavljaju tajne podatke u smislu zakona kojim se uređuje tajnost podataka. Ukoliko spisi, odnosno dokumenti iz stava 2 ovog člana predstavljaju tajne podatke, u smislu zakona kojim se uređuje tajnost podataka, ministarstvo će omogućiti uvid, u skladu sa zakonom. Ministarstvo izvještaje, spise i dokumenta Skupštini dostavlja preko Vlade. Ministarstvo je obavezno davati odgovore na pitanja poslanika postavljena u Skupštini.

**Ovo pravo treba artikulirati u ovom zakonu kao obavezu starješina organa državne uprave.**

## Član 49 – Poslanička pitanja<sup>14</sup>

Ministar je obavezan davati odgovore na pitanja poslanika postavljena u Skupštini.

**Komentar:** Dodati: “u rokovima i na način propisan aktom koji uređuje rad Skupštine Crne Gore.”

## Član 51 – Realizacija Programa rada Vlade<sup>15</sup>

Ministarstva su dužna da preduzimaju mjere i radnje radi ostvarivanja ciljeva iz programa rada Vlade.

Ministarstvo je, na zahtjev Vlade, obavezno proučiti određeno pitanje ili obaviti određeni zadatak.

Ministarstvo je dužno da obezbijedi izvršavanje zaključaka i akata Vlade kojima se utvrđuju stavovi o pojedinim pitanjima od značaja za utvrđivanje i vođenje politike i realizaciju programa Vlade.

**Komentar:** Propisati dužnost planiranja i odgovarajuće rokove. Ovdje treba dodati i obaveze u pogledu srednjeročnog planiranja i kadrovskog planiranja.

Takođe, ostaje nejasno zašto samo ministarstva odgovaraju za realizaciju Programa rada Vlade, a ne i ostali organi državne uprave. Kako nije jasno da li je ministarstvo dužno da obezbijedi izvršavanje i obaveza iz drugih organa uprave, to svakako treba precizirati u samom Zakonu. Ukoliko se ostali organi uprave izuzmu iz opsega Programa rada Vlade, to će se negativno odraziti na ukupni sistem odgovornosti.

## Član 60 - Podrška organu uprave

Organ uprave odnose prema Vladi ostvaruje preko ministarstva koje vrši nadzor nad njegovim radom.

Organ uprave može tražiti od ministarstva mišljenje, objašnjenje i instrukcije za primjenu pojedinih odredaba zakona i drugih propisa.

**Komentar:** Definisati značenje pojmova “mišljenje”, “objašnjenje” i “instrukcija”, kako ne bi dolazilo do problema u tumačenju u praksi.

## Član 61 - Izvještaj o radu organa uprave

Organ uprave, najmanje jedanput godišnje, podnosi Vladi izvještaj o radu i stanju u oblastima za koje je osnovan.

<sup>14</sup> **Član 74** - Ministarstvo je obavezno davati odgovore na pitanja poslanika postavljena u Skupštini

<sup>15</sup> **Član 60** - Ministarstva su dužna preduzimati mjere i radnje u cilju ostvarivanja programa Vlade. Ministarstvo je, na zahtjev Vlade, obavezno proučiti određeno pitanje ili obaviti određeni zadatak. Ministarstvo je dužno da obezbijedi izvršavanje zaključaka i akata Vlade kojima se utvrđuju stavovi o pojedinim pitanjima od značaja za utvrđivanje i vođenje politike i realizaciju programa Vlade.

Izveštaj iz stava 1 ovog člana obavezno sadrži prikaz izvršavanja zakona i drugih propisa, realizaciju ciljeva iz programa rada uprave, mjera koje su preduzete i njihovih rezultata, mjera za unaprijeđenje stanja, kao i finansijski izvještaj uprave. Uprava je dužna, na zahtjev ministarstva, podnijeti i poseban izvještaj o pojedinim pitanjima iz djelokruga, mjerama koje su preduzete i njihovih rezultata. Uprava je dužna na zahtjev ministarstva obezbjediti sve dokumente i podatke iz njene nadležnosti.

**Komentar:** U stavu 1, potrebno je propisati ( istovremeno ili prethodno) dostavljanje izvještaja samostalnih organa ministarstvu koje vodi politiku u predmetnoj oblasti.

U stavu 2 se po prvi put u tekstu zakona uvodi termin “ program rada uprave”. Ovaj pojam treba bliže definisati.

Predlažemo da se uvede novi stav koji glasi “Ministarstvo propisuje strukturu i sadržaj izvještaja organa uprave nad kojim vrši nadzor”.

#### Član 66 - **Kontrola opštih akata**<sup>16</sup>

Ministarstvo vrši kontrolu opštih akata koje donose javne ustanove čiji je osnivač država, upozorava njihove organe da opšti akt nije saglasan sa Ustavom ili zakonom i predlaže odgovarajuća rješenja, radi usklađivanja.

Ukoliko javne ustanove čiji je osnivač država ne postupe po upozorenju iz stava 1 ovog člana, ministarstvo može da zadrži od izvršenja takav akt, ukoliko njegovom primjenom mogu nastupiti teže štetne posljedice i pokrenuti postupak pred Ustavnim sudom za ocjenu ustavnosti i zakonitosti tog akta.

**Komentar:** Nije propisana obaveza javnih ustanova da u propisanim rokovima dostave akte niti rok za izjašnjenje ministarstva. Nije precizirano ni dejstvo akta do trenutka obavještenja o saglasnosti ministarstva na akt. Treba propisati koje akte donose organi državne prave, kao i gdje se objavljuju različite vrste akata, transparentnost, rokovi, pristup javnosti. Primjera radi, nije jasno kakav je u tom smislu karakter akata iz člana 33).

#### Član 68 – **Kontrola rada javnih ustanova**<sup>17</sup>

Ministarstvo vrši kontrolu nad obavljanjem poslova javne ustanove čiji je osnivač država.

U vršenju kontrole iz stava 1 ovog člana ministarstvo obezbeđuje kontrolu obavljanja javnih poslova i, u tom cilju, vrši neposredan uvid u rad javne ustanove čiji je osnivač država, zahtijeva izvještaje, obavještenja, mišljenja i podatke.

---

<sup>16</sup> **Član 77** - Ministarstvo, odnosno samostalni organ uprave vrši kontrolu opštih akata koje donose javne ustanove i javna preduzeća i druga pravna lica čiji je osnivač država, upozorava njihove organe da opšti akt nije saglasan sa Ustavom ili zakonom i predlaže odgovarajuća rješenja, radi usklađivanja. Ukoliko javne ustanove i javna preduzeća i druga pravna lica čiji je osnivač država ne postupe po upozorenju iz stava 1 ovog člana, ministarstvo, odnosno samostalni organ uprave može da zadrži od izvršenja takav akt, ukoliko njegovom primjenom mogu nastupiti teže štetne posljedice i pokrenuti postupak pred Ustavnim sudom za ocjenu ustavnosti i zakonitosti tog akta.

<sup>17</sup> **Član 6** - Rad organa državne uprave podliježe kontroli. Kontrola rada organa državne uprave ostvaruje se vršenjem upravnog i drugog nadzora, sudskom kontrolom i drugim oblicima kontrole, u skladu sa zakonom.

**Komentar:** Nije jasno o kojoj vrsti kontrole je ovdje riječ. Imajući u vidu da se upravna inspeksijska kontrola vrši od Upravne inspekcije, a Budžetska kontrola putem Budžetskog inspektora, potrebno je precizirati da li se ovdje radi o kontroli primjene politika, propisa, ili nekoj drugoj vrsti kontrole.

Ukoliko je riječ o izvještajima redovnim i vanrednim, potrebno je propisati njihov sadržaj i rokove za dostavljanje.

Potrebno je precizno definisati odgovornosti (Vlade i ili ministra), način i postupak sprovođenja i rokove za:

- davanje saglasnosti na programe rada i finansijske planove;
- razmatranje izvještaja o radu i finansijskih izvještaja;
- davanje saglasnost na program rada i finansijski plan za sljedeću kalendarsku godinu;
- razmatra godišnji izvještaj za prethodnu godinu.;
- davanje saglasnosti na statut ( predlog statuta);
- saglasnost na finansijski plan za narednu godinu;
- saglasnost na (predlog) završni račun sa izvještajem revizora.

## Član 70 - Izuzeće starješine<sup>18</sup>

O izuzeću ministra odlučuje Vlada.

O izuzeću starješine organa uprave i starješine organa nosioca javnih ovlašćenja odlučuje resorni ministar, ukoliko drukčije nije propisano posebnim zakonom.

**Komentar:** Nije propisano kada se stiču uslovi za pokretanje postupka izuzeća ministra, niti je precizirana procedura za izuzeće. (rokovi)

## Odnos organa državne uprave i građana

U Ustavu Crne Gore, u članu 57 je zapisano:

“Svako ima pravo da se, pojedinačno ili zajedno sa drugim, obrati nadležnom državnom organu ili organizaciji koja vrši javna ovlašćenja i da dobije odgovor“.

**Komentar:** Smatramo da je Zakonom o državnoj upravi potrebno utvrditi rokove za pružanje odgovora građanima koji se obraćaju organima državne uprave. Takođe, potrebno je utvrditi obavezu organa da u kraćim rokovima, ukoliko smatra da nije nadležno, uputi primljeno obraćanje nadležnom organu i obavijesti građanina.

Podsjećamo da je i važećim zakonom o državnoj upravi propisano:

**Član 52** - Organi državne uprave dužni su, na zakonit način i blagovremeno,

---

<sup>18</sup> XIII IZUZEĆE I SUKOB NADLEŽNOSTI U UPRAVNIM STVARIMA **Član 99** - O izuzeću ovlašćenog službenog lica koje vodi upravni postupak i donosi upravni akt u ministarstvu i organu u sastavu odlučuje ministar, a u samostalnom organu uprave odlučuje starješina tog organa, u skladu sa zakonom. O izuzeću ministra, odnosno starješine samostalnog organa uprave odlučuje Vlada, a o izuzeću starješine organa u sastavu odlučuje ministar.

postupati po zahtjevima građana koji oni podnose radi ostvarivanja prava i izvršavanja obaveza. Organi državne uprave građanima daju potrebne podatke, obavještenja i objašnjenja i pružaju odgovarajuću stručnu pomoć. Organi državne uprave su obavezni za ostvarivanje prava i obaveza građana, kada je to moguće, pripremiti potrebne obrasce i obavezno javno istaći standarde postupanja.