

Bosna i Hercegovina
Brčko distrikt BiH
URED-KANCELARIJA ZA REVIZIJU
JAVNE UPRAVE I INSTITUCIJA
u Brčko distriktu BiH



Босна и Херцеговина
Брчко дистрикт БиХ
КАНЦЕЛАРИЈА-УРЕД ЗА РЕВИЗИЈУ
ЈАВНЕ УПРАВЕ И ИНСТИТУЦИЈА
у Брчко дистрикту БиХ



Bulevar mira b.b., zgrada Delta 2, telefon 049 218-220, faks 049 218-438
Булевар мира б.б., зграда Делта 2, телефон 049 218-220, факс 049 218-438
www.revizori-bdbih.ba

Broj: 01-02-03-13-98/13

R: 02-02;05-02/13

Brčko, 29. 3. 2013. godine

IZVJEŠTAJ REVIZIJE UČINKA

Efikasnost Vlade Brčko distrikta BiH u rješavanju

žalbi građana na rad javne uprave

Brčko, mart 2013. godine

Bosna i Hercegovina
Brčko distrikt BiH
URED-KANCELARIJA ZA REVIZIJU
JAVNE UPRAVE I INSTITUCIJA
u Brčko distriktu BiH



Босна и Херцеговина
Брчко дистрикт БиХ
КАНЦЕЛАРИЈА-УРЕД ЗА РЕВИЗИЈУ
ЈАВНЕ УПРАВЕ И ИНСТИТУЦИЈА
у Брчко дистрикту БиХ



Bulevar mira b.b., zgrada Delta 2, telefon 049 218-220, faks 049 218-438
Булевар мира б.б., зграда Делта 2, телефон 049 218-220, факс 049 218-438
www.revizori-bdbih.ba

Ured za reviziju javne uprave i institucija u Brčko distriktu BiH (u daljnjem tekstu: Ured za reviziju) proveo je reviziju učinka na temu **“Efikasnost Vlade Brčko distrikta BiH u rješavanju žalbi građana na rad javne uprave”**.

Ured za reviziju u skladu s članom 14 Zakona o reviziji javne uprave i institucija u Brčko distriktu Bosne i Hercegovine (Službeni glasnik Brčko distrikta BiH, broj 40/08) može izvršiti pregled ili ispitivanje određenog aspekta poslovanja cijelog ili dijela institucije, programa ili aktivnosti u pogledu ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti s kojima ta institucija koristi svoje resurse.

Revizijom je obuhvaćen nadležan Odsjek za žalbe, ljudska prava i komunikaciju s građanima (u daljnjem tekstu: Služba za žalbe) koji rješava žalbe građana na rad javne uprave.

Ispitivanje je usmjereno na uspostavljeni sistem i procese rješavanja žalbi građana na rad javne uprave i Policije Brčko distrikta BiH.

Revizorski tim je provođenjem ove revizije došao do određenih nalaza koji su prezentovani predstavnicima nadležnih institucija na fokus grupi, te je sačinjen Nacrt izvještaja. Klijentima je upućen Nacrt izvještaja i data mogućnost da se očituju, nakon čega je sastavljen konačan Izvještaj.

U Izvještaju su navedene preporuke koje su upućene institucijama koje učestvuju u postupku, a u cilju postizanja veće efikasnosti i transparentnosti cjelokupnog procesa.

Reviziju je obavio revizorski tim u sastavu: Tomo Vozetić, vođa tima i Ivana Gavrić, član tima.

Zamjenici glavne revizorke

Tomo Vozetić, dipl. oec.

Božo Zimonjić, dipl. oec.

Glavna revizorka

Dževida Hodžić, dipl. oec.

SADRŽAJ

Izvršni rezime.....	4
1. Uvod.....	6
1.1. Pozadina revizije.....	8
1.2. Revizijska pitanja.....	9
1.3. Kriteriji revizije.....	10
1.4. Dizajn, obim i ograničenja revizije.....	12
1.5. Metodi revizije.....	12
1.6. Struktura izvještaja.....	13
2. Opis predmeta revizije	14
2.1. Služba za žalbe u Vladi Brčko distrikta BiH.....	14
2.1.1. Obim poslova Službe za žalbe.....	14
2.1.2. Od prijema – do okončanja žalbi građana na rad javne uprave	16
2.2. Služba za žalbe i drugi žalbeni mehanizmi u Vladi Brčko distrikta BiH.....	18
3. Nalazi revizije.....	20
3.1. Trijaža zaprimljenih žalbi.....	21
3.1.1. Postupanje Službe za žalbe u slučajevima u kojima postoje i drugi žalbeni mehanizmi	22
3.1.2. Postupanje Službe za žalbe prema različitim zahtjevima	23
3.2. Komunikacija Službe za žalbe sa žaliocima	24
3.3. Komunikacija Službe sa organima javne uprave i drugim institucijama	25
3.4. Zaključivanje pojedinačnih žalbi u Službi za žalbe.....	25
3.5. Služba za žalbe u postupku pokretanja mjera za otklanjanje nepravilnosti u radu javne uprave.....	26
3.6. Služba za žalbe u postupku praćenja mjere za otklanjanje nepravilnosti u radu javne uprave	26
4. Zaključci revizije	27
5. Preporuke.....	30
6. Dodaci	33

Izvršni rezime

Efikasnim rješavanjem žalbi građana na rad javne uprave stvaraju se preduslovi za povećanje povjerenja građana u rad Vlade i uspostavlja podloga za kontrolne mehanizme nad radom javne uprave. Navedeno predstavlja jedan od bitnih mehanizama u borbi protiv administrativne korupcije. Blagovremeno i kvalitetno rješavanje žalbi građana na mjestu njihovog nastanka, u javnoj upravi, ekonomičnije je za građane i Vladu u cjelini. Svaki dodatni (drugostepeni, sudski, apelacijski i dr.) postupak iziskuje povećanje troškove.

Vlada Brčko distrikta BiH je osnovala više žalbenih mehanizama, kao što su: Služba za žalbe koja rješava žalbe građana na rad javne uprave i Policije Brčko distrikta BiH, Apelaciona komisija koja rješava žalbe po upravnom postupku, Komisija za prigovore u javnim nabavkama koja rješava prigovore iz domena provođenja javnih nabavki, te druge žalbene mehanizme koji su vezani za specifične programe.

Služba za žalbe rješava žalbe koje se odnose na nezakonitosti u radu organa uprave, nepravilnosti i odugovlačenja postupaka ostvarivanja prava, kao i nekorektnog odnosa službenih lica prema građanima i kao takva predstavlja važnu polugu u borbi protiv administrativne korupcije.

Ured za reviziju javne uprave i institucija u Brčko distriktu BiH je proveo reviziju na temu „Efikasnost Vlade Brčko distrikta BiH u rješavanju žalbi građana na rad javne uprave” i na primjeru 160 žalbi građana upućenih Službi za žalbe u periodu 2008. - 2011. godina utvrdio da je Vlada Brčko distrikta BiH neefikasna u rješavanju žalbi građana na rad javne uprave.

Uzroci neefikasnosti dvojaki su. Uzroci neefikasnosti odnose se na sistemske nedostatke vezane za pozicioniranje Službe za žalbe unutar javne uprave i preklapanje njenih nadležnosti s drugim žalbenim mehanizmima u Brčko distriktu BiH. Uzroci neefikasnosti odnose se i na procesne nedostatke u rješavanju žalbi, kao što su nedostaci u komunikaciji s akterima žalbenog sistema, nedostaci u procesima zaključivanja žalbi i pokretanju mjera za otklanjanje utvrđenih nedostataka u radu javne uprave, kao i vršenju nadzora nad pokrenutim mjerama.

U svrhu otklanjanja utvrđenih nedostataka i povećanja efikasnosti u rješavanju žalbi građana na rad javne uprave koje se rješavaju putem Službe za žalbe, Ured za reviziju je Vladi Brčko distrikta BiH predložio preporuke za sistemske i procesne promjene. Preporuke su vezane za jasno

pozicioniranje Službe za žalbe, određivanje njenih nadležnosti i postupanja u slučaju „preklapanja“ nadležnosti s drugim žalbenim mehanizmima, jačanje orijentacije javne uprave ka građanima, poboljšanje komunikacije svih aktera u rješavanju žalbi i jačanju korektivnih, represivnih i nadzornih mjera u slučaju osnovanosti žalbe građana.

1. Uvod

Vlada Brčko distrikta BiH, kao i svaka druga vlada, putem javne uprave pruža građanima određene usluge koje se ne mogu ostvariti na drugom mjestu.

Građani očekuju da organi javne uprave u rješavanju njihovih zahtjeva primjenjuju jasna pravila postupanja i ponašanja, kao i da, ukoliko se stvari ne rješavaju po standardima imaju pravo da ulože žalbu kako bi se ponovno preispitala donijeta odluka organa javne uprave ili postupak rada.

Nije svaka žalba građana na rad javne uprave osnovana. Neki građani, možda, imaju nerealna očekivanja vezana za to šta im javna uprava može odobriti ili u kom vremenskom roku. Neki građani su, možda, samo nezadovoljni ili ne prihvataju obim prava koji mogu ostvariti putem javne uprave. Pored navedenog, ne treba zanemariti da su određene žalbe ili grupe žalbi osnovane i opravdane.

Svrha žalbi je, da daju mogućnost nezadovoljnim korisnicima usluga da ostvare zadovoljenje kroz ponovno razmatranje njihovih zahtjeva i eventualno ispravljanje utvrđenih nepravilnosti. Također, žalbe daju mogućnost javnoj upravi da poboljša svoje usluge. Na primjer, pojedinačna osnovana žalba na neku uslugu omogućuje da javna uprava ispravi nepravilnost prema pojedincu, dok veći broj osnovanih žalbi na istu uslugu može da ukaže na sistematske propuste u javnoj upravi.

Kako bi se ostvarila korist za građane koji ulažu žalbu na odluke javne uprave i Vladu koja putem žalbi ima mogućnost da poboljša svoje usluge, žalbeni sistem treba da bude pristupačan i dostupan građanima. Da pomogne u tome, Vlada bi trebala da obezbijedi mjesto na kome se mogu dobiti nepristrasne informacije o tome gdje se može uložiti žalba ili tražiti obeštećenje.

Postoje ekonomski argumenti za rješavanje žalbi što je brže moguće u sistemu javne uprave. Što je žalba ranije riješena, jeftinije je za svakoga.¹

Efikasno uspostavljen žalbeni sistem javne uprave predstavlja jedan od mehanizama u borbi protiv administrativne korupcije.

¹ House of Commons - Public Administration Select Committee: *When Citizens Complain*, Published on 24 March 2008 by authority of the House of Commons London

U Brčko distriktu BiH, nezadovoljni građani se mogu žaliti na akte koje im izdaje javna uprava ili na nezakonito i neprikladno ponašanje javnih službenika putem nekoliko organa javne uprave.

Na nezakonitosti u radu organa uprave, nepravilnosti i odugovlačenja postupaka ostvarivanja prava kao i nekorektnog odnosa službenih lica prema građanima, građani se mogu žaliti u za tu svrhu uspostavljenu **Kancelariju za žalbe i pritužbe građana**. S obzirom da je ova služba tokom vremena mijenjala naziv u daljnjem tekstu će se koristiti naziv – **Služba za žalbe**.

Organi javne uprave, također, dozvoljavaju drugostepene postupke: **putem Apelacione komisije**, putem **ad hoc komisija** (na listu izabраниh korisnika za programe rekonstrukcije/izgradnje ratom porušenih objekata, na listu izabраниh kandidata za dodjelu stipendija), ili putem **komisija koje su zakonom definisane** za ostvarivanje određenih, specifičnih prava kao što je Komisija za prigovore u javnim nabavkama.

U administrativnoj praksi razvijena su **dva značenja termina žalba**.² Prema jednom značenju, žalba se može odnositi na sam proces rješavanja nekog zahtjeva, odnosno na postupanje s predmetom rada. Takva žalba tradicionalno je vezana za interno poslovanje i primarno se tumači u svjetlu odgovora klijenta na efektivnost i efikasnost javne administracije. Prema drugom značenju, žalba se može odnositi na tačnost ili ispravnost odluke koju je donijela javna uprava. Tradicionalno, ove žalbe pripadaju pravnoj sferi rješavanja. Takve žalbe se vezuju za ostvarivanje zakonskih prava građana.

Ovaj pristup tumačenja žalbi je karakterističan za javni sektor i nema pandan u privatnom sektoru. Razdvajanje žalbi po navedenim kriterijima također znači da se u javnoj administraciji u suštini obezbjeđuju dva različita sistema obeštećenja građana, koja su postavljena i organizovana na različitim nivoima. U traženju obeštećenja građani trebaju da se suočavaju s dva veoma različita koncepta.

U ovoj reviziji bavit ćemo se efikasnošću Vlade Brčko distrikta BiH u rješavanju žalbi građana na rad javne uprave i to žalbi koje su upućene preko posebnog tijela – Službe za žalbe. Prema gore navedenoj podjeli to su žalbe koje se odnose na sam proces rješavanja nekog zahtjeva odnosno na postupanje s predmetom rada, isključujući žalbe koje pripadaju pravnoj sferi rješavanja. Nije suvišno ponoviti da se žalbe odnose na usluge koje se na drugom mjestu, osim u javnoj upravi ne mogu ostvariti.

² National Audit Office: Citizen redress: What citizens can do if things go wrong with Public Services, Report by the Comptroller and Auditor General | HC 21 Session 2004-2005 | 9 March 2005

1.1. Pozadina revizije

Zakon o javnoj upravi Brčko distrikta BiH propisuje da stranke mogu podnositi žalbe i pritužbe u vezi s radom organa javne uprave po postupku koji propisuje gradonačelnik.³

Vlada Brčko distrikta BiH je uspostavila Službu za žalbe koja postupa po žalbama i pritužbama građana, izvršila prijem zaposlenika i propisala podzakonske akte za postupanje po žalbama i pritužbama.

Ured za reviziju je posmatranjem broja zaprimljenih žalbi građana na rad javne uprave upućenih putem Službe za žalbe uočila značajan pad broja zaprimljenih žalbi. Posmatrano na godišnjem nivou, od 2006. godine do 2010. godine broj žalbi se upolovio. Iz intervjua sa šefom Službe, te na osnovu Izvještaja o radu Službe i medijskih izvještaja (npr. Nezavisne novine; 17. 6. 2007. novinski naslov „Puno posla, slabi rezultati”) uočeno je da je proces rješavanja žalbi i pritužbi građana od strane Vlade Brčko distrikta BiH duži od rokova propisanih podzakonskim aktima. Uočeno je da Odjeljenja sporo ili nikako ne daju odgovore na traženja Službe za žalbe, kao i da sam proces ne postiže značajne efekte kako za građane tako i za samu javnu upravu. U izvještaju o provedenoj reviziji za 2008. godinu stoji da „za osnovano utvrđene žalbe građana Služba nije nalagala organu da utvrđene nedostatke otkloni, nije predlagala nadležnom šefu organa pokretanje disciplinskog postupka protiv prekršioca i nije provodila ankete za utvrđivanje mišljenja građana o radu Vlade Brčko distrikta BiH, što je suprotno članovima 9, 10 i 13 Pravilnika o radu Službe”.

Ured za reviziju je proveo Predstudijsko istraživanje kako bi utvrdio postojanje problema u funkcionisanju Službe za žalbe. Predstudijskim istraživanjem je potvrđeno postojanje problema i to u dijelu saradnje Službe i organa javne uprave u postupku rješavanja žalbi građana, u neprovođenju disciplinskih mjera, u dijelu komunikacije Službe sa žaliocima i u otklanjanju uočenih nepravilnosti po osnovanim žalbama.⁴

Na osnovu prikupljenih i obrađenih podataka i informacija, Ured za reviziju je utvrdio da je Služba za žalbe neefikasna. Utvrđeno je da postoji i sistemski problem u javnoj upravi po pitanju položaja i nadležnosti Službe unutar javne uprave Brčko distrikta BiH. Neefikasnost je uočena u procesima rada Službe. Ured za reviziju je mišljenja da se navedeni nedostaci mogu otkloniti bez

³ Zakon o javnoj upravi Brčko distrikta BiH “Službeni glasnik Brčko distrikta BiH” brojevi 19/07, 2/08 i 43/08; član 51

⁴ Opširnije u prilogu 1 Izvještaja

značajnih materijalnih troškova, te da se može povećati efikasnost Vlade Brčko distrikta BiH u rješavanju žalbi građana na rad javne uprave, a koje su upućene putem Službe.

1.2. Revizijska pitanja

Cilj provedene revizije je da se poveća efikasnost Vlade Brčko distrikta BiH u rješavanju žalbi građana na rad javne uprave, a koje su upućene putem Službe.

Kao što je ranije napomenuto, efikasnim rješavanjem žalbi stvaraju se preduslovi za povećanje povjerenja građana u rad Vlade. Uspostavlja se podloga za kontrolne mehanizme nad radom javne uprave, naročito u oblasti borbe protiv administrativne korupcije. Također, postoje ekonomski argumenti za rješavanje žalbi građana na mjestu njihovog nastanka, u javnoj upravi.

Blagovremenim i efikasnim rješavanjem žalbi građana, Vlada pokazuje usmjerenost prema građanima.

Cilj revizije se može prezentovati u vidu odgovora na sljedeće revizorsko pitanje:

- **Koje su prepreke da rješavanje žalbi građana na rad javne uprave bude efikasno?**

Kako bi se dobio odgovor na navedeno pitanje, pomoći ćemo se dodatnim potpitanjima u dvije oblasti.

Prva oblast se tiče samog sistemskog pristupa Vlade Brčko distrikta BiH u rješavanju žalbi građana, za šta je vezano sljedeće potpitanje:

1. Da li Služba za žalbe ima jasne nadležnosti u odnosu na druge uspostavljene žalbene mehanizme u Vladi Brčko distrikta BiH?

Druga oblast se odnosi na proces rješavanja žalbi građana na rad javne uprave i to žalbi koje rješava Služba za žalbe. U skladu s navedenim postavljaju se sljedeća potpitanja:

1. Da li Služba vrši trijažu žalbi?
2. Da li je Služba uspostavila dobar sistem komunikacije sa žaliocima?
3. Da li je Služba uspostavila dobar sistem saradnje s javnom upravom?

4. Da li Služba pokreće mjere za rješavanje osnovanih žalbi?

5. Da li se vrši nadzor nad predloženim i provedenim mjerama?

1.3. Kriteriji revizije

Principi ekonomičnosti i efikasnosti aksiomi su u organizaciji i funkcionisanju javnog sektora. Načela rada lokalne zajednice su objektivnost, otvorenost, efikasnost, odgovornost i efektivnost, a na njih nas upućuje i Strategija razvoja Brčko distrikta BiH za period 2008. - 2017. godine.

Jedna od obaveza Bosne i Hercegovine, a time i Brčko distrikta BiH, na putu evropskih integracija je osiguranje javnih usluga koje će, u skladu s načelima Evropske unije, biti orijentisane na kvalitet i jednostavne za upotrebu. Evropska unija je svojim građanima kroz Povelju o osnovnim pravima EU (član 41)⁵ i Evropski kodeks dobrog administrativnog ponašanja⁶ garantovala pravo na dobru administraciju i utvrdila kako dobra administracija treba da izgleda u praksi.

Građani plaćaju i s punim pravom očekuju dobru upravu. Prema jednoj od definicija⁷, „dobra“ odnosno „loša“ uprava je ona koja:

„Dobra“ uprava	„Loša“ uprava
<ul style="list-style-type: none">• postupa isključivo po zakonu• stručno i efikasno odgovara na zahtjeve građana• okrenuta je potrebama građana i njihovom ispunjavanju• otvorena je i lako dostupna građanima• prema građanima postupa sa uvažavanjem i pažnjom• prihvata i ispravlja sopstvene greške• ne nanosi štetu građanima• jednako postupa s građanima u istim ili sličnim situacijama• ne diskriminiše građane⁸• ne zloupotrebljava svoja ovlaštenja• nezavisna je i nepristrasna• štiti privatnost podataka građana• blagovremeno postupa po zahtjevima građana	<ul style="list-style-type: none">• ne poštuje zakon• ne poštuje propisani postupak• neopravdano dugo vodi postupak• ne izvršava donijete odluke• zloupotrebljava ovlaštenja ili prava• insistira na sopstvenoj bezgrešnosti (ne priznaje svoje greške)• nejednako postupa prema građanima (diskriminiše građane)• zatvorena je za javnost i građane• „neuhvatljiva“ je• građanin se pred njom osjeća nemoćnim da ostvari i zaštititi svoja prava• bježi od svoje nadležnosti i prenosi je na drugoga• ne usklađuje rad s drugim organima uprave• „šeta građane od šaltera do šaltera“

⁵ Charter of fundamental rights of the European Union, www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_en.pdf

⁶ Evropski Kodeks o dobrom ponašanju zaposlenih u upravi, http://www.ombudsman.europa.eu/en/resources/code.faces/hr/3510/html.bookmark;jsessionid=440AFB294A13FCDD4190C342916ECA27#_ftn3

⁷ Zaštitnik građana, <http://www.ombudsman.rs/index.php/lang-sr/oblasti-rada/dobra-uprava>

⁸ bez obzira na nacionalnu pripadnost, pol, rasu, boju kože, etničko i socijalno poreklo, jezik, religijsko uvjerenje, stav i mišljenje, političko opredjeljenje, pripadnost nacionalnim manjinama, imovinu, godine, seksualno opredjeljenje, mjesto rođenja, sposobnosti

Dobro organizovan žalbeni sistem javne uprave podrazumijeva da je to sistem koji je jednostavan za građane, da ga mogu jasno identifikovati, razumjeti i koristiti. **Dobro organizovan žalbeni sistem javne uprave sadrži kvalitete „dobre“ uprave**, imenovane u prethodnoj definiciji.

Zakonom o javnoj upravi Brčko distrikta BiH⁹ regulisano je da su organi javne uprave dužni da rješavaju zahtjeve građana u rokovima propisanim zakonom. Organi javne uprave u vršenju poslova iz svoje nadležnosti ostvaruju neposredne kontakte s građanima u svrhu rješavanja njihovih prava i obaveza. Također obavezni su da organizuju obavljanje poslova od značaja za ostvarivanje prava i obaveza građana na način i pod uslovima kojima se građanima omogućava da što jednostavnije, brže i efikasnije ostvaruju svoja prava i izvršavaju obaveze kod tih organa javne uprave. U radu s građanima službenici i namještenici su dužni da se ophode ljubazno, da s pažnjom razmotre potrebe i pitanja građana i da im pomognu.

S obzirom da u žalbenom sistemu na sam rad javne uprave nisu uspostavljeni mjerljivi standardi u postupanju, u ovoj reviziji, kriteriji se izvode iz gore navedenih odrednica Zakona o javnoj upravi.

Bazirajući se na Zakon o javnoj upravi, smatramo da bi rješavanje žalbi građana na rad javne uprave trebalo da sadrži sljedeće korake: prije svega treba vršiti trijažu žalbi, potom treba slijediti obrada žalbi, rješavanje istih, pokretanje i provođenje mjera po osnovanim žalbama, te vršenje nadzora nad pokrenutim i provedenim mjerama.

U komunikaciji sa žaliocima smatramo da odgovor koji se žaliocu dostavlja treba sadržavati rješenja koja su jasna, logična i provodiva, sadržavati pretpostavke rješavanja nastale žalbene situacije i ne trebaju mu dodatna objašnjavanja, dopunjavanja i analiziranja. Odgovor na žalbu treba biti tako formulisan da ga može razumjeti i osoba nižeg obrazovnog nivoa.

Tokom provođenja studije, Ured za reviziju je kao kriterij posmatrao i samu obradu predmeta, vrijeme potrebno za obradu u odnosu na definisane rokove podzakonskim aktima, broj dopisa i zahtjeva Službe upućenih organima javne uprave, odgovora žaliocima, broj predloženih i realizovanih mjera za otklanjanje nepravilnosti u radu javne uprave, broj objavljenih izvještaja Službe i dr.

⁹ Zakon o javnoj upravi Brčko distrikta BiH "Službeni glasnik Brčko distrikta BiH" brojevi 19/07, 2/08 i 43/08

1.4. Dizajn, obim i ograničenja revizije

Revizija je provedena na primjeru 160 žalbi građana upućenih Službi (za žalbe) u periodu 2008. - 2011. godina. Žalbe za obradu su odabrane metodom slučajnog uzorka, pri čemu se vodilo računa da broj žalbi bude uravnotežen po godinama podnošenja (po 40 žalbi za svaku revidiranu godinu). Sve uzorkovane žalbe su pismeno upućene Službi. Navedeni uzorak čini oko 15% pismeno podnesenih žalbi građana na rad javne uprave, te je reprezentativan za pismeno podnesene žalbe upućene Službi.

Ured za reviziju je analizirao organizacionu strukturu žalbenog sistema Vlade Brčko distrikta BiH, kako bi se analizirao pozicioniranje Službe u okviru navedenog sistema.

Pored navedenog, Ured je analizirao sve provedene postupke Službe i organa javne uprave po uzorkovanim žalbama, a koji su pismeno dokumentovani.

Informacije i podaci su prikupljeni za period 2008. - 2011. godina. Stoga, sve promjene nastale nakon 31. 12. 2011. godine nisu uključene u ovu reviziju.

Zbog potrebe ograničenja revizije, prilikom analiziranja žalbenog sistema i procesa, revizorski tim se nije bavio uzrocima nastanka i osnovanosti konkretnih žalbi. Također, revizorski tim se nije bavio procesima i obimom rada drugih komisija, suda i ombudsmana, a koji se također bave žalbama građana.

1.5. Metodi revizije

S ciljem da se dođe do odgovora na postavljena revizorska pitanja, prikupljeni su podaci i informacije primjenom sljedećih metoda:

- pregled dokumentacije Službe,
- analiza zakona i podzakonskih akata iz navedenih oblasti,
- pregled 160 konkretnih žalbi građana,
- intervjui odgovornih osoba i službenika uključenih u proces rješavanja žalbi,
- provođenje polustrukturisanih telefonskih anketa sa žaliocima,
- pregled studija, izvještaja i publikacija koje se tiču ove oblasti.

U svrhu provođenja revizije provedene su polustrukturisane anketa sa žaliocima.¹⁰

Posebno je urađena anketa za žalioce čija je žalba ocijenjena od strane Službe kao osnovana, a navedena anketa je sadržavala 5 pitanja. Anketa je provedena na dostupnom uzorku (telefonskim putem) od 34 žalioaca.

Anketa za žalioce čija je žalba ocijenjena od strane Službe kao neosnovana je sadržavala 4 pitanja. Anketa je provedena na dostupnom uzorku (telefonskim putem) od 17 žalilaca.

Ostale informacije i podaci neophodni za provođenje revizije prikupljeni su od Službe i organa javne uprave i institucija Brčko distrikta BiH, javnih preduzeća i zavoda koji su bili predmetom žalbi (16 revidiranih subjekata).

1.6. Struktura izvještaja

U skladu s Principima revizije učinka¹¹, u uvodnom poglavlju navedeni su razlozi zbog kojih je Ured za reviziju odlučio provesti navedenu reviziju učinka kao i revizijska pitanja, obim, ograničenja i metodologiju rada. Slijedi poglavlje 2 u kojem se opisuje proces rješavanja žalbi građana na rad javne uprave po ključnim akterima i pravnim osnovama djelovanja. Nakon objašnjenja procesa, prezentuju su nalazi provedene revizije i vrši njihova analiza u poglavlju 3, a poglavlja 4 i 5 rezervisana su za predstavljanje zaključaka i preporuka.

¹⁰ Primjer u prilogu 2 Izvještaja

¹¹ *Principi revizije učinka*, Koordinacioni odbor vrhovnih revizorskih institucija: Sarajevo, 2009.

2. Opis predmeta revizije

2.1. Služba za žalbe u Vladi Brčko distrikta BiH

U skladu sa načelima uprave po kojima građani imaju pravo da se žale na postupanje javne uprave, Vlada Brčko distrikta BiH je osnovala Službu za žalbe – kao organizacionu jedinicu, čiji je osnovni zadatak da se bavi žalbama građana na rad javne uprave, odnosno same Vlade.

Tokom vremena, uspostavljena Služba za žalbe je mijenjala svoj naziv i obim poslova, te mijenjala položaj na hijerarhijskoj ljestvici javne uprave. Služba je od **Ureda za žalbe i pritužbe građana**, preko **Službe za žalbe i pritužbe građana** reformisana u **Odsjek za žalbe, ljudska prava i komunikaciju s građanima**. U procesu reformi javne uprave Služba je gubila značaj na hijerarhijskoj ljestvici javne uprave (od Pododjeljenja postala je Odsjek unutar Sektora), te je bila sve manje nezavisna u odnosu na druge organe javne uprave što se kosilo s postulatima njene uspostave i podzakonskim aktima koji regulišu njen rad.

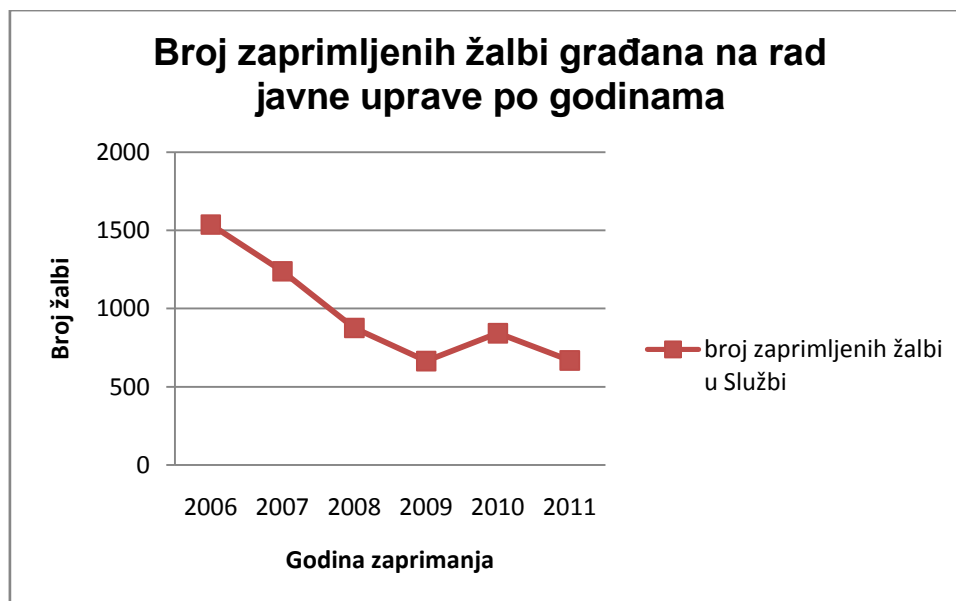
U prilogu broj 3 Izvještaja dajemo opis svih navedenih promjena, kao i organizaciju Služba za žalbe, te pravila i propise kojima se reguliše njihov rad.

U nastavku dajemo osnovni pregled i opis procesa i sistema koji je predmet ove revizije.

2.1.1. Obim poslova Službe za žalbe

Služba za žalbe od 2008. godine u prosjeku godišnje zaprima i obrađuje oko 750 pismenih i usmenih žalbi.¹²

¹² Više u prilogu broj 4 Izvještaja



Kao što se može uočiti iz gornjeg grafikona¹³, broj žalbi je u posmatranom periodu u značajnom padu. Smanjenje broja žalbi može biti indikacija za pad povjerenja građana u rad Službe za žalbe i organa javne uprave uključenih u proces rješavanja žalbi. Analizom skoka broja žalbi u 2010. godini utvrđeno je da se 237 žalbi odnosi na jedan problem, odnosno na jednokratno materijalno davanje vezano za socijalno zbrinjavanje radnika koji su ne svojom krivicom ostali bez posla usljed ratnih dejstava. Navedenih 237 žalbi je u Službi objedinjeno kao jedinstvena žalba.

Razmatranjem odnosa pismenih i usmenih žalbi, uočava se da je do 2010. godine bilo oko dva puta manje pismenih žalbi, a 2010. i 2011. godine broj pismenih žalbi neznatno premašuje broj usmenih. Navedeni podatak može ukazivati na to da građani razvijaju veći stepen povjerenja u pismenu korespondenciju s organima javne uprave.

S obzirom da Služba broji 5 zaposlenika, troškovi obrade pojedinačne žalbe uzimajući u obzir isključivo troškove ljudskih resursa u prosjeku iznose 160,00 KM.

¹³ Podaci navedeni u grafikonu ekstrahovani su iz godišnjih izvještaja o radu Službe

2.1.2. Od prijema – do okončanja žalbi građana na rad javne uprave

Po žalbama i pritužbama građana Služba za žalbe postupa po propisanoj¹⁴ proceduri od prijema žalbe, preko rješavanja, do informisanja javnosti.¹⁵

U nastavku prezentujemo proces rješavanja žalbi kako je predviđen da se treba provoditi i pregled kako se provodi.

Prijem žalbe

Služba prima svaku žalbu i pritužbu, bilo da je ona upućena od anonimnog lica, jednog ili više građana, udruženja, NVO-a, preduzeća ili zaposlenika u javnoj upravi.

U postupku podnošenja žalbi, žalilac nema pomoć ili uputstvo kako da kvalitetno napiše žalbu.

Sve primljene žalbe i pritužbe Služba protokoliše u knjigu protokola o zaprimljenim žalbama koja se vodi u elektroničkom obliku. U knjizi protokola upisuje se redni broj žalbe, naziv podnositelja, broj prijemnog protokola i datum prijema žalbe. Prema podzakonskim aktima Služba bi trebala da ima bazu podataka koja omogućava aktuelno i detaljno praćenje svakog pojedinačnog predmeta.

Služba je za svoje potrebe izradila bazu podataka u Microsoft Office Excel-u. Navedena baza služi kao osnov za izvještavanje, ali ne omogućava aktuelno i detaljno praćenje svakog pojedinačnog predmeta.

Služba nema uvid u evidencije drugih žalbenih mehanizama da li isti rješavaju istu ili sličnu žalbu.

Korak 1.

Po prijemu žalbe Služba analizira žalbu i utvrđuje na koji organ ili organe javne uprave se žalba odnosi, nakon čega zahtijeva pismeni odgovor organa javne uprave. Odgovor se traži na navode žalbe koja je u prilogu zahtijeva. U zahtjevu za odgovor Služba se poziva na Instrukciju gradonačelnika (rokovi, obaveze organa i sankcije za nepridržavanje istih).

Također, Služba obavještava žalioca da je žalba zaprimljena i da je upućena u daljnju proceduru, te da će po završetku procedure Služba zauzeti stav i o tome obavijestiti žalioca.

¹⁴ Pravilnik o načinu postupanja po žalbama i pritužbama građana na rad organa javne uprave i Policije Brčko distrikta BiH („Sl. glasnik Brčko distrikta BiH“, broj 2/09) i Instrukcija gradonačelnika br.: 01.1-02-012208/09 od 28. 4. 2009. godine

¹⁵ Više u prilogu 5 Izvještaja

Služba u obavještenju o zaprimljenom predmetu ne navodi ime službenika koji je zadužen za rješavanje žalbe, niti moguće kontakte sa istim. Prema Evropskom kodeksu dobrog administrativnog ponašanja obavještenje o prijemu žalbe treba da sadrži i ime i telefonski/email kontakt osobe zadužene za rješavanje predmeta.

Služba ne vrši trijažu žalbi, osim što odredi na koji se organ javne uprave odnosi.

Korak 2.

Rok za dostavu traženog odgovora organa javne uprave je tri dana. U slučaju nedobijanja odgovora, Služba je nadležna za pokretanje disciplinskog postupka protiv nadležnih u javnoj upravi.

Ukoliko Služba ne dobije odgovor od organa javne uprave, šalje pismene urgencije, a žalioaca obavještava da traženi odgovor još nije dobila od organa.

Po dobijenom odgovoru jednog ili više organa javne uprave, Služba utvrđuje da li isti ima dovoljno elemenata za zaključivanje žalbe.

Ukoliko Služba procijeni da odgovor nije zadovoljavajući, bilo da je neophodno obezbijediti dodatna tumačenja, dopunjavanje odgovora, dodatne razgovore s predstavnicima organa javne uprave, pregled dokumentacije ili drugo, tada Služba nastavlja s provođenjem istražnih radnji.

Korak 3.

Kada Služba utvrdi činjenično stanje po navodima žalbe, zauzima stav o osnovanosti žalbe i o tome obavještava žalioaca i to u propisanom roku od 8 dana odnosno 2 mjeseca maksimalno u slučajevima kada nije u mogućnosti da utvrdi činjenično stanje.

Ne postoje definisane procedure po kojima Služba odlučuje da li je žalba osnovana ili ne. O svakom pojedinačnom predmetu se zauzima stav.

Korak 4.

Kada Služba utvrdi da je žalba osnovana ima zakonsko pravo da traži od nadležnog organa javne uprave da utvrđene nedostatke u roku od tri dana otkloni.

Ukoliko Služba prilikom rješavanja žalbe dođe do saznanja o lakšoj ili težoj povredi službene dužnosti, predlaže rukovodiocu organa pokretanje disciplinskog postupka.

Ukoliko dođe do saznanja ili ocjene o povredi zakona ili drugih propisa, o tome obavještava Upravnog inspektora i traži od rukovodioca organa da utvrđene nedostatke otkloni u roku od tri dana.

Ukoliko dođe do saznanja da postoji osnovana sumnja da je u vršenju službene dužnosti učinjeno krivično djelo, odmah o tome obavještava Policiju i Tužilaštvo.

O stavu i preduzetim mjerama Služba obavještava gradonačelnika odnosno dogradonačelnika. Ovom aktivnošću Služba završava svoj rad na žalbi.

Prema Pravilniku, Služba za žalbe ima obavezu da informiše gradonačelnika o svakoj donesenoj mjeri po pritužbama i žalbama, informiše po potrebi gradonačelnika o svojim nalazima, svakih šest mjeseci podnosi izvještaj Vladi Brčko distrikta BiH o žalbama na nezakonit rad organa uprave, informiše skupštinske komisije (Komisiju za ljudska prava i Komisiju za praćenje rada Vlade), najmanje jednom godišnje podnosi izvještaj Skupštini o žalbama na nezakonit rad organa uprave, putem medija i na drugi način informiše građane o svojoj analizi stanja u oblasti žalbi na zakonit žalbama rad organa uprave i mjerama koje s tim u vezi preduzima. Služba je obavezna da posredstvom medija, brošura ili na drugi pogodan način ohrabruje i poziva građane na ostvarivanje opće ili pojedinačne zaštite prava, te ukoliko imaju saznanje o nezakonitom radu javne uprave ili nemarnom i nedoličnom ponašanju službenika ili namještenika zaposlenih u javnoj upravi.

Iz svega navedenog, te na osnovu provedene Predstudije, uočava se da Služba nije izgradila svoj položaj profesionalne i kvalitetne spona između žalioca i organa uprave.

2.2. Služba za žalbe i drugi žalbeni mehanizmi u Vladi Brčko distrikta BiH

Vlada Brčko distrikta BiH je uporedo s postojanjem i funkcionisanjem Službe za žalbe formirala i druge žalbene mehanizme.¹⁶

Odnos nadležnosti između drugih žalbenih mehanizama i Službe za žalbe nije propisivan izuzev u rješavanju žalbi koje se odnose na rad Policije. Zakonom o policiji¹⁷ regulisano je da Služba prati

¹⁶ Više u prilogu 6 Izvještaja

¹⁷ Zakon o policiji Brčko distrikta BiH, „Sl. glasnik Brčko distrikta BiH“ brojevi: 31/09, 60/10 i 31/11, član 11

postupak koji provodi Policija i ujedno vodi evidenciju o žalbama koje su upućene Policiji. Pravilnik o radu Službe¹⁸ usvojen je prije navedenog Zakona i sa njim nije harmonizovan.

Odnos Apelacione komisije i Službe za žalbe bio je jasno određen Pravilnikom o radu Kancelarije za žalbe i pritužbe građana Brčko distrikta BiH¹⁹, pri čemu su iz nadležnosti Službe za žalbe isključene sve žalbe koje su u nadležnosti Apelacione komisije. Novim pravilnikom, Služba nema ograničenja u prijemu i nadležnosti nad žalbama.

Nadležnosti rješavanja žalbi koje se tiču Etičkog kodeksa državnih i javnih službenika i namještenika²⁰ od strane Službe za žalbe odnosno službenika za etiku nije regulisan.

Nije regulisana ni nadležnost rješavanja žalbi od strane Službe za žalbe i drugih *ad hock* komisija na posebne programe Vlade Brčko distrikta BiH (program rekonstrukcije i sanacije ratom razrušenih objekata, program dodjela stipendija), kao ni u odnosu sa zakonom definisanom Komisijom za prigovore u javnim nabavkama.

¹⁸ Pravilnik o načinu postupanja po žalbama i pritužbama građana na rad organa javne uprave i Policije Brčko distrikta BiH, „Sl. glasnik Brčko distrikta BiH“, broj: 2/09;

¹⁹ Pravilnik o radu Kancelarije za žalbe i pritužbe građana Brčko distrikta BiH, „Sl. glasnik Brčko distrikta BiH“, broj: 39/04; Član 3.

²⁰ Etički kodeks državnih i javnih službenika i namještenika u institucijama i organima uprave Brčko distrikta BiH, „Sl. glasnik Brčko distrikta BiH“, broj: 9/09

3. Nalazi revizije

U reviziji efikasnosti Službe za žalbe korišten je uzorak od 160 žalbi koje je Služba za žalbe primila i obrađivala u periodu od 2008. do 2011. godine.

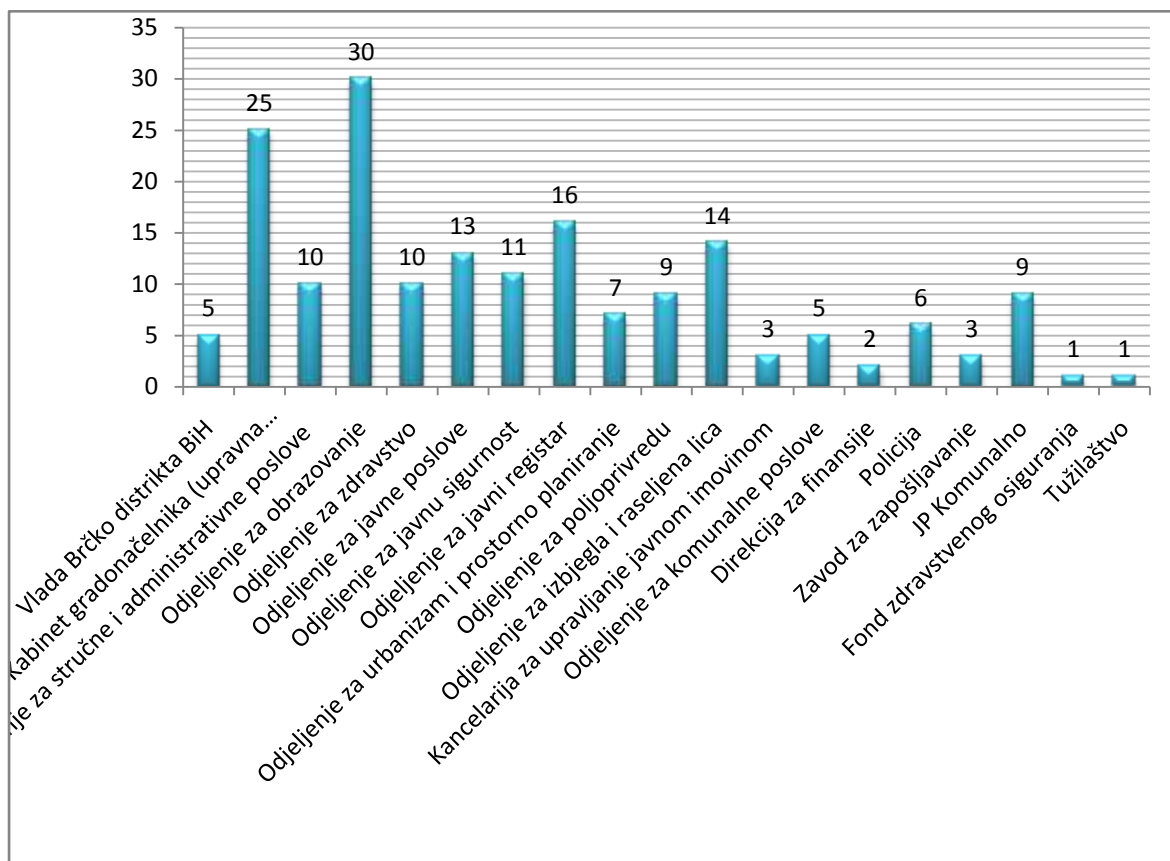
Sve žalbe iz uzorka su zaprimljene u pismenom obliku. Po 40 žalbi na godišnjem nivou iznosi oko 15% primljenih pismenih žalbi u Službi za žalbe.

Metodom slučajnog uzorka izabrane su žalbe koje su posmatrane u studiji. Pri odabiru žalbi za uzorak vođeno je računa da žalbe obuhvataju širok dijapazon žalioca od pojedinačnih žalbi preko žalbi pravnih lica, grupe građana, proslijeđenih žalbi od drugih organa i primjere anonimnih žalbi. Također je vođeno računa da su žalbe usmjerene ka različitim organima javne uprave, Policiji i JP „Komunalno“. Po pitanju predmeta žalbe, vođeno je računa da u uzorku budu obuhvaćene raznolike žalbe od nezadovoljstva postupanjem službenika, službi, donesenih odnosno nedonesenih akata. Pored navedenog vođeno je računa da u uzorku budu obuhvaćene kako osnovane, tako i neosnovane žalbe.

U uzorku se nalaze:

- 134 pojedinačne žalbe
- 4 anonimne žalbe
- 8 žalbi pravnih lica
- 4 žalbe mjesnih zajednica
- 6 žalbi grupe građana
- 1 žalba proslijeđena od Institucije obudsmara BiH
- 3 žalbe proslijeđene od OHR-a

Žalbe su usmjerene na jednu ili više institucija i sljedeće su strukture:



Analizom 160 zaprimljenih i obrađenih žalbi, Ured za reviziju je utvrdio određene nedostatke vezane za nadležnosti Službe za žalbe u žalbenom sistemu Brčko distrikta BiH, kao i u određene nedostatke u procesu rješavanja samih žalbi građana.

Nalaze do kojih je došla revizija na osnovu analize uzorka revidiranih žalbi prezentovat ćemo po rednim bojevima u nastavku teksta.

3.1. Trijaža zaprimljenih žalbi

Revizijom je utvrđeno da je Služba za žalbe za svaki zaprimljeni predmet tražila odgovor od organa javne uprave ili institucije na koju se žalba odnosi, bez obzira da li je žalilac potkrijepio svoju žalbu dokumentacijom ili ne. Samo u jednom slučaju je Služba bez dostavljanja upita Odjeljenju izdala žalioocu odgovor o osnovanosti žalbe i o propustima uputila informaciju gradonačelniku.

Služba nije vršila trijažu žalbi prema kriteriju nadležnosti drugih žalbenih mehanizama, niti vršila provjeru da li drugi žalbeni mehanizmi rješavaju ili su već riješili predmete sa istim navodima.

U slučajevima u kojima postoji i nadležnost i drugih žalbenih mehanizama, Služba je postupala samostalno.

U tri slučaja Služba se žalioocu oglasila nenadležnom za postupanje po dijelu žalbenog zahtjeva (u jednom slučaju u pitanju su ljudska prava, u drugom tumačenje odluke Supervizora za Brčko i u trećem rad predsjednika mjesne zajednice).

3.1.1. Postupanje Službe za žalbe u slučajevima u kojima postoje i drugi žalbeni mehanizmi

Služba je zaprimila 14 žalbi na program dodjele donacija za ratom razrušene objekte koju provodi Odjeljenje za raseljena lica, izbjeglice i stambena pitanja. Za ovaj program Odjeljenje ima ustanovljenu drugostepenu komisiju koja rješava žalbe građana na listu korisnika programa. Služba je za svaku žalbu tražila od Odjeljenja odgovor na žalbu i dobijene odgovore prosljedila žaliocima. Iz odgovora Odjeljenja uočljivo je da su svi predmeti već bili razmatrani na drugostepenoj komisiji ili je u toku postupak odlučivanja po njima. Na kraju postupka 4 korisnika su dobila obavještenje da im predmet u postupku rješavanja kod drugostepene komisije Odjeljenja, a 10 žalilaca je dobilo odgovor koji je već ranije dobilo od Odjeljenja. Služba u navedenom uzorku nije zaključivala žalbe drugačije od Odjeljenja.

U uzorku je utvrđeno da je Služba zaprimila 6 žalbi na rad Policije Brčko distrikta BiH. U Policiji po žalbama postupa Jedinica za profesionalne standarde. Pored postojećeg žalbenog mehanizma u Policiji, Služba je uputila upit Policiji za 6 žalbi zaprimljenih od 5 žalilaca. U jednom slučaju Policija je već rješavala istu žalbu, dok je u ostalima putem Jedinice za profesionalne standarde Policija postupila po provjeri navoda iz žalbe, dostavila odgovor Službi, a Služba prosljedila odgovor žalioocu. Služba u navedenom uzorku nije dalje provjeravala navode Jedinice za profesionalne standarde i nije zaključivala žalbu drugačije od Policije. Značajno je naglasiti da je jedna od žalbi koju je Policija dobila posredstvom Službe zaključena kao djelimično osnovana i po njoj su provedene mjere protiv službenika.

U uzorku je obuhvaćeno i pet žalbi na postupke javnih nabavki u Brčko distriktu BiH. Po svih pet žalbi odlučivala je i Komisija za prigovore u postupku javnih nabavki u čijoj je nadležnosti njihovo rješavanje. Služba je u četiri od pet predmeta bila nezadovoljna dobijenim odgovorima Pododjeljenja za javne nabavke, tražila dodatna mišljenja, tumačenja, održavala sastanke s predstavnicima Pododjeljenja. Mišljenja Službe i Komisije za prigovore koja su dostavljena žaliocima nisu bila jedinstvena. Služba je konstatovala nezakonitosti i kontradiktornosti u kreiranju tendera i u jednom slučaju tražila da se tender poništi.

Služba je zaprimala i rješavala žalbe iz oblasti zapošljavanja koje su u toku rješavanja pred Apelacionom komisijom Brčko distrikta BiH ili ih je Apelaciona komisija već zaključila. U dva slučaja Služba je žalbu zaključila drugačije od Apelacione komisije, dok je u jednom slučaju

donijela zaključak da je žalba osnovana iako je ista bila u postupku rješavanja pred Apelacionom komisijom.

Po jednoj žalbi Služba je postupila tako što je tumačila dijelove presude Apelacionog suda, te po istoj žalbi žalioocu dostavila drugačije mišljenje od mišljenja Odjeljenja kome je presuda bila adresirana.

Po opisu poslova i službenik za etiku i Služba su nadležni za rješavanje žalbi koje se odnose na pojedinačno nemarno ili neljubazno ponašanje od strane rukovodilaca javne uprave, državnih i javnih službenika ili namještenika zaposlenih u javnoj upravi. U uzorku nije pronađen primjer žalbe koje su rješavali i službenik za etiku i informisanje i Služba.

Služba za žalbe nema uvid da li po istoj stvari rješava ili je rješavao neki drugi žalbeni mehanizam. Po svakoj primljenoj žalbi Služba postupa. U odnosu na druge žalbene mehanizme dešava se da Služba zauzima drugačiji stav, što je utvrđeno u odnosu na Apelacionu komisiju i Komisiju za prigovore u javnim nabavkama.

3.1.2. Postupanje Službe za žalbe prema različitim zahtjevima

Prema svim žalbama je postupano po istoj proceduri iako je 1 zaprimljena kao krivična prijava, 4 su zaprimljene kao prigovori, 3 kao pritužbe, 1 kao zahtjev za dostavu odgovora i 151 kao žalba.

Po krivičnoj prijavi Služba je postupala kao po svim ostalim žalbama. Po dobijenom odgovoru, žalilac je tražio od Službe da po službenoj dužnosti proslijedi žalbu relevantnim institucijama nadležnim za krivično gonjenje, jer sam nije imao uvid kome je treba uputiti.

Iako Pravilnik razlikuje termine žalba i pritužba u praksi se koriste i drugi termini, a postupanje je isto. Također, u evidenciji Službe sve su zavedene kao žalbe.

3.2. Komunikacija Službe za žalbe sa žalionicima

Žalilac može izjaviti usmenu ili pismenu žalbu na rad organa javne uprave. Pismena žalba se može dostaviti na obrascu Službe, dostupan na web-stranici Vlade Brčko distrikta BiH ili na prijemnom šalteru u zgradi Vlade. Utvrđeno je da prilikom podnošenja žalbe, žalioni nemaju uputstvo, niti pomoć kako da kvalitetno popune žalbu i eventualno istu potkrijepe dokumentacijom.

Revizijom je utvrđeno da je Služba u obavještenju o zaprimljenom predmetu ne navodi ime službenika koji je zadužen za rješavanje žalbe, niti moguće kontakte sa istim.

Po pitanju razumljivosti odgovora, nešto manje od polovine anketiranih žalilaca izjavljuje da im odgovor Službe nije bio jasan i razumljiv.

Analizom sadržaja odgovora može se uočiti da ne sadrži elemente lake čitljivosti i razumljivosti, rečenice su duge, jezik je stručan, poruka nije jasna.

Također, u više od trećine slučajeva Služba žalioncu (kao odgovor na žalbu) dostavlja samo odgovor organa javne uprave, koji bi žalilac eventualno mogao dobiti i bez posredstva Službe, a koji predstavlja prepisku dva organa javne uprave i formom i jezikom nije prilagođen da ga mogu razumjeti neuke stranke.

Stavovi žalilaca prema Službi

Žalioni u oko 80% slučajeva, bilo da im je žalba osnovana ili ne, izjavljuju da bi putem Službe za žalbe ponovo podnijeli žalbu u slučaju ponovnog nezadovoljstva radom javne uprave.

Oko 35% žalilaca je djelimično ili potpuno zadovoljno radom Službe. Navedeni anketirani žalioni mišljenja su da je Služba ograničenih odgovornosti, da nema nadležnosti da riješi problem, da je treba kadrovski ojačati i treba jačati povjerenje u njen rad.

Oko 25% žalilaca koji su nezadovoljni radom Službe, svoje nezadovoljstvo usmjeravaju ka neadekvatnoj komunikaciji Službe sa njima, nezadovoljni su kvalitetom dobijenog odgovora, nemogućnošću rješavanja žalbe, nepoštovanjem Pravilnika za žalbe.

Također, nešto manje od polovine anketiranih žalilaca, izjavljuje nezadovoljstvo dijelom ili čitavim sistemom javne uprave.

3.3. Komunikacija Službe s organima javne uprave i drugim institucijama

Gradonačelnik je s dva akta propisao rokove u kojima organi javne uprave moraju odgovoriti na traženje Službe za žalbe i sankcije za nepoštovanje rokova. Navedeni rokovi se ne poštuju, u prosjeku se od roka odstupa za osam dana. Na traženje Službe organi javne uprave u obrađenom uzorku u oko 20% žalbi odgovaraju tek nakon urgencije Službe. Također, Služba u prosjeku uputi oko 2 zahtjeva organu javne uprave po svakoj žalbi (osim upita, tu su urgencije, traženje dopune odgovora, tumačenja i sl.). Premda Služba ima nadležnosti pokretanja disciplinskih mjera za prekoračenje rokova u dostavljanju odgovora, u praksi ne pokreće disciplinske mjere.

Utvrđeno je da organi javne uprave na primljenu žalbu posredstvom Službe odgovaraju žaliocu direktno, ne obavještavajući Službu o dostavljenom odgovoru. Navedeno je uočeno u odgovorima Odjeljenja za poljoprivredu, šumarstvo i vodoprivredu, Odjeljenju za obrazovanje, kao i službenika za etiku koji su mimo Službe upućeni žaliocima.

3.4. Zaključivanje pojedinačnih žalbi u Službi za žalbe

Služba nakon provedenog postupka zaključuje žalbu kao osnovanu odnosno kao neosnovanu. Osnovanost žalbe je od presudnog značaja za pokretanje mjera Službe i organa javne uprave.

U Službi nisu utvrđene procedure na osnovu kojih se neka žalba zaključuje kao osnovana.

Svaki predmet iz 2008., 2009. i 2010. godine sadrži dokument s memorandumom Službe bez broja i datuma izrade, potpisan od strane šefa Službe, a pod nazivom „Žalba zaključena“ iza kojeg je upisano da je žalba zaključena kao osnovana/neosnovana na osnovu istrage/odgovora nadležnog odjeljenja bez obrazloženja i bez naznačene veze sa žalbom. Predmeti Službe iz 2011. godine nemaju dokument kojim se žalba zaključuje.

Prilikom zaključivanja žalbe, Služba ne argumentuje svoj stav.

U jednom predmetu Služba je prosljedila žaliocu odgovor u kojem navodi da je žalba neosnovana, dok se u predmetu ista zaključuje kao osnovana na osnovu odgovora nadležnog odjeljenja.

3.5. Služba za žalbe u postupku pokretanja mjera za otklanjanje nepravilnosti u radu javne uprave

Kod gotovo polovine osnovanih žalbi za koje je u uzorku postojao dokument o zaključku žalbe kao osnovane, Služba se nije nikome obratila da otkloni propuste.

U većini slučajeva u kojima se Služba oglašava po osnovanoj žalbi to se svodi na dostavljanje detaljnih informacije o uočenim propustima gradonačelniku i organu uprave na koji se žalba odnosi.

Samo u dva slučaja Služba je donijela upravni akt, zaključak kojim se nalažu mjere za otklanjanje nepravilnosti.

Ni u jednom primjeru osnovane žalbe nije uslijedilo izvinjenje žalioцу za nastale propuste.

3.6. Služba za žalbe u postupku praćenja mjere za otklanjanje nepravilnosti u radu javne uprave

Služba se ne obraća organima javne uprave kojima je dostavila informaciju kako bi imala uvid da li su mjere pokretane, provedene, da li su nedostaci otklonjeni.

Služba je od organa javne uprave, u posmatranom uzorku, primila svega 5 informacija o preduzetim mjerama za otklanjanje nepravilnosti.

Prema podzakonskim aktima nije određena nadležnost za praćenje mjera za otklanjanje nepravilnosti u radu javne uprave koje predloži Služba.

4. Zaključci revizije

Ured za reviziju proveo je reviziju efikasnosti Vlade Brčko distrikta BiH u postupku rješavanja žalbi građana na rad javne uprave upućenih putem Službe za žalbe.

Efikasnim rješavanjem žalbi stvaraju se preduslovi za povećanje povjerenja građana u rad Vlade i uspostavlja podloga za kontrolne mehanizme nad radom javne uprave što predstavlja jedan od bitnih mehanizama u borbi protiv administrativne korupcije. Blagovremeno i kvalitetno rješavanje žalbi građana na mjestu njihovog nastanka, u javnoj upravi, ekonomičnije je za građane i Vladu u cjelini. Svaki dodatni (drugostepeni, sudski, apelacijski i dr.) postupak iziskuje povećanje troškova.

Nakon predstavljanja nalaza u ovoj reviziji učinka, vidljivo je da postojeći sistem i proces rješavanja žalbi građana nije efikasan.

U nastavku teksta predstavljamo zaključke do kojih je došao Ured za reviziju i to kao odgovore na postavljena revizorska pitanja, a potom kao opći zaključak revizije.

Glavno pitanje kojim se bavila ova revizija bilo je:

Koje su prepreke da rješavanje žalbi građana na rad javne uprave bude efikasno?

Kako bi se dobio odgovor na navedeno pitanje, pomogli smo se dodatnim potpitanjima u oblasti i sistemskog pristupa u rješavanju žalbi i pitanja koje se tiču samog procesa rješavanja žalbi građana na rad javne uprave.

Radi jednostavnijeg prikaza, zaključke ćemo prezentovati u vidu odgovora na revizorsko pitanje prvo kroz odgovore na revizorska potpitanja, a potom u vidu odgovora na glavno pitanje.

1. Postoje prepreke sistemskog karaktera koje utiču na neefikasnost Službe za žalbe

Tokom reforme javne uprave, uspostavljena Služba za žalbe je mijenjala svoj naziv i obim poslova, te mijenjala položaj na hijerarhijskoj ljestvici javne uprave.

Vlada Brčko distrikta BiH nije sačinila jasna razgraničenja u nadležnostima uspostavljenih žalbenih mehanizama. Prepreke sistemskog karaktera uočavaju se i u nejasno određenim nadležnostima Službe. Revizijom je utvrđeno preklapanje nadležnosti Službe i žalbenih mehanizama u Brčko distriktu BiH.

Služba rješava žalbe za koje postoje jasno utvrđene procedure u drugim odjeljenjima i Policiji Brčko distrikta BiH (nalaz 3.1.1.).

U organizaciji javne uprave i Služba za žalbe i Službenik za etiku i informisanje nadležni su za rješavanje žalbi koje se tiču odnosa javnih službenika sa strankama (sekcija 2.2.4.).

Služba nema evidenciju o podnesenoj žalbi odnosno tužbi kod drugih žalbenih mehanizama, drugi organi odlučivanja od Službe ne traže podatke (sekcija 2.1.5.).

Rezultat ove situacije je **dupliranje poslova u javnoj upravi**.

Također, utvrđena je mogućnost da **različiti organi odlučivanja po istoj stvari donesu drugačije zaključke**, što za rezultat može imati pad povjerenja građana u rad Vlade Brčko distrikta BiH i eventualno pokretanje sudskih sporova.

2. Postoje prepreke procesnog karaktera koje utiču na neefikasnost Službe za žalbe

Procesni nedostaci se uočavaju u samom postupku rješavanja žalbi građana na rad javne uprave koje provodi Služba za žalbe, kao što su:

- **Nedostaci u trijaži žalbi** gdje Služba zaprima sve žalbe i po njima postupa po identičnim koracima u radu bez trijaže žalbi po kriteriju nadležnosti drugih žalbenih mehanizama, bez trijaže po osnovu oblika žalbe i procjene potrebe stepena angažovanja (nalaz 3.1.).
- **Nedostaci u komunikaciji sa žaliocima** uočavaju se u svim fazama pismene komunikacije sa žaliocima. Prilikom pismenog podnošenja žalbi, žalioci nemaju pomoć ili uputstvo kako da kvalitetno popune žalbeni obrazac ili svoju pismenu žalbu, u obavještenju o zaprimljenom predmetu ne navodi im se ime službenika koji je zadužen za rješavanje žalbe, niti dostavlja njegova/njena telefonska i e-mail kontakt adresa, odgovor koji se u konačnici dostavlja žaliocu ne sadrži elemente lake čitljivosti i razumljivosti i u velikom broju slučajeva žaliocu se dostavlja samo proslijeđen odgovor organa javne uprave protiv kojeg je podnijeta žalba, a koji predstavlja prepisku dva organa javne uprave i formom i jezikom nije prilagođen da ga mogu razumjeti i neuke stranke (nalaz 3.2.).
- **Nedostaci u komunikaciji drugih organa javne uprave i institucija sa Službom** uočavaju se u primjerima u kojima organi javne uprave ne odgovaraju u definisanim rokovima na upite Službe, kako je to predviđeno podzakonskim aktima. U nekim slučajevima, organi javne uprave, uopće ne dostavljaju odgovore, ili dostavljaju nepotpune odgovore za koje Služba

traži dopune, tumačenja i sl. Na svako peto traženje, Služba dobija odgovor organa javne uprave tek nakon dostavljanja akta o urgenciji. Također, organi javne uprave umjesto Službi, svoj odgovor dostavljaju direktno žaliocu o čemu ne obavještavaju Službu (nalaz 3.3.).

•**Nedostaci u postupku zaključivanja pojedinačne žalbe kao osnovane/neosnovane** uočeni su u nedostacima u samoj proceduri zaključivanja pojedinačnih žalbi kao osnovanih/neosnovanih, odnosno Prilikom zaključivanja žalbe, Služba ne argumentuje zauzeti stav po žalbi (nalaz 3.4.).

Kako osnovanost žalbe predstavlja osnovicu za pokretanje mjera, neuspostavljanje jasnih kriterija i procedura u ovoj fazi rada rezultira nedostacima u samom pokretanju mjera.

•**Nedostaci u postupku pokretanja mjera za otklanjanje nepravilnosti u radu javne uprave** rezultiraju prethodno uočenim nedostacima i uočavaju se u tome da Služba ne pokreće mjere za njihovo otklanjanje, već pretežno dostavlja gradonačelniku i organu na koji se žalba odnosi informacije o uočenim propustima i nepravilnostima (nalaz 3.5.).

•U skladu s navedenim nedostacima u utvrđivanju osnovanosti žalbe, te nedostacima pokretanja mjera za otklanjanje nepravilnosti slijede i **nedostaci u postupku praćenja mjere za otklanjanje nepravilnosti u radu javne uprave**. Utvrđeno je da podzakonskim aktima nije delegirana nadležnost za praćenje mjere za otklanjanje nepravilnosti u radu javne uprave koje predloži Služba. Utvrđeno je da se Služba ne obraća organima javne uprave kojima je dostavila informaciju kako bi imala uvid da li su mjere pokretane, provedene, da li su nedostaci otklonjeni. S druge strane i sami organi javne uprave kod kojih su uočene nepravilnosti samo u rijetkim slučajevima dostavljaju Službi informacije o preduzetim mjerama za otklanjanje nepravilnosti (nalaz 3.5.).

Iz svega do sada navedenog, može se jasno zaključiti da je rješavanje žalbi građana na rad javne uprave koje se podnose putem Službe za žalbe neefikasno. Shodno pomenutom, može se dati odgovor na glavno revizorsko pitanje, odnosno koje su prepreke da rješavanje žalbi građana na rad javne uprave bude efikasno.

Postoje sistemske i procesne prepreke da rješavanje žalbi građana na rad javne uprave upućenih putem Službe za žalbe bude efikasno i to usljed neodređene pozicije Službe u žalbenom sistemu Brčko distrikta, nejasne nadležnosti Službe u odnosu na druge organe koji rješavaju žalbe građana, usljed nedostatka kvalitetne komunikacije s akterima u procesu žalbi, nedostataka

jasnih kriterija za zaključivanje žalbe kao osnovane ili neosnovane, te stoga nedostataka u pokretanju i praćenju mjera za otklanjanje nepravilnosti.

S druge strane, organi javne uprave svojim neblagovremenim i nepotpunim odgovorima Službi, te neuključivanjem Službe u provođenje mjera ukazuju na elemente „loše“ uprave.

Usljed svega navedenog, Vlada Brčko distrikta BiH nema potpuni uvid u nedostatke rada javne uprave na koje ukazuju građani svojim osnovanim žalbama, a građani mogu gubiti povjerenje u Vladu, pred njom se mogu osjećati nemoćnima da ostvare i zaštite svoja prava, javna uprava može postati „neuhvatljiva“, ne priznavati i ne popravljati sopstvene greške, te po definiciji postati „loša“ javna uprava.

Kako bi se povećala efikasnost u sljedećem poglavlju Ured za reviziju će dati određene preporuke Vladi Brčko distrikta BiH.

5. Preporuke

Vlada Brčko distrikta BiH može da povećá efikasnost rješavanja žalbi građana na rad javne uprave, a koje se upućuju putem Službe za žalbe i to otklanjanjem sistemskih i procesnih nedostataka navedenih u prethodnom poglavlju.

Vlada Brčko distrikta BiH može riješiti sistemske i procesne nedostatke kroz dopunu postojećeg Pravilnika o radu Službe:

- jasnim određivanjem nadležnosti Službe za žalbe i ostalih žalbenih mehanizama, kao i određivanjem procedura i postupaka djelovanja Službe u slučaju mogućeg „preklapanja“ nadležnosti s drugim žalbenim mehanizmima,
- jasnim određivanjem nadležnosti za vršenje poslova nadzora nad predloženim i provedenim mjerama po osnovanim žalbama.

Pored navedenog, Vlada Brčko distrikta BiH može riješiti sistemske nedostatke kroz:

- isticanje značaja osnovanih žalbi i po njima provedenih mjera, putem redovnog i blagovremenog informisanja Vlade Brčko distrikta BiH, Skupštine Brčko distrikta BiH i saopštavanja javnosti,
- izrađivanjem i provođenjem programa doedukacije zaposlenika u javnoj upravi, s ciljem podizanja kvaliteta pismene komunikacije s građanima

Vlada Brčko distrikta može riješiti procesne nedostatke u rješavanju žalbi građana na rad javne uprave kroz:

- poboljšanje komunikacije Službe za žalbe sa žaliocima, posebno kroz jačanje vještine pismene korespondencije s građanima,
- uspostavljanje procesa trijaže žalbi u Službi za žalbe, po kojima Služba može da efikasnije koristi svoje resurse i smanji vrijeme rada,
- uspostavljanje jasnih procedura za osnovanost žalbe, argumentovanih, na osnovu kojih se mogu pokretati mjere,
- jačanje procesa pokretanja i provođenja mjera po osnovanim žalbama uz dostavljanje informacije žaliocima o pokrenutim i provedenim mjerama po njihovoj žalbi.

Tim za reviziju

Tomo Vozetić dipl. oec., vođa tima

Mr. sci. Ivana Gavrić, članica tima

Reference:

1. House of Commons - Public Administration Select Committee: *When Citizens Complain*, Published on 24 March 2008 by authority of the House of Commons London
2. National Audit Office: *Citizen redress: What citizens can do if things go wrong with Public Services*, Report by the Comptroller and Auditor General | HC 21 Session 2004-2005 | 9 March 2005
3. Strategija razvoja Brčko distrikta BiH za period 2008. - 2017. godina
4. *Principi revizije učinka*, Koordinacioni odbor vrhovnih revizorskih institucija: Sarajevo, 2009.
5. Charter of fundamental rights of the European Union, www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_en.pdf
6. Europski Kodeks o dobrom ponašanju zaposlenih u upravi, http://www.ombudsman.europa.eu/en/resources/code.faces/hr/3510/html.bookmark;jsessionid=440AFB294A13FCDD4190C342916ECA27#_ftn3
7. Zakon o javnoj upravi Brčko distrikta BiH, Službeni glasnik Brčko distrikta BiH brojevi: 19/07, 2/08 i 43/08
8. Zakon o reviziji javne uprave i institucija u Brčko distriktu Bosne i Hercegovine, Službeni glasnik Brčko distrikta BiH broj:40/08
9. Zakon o policiji Brčko distrikta BiH, „Sl. glasnik Brčko distrikta BiH“ brojevi: 31/09, 60/10 i 31/11
10. Pravilnik o radu Kancelarije za žalbe i pritužbe građana Brčko distrikta BiH, Službeni glasnik Brčko distrikta BiH broj: 39/04
11. Pravilnik o načinu postupanja po žalbama i pritužbama građana na rad organa javne uprave i Policije Brčko distrikta BiH, Službeni glasnik Brčko distrikta BiH broj: 2/09
12. <http://www.ombudsman.rs/index.php/lang-sr/oblasti-rada/dobra-uprava>

6. Dodaci

Prilog 1: Rezultati Predstudijskog istraživanja

Predstudijom je obrađena 81 žalba građana upućena Službi za žalbe, kako bi se utvrdilo da li navedene indikacije imaju osnova u slaboj efikasnosti rada Službe za žalbe ili su posljedice drugih mogućih uticaja (npr. poboljšanje rada javne uprave).

Kompletan proces rješavanja žalbi u obrađenom uzorku (od vremena prijema žalbe do vremena odgovora žaliocu) je varirao od 6 do 357 kalendarskih dana. Prosjek vremena obrade žalbe po fazama (od prijema žalbe do traženja odgovora od organa javne uprave, vrijeme odgovora javne uprave na traženje Službe) odstupao je od vremena utvrđenog Pravilnikom o načinu postupanja po žalbama i pritužbama građana na rad organa javne uprave i Policije Brčko distrikta BiH („Sl. glasnik Brčko distrikta BiH“, broj: 2/09) i Instrukcijom gradonačelnika br.:01.1-02-012208/09 od 28. 4. 2009. godine. Odstupanje se uočilo u dijelu kada organi javne uprave dostavljaju odgovor Službi. Organima javne uprave je potrebno u prosjeku 11 dana da odgovore na traženje Službe, a propisani rok im je 3 dana. Nepreduzimanje aktivnosti u navedenom roku osnov je za disciplinski postupak protiv nadležnog lica u organu javne uprave kako je propisano Instrukcijom.

Osim vremena odgovora organa javne uprave, Predstudijom je utvrđeno, da Služba u prosjeku po svakoj žalbi uputi oko 2 zahtjeva organu javne uprave (upit po žalbi, urgencije, dopuna odgovora, tumačenja...), što je ukazivalo na neefikasnu komunikaciju organa javne uprave sa Službom.

Predstudijom je utvrđeno da Služba na oko 20% upućenih zahtjeva organima javne uprave nije dobila odgovore, a što je ukazalo na neefikasnu komunikaciju organa javne uprave sa Službom.

Utvrđeno je da je nešto više od polovine podnijetih žalbi u posmatranom uzorku osnovano, što je ukazalo da još uvijek postoje problemi u funkcionisanju javne uprave, a samim tim i potreba za postojanjem instituta – Službe za žalbe.

U više od polovine slučajeva Služba je žaliocima kao odgovor na žalbu prosljedila odgovore organa javne uprave koji su pisani stručnim jezikom i nisu sadržavali rješenje žalbene situacije (više liče na prepiske dva organa javne uprave). Ovakvi odgovori mogu stvarati nejasnoće za podnosiocima žalbi. Moglo se, također, zaključiti da bi žalioci isti odgovor mogli dobiti i bez posredstva Službe.

Predstudijom je utvrđeno da je za 43 žalbe za koje je utvrđeno da su osnovane, Služba uputila informacije o propustima i to na više adresa. Za oko polovinu osnovanih žalbi Služba se nije nikome obratila da otkloni nedostatke. Samo u dva slučaja Služba je donijela upravni akt - Zaključak kojim se nalažu mjere za otklanjanje nepravilnosti. S druge strane, Služba je primila svega 5 informacija o preduzetim mjerama organa javne uprave koje je Služba i pokrenula. Navedeno je ukazalo da komunikacija Službe s organima javne uprave u preduzimanju i praćenju mjera za otklanjanje nepravilnosti po osnovanim žalbama nije efikasna.

Uzimajući u obzir broj i troškove plata zaposlenih u Službi, Predstudijom je utvrđeno da obrada jedne žalbe posredstvom Službe košta oko 160 KM. Za ovaj iznos može se očekivati da žalioci budu zadovoljni kvalitetom dobijenog odgovora. Sa druge strane za uloženi novac može se očekivati da Vlada i Skupština imaju adekvatne informacije o nepravilnostima u radu javne uprave. Moglo bi se zaključiti da krajnji korisnici nemaju dovoljan kvalitet informacija.

Predstudijom je utvrđeno da je Služba, vremenom postajala sve manje samostalna na hijerarhijskoj ljestvici organizacije Brčko distrikta. Tokom reformi javne uprave Služba je od Pododjela (unutar Odjela za stručne i administrativne poslove) reformisana u Službu za žalbe (unutar Kancelarije gradonačelnika), a potom reformisana u Odsjek (unutar Sektora za informisanje u Sekretarijatu Vlade unutar Kancelarije gradonačelnika).

Prilog 2: Polustrukturisani anketni listić

INTERVJU SA ŽALIOCI MA Br:

Datum:

ŽALIOCI ČIJA JE ŽALBA ZAKLJUČENA KAO OSNOVANA

Ime i prezime žalioca:

Broj telefona:

Broj:

Dobar dan, ja sam Ivana Gavrić, revizorka za reviziju učinka u Uredu za reviziju u Brčkom. Ured za reviziju trenutno provodi reviziju na temu *Efikasnosti Vlade Brčko distrikta BiH u rješavanju žalbi građana*. Kako ste Vi jedan od podnosilaca žalbe – putem Službe za žalbe i pritužbe građana, molim Vas da nam svojim odgovorima na nekoliko kratkih pitanja pomognete da utvrdimo koliko je žalbeni proces za Vas bio efikasan.

1.	Da li je odgovor koji ste dobili od Službe za žalbe za Vas bio jasan i razumljiv (Od Službe za žalbe ste po podnijetoj žalbi dobili odgovor. Da li je taj odgovor za Vas bio jasan i razumljiv?)	DA	NE
2.	Da li je dobijeni odgovor ukazao na propuste u postupku na koji ste se žalili?	DA	NE
3.	Da li ste sa dobijenim odgovorom mogli da riješite žalbenu situaciju?	DA	NE
4.	U slučaju da budete nezadovoljni radom javne uprave, da li biste ponovno podnijeli žalbu putem Službe za žalbe i pritužbe građana na rad javne uprave i policije?	DA	NE
5.	Imate li šta da dodate, a što smatrate da je bitno za postupak rješavanja žalbi na rad javne uprave?	DA	NE

U ime Ureda za reviziju i svoje lično ime Vam se zahvaljujem na pruženim odgovorima.

ŽALIOCI ČIJA JE ŽALBA ZAKLJUČENA KAO NEOSNOVANA

<i>Ime i prezime žalioca:</i>	
<i>Broj telefona:</i>	
<i>Broj:</i>	

Dobar dan, ja sam Ivana Gavrić, revizorka za reviziju učinka u Uredu za reviziju u Brčkom. Ured za reviziju trenutno provodi reviziju na temu *Efikasnosti Vlade Brčko distrikta BiH u rješavanju žalbi građana*. Kako ste Vi jedan od podnosilaca žalbe – putem Službe za žalbe i pritužbe građana, molim Vas da nam svojim odgovorima na nekoliko kratkih pitanja pomognete da utvrdimo koliko je žalbeni proces za Vas bio efikasan.

1.	Da li je odgovor koji ste dobili od Službe za žalbe za Vas bio jasan i razumljiv (Od Službe za žalbe ste po podnijetoj žalbi dobili odgovor. Da li je taj odgovor za Vas bio jasan i razumljiv?)	DA	NE
2.	Da li ste iz dobijenog odgovora mogli da razumijete razloge zbog kojih Vaša žalba nije osnovana?	DA	NE
4.	U slučaju da budete nezadovoljni radom javne uprave, da li biste ponovno podnijeli žalbu putem Službe za žalbe i pritužbe građana na rad javne uprave i policije?	DA	NE
5.	Imate li šta da dodate, a što smatrate da je bitno za postupak rješavanja žalbi na rad javne uprave?	DA	NE

U ime Ureda za reviziju i svoje lično ime Vam se zahvaljujem na pruženim odgovorima.

Prilog broj 3:

Organizacione promjene Vlade Brčko distrikta BiH u rješavanju žalbi građana na rad javne uprave

Uspostavom Vlade Brčko distrikta BiH osnovan je **Ured za žalbe i pritužbe građana**. U vrijeme osnivanja Ured je bio pozicioniran kao Pododjel unutar Odjela za stručne i administrativne poslove. U hijerarhiji odlučivanja, iznad šefa Kancelarije za žalbe, nalazio se samo šef Odjeljenja. Prema organizacionom planu, Pododjeljenje za žalbe i pritužbe građana ima zadatak da postupa po žalbama i pritužbama građana (procedura prijema žalbe, obrađivanja žalbe, prosljeđivanja upita po žalbi, analiza odgovora po žalbi, koordiniranje organa uprave s ciljem definisanja navoda iz žalbe, provođenja istrage, zauzimanja stava po žalbi, prosljeđivanje odgovora, preduzimanje odgovarajućih mjera protiv prekršioaca, informisanje gradonačelnika, Skupštine, nadležnih skupštinskih komisija i javnosti). Osnov za postupanje Kancelarije su žalbe građana koje se odnose na nezakonit rad organa uprave i kao takve predstavljale su stalnu vezu između građana i organa uprave (Vlade) Brčko distrikta BiH. Postavljena su dva osnovna zadatka Kancelariji i to da vrši kontrolu zakonitosti rada uprave i da vrši informisanje Vlade i Skupštine o stanju u oblastima iz nadležnosti svoga rada. Sistematizovano je 6 radnih mjesta za zaposlenike koji će obavljati ove zadatke i to: šef Pododjela, dva zaposlenika istražitelja specijalista, jedno mjesto istražitelja i dva operatera.

Izmjenom organizacionog plana Vlade Brčko distrikta BiH iz 2007. godine Ured za žalbe i pritužbe građana se izmješta iz Odjela za stručne i administrativne poslove u Kancelariju gradonačelnika. Pozicionira se unutar Kancelarije kao **Služba za žalbe i pritužbe građana**. U hijerarhiji odlučivanja, iznad šefa Službe nalazi se gradonačelnik. Zadaci Službe se dopunjuju u dijelu analize stanja u oblasti zakonitosti rada organa uprave. Ostalo je svih 6 sistematizovanih radnih mjesta, pri čemu su nazivi promijenjeni, a obim poslova i radnih zadataka je ostao isti.

Izmjenom organizacionog plana Vlade Brčko distrikta BiH iz 2009. godine bivša Služba za žalbe i pritužbe građana je ostala u Kancelariji gradonačelnika, ali je organizaciono pozicionirana u Sekretarijatu Vlade, a u okviru Sekretarijata u Sektor za informisanje kao **Odsjek za žalbe, ljudska prava i komunikaciju s građanima**. Osnovni zadaci novoformiranog Odsjeka ostali su isti kao i u ranijem periodu. Ostalo je svih 6 sistematizovanih radnih mjesta. Obim poslova i odgovornosti zaposlenih se proširuje s praćenjem i analizom stanja zaštite ljudskih prava, prijedlozima za poboljšanje oblasti ljudskih prava u Brčko distriktu BiH i dodaje se segment obavezne komunikacije s građanima po pitanju zadovoljstva građana radom i pruženim uslugama

javne uprave. U hijerarhiji odlučivanja usložnjena je situacija, jer se sada iznad šefa Odsjeka nalaze, šef Sektora iznad kojeg je Sekretar Vlade, a iznad kojeg je gradonačelnik.

Izmjene u organizacionim planovima nisu bile u skladu s nezavisnošću i samostalnošću Kancelarije/Službe/Odsjeka za žalbe koja joj je garantovana podzakonskim aktima.

Podzakonski akti Vlade Brčko distrikta BiH za rješavanje žalbi građana na rad javne uprave

Za funkcionisanje Kancelarije za žalbe i pritužbe građana Vlada Brčko distrikta BiH je donijela Pravilnik o radu Kancelarije za žalbe i pritužbe građana Brčko distrikta BiH²¹. Kako bi ojačao rad kako Kancelarije, tako i organa javne uprave u radu na žalbama građana, gradonačelnik je donio Instrukciju²² kojom se nalaže svim organima uprave Brčko distrikta BiH da s ciljem efikasnijeg rješavanja žalbi i pritužbi građana na rad službenih osoba i organa uprave Brčko distrikta BiH, na zahtjev Kancelarije za žalbe i pritužbe građana imaju obavezu dostaviti pismene odgovore i to u roku od 24 sata od prijema zahtjeva. Također, organi javne uprave se ovim aktom obavezuju da bez odlaganja ovlaštenim službenicima Kancelarije omoguće uvid u službene evidencije i dostave fotokopije dokumenata, daju izjave na zahtjev. Nepostupanje po Instrukciji se smatra težom povredom službene dužnosti i rukovodilac organa uprave je obavezan pokrenuti disciplinski postupak.

U skladu s organizacionim promjenama, krajem 2008. godine, Vlada je donijela novi podzakonski akt koji reguliše oblast žalbi i pritužbi građana na rad javne uprave, pod nazivom Pravilnik o načinu postupanja po žalbama i pritužbama građana na rad organa javne uprave i Policije Brčko distrikta BiH²³. Isti je dopunjen Instrukcijom gradonačelnika²⁴. Ova Instrukcija ima isti sadržaj kao i prethodna uz jednu izmjenu koja se tiče samo produženja roka za dostavu traženih podataka (sa 24 sata, rok se produžava na 3 dana).

Nadležnosti u rješavanju žalbi građana na rad javne uprave

Služba za žalbe rješava žalbe u vidu pismenih podnesaka ili izjava građana na nezakonito postupanje javne uprave kojim se nanosi šteta općim interesima građana Brčko distrikta BiH ili pojedinačnim povredama njihovih prava, odnosno rješava pritužbe građana u vidu pismenih podnesaka ili izjava kojima se ukazuje na pojedinačno nezakonito, nemarno ili neljubazno

²¹ Sl. glasnik Brčko distrikta BiH[“], broj: 39/04

²² Instrukcija br.:01-014-000-257/06 od 18.01.2006. godine

²³ Sl. glasnik Brčko distrikta BiH[“], broj: 2/09

²⁴ Instrukcija br.:01.1-02-012208/09 od 28.04.2009. godine

ponašanje od strane zaposlenih u javnoj upravi, te rješava i anonimne prijave građana na nezakonit rad javne uprave i njenih zaposlenika.

Prilikom osnivanja Službe za žalbe, njene nadležnosti su bile ograničene na rješavanje žalbi građana koje se odnose na povrede odredbi Pravilnika o radu javnih službenika u organima Brčko distrikta BiH. Iz nadležnosti su isključene sve žalbe koje su predmet rješavanja od strane Apelacione komisije Vlade Brčko distrikta BiH.

Organizacionim izmjenama nadležnosti Službe za žalbe se proširuju i odnose se na sve žalbe kao pismene podneske ili na zapisnik date izjave kojim žalilac ukazuje na nezakonito postupanje javne uprave²⁵ kojim se nanosi šteta općim interesima građana Brčko distrikta BiH ili pojedinačnim povredama njihovih prava. Također u nadležnosti Službe za žalbe su i sve pritužbe građana kao pismeni podnesci ili na zapisnike date izjave kojim žalilac ukazuje na pojedinačno nezakonito, nemarno ili neljubazno ponašanje od strane rukovodilaca javne uprave²⁶, državnih²⁷ i javnih službenika²⁸ ili namještenika²⁹ zaposlenih u javnoj upravi. U nadležnosti Službe su i anonimne prijave. Pored navedenog, nadležnosti Službe se šire i na rješavanje ljudskih prava i komunikaciju s građanima.

²⁵ Javna uprava označava odjeljenja Vlade Brčko distrikta BiH, Ured gradonačelnika, Direkciju za finansije Brčko distrikta BiH, Ured za upravljanje javnom imovinom i Ured koordinatora Brčko distrikta BiH pri Vijeću ministara BiH.

²⁶ Rukovodilac organa uprave» je postavljeni zvaničnik koga u proceduri propisanoj statutom imenuje gradonačelnik na celnu funkciju u organu uprave.

²⁷ «Državni službenik» je lice koje u organima uprave obavlja upravne i stručne poslove kojima se ostvaruju statutom, zakonom i drugim propisima utvrđene nadležnosti organa uprave, kao i lice koje u organima uprave obavlja informatičke poslove, opće i administrativne poslove, planske, materijalno-finansijske i računovodstvene poslove.

²⁸ «Javni službenik» je lice koje obavlja stručne poslove u organima uprave koji obuhvataju i organizacione dijelove gdje se obavljaju poslovi koji po svojoj prirodi nisu upravnog karaktera, (prosvjetni radnik, vatrogasci, medicinsko osoblje i slično).

²⁹ «Namještenik» je lice koje u organima uprave zasniva radni odnos na osnovu zaključenog ugovora o radu koje radi na pomoćno-tehničkim poslovima i ostalim poslovima čije je obavljanje potrebno radi pravodobnog i kvalitetnog izvršavanja poslova iz djelokruga rada organa uprave, kao što su: tehnički sekretar, vozač, kurir, portir, čistačica.

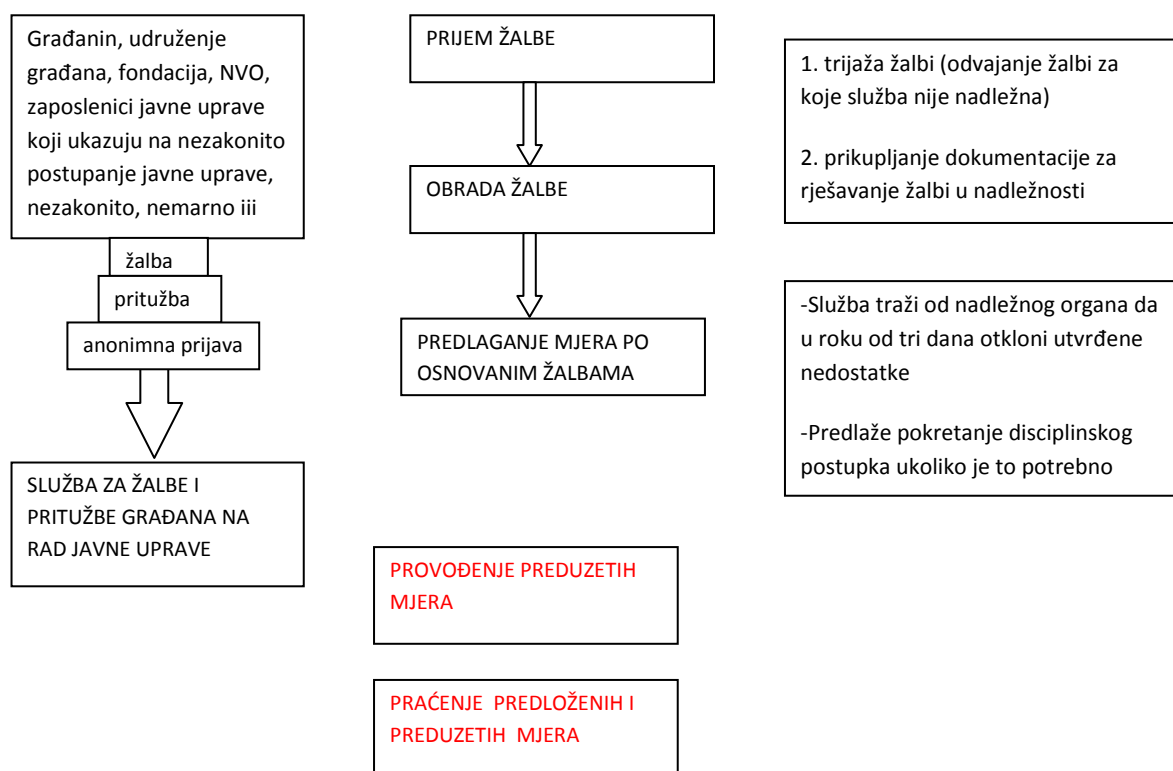
Prilog broj 4

Tabela 1: Obim poslova Službe za žalbe

	Bruto plate bez doprinosa	Broj izvršilaca	Broj žalbi po izvještajima	Pismene žalbe	Usmene žalbe	Broj predmeta po zaposlenom	Cijena po žalbi
2008.	139.882,00	6	877	237	640	146,17	159,50
2009.	131.964,00	6	665	214	407	110,83	198,44
2010.	111.164,00	5	841	417	402	168,20	132,18
2011.	111.116,40	5	669	393	276	133,80	166,09

Prilog broj 5:

Grafikon 1: Radne operacije Službe za žalbe



Prilog broj 6: Drugi žalbeni mehanizmi u Brčko distriktu BiH

Apelaciona komisija

Apelaciona komisija rješava žalbe koje se odnose na tačnost ili ispravnost odluke koju je donijela javna uprava, odnosno žalbe pravne prirode. Apelaciona komisija je formirana u skladu sa Zakonom o upravnom postupku i egzistira od nastanka Brčko distrikta BiH.

Apelaciona komisija u svom radu odlučuje o žalbama izjavljenim protiv odluka koje donose organi javne uprave i institucije s javnim ovlaštenjima, kada rješavaju u upravnim stvarima, rješava i donosi odluke po vanrednim pravnim lijekovima i o sukobu nadležnosti organa javne uprave Brčko distrikta Bosne i Hercegovine.

Odnos Apelacione komisije i Službe za žalbe bio je jasno određen Pravilnikom o radu Kancelarije za žalbe i pritužbe građana Brčko distrikta BiH³⁰, pri čemu su iz nadležnosti Službe za žalbe isključene sve žalbe koje su u nadležnosti Apelacione komisije. Novim pravilnikom, Služba nema ograničenja u prijemu i nadležnosti nad žalbama.

Žalbe u Policiji

Jedinica za profesionalne standarde u Policiji Brčko distrikta BiH između ostalih aktivnosti, vrši i ispitivanja tačnosti navoda iz predstavljenosti i žalbi građana u vezi s postupanjem pripadnika Policije. U skladu sa svojim nadležnostima Jedinica predlaže aktivnosti s ciljem otkrivanja i sprečavanja nepravilnosti u radu i prati sprovođenje odluka i mjera za unapređenje rada koje su rezultat sprovedenih unutrašnjih istraga i inspekcija, predlaže mjere i radnje radi unapređenja rada Policije s ciljem jačanja povjerenja i saradnje Policije prema lokalnoj zajednici.

Prema važećem Pravilniku Služba je nadležna i za rješavanje žalbi i pritužbi građana na rad Policije Brčko distrikta BiH. Nije regulisano da Služba ima ograničenja u prijemu i nadležnosti rješavanja žalbi u ovoj oblasti.

Žalbe na posebne programe Vlade Brčko distrikta BiH

Posebni programi Vlade kao što su program rekonstrukcije i sanacije ratom razrušenih objekata, kao i program dodjele stipendija imaju posebne žalbene procedure u kojima se nakon

³⁰ Pravilnik o radu Kancelarije za žalbe i pritužbe građana Brčko distrikta BiH, „Sl. glasnik Brčko distrikta BiH“, broj: 39/04; član 3.

objavljivanja preliminarne liste korisnika, nezadovoljnim strankama pruža mogućnost da ulože prigovor koji rješava posebna komisija.

Prema važećem Pravilniku Služba nema ograničenja u prijemu i nadležnosti rješavanja žalbi u ovoj oblasti.

Službenik za etiku i informisanje

Službenik za etiku i informisanje definiše smjernice, metode primjene i proceduralna pravila koja promovisu uspostavljanje i održavanje demokratske javne službe u upravi Brčko distrikta BiH, koji s jedne strane definišu sažet prikaz idealnog službenika i namještenika, a s druge pomažu pri oblikovanju dostojnog lika službenika i namještenika u organima uprave, kroz praćenje pojava u ponašanju službenika i namještenika i nosilaca izvršnih funkcija i predlaganja propisa koji će imati obavezujuću snagu za sve službenike i namještenike, kao i za nosioce izvršnih funkcija u organima uprave Brčko distrikta BiH. Službeniku za etiku se iz domena njegovih nadležnosti može uputiti prijava i žalba na ponašanje zaposlenika u upravi.

Služba za žalbe prima i rješava žalbe koje se odnose na pojedinačno nemarno ili neljubavno ponašanje od strane rukovodilaca javne uprave, državnih i javnih službenika ili namještenika zaposlenih u javnoj upravi. Odnos Službe za žalbe i službenika za etiku u rješavanju žalbi iz gore navedenih oblasti nije regulisan podzakonskim aktima.

Upravna inspekcija

Prema Zakonu o javnoj upravi Brčko distrikta BiH, poslove upravne inspekcije, kojima se vrši nadzor nad izvršavanjem Zakona o javnoj upravi, Zakona o državnoj službi u organima uprave Brčko distrikta BiH, Zakona o upravnom postupku i drugih propisa koji se odnose na službenike i namještenike kao i propisa kojima se reguliše oblast kancelarijskog poslovanja, obavlja upravni inspektor. Upravna inspekcija rješava žalbe koje se odnose na tačnost ili ispravnost odluke koju je donijela javna uprava, odnosno žalbe pravne prirode.

Prema važećem Pravilniku Služba nema ograničenja u prijemu i nadležnosti rješavanja žalbi u ovoj oblasti.

Žalbe u zdravstvu

Žalbe u zdravstvenim ustanovama se mogu podnositi pismeno i usmeno. Žalbe razmatra direktor, bez pisanih pravila i procedura postupka u rješavanju.

Služba nema ograničenja u prijemu i nadležnosti rješavanja žalbi u ovoj oblasti.

Žalbe na javne nabavke

U okviru sistema javnih nabavki, po Zakonu o javnim nabavkama, jasno je definisan način podnošenja i rješavanja žalbi nezadovoljnih korisnika. Nezadovoljan korisnik podnosi prigovor Komisiji za prigovore u javnim nabavkama u Brčko distriktu, nakon dobijenog odgovora – Odluke po prigovoru, korisnik može uložiti žalbu Uredu za žalbe BiH, a po završenom postupku može pokrenuti Upravni spor pred Sudom BiH.

Služba nema ograničenja u prijemu i nadležnosti rješavanja žalbi u ovoj oblasti.

Osnovni i Apelacioni sud Brčko distrikta BiH

Osnovni sud ima univerzalnu nadležnost. Pored krivice, parnice, izvršenja, vanparnice, rješava radne i upravne sporove, vodi prekršajne postupke, zatim vodi poslove registra privrednih subjekata i samostalnih preduzetnika, te odlučuje o stečajnim i likvidacionim postupcima. Apelacioni sud Brčko distrikta BiH odlučuje samo po žalbama na presude Osnovnog suda Brčko distrikta BiH.

Stranka nezadovoljna radom javne uprave može podnijeti tužbu Osnovnom sudu.

Instituciji ombudsmena/ombudsmana za ljudska prava BiH

Institucija ombudsmena/ombudsmana za ljudska prava BiH razmatra predmete koji se odnose na slabo funkcioniranje ili na povredu ljudskih prava počinjenu od strane bilo kojeg organa Bosne i Hercegovine, njenih entiteta i Brčko distrikta. Predmeti se formiraju na osnovu pojedinačnih žalbi pravnih ili fizičkih lica ili *ex officio*.

Institucija ombudsmena/ombudsmana za ljudska prava BiH za područje Brčko osnovao je terenski ured.