

Процена ризика од корупције

Акт који је разматран:

Пословник Скупштине града Београда ("Сл. лист града Београда", бр. 15/2009, 14/2010, 32/2010, 101/2019 и 19/2022)

Главни закључци

Пословником скупштине Града уређују се бројна питања која су од великог значаја за смањење ризика од корупције. Услед тога што та питања нису адекватно разрађена у пословнику, пропушта се прилика да допринос Скупштине Града буде далеко већи него што се обезбеђује применом актуелног прописа. Поред тога, бројне одредбе Пословника су мањкаве, услед чега је могуће наступање коруптивних ризика. Запажања о мањкавостима одабраних одредаба овог пословника су дата испод текста тих чланова, *косим словима*. Приликом преиспитивања садржаја Пословника, предлажемо да буде размотрен и Модел који је припремила Стална конференција градова и општина, а који се може преузети овде:

https://www.skgo.org/storage/app/uploads/public/153/812/307/1538123075_MODEL%20Poslovnika%20skupstine%20opstine%20SKGO.pdf

Коментари појединих одредаба

II - КОНСТИТУИСАЊЕ СКУПШТИНЕ

1. Конститутивна седница

Члан 4

Конститутивну седницу Скупштине сазива председник Скупштине из претходног сазива у року од 10 дана од дана објављивања решења о додели мандата на веб-презентацији Републичке изборне комисије (у даљем тексту: веб-презентација), тако да се та седница одржи најкасније 30 дана од дана објављивања решења о додели мандата на веб-презентацији.

Конститутивној седници Скупштине, до избора председника Скупштине, председава најстарији присутни кандидат за одборника којем је додељен мандат (у даљем тексту: председавајући), а у раду му помаже по један кандидат за одборника са две изборне листе које су добиле највећи број одборничких мандата и секретар Скупштине претходног сазива. Уколико кандидати за одборнике са изборне листе не одреде кандидата за одборника који

помаже у раду председавајућем, то право стичу кандидати за одборнике са следеће изборне листе по броју одборничких мандата.

Ако најстарији кандидат за одборника којем је додељен мандат не може или неће да председава, конститутивној седници Скупштине председава најстарији присутни кандидат за одборника којем је додељен мандат.

Председавајући има сва права и дужности председника Скупштине у погледу председавања седницом.

Уз позив за конститутивну седницу кандидатима за одборнике се обавезно доставља Статут града Београда, Пословник Скупштине града Београда и Одлука о Градској управи града Београда.

Примедба:

Није прописано ко ће заказати седницу Скупштине, уколико председник Скупштине из претходног сазива то не може или не жели да учини у прописаном року.

Фактори ризика:

Правне празнине.

Допринос настанку ризика од корупције:

Поред могућности наступања штетних последица за Град услед тога што конститутивна седница није заказана, услед ове правне празнине председник скупштине из претходног сазива да намерно не испуни прописану обавезу или да то не учини на време, ради задовољења скривених партикуларних интереса.

Препоруке:

Кроз допуну Пословника, прописати обавезу другог лица да закаже конститутивну седницу у случају да то не учини председник Скупштине из претходног сазива у прописаном року (нпр. најстарији одборник из претходног сазива Скупштине, као у Моделу СКГО).

4. Постављење секретара и заменика секретара Скупштине

Члан 19

Скупштина, на конститутивној седници, поставља секретара Скупштине.

За секретара Скупштине може бити постављено лице које има стечено високо образовање из научне области правне науке на основним академским студијама у обиму од најмање 240 ЕСПБ бодова, мастер академским студијама, специјалистичким академским студијама, специјалистичким струковним студијама, односно на основним студијама у трајању од најмање четири године или специјалистичким студијама на факултету, са положеним стручним испитом за рад у органима управе и радним искуством од најмање три године.

Секретар Скупштине се поставља на предлог председника Скупштине, јавним гласањем, на четири године, и може бити поново постављен.

Предлог садржи име и презиме кандидата, биографију и образложење.

Секретар Скупштине је постављен ако је добио већину гласова присутних одборника.

Ако кандидат за секретара Скупштине не добије потребан број гласова за постављење, поступак за постављење се понавља.

Примедба:

На основу одредаба овог члана није јасно да ли председник Скупштине доставља писани, или може дати и усмени предлог за избор секретара, када га доставља, па самим тим, ни колико времена ће одборници имати на располагању за разматрање тог предлога.

Фактори ризика:

Правне празнине.

Допринос настанку ризика од корупције:

Услед непотпуности правила може се догодити да одборници немају на располагању довољно информација на основу којих би могли да аргументовано одлуче о предлогу за избор секретара Скупштине.

Препоруке:

Кроз допуну Пословника, прецизирати начин предлагања, те прописати минимални рок за упознавање одборника са предлогом, пре него што се приступи одлучивању.

III - ИЗБОР И РАЗРЕШЕЊЕ ИЗВРШНИХ ОРГАНА ГРАДА БЕОГРАДА

1. Избор

Члан 21

Скупштина бира градоначелника града Београда, заменика градоначелника града Београда и чланове Градског већа града Београда најкасније у року од месец дана од дана конституисања.

Скупштина одлучује о избору градоначелника града Београда, заменика градоначелника града Београда и чланова Градског већа града Београда обједињено и истовремено, тајним гласањем, на једном гласачком листићу, већином гласова од укупног броја одборника, заокруживањем "за" или "против" предложених кандидата.

Тајно гласање спроводи комисија. Комисију чине три одборника које одреде одборничке групе са највећим бројем одборника у Скупштини, а ако оне нису образоване по један одборник са три изборне листе које имају највећи број одборника у Скупштини. Радом комисије руководи одборник из одборничке групе, односно са изборне листе која има највећи број одборника у Скупштини, а у раду им помаже секретар Скупштине.

Уколико одборничка група, односно изборна листа из става 3. овог члана, не одреди одборника који ће помагати председавајућем, то право стиче следећа одборничка група односно изборна листа по броју одборника.

Комисија из става 3. овог члана подноси Скупштини извештај о резултатима гласања.

Примедба:

У ставу 3. су дата алтернативна решења, да Комисију чине чланови које одредбе одборничке групе са највећим бројем одборника, а да у случају да одборничке групе нису формиране, то учине одборници са изборних листа које имају највећи број одборника. Међутим, није прописано ништа за случај да су неки политички субјекти већ образовали одборничке групе, а други не.

Фактори ризика:

Правне празнине

Нејасне, непрецизне и двосмислене формулације

Допринос настанку ризика од корупције:

Пошто се правило може различито тумачити, постоји опасност да процес формирања Комисије буде блокиран, или да се у њено чланство именују одборници који нису изабрани на предлог три најснажније политичке групације у скупштини, што је била замисао при формулисању ове норме.

Препоруке:

Кроз допуну Пословника, прецизирати на који начин ће се одредити чланови Комисије, у случају да неке одборничке групе још нису формиране.

...

2. Разрешење и оставка

Члан 26

Градоначелник може бити разрешен пре истека времена на које је изабран и може поднети оставку.

Градоначелник може бити разрешен на образложени предлог најмање трећине одборника, тајним гласањем, већином од укупног броја одборника.

Гласање се врши заокруживањем "за" или "против" предлога за разрешење градоначелника.

О предлогу за разрешење градоначелника мора се расправљати и одлучивати у року од 15 дана од дана достављања предлога председнику Скупштине уз примену минималног рока из члана 72. став 4. овог пословника.

Ако Скупштина не разреши градоначелника, одборници који су поднели предлог за разрешење не могу поново предложити разрешење градоначелника пре истека рока од шест месеци од одбијања претходног предлога.

Примедба:

*У ставу 5. је прописано да одборници који су поднели неуспешан предлог за разрешење градоначелника то не могу да учине у наредних шест месеци. Норма се може тумачити двојако, као да право предлагања нема **ни један** од одборника који је стајао иза првобитног предлога, или тако да то право нема **исти скуп** одборника.*

Фактори ризика:

Правне празнине

Нејасне, непрецизне и двосмислене формулације

Допринос настанку ризика од корупције:

Пошто се правило може различито тумачити, постоји опасност да се право на предлагање разрешења градоначелника ограничи појединим одборницима супротно циљу норме, или да се примене различита правила од случаја до случаја.

Препоруке:

Кроз допуну Пословника, прецизирати права одборника.

Члан 27

Разрешењем или оставком градоначелника престаје мандат заменика градоначелника и Градског већа.

У случају из става 1. овог члана Скупштина ће изабрати градоначелника, заменика градоначелника и Градско веће најкасније у року од месец дана од дана разрешења односно подношења оставке, на начин утврђен у члану 21. овог пословника.

Примедба:

У ставу 2. је обавеза формулисана тако да се норма не може применити. Наиме, није могуће обавезати Скупштину да изабере градоначелника и друге функционере у одређеном року, може се само прописати рок за предлагање новог градоначелника и осталих функционера.

Фактори ризика:

Неприменљиве одредбе.

Допринос настанку ризика од корупције:

Услед тога што је као обвезник одређена „скупштина“ у целини, а нису прописане обавезе за одређена лица која су предуслов испуњавања обавезе скупштине, не

Препоруке:

Кроз допуну Пословника, формулисати рокове за предлагање нових функционера и одлучивање о том предлогу.

...

Члан 28а

О поднетој оставци градоначелника, заменика градоначелника или члана Градског већа, председник Скупштине обавештава одборнике на почетку прве наредне седнице Скупштине.

Примедба:

Иако је норма јасна, решење је непримерено. Наиме, у случају да оставка буде поднета између две седнице, одборници и јавност ће за њу сазнати тек на наредној седници Скупштине.

Фактори ризика:

Непостојање или недовољна транспарентност органа власти

Дискрециони основ за одлучивање.

Допринос настанку ризика од корупције:

Председник Скупштине има могућност, али не и обавезу, да одборнике и јавност обавести о томе да је градоначелник поднео оставку, одмах чим о томе буде обавештен. Услед тога, председник Скупштине добија простор да манипулише том информацијом и да касним информисањем одборника и јавности спречи притисак јавности и одборника да закаже седницу Скупштине и благовремено предложи новог градоначелника.

Препоруке:

Допунити одредбу тако да се информације о поднетој оставци објављују без одлагања.

Члан 29

Градоначелник, заменик градоначелника или члан Градског већа који су разрешени или су поднели оставку, остају на дужности и врше текуће послове до избора новог градоначелника, заменика градоначелника или члана Градског већа.

Престанком мандата Скупштине престаје мандат извршних органа града Београда, с тим да они врше текуће послове из своје надлежности до ступања на дужност нових извршних органа, односно председника и чланова привременог органа ако Скупштини престане мандат због распуштања Скупштине.

Примедба:

Норма не уређује питања из надлежности Скупштине. Поред тога, она није у складу са релевантним одредбама Закона о локалној самоуправи.

Фактори ризика:

Сукобљене одредбе

Допринос настанку ризика од корупције:

Надлежности привременог органа су прописане актима вишег реда, а пре свега Законом о локалној самоуправи. У члану 86. став 4. Закона, прописано је да привремени орган обавља „текуће и неодложне послове“. У ставу 2. члана 29. Пословника се наводе само „текући послови“.

Препоруке:

Норму треба брисати из Пословника.

IV - ОРГАНИЗАЦИЈА СКУПШТИНЕ

3. Секретар и заменик секретара Скупштине

...

Члан 37

Скупштина може, на предлог председника Скупштине разрешити секретара Скупштине и пре истека мандата.

Секретар Скупштине може поднети оставку.

У случају престанка функције секретара Скупштине пре истека мандата, дужност секретара Скупштине, до постављења новог, врши заменик секретара Скупштине.

Примедба:

Нејасно је од када важи оставка секретара скупштине и како се подноси.

Фактори ризика:

Правне празнине

Допринос настанку ризика од корупције:

Услед правне празнине може бити спорно од ког датума је престала дужност секретару скупштине и да ли је оставка уопште поднета.

Препоруке:

Допунити одредбу тако да се пропише начин подношења оставке и рок од када она важи.

4. Одборничке групе

Члан 39

Одборници Скупштине имају право да образују одборничке групе.

Одборничку групу чине одборници који припадају једној политичкој странци, коалицији странака или групи грађана, која има најмање четири одборника.

Одборници једне политичке странке не могу образовати више одборничких група.

Одборничку групу могу удруживањем да образују и одборници који припадају политичкој странци, коалицијама странака или групи грађана, које имају мање од четири одборника.

Одборничка група се конституише тако што се председнику Скупштине подноси списак чланова одборничке групе који је потписао сваки њен члан. На списку се посебно назначавља председник одборничке групе који представља одборничку групу. Одборничка група може овластити другог члана да замењује председника одборничке групе.

Одборник може бити члан само једне одборничке групе.

О промени састава одборничке групе њен председник, у писаној форми, обавештава председника Скупштине, уз писмену сагласност одборника који мења припадност одборничкој групи.

О образовању нове одборничке групе и о променама у постојећим, обавештавају се одборници Скупштине на првој наредној седници.

Примедба:

У ставу 2. се користи израз „припадају“, а у ставу 4. „имају“ за исту ствар (број одборника у одборничкој групи).

У ставу 7. је прописано да о промени састава одборничке групе обавештење доставља председник одборничке групе, али је нејасно да ли то морају учинити председници обе

одборничке групе (она која је изгубила и она која је добила новог члана) или само оне која је добила новог члана.

Фактори ризика:

Недоследна употреба термина

Нејасне, непрецизне или двосмислене формулације

Допринос настанку ризика од корупције:

Није довољно јасно на које председнике одборничких група се односи обавеза.

Препоруке:

Усагласити термине који се користе у овом члану. Прецизирати дужност председника одборничких група.

Члан 40

Одборничка група учествује у раду Скупштине на начин утврђен овим пословником.

Свака одборничка група има право да учествује у радним телима Скупштине и да предузима друге активности у складу са овим пословником.

Одборничку групу представља председник одборничке групе.

У току седнице Скупштине, одборничка група може овластити једног свог члана да представља одборничку групу по одређеној тачки дневног реда, о чему председник одборничке групе писмено обавештава председника Скупштине, најкасније до отварања расправе о тој тачки дневног реда. Ако одборничку групу представља овлашћени представник, он преузима овлашћења председника одборничке групе.

Стручне и административно-техничке послове за потребе одборничких група обавља Градска управа града Београда (у даљем тексту: Градска управа), по налогу секретара Скупштине.

Примедба:

Из става 5. није јасно да ли је секретар скупштине у обавези да да налог Градској управи.

Фактори ризика:

Неодређен, нејасан или дискрециони основ за одлучивање

Допринос настанку ризика од корупције:

Уколико се норма схвати као овлашћење, а не као обавеза секретара скупштине, то би за последицу могло имати ометање рада одборничких група, на пример, ако би од дискреционе оцене секретара скупштине зависило хоће ли издати налог Градској управи да врши стручне и административно – техничке послове за потребе одборничких група. Корупцијски ризици

су још већи уколико је реч о појединачним налозима Градској управи да врши такве послове за поједине одборничке групе.

Препоруке:

Размотрити на који начин ова норма може да се прецизира тако да се спречи могућност дискреционог одлучивања секретара скупштине.

5. Радна тела Скупштине

5.1. Стална радна тела

5.1.1. Образовање и састав

Члан 41

За разматрање појединих питања из надлежности Скупштине образују се савети и комисије као стална радна тела.

Стална радна тела дају мишљење о предлозима одлука и других аката које доноси Скупштина и обављају друге послове, у складу са овим пословником и другим актима града Београда (у даљем тексту: град).

У оквиру свог делокруга стално радно тело одлучује по примљеном предлогу грађана о спровођењу поступка јавне расправе.

Скупштина образује највише 25 сталних радних тела.

Чланови сталних радних тела бирају се из састава одборника, а могу бити бирани и из реда грађана, за мандатни период за који је изабрана Скупштина, с тим да већину чланова сталног радног тела чине одборници.

Актом о образовању сталног радног тела утврђује се број и састав чланова радног тела.

Члан 42

Чланове сталних радних тела Скупштине предлажу одборничке групе сразмерно броју одборника које имају у Скупштини, а најмање једног члана радног тела.

Одборник може бити члан више сталних радних тела.

О предложеној листи за избор чланова сталног радног тела Скупштина одлучује у целини, јавним гласањем.

Стално радно тело је изабрано ако је за њега гласала већина присутних одборника.

Ако стално радно тело не буде изабрано, цео поступак се понавља.

Примедба:

Иако је чланом 41. прописана могућност да чланови сталних радних тела бирају и из реда грађана, а не само одборника, није прописан начин предлагања грађана.

Фактори ризика:

Правне празнине

Неприменљиве одредбе

Допринос настанку ризика од корупције:

Услед непостојања процедуре за предлагање чланова из реда грађана, та пословничка могућност, која би користила раду скупштине, не може да се реализује.

Препоруке:

Допунити одредбу тако да се пропише начин предлагања чланова сталних радних тела из реда грађана.

...

5.1.2. Седнице сталних радних тела

Члан 45

Седницу сталног радног тела сазива и седницом председава председник сталног радног тела.

Председник сталног радног тела дужан је да сазове седницу на захтев најмање једне трећине чланова сталног радног тела, као и на захтев председника Скупштине. Ако то не учини у захтеваном року, седницу сталног радног тела може сазвати председник Скупштине.

Примедба:

Став 2. даје могућност, али не и обавезу председнику Скупштине да сазове седницу сталног радног тела, када то не учини председник тог тела, иако су испуњени услови.

Фактори ризика:

Неодређен, нејасан или дискрециони основ за одлучивање

Успостављање права уместо обавезе

Допринос настанку ризика од корупције:

Норма става 2. има за циљ да отклони последице опструкције рада радног тела од стране његовог председника. Међутим, тај циљ није остварен до краја, зато што је председнику скупштине остављено на вољу да одлучи хоће ли заказати седницу.

Препоруке:

Прописати обавезу уместо овлашћења председника скупштине.

...

Члан 47

Седници сталног радног тела обавезно присуствује овлашћени представник предлагача акта који се на седници разматра.

У раду сталног радног тела по позиву могу учествовати стручни и научни радници из области која се разматра на седници сталног радног тела, без права одлучивања.

Седници сталног радног тела може присуствовати и учествовати у раду, без права одлучивања, и одборник који није члан тог сталног радног тела.

Примедба:

Прописано је у ставу 1. да седници „обавезно присуствује“ овлашћени представник предлагача акта. Нејасно је да ли је намера била да присуство предлагача буде услов за одржавање акта, или да се представницима овлашћеног предлагача омогући присуство.

Фактори ризика:

Нејасне, непрецизне или двосмислене формулације

Допринос настанку ризика од корупције:

.

Препоруке:

Допунити одредбу тако да се пропише начин подношења оставке и рок од када она важи.

Обавезно се позива, не може да се каже да обавезно присуствује

Неуређена процедура позивања стручњака – ко их позива, на чији предлог

Члан 48

Стално радно тело **подноси Скупштини извештај** са мишљењем о тачкама које је разматрало, а које се налазе у предлогу дневног реда седнице Скупштине.

Стално радно тело одређује известиоца који на седници Скупштине, по потреби, образлаже извештај сталног радног тела.

Примедба: *Ставом 1 овог члана предвиђена је обавеза сталног радног тела да Скупштини поднесе извештај. Недостатак одредбе се огледа у томе што одредба не предвиђа, било у минималном или максималном трајању, рок до када радно тело мора да испуни ту своју обавезу.*

Препоруке: *Прецизно и потпуно уредити достављање извештаја сталног радног тела Скупштини*

Фактори ризика: *Непостојање конкретног рока*

Ризици од корупције: *Допринос настанку ризика од корупције - Злоупотреба положаја (чл. 359. Кривичног законика) и Трговина утицајем (чл. 366. Кривичног законика)*

Члан 49

На седници сталног радног тела води се записник. У записник се обавезно уносе: имена присутних, предлози изнети на седници, ставови сталног радног тела и свако издвојено мишљење.

Члан 50

Стручну обраду аката, других материјала и организационе и административне послове за седницу сталног радног тела врши организациона јединица Градске управе одређена актом о образовању сталног радног тела.

5.1.2а Јавно слушање

Члан 50а

Стално радно тело **може организовати јавно слушање** о предлозима прописа и одлука о којима одлучује Скупштина.

Примедба: *Овај члан садржи деклараторну одредбу која, као и све друге деклараторне одредбе, не треба да представља законодавну материју.*

Деклараторност одредбе се огледа у употреби израза "може" који је потпуно непотребан јер стално радно тело може, у одсуству изричито прописане забране, да организује јавно слушање и без постојања ове одредбе.

Одредбу треба дефинисати као императивну тако што ће се прописати обавеза када стално радно тело мора да организује јавно слушање. Начин на који је одредба сада прописана ствара се дискреционо овлашћење које ономе ко одредбу примењује омогућава импровизацију процедуралних правила која му погодују, а која могу бити супротна јавном интересу.

Препоруке: *Потпуно и прецизно прописати обавезу организовања јавног слушања*

Фактори ризика: *Правна празнина и Неодређен, нејасан или дискрециони основ за одлучивање*

Ризици од корупције: *Допринос настанку ризика од корупције - Злоупотреба положаја (чл. 359. Кривичног законика) и Трговина утицајем (чл. 366. Кривичног законика)*

Члан 506

Предлог за организовање јавног слушања могу да поднесу најмање четири члана сталног радног тела.

Предлог из става 1. овог члана садржи тему јавног слушања, списак лица која би била позвана и потписе чланова сталног радног тела који су поднели предлог.

Одлуку о организовању јавног слушања доноси стално радно тело већином гласова од укупног броја чланова сталног радног тела.

О одлуци из става 3. овог члана председник сталног радног тела обавештава председника Скупштине.

Председник сталног радног тела на јавно слушање позива чланове сталног радног тела, одборнике **и друга лица чије је присуство од значаја за тему јавног слушања.**

Позив из става 5. овог члана садржи тему, време и место одржавања јавног слушања, као и обавештење о позваним учесницима.

Јавно слушање се одржава без обзира на број присутних чланова сталног радног тела.

Након јавног слушања, председник сталног радног тела доставља информацију о јавном слушању председнику скупштине, члановима сталног радног тела и учесницима јавног слушања. Информација садржи имена учесника у јавном слушању, кратак преглед излагања, ставова и предлога изнетих на јавном слушању.

Чланови сталног радног тела и учесници јавног слушања могу да поднесу писане примедбе на информацију о јавном слушању председнику сталног радног тела, који их доставља лицима из става 8. овог члана.

Примедба: Ставом 2 овог члана прописани су обавезни елементи предлога за организовање јавног слушања. Мањкавост одредбе се састоји у томе што није изричито и недвосмислено прописала да ли се за такав предлог захтева одређена форма (усмена или писмена) или не, иако се на основу дикције одредбе може закључити да је претпостављена писмена форма. Осим тога, одредба је пропустила да као обавезан елемент предлога изричито пропише захтев да он треба да буде образложен. На тај начин створен је простор за дискреционо овлашћење председника сталног радног тела који му омогућава импровизацију процедуралних правила која му погодују, а која могу бити супротна јавном интересу.

Ставом 3 предвиђено је да одлуку о организовању јавног слушања доноси стално радно тело. Недостатак одредбе се огледа и у пропуштању да се на јасан, прецизан и недвосмислен начин пропише на који од могућих начина гласања – тајно или јавно се одлучује о организовању јавног слушања. Штавише, није прецизирано на који начин се, у случају да је реч о тајном гласању, то чини нити је прописана упућујућа одредба која би недвосмислено указивала на одредбу Пословника која то прецизно дефинише. Идентичан недостатак постоји и у погледу јавног гласања јер одредба не прецизира на који од могућих начина јавног гласања (електронским

путем, прозивком, дизањем руку и др.) се то чини. Поред тога, пропуштено је и да се упућујућом нормом прецизира да ће се јавно гласање обавити на начин како је то предвиђено неким другим члановима овог Пословника.

Ставом 5 овог члана предвиђена је могућност да председник радног тела на јавно слушање позове и друга лица. Критеријум или услов који треба да буде испуњен за то јесте да је реч о лицима "чије присуство је од значаја за тему јавног слушања". Мањкавост одредбе се састоји у чињеници да нигде није ближе нити прецизније прописано да ли о тој својој намери и одлуци (да позове одређена лица) председник треба да обавести чланове радног тела, као ни форма тог позива (усмено или писмено). Осим тога, потпуно је нејасно да ли, а требало би, таква намера или одлука треба да буде образложена (усмено или писмено). Штавише, на основу одредбе би се могло закључити да таква намера или предлог не треба претходно да буде усвојен, односно да остали чланови радног тела уопште не могу или не треба да одлучују о томе. Тим пре што нигде није прописан било какав критеријум на основу кога би могло да се процењује због чега је присуство одређеног лица од значаја за тему, ко може или мора то да докаже и на који начин. Тиме је као једини критеријум за позивање, посредно, промовисана процена председника радног тела о томе да ли та лица треба да присуствују и у чему се састоји значај њиховог присуства.

Препоруке: Потпуно и прецизно прописати позивање грађана на јавно слушање, нарочито у погледу критеријума за избор лица која учествују у јавном слушању, као и начина њиховог позивања

Фактори ризика: Правна празнина, Мањкава одредба о упућивању и Неодређен, нејасан или дискрециони основ за одлучивање и Нејасан поступак

Ризици од корупције: Допринос настанку ризика од корупције - Злоупотреба положаја (чл. 359. Кривичног законика) и Трговина утицајем (чл. 366. Кривичног законика)

5.1.3. Савети

Члан 51

Савети Скупштине су:

1. Савет за локалну самоуправу,
2. Савет за буџет и финансије,
3. Савет за комунално-стамбене делатности и грађевинско земљиште,
4. Савет за урбанизам,
5. Савет за саобраћај,
6. Савет за заштиту животне средине,
7. Савет за привредна питања и пољопривреду,

8. Савет за културу,
9. Савет за образовање, спорт и омладину,
10. Савет за здравство, социјалну и дечју заштиту, борачка и инвалидска питања,
11. Савет за информисање.

Члан 52

Савет за локалну самоуправу - разматра предлоге аката и других материјала који се односе на остваривање локалне самоуправе у граду, питања везана за организацију и рад Градске управе града Београда, вршење послова државне управе које Република повери граду, као и друга питања из области локалне самоуправе и управе.

Члан 53

Савет за буџет и финансије - разматра предлоге одлука и других опшних аката који се односе на финансирање послова града, таксе, накнаде и друге јавне приходе, буџет и завршни рачун, зајмове града, задуживање и имовину града, као и друга питања из области имовинско-правних односа и финансија града.

Члан 54

Савет за комунално-стамбене делатности и грађевинско земљиште - разматра предлоге одлука и других опшних аката који се односе на обављање и развој комуналних делатности, водопривреду, уређивање и коришћење грађевинског земљишта, стамбену изградњу и стамбене односе, као и друга питања из ове области и питања везана за планирање и изградњу енергетских капацитета и снабдевање града свим врстама горива.

Члан 55

Савет за урбанизам - разматра предлоге одлука и других опшних аката, као и друга питања из области просторног планирања и урбанизма на територији града.

Члан 56

Савет за саобраћај - разматра питања која се односе на јавни градски и приградски превоз путника (линијски и ванлинијски), изградњу, одржавање и коришћење локалних путева и улица, државних путева из надлежности града, као и друга питања из ове области.

Члан 57

Савет за заштиту животне средине - разматра питања везана за заштиту и унапређење животне средине, ваздуха, природе и природних добара, заштиту од буке и прати активности на спречавању и отклањању штетних последица које угрожавају животну средину.

Члан 58

Савет за привредна питања и пољопривреду - прати и разматра питања која се односе на занатство, туризам и угоститељство, трговину, робне резерве, приватно предузетништво и уређење, обезбеђење и коришћење пословног простора, пољопривреду, шумарство и снабдевање града пољопривредно-прехрамбеним производима, као и друга питања од значаја за развој свих привредних грана.

Члан 59

Савет за културу - разматра предлоге одлука и других општих аката из области културе, иницијативе и предлоге за реализацију програма из области културе, као и друга питања из ове области и области заштите културних добара.

Члан 60

Савет за образовање, спорт и омладину - разматра предлоге одлука и других општих аката, као и друга питања из ових области.

Члан 61

Савет за здравство, социјалну и дечју заштиту, борачка и инвалидска питања - разматра предлоге одлука и других општих аката, као и друга питања из ових области.

Члан 62

Савет за информисање - разматра предлоге одлука и друга питања из области информисања која разматра Скупштина.

5.1.4. Комисије

Члан 63

Комисије Скупштине су:

1. Комисија за прописе,
2. Административно-мандатна комисија,
3. Комисија за споменике и називе улица и тргова,
4. Комисија за сарадњу са градовима у земљи и иностранству,
5. Комисија за европске послове.

Члан 64

Комисија за прописе - разматра усклађеност предлога одлука и других општих аката које усваја Скупштина са Уставом, законом, Статутом и другим прописима.

Комисија утврђује пречишћене текстове одлука и других прописа Скупштине и разматра предлоге аутентичног тумачења прописа чији је доносилац Скупштина.

Члан 65

Административно-мандатна комисија - припрема и предлаже прописе којима се уређују питања остваривања права и дужности одборника, доноси појединачне акте о статусним питањима одборника и лица која бира и поставља Скупштина, разматра разлоге престанка мандата појединих одборника и о томе подноси Скупштини извештај са предлогом за утврђивање престанка мандата, разматра извештај Градске изборне комисије, решење о додељивању мандата кандидату за одборника и уверење о избору за одборника и подноси Скупштини извештај са предлогом за потврђивање мандата, прописује садржину, облик и начин издавања одборничке легитимације и вођење евиденције издатих легитимација и разматра друга питања у вези са мандатно-имунитетним правима одборника.

Комисија може овластити председника или члана Комисије да доноси појединачне акте из надлежности Комисије.

Члан 66

Комисија за споменике и називе улица и тргова - врши послове утврђене прописом Скупштине о постављању споменика на јавним површинама на територији града и одређивању назива улица и тргова.

Члан 67

Комисија за сарадњу са градовима у земљи и иностранству - разматра питања међуградске сарадње и подноси предлоге надлежном органу за успостављање, одржавање и даље развијање односа и веза Београда са другим градовима у земљи и иностранству.

Члан 67а

Комисија за европске послове - разматра питања унапређења ефикасности у сарадњи Скупштине града Београда и институција Европске уније и укључивања града Београда у различите сегменте процеса придруживања Европској унији.

Не постоји радно тело за представке и притужбе нити било које радно тело за антикорупцију

5.2. Повремена радна тела

Члан 68

Скупштина, **по потреби, а на предлог** одборника, градоначелника или Градског већа, образује повремена радна тела ради разматрања одређених питања, односно за обављање одређеног задатка из надлежности Скупштине.

Чланови повремених радних тела бирају се из састава одборника, **а могу бити бирани и из реда грађана.**

Председника повремениог радног тела Скупштина бира из састава одборника.

Примедба: Ставом 1 овог члана предвиђено је овлашћење Скупштине да оснива повремена радна тела. Услови који треба да буду испуњени да би Скупштина могла да искористи своје овлашћење су двоструки и кумулативни: неопходно је да постоји предлог овлашћених предлагача и да постоји потреба за њиховим оснивањем.

Први недостатак одредба се огледа у чињеници да није јасно да ли се за такав предлог захтева одређена форма (усмена или писмена) или не, као и да ли наведени предлог треба, а требало би, да буде образложен. На тај начин створен је простор за дискреционо овлашћење које омогућава импровизацију процедуралних правила која погодују онима који одредбу примењују, а чији интереси могу бити супротни јавном интересу.

Истим ставом предвиђено је да ће се повремена радна тела основати када постоји потреба за тим. Недостатак одредбе се састоји у томе што је други критеријум или услов дефинисан употребом неодређеног појма "по потреби". Мањкавост одредбе се састоји у чињеници да употребљени израз "по потреби" нема општеприхваћено значење због чега је одредба подложна тумачењу лица која је примењују, у складу са њиховим потребама и интересима и повећава степен правне несигурности. Тим пре што нигде није прописан било какав критеријум на основу кога би могло да се процењује због чега и када постоји таква потреба.

Ставом 2 овог члана предвиђена је могућност да чланови повремениог радног тела буду и друга лица, тачније грађани. Мањкавост одредбе се огледа у чињеници да нигде није ближе нити прецизније прописан било какав критеријум на основу чега су одређени грађани предложени за чланство у радном телу. Тиме је каталог критеријума на основу којих би требала или морала да се врши процена и доноси одлука остао отворен и подобан за различита тумачења од стране оних који норму примењују. Остаје нејасно да ли се за позив захтева одређена форма (усмено или писмено). Осим тога, потпуно је нејасно да ли, а требало би, таква намера или позив треба да буде образложен (усмено или писмено). На тај начин створен је простор за дискреционо овлашћење које омогућава импровизацију процедуралних правила која му погодују, а која могу бити супротна јавном интересу.

Препоруке: Прецизно и потпуно прописати поступак оснивања повремених радних тела, нарочито у погледу критеријума за њихово оснивање и избора чланова повремених радних тела из реда грађана

Фактори ризика: Правна празнина, Употреба недефинисаног појма, Недоследна употреба појмова и Неодређен, нејасан или дискрециони основ за одлучивање

Ризици од корупције: Допринос настанку ризика од корупције - Злоупотреба положаја (чл. 359. Кривичног законика) и Трговина утицајем (чл. 366. Кривичног законика)

Члан 69

Скупштина образује повремена радна тела актом којим се одређује: задатак, састав и број чланова, време на које се образује или рок за извршење задатка повремениог радног тела.

Актом о образовању уређује се и обављање стручних и административно-техничких послова за то радно тело.

На образовање и рад повремених радних тела сходно се примењују одредбе овог пословника о образовању и раду сталних радних тела.

V - СЕДНИЦЕ СКУПШТИНЕ

1. Заказивање седнице

Члан 70

Седнице Скупштине одржавају се **по потреби**, а најмање једном у три месеца.

Свечана седница Скупштине одржава се у време празника града, а може се одржати и другим свечаним поводом, с тим да се на њено одржавање не примењују одредбе овог пословника.

Примедба: *Ставом 1 предвиђено је овлашћење председника Скупштине да сазива седнице Скупштине. Мањкавост одредбе се састоји и у употреби непрецизног израза "по потреби" који сугерише да је одлука о томе да ли постоји потреба за заказивање седнице Скупштине или не препуштена слободној и широкој дискреционој оцени председника. Тим пре што није прописан било какав критеријум на основу кога би могло да се процењује због чега и када постоји таква потреба.*

Став 2 прописује обавезе које председник Скупштине има у погледу припремања седница Скупштине. Мањкавост одредбе се огледа у томе што употребљава непрецизан израз "стара се" који нема прецизно и јединствено значење. С обзиром да не припада групи правни(чки)х израза, на основу њега није могуће успоставити одговорност онога ко поступа супротно њему нпр. одговоран је јер се није старао.

Нејасно да ли се на свечану седницу иначе не примењује пословник или само за ове које су неким другим поводом. Шта се примењује ако не овај пословник.

Препоруке: *Обезбедити употребу прецизних и дефинисаних појмова. Прецизно и потпуно прописати критеријуме за сазивање седница Скупштине.*

Фактори ризика: *Правна празнина, Употреба недефинисаних појмова и Неодређен, нејасан или дискрециони основ за одлучивање*

Ризици од корупције: *Допринос настанку ризика од корупције - Злоупотреба положаја (чл. 359. Кривичног законика) и Трговина утицајем (чл. 366. Кривичног законика)*

Члан 71

Председник Скупштине **стара се о** припремању седнице уз помоћ секретара Скупштине, и надлежне организационе јединце Градске управе.

Примедба: Овим чланом прописана је обавеза председника Скупштине да предузме све неопходне активности за одржавање седнице. Мањкавост одредбе се огледа у томе што употребљава израз "стара се" који нема прецизно и јединствено значење. С обзиром да не припада групи правни(чки)х израза, на основу њега није могуће успоставити одговорност онога ко поступа супротно њему нпр. одговоран је јер се није старао.

Препоруке: Обезбедити употребу прецизних и дефинисаних појмова.

Фактори ризика: Употреба недефинисаних појмова и Неприменљиве одредбе

Ризици од корупције: Допринос настанку ризика од корупције - Злоупотреба положаја (чл. 359. Кривичног законика) и Трговина утицајем (чл. 366. Кривичног законика)

Члан 72

Седницу Скупштине заказује председник Скупштине **по сопственој иницијативи, на захтев** градоначелника, Градског већа или најмање једне трећине одборника Скупштине.

Када седницу Скупштине заказује на захтев градоначелника, Градског већа или најмање једне трећине одборника, председник Скупштине је дужан да седницу закаже у року од пет дана од дана подношења захтева, тако да дан одржавања седнице буде најкасније у року од 15 дана од дана подношења захтева.

Ако председник Скупштине не закаже седницу у року из става 2. овог члана, седницу може заказати подносилац захтева, а председава одборник кога одреди подносилац захтева. Подносилац захтева може поводом истог захтева само једном заказати седницу, без права да је одложи.

У ситуацијама које оправдавају хитност у сазивању седнице Скупштине, председник Скупштине може заказати седницу у року који није краћи од 24 часа од пријема захтева.

Захтев за сазивање седнице из става 4. овог члана мора да садржи разлоге који оправдавају хитност сазивања, као и образложење последица које би наступиле њеним несазивањем.

Минимални рок за сазивање седнице Скупштине, из става 4. овог члана не односи се на сазивање седнице Скупштине у условима проглашење ванредне ситуације.

Председник Скупштине **може одложити седницу** коју је заказао само у случају када не постоји кворум потребан за одлучивање, **а у другим случајевима о одлагању седнице одлучује Скупштина.**

Председник Скупштине писаним путем обавештава одборнике о одржавању седнице која је одложена.

Примедба: Став 1 овог члана прописује овлашћење председника Скупштине да по сопственој иницијативи сазове седницу Скупштине, односно ко су овлашћени предлагачи. Недостатак

одредбе се састоји у томе што нигде није прописан било какав критеријум на основу кога би могла да се процењују оправданост или основаност одлуке председника Скупштине, односно захтева овлашћених предлагача. Услед тога, каталог критеријума је остао отворен и подобан тумачењу превасходно председника Скупштине и његовој неограниченој дискреционој оцени. Осим тога, мањкавост одредбе се састоји у томе што нигде није прецизније нити ближе регулисано да ли захтев мора да буде у одговарајућој форми (усмено или писмено). Штавише, нејасно је, на основу саме одредбе која то изричито не помиње, да ли наведени захтев треба, а требало би, да буде образложен и у којој форми. На тај начин настао је простор за дискреционо овлашћење које омогућава импровизацију процедуралних правила које му погодују, а која могу бити супротна јавном интересу.

Став 4 овог члана прописује изузетак од правила тако што омогућава да се седница у изузетно хитним околностима може сазвати и у краћем року. Критеријум или услов који је непоходно да буде испуњен за то одређен је у ставу 1 овог члана употребом тзв. каучук појма "у ситуацијама које оправдавају хитност у сазивању седнице". Међутим, сам члан не прописује, ни примера ради нити детаљније и прецизније, на основу којих критеријума треба да се процењују да ли су наступиле околности које оправдавају сазивање седнице у року краћем од прописаног.

Ставом 7 овог члана предвиђена је могућност одлагања седнице Скупштине. Недостатак одредбе која прописује овлашћење председника Скупштине се огледа у томе што одредба не предвиђа, било у минималном или максималном трајању, до када, односно за који временски период се може одложити седница Скупштине.

Истовремено, недостатак одредбе која се тиче овлашћења Скупштине да одложи седницу се састоје пре свега у недостатку било каквог, ближег или прецизнијег, разлога или услова под којим Скупштина то може да учини. Осим тога, поново се за гласање Скупштине користи еуфемизам "'одлучује". Та безлична и недефинисана фраза у ствари означава да Скупштина доноси одлуку о томе да ли ће неки акт усвојити по хитном поступку тако што гласа. Недостатак се огледа у пропуштању да се на јасан, прецизан и недвосмислен начин пропише да ли се одлука о дневном реду доноси тајним или јавним гласањем, као и на који од могућих начина тајног или јавног гласања (електронским путем, прозивком, дизањем руку и др.) ће се то учинити. Штавише, пропуштено је и да се упућујућом нормом прецизира да ће се тајно или јавно гласање обавити на начин како је то предвиђено другим члановима овог Пословника. На крају, остаје нејасно да ли је за доношење одлуке о томе неопходна једногласна одлука или се она сматра донетом и ако је за то гласала одређена већина и која. На тај начин настао је простор за дискреционо овлашћење које омогућава импровизацију процедуралних правила које му погодују, а која могу бити супротна јавном интересу.

Одредба да се само једном може заказати седница ван воље председника скупштине омогућава опструкцију да не дођу на седницу они који су јој противни-

Препоруке: Прецизно и потпуно уредити поступак сазивања и одлагања седнице Скупштине, нарочито време трајања одлагања

Фактори ризика: Правна празнина, Непостојање упућујуће одредбе и Неодређен, нејасан или дискрециони основ за одлучивање

Ризици од корупције: Допринос настанку ризика од корупције - Злоупотреба положаја (чл. 359. Кривичног законика) и Трговина утицајем (чл. 366. Кривичног законика)

Члан 73

Седнице Скупштине заказују се писаним путем.

Позив за седницу садржи место, време одржавања седнице и предлог дневног реда.

Председник Скупштине може **вршити измене у предлогу дневног реда** до његовог утврђивања на седници.

Позив за седницу доставља се одборницима најкасније седам дана пре дана одржавања седнице. Када **постоје оправдани разлози**, које је председник Скупштине дужан да образложи на почетку седнице, овај **рок може бити и краћи**.

Примедба: Ставом 3 овог члана прописано је да председник Скупштине може вршити промене предлога дневног реда до његовог утврђивања. Одредба уопште не прописује било какав критеријум или услов који треба да буде испуњен да би се предлог дневног реда променио. Услед тога је каталог критеријума остао отворен и подобан тумачењу председника Скупштине и његовој широко прописаној дискреционој оцени.

Став 4 овог члана омогућава да се позив за седницу која је сазвана у изузетно хитним околностима може доставити одборницима и на самој седници Скупштине. Критеријум или услов који је непоходно да буде испуњен за то одређен је у ставу 1 овог члана употребом тзв. каучук појма "када постоје оправдани разлози". Међутим, сам члан не прописује, ни примера ради нити детаљније и прецизније, на основу којих критеријума треба да се процењују да ли такви разлози постоје или не. Штавише, сама одредба члана 72 Пословника која уређује сазивање седнице у нарочито хитним околностима је мањкава јер ни она не предвиђа потпуно нити прецизно у којим случајевима постоје разлози за хитно сазивање седнице.

Осим тога, остаје нејасно зашто одредба не прописује обавезу да се материјали који се из техничких разлога не могу на економичан и целисходан начин умножити и доставити одборницима објаве на званичној веб презентацији Скупштине.

Препоруке: Прецизно и потпуно прописати заказивање седнице Скупштине

Фактори ризика: Правна празнина, Непостојање упућујуће одредбе, Нејасна, непрецизна и двосмислена формулација и Неодређен, нејасан или дискрециони основ за одлучивање

Ризици од корупције: Допринос настанку ризика од корупције - Злоупотреба положаја (чл. 359. Кривичног законика) и Трговина утицајем (чл. 366. Кривичног законика)

Члан 74

Уз позив за седницу одборницима се, **по правилу**, доставља материјал који се односи на предложени дневни ред и записник са претходне седнице.

Предлози одлука и урбанистичких планова достављају се одборницима најкасније седам дана пре одржавања седнице Скупштине.

Позив за седницу Скупштине и материјал обавезно се достављају градским општинама и средствима јавног информисања.

Примедба: *Ставом 1 овог члана прописана је обавеза да се одборницима, уз позив за седницу, доставља и материјал који се односи на дневни ред и записник са претходне седнице. Недостатак се огледа у томе што је испуњење те обавезе условљеном употребом недефинисаног и непрецизног израза "по правилу" који је због тога подобан и подложен тумачењу онога ко одредбу примењује.*

Поред тога, одредба не предвиђа, а требала би, обавезу јавног објављивања позива и материјала за седницу на званичној веб презентацији Скупштине.

Препоруке: *Потпуно и прецизно уредити достављање материјала за седницу Скупштине*

Фактори ризика: *Правна празнина, Нејасна, непрецизна и двосмислена формулација, Непостојање конкретног рока, Непостојање или недовољна транспарентност органа јавне власти и Неодређен, нејасан или дискрециони основ за одлучивање*

Ризици од корупције: *Допринос настанку ризика од корупције - Злоупотреба положаја (чл. 359. Кривичног законика) и Трговина утицајем (чл. 366. Кривичног законика)*

2. Дневни ред и вођење седнице

Члан 75

Дневни ред седнице предлаже председник Скупштине на основу извештаја секретара Скупштине односно надлежне организационе јединице Градске управе, о пристиглим предлозима за разматрање, који су припремљени у складу са овим пословником.

Са предложеним дневним редом председник Скупштине упознаје председнике одборничких група.

У предложеном дневном реду посебно се групишу тачке о којима се, с обзиром на њихов карактер и значај, обавезно спроводи процедура по овом пословнику и тачке о којима се одлучује у скраћеном поступку.

Члан 76

Седницом председава председник Скупштине, а у случају његове спречености или одсутности председава заменик председника Скупштине.

У случају престанка функције председника Скупштине и заменика председника Скупштине, седницом председава најстарији од присутних одборника.

Председнику Скупштине у току председавања седницом помажу секретар Скупштине и представник организационе јединице Градске управе надлежне за обављање стручних послова у организовању седница Скупштине.

3. Ток седнице

Члан 77

Пре отварања седнице председник Скупштине, на основу евиденционе листе, утврђује да ли седници присуствује већина од укупног броја одборника.

Присуство седници одборници пријављују потписом на евиденционој листи.

Ако утврди да већина није присутна, председник Скупштине **одлаже седницу за одговарајући дан или сат**. О одлагању седнице одсутни одборници се обавештавају писаним путем или телефоном.

Пошто утврди да седници присуствује већина од укупног броја одборника, председник Скупштине отвара седницу и обавештава присутне који одборници су оправдали одсуство.

Примедба: *Ставом 3 овог члана предвиђена је могућност одлагања седнице Скупштине. Недостатак одредбе која прописује овлашћење председника Скупштине се огледа у томе што одредба не предвиђа, било у минималном или максималном трајању, до када, односно за који временски период се може одложити седница Скупштине ако ни после првог одлагања не постоји кворум.*

Препоруке: *Прецизно и потпуно уредити поступак одлагања седнице Скупштине, нарочито време трајања одлагања*

Фактори ризика: *Непостојање конкретног рока и Неодређен, нејасан или дискрециони основ за одлучивање*

Ризици од корупције: *Допринос настанку ризика од корупције - Злоупотреба положаја (чл. 359. Кривичног законика) и Трговина утицајем (чл. 366. Кривичног законика)*

Члан 78

Пре утврђивања дневног реда **усваја се** записник са претходне седнице.

Уколико записник са претходне седнице Скупштине одборницима, **из оправданих разлога**, које образлаже председник Скупштине, **није уручен до почетка седнице** или им је уручен непосредно пре почетка седнице, као и у случају да записник не буде усвојен, о усвајању записника одборници ће се изјаснити на наредној седници Скупштине.

Примедбе на записник достављају се секретару Скупштине у писаном облику најкасније 48 часова пре часа одређеног за почетак седнице на којој се записник усваја, уколико је записник достављен одборницима у складу са чланом 74. став 1. овог пословника.

Пре одлучивања о записнику секретар Скупштине обавештава Скупштину о достављеним примедбама са мишљењем о њиховој основаности.

О примедбама на записник Скупштина **одлучује** без расправе.

Поводом примедбе на записник одборник може тражити да се прочита део стенограма са седнице који је у вези са датом примедбом, о чему одлучује председник Скупштине.

Примедба: Ставом 1 овог члана прописана је обавеза одборника да пре почетка рада усвоје записник са претходне седнице. Обавеза је прописана употребом безличног и недефинисаног глагола "усваја се" који означава да одборници доносе одлуку о њему тако што гласају. Истовремено, став 5 истог члана за исту радњу, гласање одборника о примедбама на записник користи другачији али подједнако безличан и недефинисан израз "одлучује". Поред тога што постоји неуједначена употреба појмова, недостатак се огледа и у пропуштању да се на јасан, прецизан и недвосмислен начин пропише да ли се одлука о дневном реду доноси тајним или јавним гласањем, као и на који од могућих начина тајног или јавног гласања (електронским путем, прозивком, дизањем руку и др.) ће се то учинити. Штавише, пропуштено је и да се упућујућом нормом прецизира да ће се тајно или јавно гласање обавити у складу са неким другим одредбама овог Пословника. На крају, остаје нејасно да ли је за доношење одлуке о томе неопходна једногласна одлука или се она сматра донетом и ако је за то гласала одређена већина и која. На тај начин настао је простор за дискреционо овлашћење које омогућава импровизацију процедуралних правила које му погодују, а која могу бити супротна јавном интересу.

Истовремено, ставом 2 прописан је изузетак од правила за достављање записника са претходне седнице одборницима који омогућава да се он не достави до почетка седнице. Критеријум или услов који треба да буде испуњен дефинисан је употребом тзв. каучук израза "из оправданих разлога". Недостатак одредбе се огледа у томе што се то одредба не прописује, бар примера ради, који су то разлози који оправдавају такво поступање што значи да је одлука о томе препуштена потпуно дискреционој оцени онога ко норму примењује.

Препоруке: Прецизно и потпуно прописати поступак усвајања записника са претходне седнице

Фактори ризика: Правна празнина, Непостојање упућујуће одредбе, Нејасна, непрецизна и двосмислена формулација и Неодређен, нејасан или дискрециони основ за одлучивање

Ризици од корупције: Допринос настанку ризика од корупције - Злоупотреба положаја (чл. 359. Кривичног законика) и Трговина утицајем (чл. 366. Кривичног законика)

Члан 79

Дневни ред седнице **утврђује Скупштина** већином гласова присутних одборника.

Сваки одборник, Градско веће и градоначелник могу предложити измену односно допуну предложеног дневног реда и то: да се предложени дневни ред допуни предлогом акта односно разматрањем одређеног питања; да се поједине тачке повуку из предложеног дневног реда; да се промени редослед тачака у предложеном дневном реду или да се поједине тачке из скраћеног пребаце у редован поступак.

Приликом утврђивања дневног реда сваки предлагач измене или допуне предложеног дневног реда може усмено да образложи свој предлог. Укупно време за образлагање свих предлога за измену или допуну предложеног дневног реда за одборничку групу износи до 10 минута, а за одборника који није члан одборничке групе, Градоначелника и овлашћеног представника

Градског већа, када су они предлагачи измене или допуне предложеног дневног реда, три минута.

Предлози за измену и допуну предложеног дневног реда подносе се председнику Скупштине у писаној форми и морају бити образложени.

Предлози којима се вређа морал, достојанство Скупштине, достојанство и интегритет одборника или других лица неће бити узети у разматрање, о чему председник Скупштине обавештава одборнике.

Ако се предложена допуна дневног реда односи на предлог акта, осим акта из члана 74. став 2. тај предлог акта мора бити сачињен у складу са овим пословником.

Предлози за допуну предложеног дневног реда, осим акта из члана 74. став 2. овог пословника, подносе се најкасније три дана пре дана одређеног за одржавање седнице Скупштине. Изузетно, предлози који се односе на избор, именованја и разрешења и престанак функције подносе се најкасније 24 часа пре часа одређеног за почетак седнице. Предлози за повлачење појединих тачака из предложеног дневног реда, за промену редоследа тачака и за пребацивање тачака из скраћеног у редован поступак достављају се најкасније 24 часа пре часа одређеног за почетак седнице.

Одредба става 6. овог члана не односи се на предлог за доношење акта по хитном поступку.

Предлози за измену и допуну предложеног дневног реда, као **и предлози аката чије доношење се предлаже по хитном поступку** достављају се одборницима до часа одређеног за почетак седнице.

Није дефинисано шта може по хитном поступку да буде

Примедба: Ставом 1 овог члана прописано је само да се дневни ред Скупштине утврђује. Тај безлични и недефинисан глагол у ствари означава да Скупштина доноси одлуку о тачкама дневног реда тако што гласа. Недостатак се огледа у пропуштању да се на јасан, прецизан и недвосмислен начин пропише да ли се одлука о дневном реду доноси тајним или јавним гласањем, као и на који од могућих начина јавног гласања (електронским путем, прозивком, дизањем руку и др.) ће се то учинити. Штавише, пропуштено је и да се упућујућом нормом прецизира да ће се јавно гласање обавити на начин како је то предвиђено другим члановима овог Пословника. На крају, остаје нејасно да ли је за доношење одлуке о дневном реду неопходна једногласна одлука или се она сматра донетом и ако је за то гласала одређена већина и која. На тај начин настао је простор за дискреционо овлашћење које омогућава импровизацију процедуралних правила које му погодују, а која могу бити супротна јавном интересу.

У ставу 9 се предвиђа да се акти који треба да се донесу по хитном поступку могу доставити у краћем року од прописаног. Опасност коју ствара овај фактор ризика састоји се у недостатку критеријума на основу којих би могла да се изврши процена да ли и зашто постоји неодложна потреба за доношењем акта по хитном поступку. На тај начин каталог критеријума према којима се то процењују остаје отворен и подобан за коруптивно тумачење оних који норму примењују.

Препоруке: Потпуно и прецизно прописати поступак утврђивања дневног реда, достављања материјала и усвајање акта у нарочито хитном поступку

Фактори ризика: Правна празнина, Непостојање упућујуће одредбе, Нејасна, непрецизна и двосмислена формулација и Неодређен, нејасан или дискрециони основ за одлучивање

Ризици од корупције: Допринос настанку ризика од корупције - Злоупотреба положаја (чл. 359. Кривичног законика) и Трговина утицајем (чл. 366. Кривичног законика)

Члан 80

Приликом утврђивања дневног реда Скупштина, без расправе и по редоследу достављања предлога, следећим редом одлучује о предлогу:

- за разматрање акта по хитном поступку;
- да се предложени дневни ред допуни;
- да се поједине тачке повуку из предложеног дневног реда;
- за промену редоследа појединих тачака;
- за пребацивање тачке из скраћеног у редован поступак.

По завршеном гласању о предлозима за измену и допуну предложеног дневног реда, председник Скупштине предлаже дневни ред о коме Скупштина, без расправе, гласа у целини.

Члан 81

После усвајања дневног реда гласа се о предлозима из скраћеног поступка, а потом се прелази на расправу о тачкама дневног реда по утврђеном редоследу.

Расправа се може водити и ако у сали није присутна већина од укупног броја одборника.

Нигде нема шта може у скраћени поступак .

Члан 82

Скупштина **може**, приликом утврђивања дневног реда или у току седнице, без расправе, **одлучити да се о више сродних тачака расправа споји**, а да се о свакој тачки одлучује појединачно, **на предлог** председника Скупштине, сваког одборника и Градског већа.

Скупштина, у току седнице, **на предлог председника** Скупштине, без расправе, **може одлучити о промени** редоследа тачака у дневном реду.

Примедба: Ставом 1 овог члана прописано је овлашћење Скупштине да може да споји расправу о појединим тачкама дневног реда. Мањкавост одредбе се пре свега огледа у томе што критеријум или разлог због кога је то могуће учинити прописује непрецизним и недефинисаним

изразом "о више сродних тачака" који је подобан и подложен тумачењу онога ко одредбу примењује и његовој широкој дискреционој оцени. Исти став наводи и ко све може поднети предлог за спајање расправе. Остаје, нејасно је да ли је у том случају неопходна одређена форма предлога (усмено или писмено), као и да ли он треба, а требало би, да буде образложен.

Употреба израза "одлучити да се споји" је истовремено еуфемизам за гласање. Недостатак се огледа и у пропуштању да се на јасан, прецизан и недвосмислен начин пропише да ли се одлука о дневном реду доноси тајним или јавним гласањем, као и на који од могућих начина јавног гласања (електронским путем, прозивком, дизањем руку и др.) ће се то учинити. Штавише, пропуштено је и да се упућујућом нормом прецизира да ће се тајно гласање обавити у складу са одредбом Пословника која то регулише, однос да ће се јавно гласање обавити на начин како је то предвиђено чланом Пословника који уређује јавно гласање. На крају, остаје нејасно да ли је за доношење одлуке о томе неопходна једногласна одлука или се она сматра донетом и ако је за то гласала одређена већина и која. На тај начин настао је простор за дискреционо овлашћење које омогућава импровизацију процедуралних правила које му погодују, а која могу бити супротна јавном интересу.

Тиме се ствара простор за дискреционо овлашћење која омогућавају импровизацију процедуралних правила која погодују интересима предлагача, а која могу бити супротна јавном интересу.

Све изнете примедбе односе се и на став 2 овог члана који предвиђа промену дневног реда током седнице Скупштине.

Препоруке: Прецизно и детаљано уредити утврђивање дневног реда

Фактори ризика: Правна празнина, Непрецизан и недефинисан појам, Мањкава одредба о упућивању и Неодређен, нејасан или дискрециони основ за одлучивање

Ризици од корупције: Допринос настанку ризика од корупције - Злоупотреба положаја (чл. 359. Кривичног законика) и Трговина утицајем (чл. 366. Кривичног законика)

Члан 83

О свакој тачки дневног реда, право да говоре, по следећем редоследу и временском трајању, имају следећи учесници:

- предлагач, односно овлашћени представник предлагача акта, који добија реч кад је затражи и може говорити више пута, у укупном трајању највише до 20 минута;

- известилац са седнице сталног радног тела на којој је разматрана тачка о којој се води расправа, који има право да говори једном, у трајању до пет минута;

- председник одборничке групе, овлашћени представник одборничке групе, односно одборник који је члан одборничке групе и који је пријавио присуство седници, који има право да говори у оквиру укупног времена одређеног за ту одборничку групу, у складу са чланом 84. овог пословника;

- одборник који није члан одборничке групе и који је пријавио присуство седници, који има право да говори једном, у трајању до три минута;

Председник Скупштине може дати реч: градоначелнику, заменику градоначелника, главном урбанисти, члану Градског већа, секретару Скупштине и начелнику Градске управе, највише по 10 минута.

Скупштина може, **на предлог председника Скупштине, одлучити** да о одређеним питањима саслуша представнике појединих предузећа, јавних служби, органа и организација, **као и поједине грађане**, који могу да говоре највише до пет минута.

Пријаве за реч са редоследом одборника подноси председник, односно овлашћени представник одборничке групе, као и одборник који није члан одборничке групе, за поједину тачку дневног реда, у писаном облику, до отварања расправе по тој тачки, а остали учесници у расправи усмено, по отварању расправе.

Примедба: Ставом 3 овог члана предвиђена је могућност да Скупштина саслуша поједине грађане. Први недостатак се огледа у употреби неодговарајуће израза јер се појам "саслушати" уобичајено користи у судским и управним поступцима. Осим тога, нису прописани критеријуми на основу којих би могла да се изврши процена који грађани и због чега треба да се обрате Скупштини. Тиме је каталог критеријума на основу којих би требала или морала да се врши процена и доноси одлука остао отворен и подобан за различита тумачења од стране оних који норму примењују. Сагласно овој одредби, предлагање као и коначна одлука о томе су препуштени широкој дискреционој одлуци председника Скупштине и одборницима.

Исти став наводи и да председник Скупштине може поднети предлог за позивање грађана. Остаје, нејасно је да ли је у том случају неопходна одређена форма предлога (усмено или писмено), као и да ли он треба, а требало би, да буде образложен. Тим пре што Пословник не садржи ниједну другу одредбу која регулише нити предвиђа уопште позивање грађана и представника јавних предузећа и служби.

Употреба израза "одлучити" је истовремено еуфемизам за гласање. Недостатак се огледа и у пропуштању да се на јасан, прецизан и недвосмислен начин пропише да ли се одлука о томе доноси тајним или јавним гласањем, као и на који од могућих начина јавног гласања (електронским путем, прозивком, дизањем руку и др.) ће се то учинити. Штавише, пропуштено је и да се упућујућом нормом прецизира да ће се тајно гласање обавити у складу са одредбом Пословника која то регулише, однос да ће се јавно гласање обавити на начин како је то предвиђено чланом Пословника који уређује јавно гласање. На крају, остаје нејасно да ли је за доношење одлуке о томе неопходна једногласна одлука или се она сматра донетом и ако је за то гласала одређена већина и која. На тај начин настао је простор за дискреционо овлашћење које омогућава импровизацију процедуралних правила које му погодују, а која могу бити супротна јавном интересу.

Препоруке: Потпуно и прецизно прописати учешће грађана у раду Скупштине

Фактори ризика: Недовољно прецизан и недефинисан појам, Правна празнина, Непостојање упућујуће одредбе и и Неодређен, нејасан или дискрециони основ за одлучивање

Ризици од корупције: Допринос настанку ризика од корупције - Злоупотреба положаја (чл. 359. Кривичног законика) и Трговина утицајем (чл. 366. Кривичног законика)

Члан 84

Укупно време за расправу, рекламирање повреде пословника и коришћење права на реплику за одборничке групе и одборнике који нису чланови одборничких група, за једну тачку дневног реда износи четири часа.

Време из става 1. овог члана распоређује се на одборничке групе сразмерно броју одборника - чланова те одборничке групе као и на одборнике који нису чланови одборничких група, који имају право по три минута.

Време за рекламирање повреде пословника и коришћење права на реплику, пре преласка на дневни ред, односно по окончању једне а пре преласка на наредну тачку дневног реда, као и по закључењу последње тачке дневног реда до окончања седнице, за сваку одборничку групу износи укупно до 10 минута, а за одборника који није члан одборничке групе три минута.

У случају спајања расправе о више тачака дневног реда, укупно време из става 1. овог члана може се рачунати у двоструком трајању, ако Скупштина, на предлог председника Скупштине, тако одлучи.

Примедба: Ставом 1 овог члана ограничено је укупно време за расправу. Тиме се ствара простор за дискреционо овлашћење која омогућавају импровизацију процедуралних правила која погодују интересима предлагача, а која могу бити супротна јавном интересу. Утврђивање неопремерених рокова представља одређивање рокова којима се компликује остваривање права и интереса, како јавних, тако и приватних. Последица овако одређеног рока може бити да ће поједини одборници бити ускраћени или онемогућени да остваре своје право да учествују у раду Скупштине тако што ће говорити о тачкама дневног реда. Исти ефекат тј. увођење реда и онемогућавање предугачких говора може се постићи прописивањем максималног трајања излагања сваког говорника.

Како се рачуна када време троше гости, на пример градоначеник?

Препоруке: Потпуно и прецизно прописати примерени рок за расправу

Фактори ризика: Утврђивање непримереног рока

Ризици од корупције: Допринос настанку ризика од корупције - Злоупотреба положаја (чл. 359. Кривичног законика) и Трговина утицајем (чл. 366. Кривичног законика)

Члан 85

Председник Скупштине даје реч одборницима према редоследу који је утврдила њихова одборничка група, до истека укупног времена утврђеног за одборничку групу по тачки дневног реда.

Уколико су за расправу пријављени одборници из више одборничких група, председник Скупштине даје им реч наизменично, тако да прво говори одборник који је члан бројчано највеће одборничке групе, па до бројчано најмање, све док има пријављених одборника.

Одборничка група не мора да користи време које има на располагању, односно не мора да га у потпуности искористи.

Члан 86

Говорник може говорити само о питању које је на дневном реду.

Ако се говорник **удаљи од дневног реда**, председник Скупштине ће га упозорити и позвати да се држи дневног реда, а ако се говорник и после упозорења не држи дневног реда, председник Скупштине му изриче дисциплинску меру, у складу са овим пословником.

Председник Скупштине је дужан да обезбеди да говорник не буде ометан у свом излагању.

Није дозвољено ометање говорника додавањем или коментарисањем излагања, нити други поступак којим се омета излагање говорника.

Говорника може прекинути или упозорити на ред само председник Скупштине.

Примедба: *Став 2 овог члана садржи правило које треба да се примени у случају да говорник не користи говорницу да би излагао и расправљао о тачки дневног реда, односно када он не говори о тачки дневног реда. Правило је дефинисано употребом појма који се уобичајено користи за просторно-географско означавање појава, а који је у овом ставу употребљен у пренесеном значењу уместо да се једноставно, прецизно и лако разумљиво наведе нпр. ако говорник говори о нечему што није тачка дневног реда или када говорник не говори о тачки дневног реда. На тај начин ова одредба употребљава различите појмове за описивање исте појаве. Опасност од овог фактора ризика произилази из чињенице да примена неусклађене терминологије може да доведе до злоупотреба у пракси тумачења значења норме.*

Препоруке: *Обезбедити доследну и прецизну употребу термина*

Фактори ризика: *Недоследна употреба термина и Непрецизан и недефинисан термин*

Ризици од корупције: *Допринос настанку ризика од корупције - Злоупотреба положаја (чл. 359. Кривичног законика) и Трговина утицајем (чл. 366. Кривичног законика)*

Члан 87

Нико не може приступити говорници док му председник Скупштине то не дозволи.

На седници Скупштине може да говори само учесник коме је председник Скупштине дао реч.

Председник Скупштине ће, у случају прекорачења времена одређеног за излагање, упозорити говорника да је време истекло, а ако говорник у току наредног минута не заврши излагање изриче му дисциплинску меру у складу са овим пословником.

Члан 88

Када председник Скупштине говори као одборник, председавање препушта заменику председника Скупштине.

Члан 89

По закључењу расправе предлагач, односно овлашћени представник предлагача има право на завршну реч.

Расправа се по закључењу не може поново отворити.

Члан 90

Одборници су дужни да поштују достојанство Скупштине.

Одборници су дужни да се обраћају једни другима са уважавањем.

Није дозвољено коришћење увредљивих израза, нити изношење чињеница и оцена које се односе на приватни живот других лица.

Члан 91

Уколико се одборник у свом излагању на седници Скупштине увредљиво изрази о другом одборнику или другом лицу које присуствује седници, односно вређа га на расној, верској, националној, родној или другој основи, наводећи његово име или функцију, одборник, односно лице на које се излагање односи, има право на реплику, само једанпут, у трајању до два минута, тако да право на реплику не може користити поводом изречене реплике.

Уколико се увредљиви изрази односе на одборничку групу, односно политичку странку чији одборници припадају тој одборничкој групи, у име одборничке групе право на реплику има председник одборничке групе, односно овлашћени представник одборничке групе.

Председник Скупштине ће ускратити право на реплику **уколико оцени** да нису испуњени услови из ст. 1. и 2. овог члана.

Примедба: У ставу 1 овог члана предвиђена је забрана реплике на реплику. Недостатак се огледа у изразу који је употребљен "право на реплику не може користити поводом изречене реплике" који је суштински тачан али мање прецизан од уобичајеног начина дефинисања те забране "није дозвољена реплика на реплику".

Ставом 3 овог члана прописано је овлашћење председника Скупштине да одлучи да ли ће дозволити реплику. Недостатак одредбе се огледа у томе што се то одредба не прописује, бар примера ради, критеријуме на основу којих председник треба или мора да одлучује да ли постоји основ за реплику тј. о основаности захтева за реплику. Са те тачке посматрано, израз "уколико

оцени" је, иако подобан и подложен тумачењу због своје непрецизности, одговарајући јер на најбољи могући начин одсликава степен слободне и дискреционе оцене председника Скупштине. На тај начин овај члан предвиђа најшири могући дискрециони основ за одлучивање председника Скупштине због чега он има коруптивни потенцијал.

Препоруке: Потпуно и прецизно уредити овлашћење председника Скупштине да одлучује о праву на реплику

Фактори ризика: Правна празнина и Неодређен, нејасан или дискрециони основ за одлучивање

Ризици од корупције: Допринос настанку ризика од корупције - Злоупотреба положаја (чл. 359. Кривичног законика) и Трговина утицајем (чл. 366. Кривичног законика)

Члан 92

Одборник има право да усмено укаже на повреду у поступању председника Скупштине, уколико сматра да оно није у складу са одредбама овог пословника, а учињено је на седници Скупштине која је у току, и то непосредно по учињеној повреди.

Одборник не може да укаже на повреду на коју је већ указано.

Председник Скупштине даје реч одборнику који указује на повреду из става 1. овог члана, одмах по завршеном излагању претходног говорника, према редоследу пријављивања, с тим што председници одборничких група имају предност.

Одборник је дужан да наведе који члан овог пословника је повређен, да образложи у чему се састоји та повреда, с тим што може говорити најдуже до два минута.

Уколико сматра да повреда није учињена, председник Скупштине је дужан да објашњење, а уколико сматра да је повреда учињена, председник Скупштине је дужан да учињену повреду отклони.

Ако одборник није задовољан датим објашњењем, може захтевати, без права на образлагање, да се Скупштина, без расправе, о томе изјасни.

Председник Скупштине ће одборнику који се не придржава одредаба овог члана ускратити право на рекламирање повреде пословника или, уколико одборник на очигледан начин злоупотребљава право предвиђено овим чланом, изрећи мере из члана 100. ст. 2. и 3. овог пословника.

Ако одборник сматра да председник Скупштине до часа одређеног за почетак седнице није поступио у складу са одредбама овог пословника има право да на то укаже председнику Скупштине у писаном облику, о чему председник Скупштине на седници Скупштине обавештава одборнике и даје објашњење.

Ако и после објашњења председника Скупштине из претходног става овог члана одборник сматра да је повреда учињена, може захтевати, без права на образлагање, **да се Скупштина, без расправе, о томе изјасни.**

Примедба: *Ставом 9 овог члана прописано је овлашћење Скупштине да одлучује о повредама Пословника. Недостатак се огледа у пропуштању да се на јасан, прецизан и недвосмислен начин пропише да ли се одлука о дневном реду доноси тајним или јавним гласањем, као и на који од могућих начина јавног (електронским путем, прозивком, дизањем руку и др.) или тајног гласања ће се то учинити. Штавише, пропуштено је и да се упућујућом нормом прецизира да ће се тајно или јавно гласање обавити у складу са неком другом одредбом која то питање детаљније регулише. На крају, остаје нејасно да ли је за доношење одлуке о томе неопходна једногласна одлука или се она сматра донетом и ако је за то гласала одређена већина и која.*

Препоруке: *Прописати начин одлучивања Скупштине*

Фактори ризика: *Правна празнина и Неодређен, нејасан или дискрециони основ за одлучивање*

Ризици од корупције: *Допринос настанку ризика од корупције - Злоупотреба положаја (чл. 359. Кривичног законика) и Трговина утицајем (чл. 366. Кривичног законика)*

4. Одлучивање

Члан 93

За пуноважно одлучивање на седници потребно је да седници присуствује већина одборника утврђена чланом 96. овог пословника.

Ако председник Скупштине пре гласања посумња да седници присуствује већина одборника, наложиће прозивање или пребројавање. Прозивка или пребројавање пре гласања извршиће се и кад то затражи неки од одборника, с тим што ће председник Скупштине одредити начин утврђивања кворума. Прозивање на седници врши секретар Скупштине.

Ако се утврди да већина није присутна, председник Скупштине даје краћу паузу. Ако се и после паузе утврди да већина одборника није присутна, председник Скупштине прекида седницу и, по правилу, заказује наставак седнице за одговарајући дан или час. О наставку седнице одсутни одборници се обавештавају писаним путем или телефоном.

Члан 94

Скупштина о сваком предлогу који је стављен на дневни ред седнице одлучује после расправе, осим у случајевима у којима је овим пословником одређено да се одлучује без расправе.

О предлозима о којима је спојена расправа Скупштина одлучује појединачно.

Пре или после расправе Скупштина, на предлог председника Скупштине, може да одлучи да се поједино питање скине са дневног реда или да се врати одговарајућем радном телу или Градској управи на даље проучавање и допуну.

Члан 95

После закључене расправе прелази се на гласање о предлогу. О предлогу се гласа у целини.

Ако је стављен амандман, прво се одлучује о амандману, а затим о предлогу у целини.

Члан 96

Скупштина одлучује већином гласова присутних одборника.

Изузетно од става 1. овог члана Скупштина, већином од укупног броја одборника:

1. бира и разрешава председника Скупштине и заменика председника Скупштине,
2. бира и разрешава градоначелника, заменика градоначелника и чланове Градског већа,
3. бира и разрешава локалног омбудсмана и заменике локалног омбудсмана,
4. одлучује о предлогу за промену Статута и доноси Статут,
5. доноси одлуку о утврђивању граница градских општина,
6. доноси пословник Скупштине,
7. доноси просторне планове, генерални план града и друге урбанистичке планове,
8. доноси програм развоја града,
9. доноси буџет града,
10. доноси акт о јавном задуживању града,
11. доноси акт о расписивању референдума када расписује референдум на сопствену иницијативу,
12. доноси одлуку о распуштању скупштине градске општине,
- 12а одлучује о додели звања почасни грађанин Београда,
13. одлучује о покретању поступка за увођење самодоприноса и утврђује предлог одлуке о увођењу самодоприноса,
14. одлучује о учлањивању у асоцијације општина и градова,
15. доноси акт којим се одређују називи улица и других делова града и
16. усваја етички кодекс понашања функционера
17. одлучује у другим случајевима утврђеним законом, Статутом, одлуком града или када Скупштина тако одлучи.

Члан 97

Гласање на седници Скупштине је јавно.

Одборници гласају изјашњавањем за предлог или против предлога или се уздржавају од гласања.

У гласању о потврђивању мандата одборника могу учествовати и одборници чији мандати се потврђују.

Гласање се врши дизањем руке или поименично-прозивком.

Када се гласа дизањем руке, председник Скупштине прво позива да се изјасне одборници који гласају "за", затим они који гласају "против" и, најзад, одборници који су уздржани. Када је већина очигледна пребројавају се само гласови мањине.

У случају да се одборник не изјасни да ли је "за" или "против" предлога, нити да ли је уздржан, сматра се да није гласао.

Приликом гласања о питањима из члана 96. ст. 2. и 3. овог пословника, пребројава се број гласова који су "за" предлог.

Поименично се гласа тако што одборници по прозивци изјављују да гласају "за" или "против" или да су уздржани.

Поименично гласање врши се ако то одреди председник Скупштине или ако Скупштина тако одлучи, без расправе, на предлог одборника, ради тачног утврђивања резултата гласања.

Примедба: *Овим чланом прописани су и разрађени начини на које одборници могу јавно да гласају. Недостатак се огледа у томе што члан не садржи одредбу посвећену електронском гласању, које је постало устаљена пракса у Скупштини града Београда. Осим тога, члан не садржи одредбу која би прописивала обавезу и овлашћење нпр. председника Скупштине да утврди и прогласи резултате гласања како би се отклонила свака сумња у исход гласања.*

Препоруке: *Потпуно и прецизно уредити начин гласања Скупштине*

Фактори ризика: *Правна празнина и Неодређен, нејасан или дискрециони основ за одлучивање*

Ризици од корупције: *Допринос настанку ризика од корупције - Злоупотреба положаја (чл. 359. Кривичног законика) и Трговина утицајем (чл. 366. Кривичног законика)*

Члан 98

Скупштина може одлучити да гласање буде тајно, на предлог једног одборника.

Тајно гласање врши се на гласачким листићима који су исте величине, облика и боје и оверени печатом Скупштине, заокруживањем "за" или "против" предлога.

Сваки одборник по прозивци добија гласачки листић.

Неважећим гласачким листићима сматрају се они из којих се не може тачно утврдити да ли је одборник гласао "за" или "против" предлога, односно на који начин се изјаснио.

Члан 99

Тајним гласањем руководи председник Скупштине, а помажу му секретар Скупштине и по један одборник из две највеће одборничке групе у Скупштини, ако овим пословником није другачије одређено.

Уколико једна од две одборничке групе одбије да предложи одборника који ће помагати председавајућем, то право стиче следећа одборничка група по броју одборника.

По завршеном гласању председник Скупштине утврђује резултате гласања и објављује да ли је предлог прихваћен или одбијен.

5. Одржавање реда на седници

Члан 100

О реду на седници Скупштине стара се председник Скупштине.

За повреду реда на седници председник Скупштине може да изрекне следеће мере: опомену, одузимање речи и удаљење са седнице.

Одборник коме је изречена мера одузимања речи или удаљења са седнице губи право на новчану накнаду у складу са овим пословником.

Члан 101

Опомена се изриче одборнику који:

- приђе говорници без дозволе председника Скупштине;
- говори пре него што је добио реч;
- и после упозорења председника Скупштине настави да говори по истеку времена или и даље говори о питању које није на дневном реду седнице;
- прекида говорника у излагању или добацује, односно на други начин омета говорника у излагању;
- износи чињенице и оцене које се односе на приватни живот других лица;
- употребљава псовке и увредљиве изразе;
- другим поступцима нарушава ред на седници, омета ефикасност рада Скупштине или на други начин поступа противно одредбама овог пословника.

Члан 102

Мера одузимања речи изриче се одборнику који својим говором нарушава ред на седници или повређује одредбе овог пословника, а већ му је на тој седници два пута изречена опомена.

Одборник коме је изречена мера одузимања речи, а који се у време изрицања мере налази за говорницом, дужан је да одмах прекине излагање и напусти говорницу.

Одборник коме је изречена мера одузимања речи губи право на накнаду за учешће у раду на тој седници Скупштине.

Члан 103

Мера удаљења са седнице изриче се одборнику који и после изречене мере одузимања речи одбије да се удаљи са говорнице, омета или спречава рад на седници или на седници вређа Скупштину, одборнике односно друге учеснике на седници или употребљава изразе који нису у складу са достојанством Скупштине.

Мера удаљења са седнице може се изрећи одборнику и без претходно изречених мера у случају поступања којим се угрожава физички или морални интегритет учесника седнице односно на други начин грубо омета рад Скупштине.

Одборник може бити удаљен само са седнице на којој је повредио ред.

Одборник коме је изречена мера удаљења са седнице дужан је да се одмах удаљи из сале у којој се одржава седница, а ако то не учини председник Скупштине може одредити паузу, односно наложити служби обезбеђења да одборника удаљи из сале.

Одборник коме је изречена мера удаљења са седнице губи право на накнаду за вршење одборничке дужности за месец у коме је седница започета.

Члан 104

Одредбе о одржавању реда на седници Скупштине примењују се и на све друге учеснике у раду седнице Скупштине, односно присутне на седници, осим одредаба члана 102. став 3. и члана 103. став 5. овог пословника.

Мере изречене на седници важе до закључења седнице на којој су изречене.

О мерама изреченим на седници евиденцију води секретар Скупштине.

Члан 105

Ако председник Скупштине редовним мерама не може да одржи ред на седници, **одредиће кратак прекид седнице** и обезбедити услове за наставак седнице.

Служба обезбеђења стара се о одржавању реда у сали и у холу испред сале, у складу са налозима председника Скупштине.

Примедба: *Ставом 1 овог члана изричито је предвиђено овлашћење председника Скупштине да одреди прекид Седнице, као и овлашћење да одреди дужину трајања тог прекида. Недостатак одредбе која прописује овлашћење председника Скупштине се огледа у томе што одредба не предвиђа, било у минималном или максималном трајању, до када треба да траје прекид, односно када се седница мора наставити.*

Препоруке: *Прецизно и потпуно уредити прекид седнице Скупштине, нарочито време трајања прекида*

Фактори ризика: *Правна празнина и Неодређен, нејасан или дискрециони основ за одлучивање*

Ризици од корупције: *Допринос настанку ризика од корупције - Злоупотреба положаја (чл. 359. Кривичног законика) и Трговина утицајем (чл. 366. Кривичног законика)*

Члан 106

Председник Скупштине одређује места за седење која се резервишу за градоначелника, заменика градоначелника, чланове Градског већа, помоћнике градоначелника, начелника Градске управе и заменика начелника Градске управе.

Примедба: *Овим чланом изричито је предвиђено овлашћење председника Скупштине да одреди места за седење која се резервишу. Недостатак одредбе која прописује овлашћење председника Скупштине се огледа у томе што одредба, по први пут у Пословнику, помиње помоћнике градоначелника које не препознаје ниједна друга одредба Пословника.*

Препоруке: *Међусобно ускладити одредбе Пословника*

Фактори ризика: *Сукобљене одредбе*

Ризици од корупције: *Допринос настанку ризика од корупције - Злоупотреба положаја (чл. 359. Кривичног законика) и Трговина утицајем (чл. 366. Кривичног законика)*

6. Записници и стенографске белешке

Члан 107

О раду на седници Скупштине води се записник.

О вођењу записника **стара се** секретар Скупштине, а усвојени записник потписују председник Скупштине и секретар Скупштине.

У записник се обавезно уноси: време и место одржавања седнице; име председавајућег седницом; имена одсутних одборника; имена лица која су присуствовала седници по позиву; кратак ток седнице са назнаком питања о којима се расправљало и одлучивало и именима говорника; резултат гласања о појединим питањима; назив свих аката донетих на седници; изречене мере на седници.

Председник Скупштине може формулисати поједине закључке који се уносе у записник.

Оригинал записника чува се у документацији Скупштине, а препис записника доставља се одборницима уз позив за наредну седницу.

Примедба: *Ставом 2 овог члана прописана је обавеза секретара Скупштине у односу на вођење записника о раду Скупштине. Мањкавост одредбе се огледа у томе што употребљава израз "стара се" који нема прецизно и јединствено значење. С обзиром да не припада групи*

правни(чки)х израза, на основу њега није могуће успоставити одговорност онога ко поступа супротно њему нпр. одговоран је јер се није старао.

Препоруке: Обезбедити употребу прецизних и дефинисаних појмова.

Фактори ризика: Употреба недефинисаних појмова и Неприменљиве одредбе

Ризици од корупције: Допринос настанку ризика од корупције - Злоупотреба положаја (чл. 359. Кривичног законика) и Трговина утицајем (чл. 366. Кривичног законика)

Члан 108

О раду на седници Скупштине воде се стенографске белешке које садрже потпуни ток седнице, а обезбеђује се и тонски запис седнице, који се трајно чува.

У стенографске белешке уносе се говори, изјаве и извештаји како су изложени, дати или поднети.

Сваки говорник има право да прегледа стенографске белешке и да текст свог излагања ауторизује. Секретар Скупштине стара се да се белешке благовремено сачине и да се сваком говорнику, на његов захтев, обезбеди право на ауторизацију.

Стенографске белешке служе, **по правилу**, за рад Градске управе, а могу се јавно користити, уз назнаку да ли су ауторизоване.

Јавно коришћење стенографских бележака **одобрава** секретар Скупштине.

Примедба: Ставом 4 овог члана прописано је за које потребе се праве стенографске белешке. Недостатак се огледа у томе што је могућност коришћења бележака условљеном употребом недефинисаног и непрецизног израза "по правилу" који је због тога подобан и подложен тумачењу онога ко одредбу примењује. Последица тога може бити да стенографске белешке несметано може користити Градска управа али не и одборници уколико им то, сагласно одредби става 5, не одобри секретар Скупштине. Тим пре што одредба уопште не садржи било какав критеријум на основу којих секретар Скупштине може да донесе одлуку да ли ће дати одобрење или не.

Осим тога, недостатак се огледа у томе што члан не садржи одредбу посвећену видео запису седнице.

Препоруке: Потпуно и прецизно уредити састављање стенографских бележака

Фактори ризика: Правна празнина, Нејасна, непрецизна и двосмислена формулација, Непостојање или недовољна транспарентност органа јавне власти и Неодређен, нејасан или дискрециони основ за одлучивање

Ризици од корупције: Допринос настанку ризика од корупције - Злоупотреба положаја (чл. 359. Кривичног законика) и Трговина утицајем (чл. 366. Кривичног законика)

VI - ПОСТУПАК ДОНОШЕЊА ОДЛУКА И ДРУГИХ АКТА У СКУПШТИНИ

1. Акти које доноси Скупштина

Члан 109

Скупштина доноси: одлуку, програм, стратегију, план, решење, закључак, пословник, декларацију, резолуцију, препоруку, друге акте у складу са законом, Статутом и овим пословником и **доноси аутентично тумачење прописа** чији је доносилац.

Примедба: Чланом је прописано да Скупштина доноси аутентично тумачење. Поред дилеме да ли у Уставу и законима постоји правни основ за вршење овог овлашћења, недостатак одредбе се огледа у томе што се одредба не прописује, бар примера ради, у којим случајевима и због којих разлога је потребно доношење аутентичног тумачења нпр. уочени проблеми у примени Пословника.

Препоруке: Преиспитати правни основ за доношење аутентичног тумачења. Прецизно и детаљно прописати критеријуме за давање аутентичног тумачења

Фактори ризика: Правна празнина, Супротстављене одредбе и Неодређен, нејасан или дискрециони основ за одлучивање

Ризици од корупције: Допринос настанку ризика од корупције - Злоупотреба положаја (чл. 359. Кривичног законика) и Трговина утицајем (чл. 366. Кривичног законика)

2. Предлагање одлуке

Члан 110

Предлог одлуке може да поднесе Градско веће, сваки одборник Скупштине, скупштина градске општине и 500 бирача са пребивалиштем на територији града, односно други овлашћени предлагач у складу са општим актима Скупштине.

Предлог одлуке подноси се у облику у коме се одлука доноси и мора бити образложен.

Образложење мора да садржи правни основ и разлоге за доношење одлуке, објашњење циља који се жели постићи, образложење конкретних решења и процену износа финансијских средстава потребних за спровођење одлуке.

Предлог одлуке упућује се и надлежном радном телу и Градском већу кад оно није предлагач.

Примедба: Ставом 3 овог члана прописани су обавезни елементи које мора да садржи образложење предлога одлуке. Недостатак одредбе се огледа у томе што не предвиђа извештај са јавне расправе, ако је била обавезна, као обавезни елемент образложења предлога одлуке.

Препоруке: Потпуно и прецизно уредити прилоге који морају да буду достављени уз предлог одлуке

Фактори ризика: Правна празнина, Непостојање или недовољна транспарентност органа јавне власти и Неодређен, нејасан или дискрециони основ за одлучивање

Ризици од корупције: Допринос настанку ризика од корупције - Злоупотреба положаја (чл. 359. Кривичног законика) и Трговина утицајем (чл. 366. Кривичног законика)

Члан 111

Радна тела и Градско веће могу предложити Скупштини да прихвати предлог одлуке у целини или предложити да Скупштина донесе одлуку у тексту измењеном, делом или у целини, у односу на текст који је поднео предлагач или да предлог одлуке не прихвати.

Члан 112

Предлагач одлуке, односно овлашћени представник предлагача, може, на почетку расправе, да изложи допунско образложење предлога. Он има право да учествује у расправи све до њеног закључења, да даје објашњења и износи своје мишљење, а по закључењу расправе има право на завршну реч.

Члан 113

Предлагач одлуке има право да, без образложења, повуче предлог одлуке у току седнице, а најкасније до почетка гласања о предлогу одлуке у целини,

Члан 114

Одредбе чл. 110-113. сходно се примењују и на друге акте из члана 109. овог пословника.

3. Амандман

Члан 115

Предлог за измену или допуну предлога општег акта подноси се председнику Скупштине у облику амандмана. Амандман може поднети одборник, Градско веће, градоначелник, стално радно тело Скупштине, скупштина градске општине и 500 бирача са пребивалиштем на територији града.

Амандман се подноси у писаном облику, са образложењем.

Амандман се подноси почев од дана упућивања предлога општег акта одборницима, а најкасније 24 часа пре часа који је одређен за почетак седнице.

Изузетно од става 3. овог члана, на предлог којим је допуњен дневни ред седнице, амандман се може поднети до часа одређеног за почетак седнице.

Амандман на предлог урбанистичког плана може се поднети најкасније пет дана пре одржавања седнице Скупштине, а уз текст амандмана одборницима се доставља и мишљење Комисије за планове Скупштине.

Амандман на предлог одлуке или другог општег акта који се, у складу са овим пословником, доноси по хитном поступку, може се поднети до почетка расправе о том предлогу.

О амандману се обавезно изјашњава предлагач, односно овлашћени представник предлагача и Градско веће кад оно није предлагач.

Ако предлагач прихвати амандман, амандман постаје саставни део предлога одлуке односно, другог општег акта.

Подносилац амандмана не може подносити више амандмана на исти члан предлога општег акта.

Предлагач одлуке, односно другог општег акта може подносити амандмане на тај предлог све до почетка гласања.

Да ли је јасно да је реч о народној иницијативи ?

Члан 116

Скупштина може, **на предлог председника** Скупштине, **обједињено гласати** о више амандмана истовремено.

Ако је поднето више амандмана на исти члан предлога, прво се одлучује о амандману којим се предлаже брисање тог члана.

Примедба: *Ставом 1 овог члана прописано је овлашћење Скупштине да може да обједињено гласа о више амандмана истовремено. Мањкавост одредбе се пре свега огледа у томе што, када наводи ко све може поднети предлог за обједињено гласање, не садржи критеријуме или услове који треба да буду испуњени да би могло да се предложи тако нешто. Такође, остаје, нејасно је да ли је у том случају неопходна одређена форма предлога (усмено или писмено), као и да ли он треба, а требало би, да буде образложен.*

Употреба израза "обједињено гласати" је истовремено недовољно прецизан израз. Недостатак се огледа и у пропуштању да се на јасан, прецизан и недвосмислен начин пропише да ли се одлука о дневном реду доноси тајним или јавним гласањем, као и на који од могућих начина јавног гласања (електронским путем, прозивком, дизањем руку и др.) ће се то учинити. Штавише, пропуштено је и да се упућујућом нормом прецизира да ће се тајно гласање обавити у складу са одредбом Пословника која то регулише, однос да ће се јавно гласање обавити на начин како је то предвиђено чланом Пословника који уређује јавно гласање. На крају, остаје нејасно да ли је за доношење одлуке о томе неопходна једногласна одлука или се она сматра донетом и ако је за то гласала одређена већина и која. На тај начин настао је простор за дискреционо овлашћење

које омогућава импровизацију процедуралних правила које му погодују, а која могу бити супротна јавном интересу.

Препоруке: Прецизно и детаљано уредити утврђивање дневног реда

Фактори ризика: Правна празнина, Непрецизан и недефинисан појам, Мањкава одредба о упућивању и Неодређен, нејасан или дискрециони основ за одлучивање

Ризици од корупције: Допринос настанку ризика од корупције - Злоупотреба положаја (чл. 359. Кривичног законика) и Трговина утицајем (чл. 366. Кривичног законика)

4. Аутентично тумачење

Члан 117

Скупштина **доноси аутентично тумачење** прописа чији је доносилац, по поступку предвиђеном за доношење тог прописа.

Изузетно од става 1. овог члана, Скупштина може, **на предлог председника Скупштине, утврдити** аутентично тумачење одредаба овог пословника.

Примедба: Ставом 1 овог члана прописано је да Скупштина доноси аутентично тумачење. Недостатак одредбе се огледа у томе што се одредба не прописује, бар примера ради, у којим случајевима и због којих разлога је потребно доношење аутентичног тумачења.

Осим тога, нејасно је да ли се за предлог председника Скупштине из става 2 захтева одређена форма (писмени или усмени), као и да ли он треба, а требало би, да буде образложен.

Препоруке: Прецизно и детаљано уредити поступак давања аутентичног тумачења

Фактори ризика: Правна празнина, Нејасан поступак и Неодређен, нејасан или дискрециони основ за одлучивање

Ризици од корупције: Допринос настанку ризика од корупције - Злоупотреба положаја (чл. 359. Кривичног законика) и Трговина утицајем (чл. 366. Кривичног законика)

5. Хитан поступак

Члан 118

Ако за доношење појединог акта **постоји неодложна потреба или ако би недоношење таквог акта у одређеном року имало или могло имати штетне последице** по интересе грађана или правних лица, односно за обављање послова из надлежности града или градских општина, предлагач акта може, до часа одређеног за почетак седнице, председнику Скупштине предложити да тај се акт разматра и усваја на тој седници.

Писани предлог за допуну по хитном поступку предложеног дневног реда, са образложењем хитности, доставља се заједно са актом који се предлаже, сачињеним у складу са овим пословником.

У образложењу акта морају се навести разлози због којих се тражи хитан поступак.

Примедба: *Овим чланом прописано је изричито овлашћење Скупштине да по хитном поступку донесе одређени акт. Као један од критеријума или услова који треба да буде испуњен да би Скупштина могла да искористи своје овлашћење прописан је недовољно прецизан појам "постоји неодољна потреба или ако би недоношење таквог акта у одређеном року имало или могло имати штетне последице". Опасност коју ствара овај фактор ризика састоји се у томе што је овај појам подобан и подложен различити, тумачењима, од којих нека тумачења могу бити коруптивна.*

С тим у вези су и друга два фактора ризика. Први се огледа у недостатку критеријума на основу којих би могла да се изврши процена да ли и зашто постоји неодољна потреба за доношење акта по хитном поступку, односно опасност од наступања штетних последица. На тај начин каталог критеријума према којима се те две појаве процењују остаје отворен и подобан за коруптивно тумачење оних који норму примењују. Тим пре што је на овај начин широко прописан основ за дискреционо тумачење имајући у виду да члан изричито прописује изузетак од правила тако што не захтева да ти акти претходно морају бити размотрени од стране радних тела.

Препоруке: *Потпуно и прецизно прописати поступак за усвајање акта у нарочито хитном поступку*

Фактори ризика: *Недовољно прецизан и недефинисан појам, Правна празнина и Неодређен, нејасан или дискрециони основ за одлучивање*

Ризици од корупције: *Допринос настанку ризика од корупције - Злоупотреба положаја (чл. 359. Кривичног законика) и Трговина утицајем (чл. 366. Кривичног законика)*

Члан 119

О предлогу за уношење акта у дневни ред седнице по хитном поступку Скупштина **одлучује** на начин предвиђен у члану 80. овог пословника.

Скупштина може, **на предлог председника** Скупштине, у току седнице затражити хитно мишљење надлежног радног тела Скупштине и Градског већа када оно није предлагач.

Примедба: *Ставом 1 овог члана предвиђено је да Скупштина одлучује о уношењу акта у дневни ред Скупштине. Та безлична и непрецизна фраза у ствари означава да се појединачни акти усвајају или одбијају тако што одборници одлуку о томе доносе тако што гласају. Недостатак одредбе се огледа и у пропуштању да се на јасан, прецизан и недвосмислен начин пропише на који од могућих начина гласања – тајно или јавно се одлучује о потврђивању мандата одборника. Штавише, није прецизирано на који начин се, у случају да је реч о тајном гласању, то чини нити је прописана упућујућа одредба која би недвосмислено указивала на одредбу Пословника која то прецизно дефинише. Идентичан недостатак постоји и у погледу јавног гласања јер одредба не прецизира на који од могућих начина јавног гласања (електронским путем, прозивком, дизањем*

руку и др.) се то чини. Поред тога, пропуштено је и да се упућујућом нормом прецизира да ће се јавно гласање обавити на начин како је то предвиђено неким другим члановима овог Пословника. На крају, остаје нејасно да ли је за уношење акта у дневни ред неопходна једногласна одлука или се они сматрају потврђеним ако је за то гласала одређена већина и која. На тај начин прописано је дискреционо овлашћење које онеме ко одредбу примењује омогућава импровизацију процедуралних правила која му погодују, а која могу бити супротна јавном интересу.

Ставови 1 и 2 предвиђају могућност подношења два предлога: предлога да се акт уврсти у дневни ред и предлога за прибављање мишљења радног тела. Мањкавост се састоји у томе што није прецизирано да ли наведени предлози морају да буду у одређеној форми, као и да ли треба, а требало би, да буду образложени.

Препоруке: Потпуно и прецизно прописати начина на који се утврђује дневни ред

Фактори ризика: Недоследна употреба појмова, Правна празнина, Непостојање упућујуће одредбе и Неодређен, нејасан или дискрециони основ за одлучивање

Ризици од корупције: Допринос настанку ризика од корупције - Злоупотреба положаја (чл. 359. Кривичног законика) и Трговина утицајем (чл. 366. Кривичног законика)

6. Скраћени поступак

Члан 120

У скраћеном поступку одлучује се без претходне расправе.

Члан 121

У скраћеном поступку Скупштина може одлучивати о појединачним актима.

Одлучивање у скраћеном поступку може да се спроведе само ако су предлози аката из става 1. овог члана у предлогу дневног реда груписани у посебном одељку и означени као "предлози о којима се одлучује у скраћеном поступку".

Јасно је да може само о појединачним актима, али не и када ће такав поступак бити оправдан, на основу чега ће то радити.

Члан 122

У материјалу који се одборницима доставља уз позив за седницу мора се у прописаној форми изложити пуна садржина акта о којем се одлучује у скраћеном поступку и образложење предлога.

Члан 123

Приликом утврђивања дневног реда председник Скупштине је дужан да упозна одборнике са предлозима да се поједине тачке пребаце из скраћеног у редован поступак, уколико су такви предлози поднети у складу са чланом 79. овог пословника.

Уколико се Скупштина изјасни да се одређено питање разматра у редовном поступку, тај предлог се издваја из групе "предлога о којима се одлучује у скраћеном поступку" и о њему се расправља и одлучује у редовном поступку.

По усвајању дневног реда, председник Скупштине ставља на гласање све предлоге који су у групи "предлога о којима се одлучује у скраћеном поступку" и о њима се гласа у целини - истовремено.

По завршеном гласању председник Скупштине констатује да су усвојени сви предлози о којима се одлучује у скраћеном поступку, а у записник са те седнице појединачно се наводе сви акти који су усвојени.

7. Потписивање и објављивање аката

Члан 124

Акте донете на седници Скупштине потписује председник Скупштине. Изворник акта поднетог на потпис председнику Скупштине својим потписом претходно оверава секретар Скупштине.

Члан 125

Изворник акта у тексту који је усвојен на седници Скупштине, потписан од председника Скупштине и оверен печатом Скупштине, чува се у документацији Скупштине.

На основу изворника акта сачињавају се отправци акта који су истоветне садржине као изворник акта.

О изради изворника аката и њихових отправака, о чувању изворника аката и њиховој евиденцији, објављивању аката и њиховом достављању заинтересованим органима и организацијама **стара се** стручна служба Градске управе.

Примедба: Ставом 3 овог члана суштински су прописане обавезе Градске управе у односу на израду изворника и њихових отправа, чувању и вођењу евиденције о њиме. Мањкавост одредбе се огледа у томе што непотребно, имајући у виду да став 2 употребљава израз "одговоран је", употребљава израз "стара се" који нема прецизно и јединствено значење. С обзиром да не припада групи правни(чки)х израза, на основу њега није могуће успоставити одговорност онога ко поступа супротно њему нпр. одговоран је јер се није старао.

Осим тога, одредба садржи непрецизан израз тзв. каучук норму "других послова" на основу кога није могуће идентификовати за обављање којих све послова за потребе Скупштине је одговоран секретар Скупштине.

Препоруке: Обезбедити употребу прецизних и дефинисаних појмова.

Фактори ризика: *Употреба недефинисаних појмова и Неприменљиве одредбе*

Ризици од корупције: *Допринос настанку ризика од корупције - Злоупотреба положаја (чл. 359. Кривичног законика) и Трговина утицајем (чл. 366. Кривичног законика)*

Члан 126

Акти из члана 109. овог пословника објављују се у "Службеном листу града Београда", у складу са посебном одлуком Скупштине.

VII - ПОСТУПАК ЗА РАСПИСИВАЊЕ ГРАДСКОГ РЕФЕРЕНДУМА

Члан 127

Скупштина може одлучити да поједино питање из своје надлежности изнесе на референдум, на предлог најмање једне трећине одборника, председника Скупштине, скупштине градске општине, градоначелника и Градског већа.

Скупштина је дужна да, у складу са Статутом, распише референдум на предлог који поднесе најмање десет посто бирача са пребивалиштем на територији града, који су уписани у бирачки списак на дан предаје предлога за расписивање референдума.

Члан 128

Предлог за расписивање референдума из члана 127. став 1. овог пословника разматра стално радно тело у чијем су делокругу питања о којима се предлаже одлучивање на референдуму. Представник подносиоца предлога позива се на седницу сталног радног тела.

Предлог за расписивање референдума разматра и Градско веће ако оно није предлагач.

Надлежно стално радно тело и Градско веће дају мишљење Скупштини о предлогу за расписивање референдума.

Члан 129

Ако усвоји предлог за расписивање референдума, Скупштина доноси акт о расписивању референдума којом се утврђује текст питања о коме се грађани изјашњавају, односно одређује предлог одлуке или другог акта из њене надлежности који се износи на референдум.

Референдум се спроводи на начин и по поступку утврђеном законом.

Ако се на референдум износи одређено питање на изјашњавање, резултат референдума, у складу са Статутом, обавезује Скупштину у погледу уређивања тог питања.

VIII - РАД СКУПШТИНЕ У СЛУЧАЈУ НЕПОСРЕДНЕ РАТНЕ ОПАСНОСТИ, РАТНОГ ИЛИ ВАНРЕДНОГ СТАЊА

Члан 130

Рад Скупштине у случају непосредне ратне опасности, у рату и у случају ванредног стања, уређују се посебном одлуком Скупштине.

IX - ЈАВНОСТ РАДА СКУПШТИНЕ

Члан 131

Рад Скупштине доступан је јавности.

Члан 132

Представници средстава јавног информисања имају право да присуствују седницама Скупштине и њених радних тела ради обавештавања јавности о њиховом раду.

Члан 133

Седници Скупштине имају право да, по одобрењу председника Скупштине, **присуствују и грађани**, осим када се седница држи без присуства јавности.

Грађани заинтересовани за присуство седници подносе писани захтев председнику Скупштине најкасније 48 часова пре часа одређеног за почетак седнице.

Председник Скупштине **може ограничити укупан број грађана који може да присуствује седници, ако је то потребно ради обезбеђивања несметаног тока седнице.**

Примедба: Став 3 овог члана изричито прописује овлашћење председника Скупштине да може, из разлога наведених овом одредбом, ограничити укупан број грађана који ће присуствовати седници Скупштине. Недостатак одредбе се огледа у томе што не постоје критеријуме на основу којих председник Скупштине може донети такву одлуку. На тај начин створен је широк правни основ за дискреционо одлучивање због тога што је услов, у случају чијег испуњења председник Скупштине може вршити то овлашћење, дефинисан употребом непрецизног израза "ако је то потребно ради обезбеђивања несметаног тока седнице".

Штавише, мањкавост одредбе се огледа и у још једном фактору ризика непостојању механизма за оспоравање такве одлуке председника Скупштине имајући у виду да члан не прописује ниједно правно средство које грађана којима је онемогућено учешће могу користити против такве одлуке председника Скупштине. Опасност од тог фактора ризика произлази из апсолутног и неоспоривог дискреционог овлашћења председника Скупштине да одлучи коме ће ускратити право да присуствује седници, без давања могућности заинтересованом лицу да оствари било какву врсту адекватне контроле.

Препоруке: Потпуно и прецизно прописати критеријуме за избор лица која учествују у раду седнице, као и поступак њиховог позивања, укључујући и правне лекове за оспоравање одлука органа јавне власти

Фактори ризика: *Недовољно прецизан и недефинисан појам, Неодређен, нејасан или дискрециони основ за одлучивање и Непостојање механизма за оспоравање одлука органа јавне власти*

Ризици од корупције: *Допринос настанку ризика од корупције - Злоупотреба положаја (чл. 359. Кривичног законика) и Трговина утицајем (чл. 366. Кривичног законика)*

Члан 134

Скупштина и њена радна тела, на образложени предлог председника Скупштине, сталног радног тела, Градског већа или најмање десет одборника, изузетно могу ограничити или искључити јавност из свог рада, **у складу са законом.**

О предлогу из става 1. овог члана Скупштина **одлучује** без расправе.

Примедба: *Овим чланом прописан је изузетак од правила да су седнице Скупштине јавне тако што предвиђа у којима случајевима јавност може бити искључена са седнице Скупштине. Недостатак одредбе се огледа у томе што се одредбом упућује на друге одредбе или прописе, на нејасан, непрецизан и начин подложен различитим тумачењима. Овај фактор ризика се увек идентификује када се користе изрази које употребљава и овај члан као што су: „у складу са важећим законима“, „по закону“, „на уобичајени начин“, „у складу са правним прописима у тој области“ и сл, без упућивања на неки конкретни пропис, односно када је пропис на који се упућује тешко установити или се уопште не може установити током процене.*

Истим ставом прописано је само да о томе може да одлучује Скупштина. Мањкавост се огледа у пропуштању да се на јасан, прецизан и недвосмислен начин пропише да ли се одлука о искључењу јавности доноси тајним или јавним гласањем, као и на који од могућих начина тајног или јавног гласања (електронским путем, прозивком, дизањем руку и др.) ће се то учинити. Штавише, пропуштено је и да се упућујућом нормом прецизира да ће се тајно или јавно гласање обавити на начин како је то предвиђено другим члановима овог Пословника.

Препоруке: *Прецизно и детаљано уредити поступак искључења јавности*

Фактори ризика: *Правна празнина, Мањкава одредба о упућивању и Неодређен, нејасан или дискрециони основ за одлучивање*

Ризици од корупције: *Допринос настанку ризика од корупције - Злоупотреба положаја (чл. 359. Кривичног законика) и Трговина утицајем (чл. 366. Кривичног законика)*

Члан 135

Представницима средстава јавног информисања стављају се на располагање предлози одлука, других прописа и општих аката, као и информативни и документациони материјали о питањима из рада Скупштине и њених радних тела.

Представницима средстава јавног информисања обезбеђују се потребни услови за праћење рада на седницама Скупштине и њених радних тела.

Члан 136

Радио-станице и телевизијске станице могу преносити ток седнице Скупштине, уколико Скупштина друкчије не одлучи, у складу са чланом 134. овог пословника.

Члан 137

Скупштина **може да изда службено саопштење** за средства јавног информисања.

Текст службеног саопштења саставља надлежна служба Градске управе, а одобрава председник Скупштине или лице које он овласти.

Конференцију за штампу, у вези са питањима која разматра Скупштина, **може да одржи председник и заменик председника Скупштине.**

Примедба: Ставом 1 предвиђено је овлашћење Скупштине да изда саопштење за јавност. Мањкавост одредбе се састоји у употреби непрецизног израза "може" који сугерише да је одлука о томе да ли ће се саопштење за јавност дати или не препуштена слободној и широкој дискреционој оцени Скупштине. Тим пре што одредба не прописује било какав критеријум за када се саопштење за јавност мора дати.

Исти недостатак присутан је у ставу 3 који предвиђа овлашћење тачно одређених лица да одрже конференцију за штампу.

Препоруке: Прецизно и потпуно прописати критеријуме када се мора издати саопштење за јавност и организовати конференција за медије.

Фактори ризика: Правна празнина, Употреба недефинисаних појмова и Неодређен, нејасан или дискрециони основ за одлучивање

Ризици од корупције: Допринос настанку ризика од корупције - Злоупотреба положаја (чл. 359. Кривичног законика) и Трговина утицајем (чл. 366. Кривичног законика)

X - ПРАВА И ДУЖНОСТИ ОДБОРНИКА

Члан 138

Одборник је дужан да учествује у раду Скупштине и радних тела чији је члан.

Одборник је дужан да пријави присуство седници на начин предвиђен чланом 77. овог пословника.

Председник Скупштине **може да одобри одборнику одсуство са седнице**, о чему обавештава Скупштину.

Примедба: Ставом 3 овог члана прописано је овлашћење председника Скупштине да одборнику одобри одсуство са седнице. Недостатак одредбе се огледа у томе што не прописује, ни примера ради, у којим случајевима или због којих разлога се то може учинити. Услед тога, одлука о томе је препуштена слободној и широкој дискреционој оцени председника Скупштине.

Препоруке: Прецизно и детаљано уредити одсуство одборника

Фактори ризика: Правна празнина и Неодређен, нејасан или дискрециони основ за одлучивање

Ризици од корупције: Допринос настанку ризика од корупције - Злоупотреба положаја (чл. 359. Кривичног законика) и Трговина утицајем (чл. 366. Кривичног законика)

Члан 139

Одборник не може бити позван на кривичну одговорност, притворен или кажњен због изнетог мишљења или давања гласа на седници Скупштине и радних тела.

Члан 140

Одборник има право да буде редовно обавештаван о питањима од значаја за обављање одборничке дужности, као и да на лични захтев од органа и служби града добије податке који су му потребни за рад.

Ради потпунијег обавештавања, одборницима се редовно достављају службене публикације и информативни и документациони материјали о питањима која су на дневном реду седнице Скупштине и о другим питањима из делокруга Скупштине.

Поводом питања из става 1. одборник има право да писмено тражи обавештења и објашњења од председника и секретара Скупштине, председника сталних радних тела Скупштине и начелника Градске управе о питањима која се односе на послове из оквира њихових права и дужности, а која су му потребна за вршење функције одборника.

За благовремено достављање обавештења, тражених података, списка и упутстава одговоран је секретар Скупштине, а начелник Градске управе када се обавештење, тражени податак, спис и упутство односе на делокруг и рад Градске управе.

О припремању одговора из става 3. овог члана стара се секретар Скупштине.

Члан 141

Одборник има право да постави одборничко питање.

Одборник поставља одборничко питање, између две седнице, у писаном облику, непосредно председнику и секретару Скупштине, а изузетно може га, у усменом или писаном облику, поставити на крају седнице Скупштине, по исцрпљеном дневном реду.

Одборник има право да усмено постави одборничко питање једном, у трајању до три минута.

О припремању одговора из става 1. овог члана стара се секретар Скупштине.

Члан 142

На питање које је постављено између две седнице, одговор се, **по правилу**, доставља на првој наредној седници, у писаном облику.

На одборничко питање постављено на крају седнице одговара се, **ако је могуће**, на истој седници, **а ако то није могуће**, на првој наредној седници у писаном облику.

Ако због потребе прикупљања података и информација или из других разлога није могуће дати одговор на одборничко питање на наредној седници, председник Скупштине може, на захтев органа надлежног за давање одговора, **да одреди дужи рок**, о чему обавештава одборника који је поставио питање.

На захтев одборника који је питање поставио, одговор се доставља свим одборницима, преко њихове одборничке групе.

Примедба: Ставовим 1 и 2 овог члана прописани су рокови у којима одборник мора или треба да добије одговор на одборничко питање. Недостатак се огледа у томе што је један од рокова тј. да се одговор добије на седници на којој је питање и постављено завистан од недефинисаног и непрецизног израза "ако је могуће" док је добијање одговора на питање постављено између две седнице условљено изразом "по правилу". Критеријуми или услови који треба да буду испуњени да би то било могуће одредба не прописује, као што не прописује ни ко је тај ко је надлежан да процени и донесе одлуку да ли је то могуће. Штавише, није јасно да ли у случају да није могуће, то неименовано лице има обавезу да одборника обавести да одговор неће добити на седници на којој је питање поставио и у којој форми треба да буде тај одговор. Такође, нејасно је да ли он треба, а требало би да буде образложен.

Ставом 3 прописано је овлашћење председника Скупштине да одреди дужи рок. Мањкавост одредбе се састоји у томе што није прописан ни минимални нити максимални рок до када се то мора учинити.

Препоруке: Потпуно и прецизно уредити поступак давања одговора на одборничко питање

Фактори ризика: Правна празнина, Нејасна, непрецизна и двосмислена формулација, Непостојање конкретног рока и Неодређен, нејасан или дискрециони основ за одлучивање

Ризици од корупције: Допринос настанку ризика од корупције - Злоупотреба положаја (чл. 359. Кривичног законика) и Трговина утицајем (чл. 366. Кривичног законика)

Члан 143

Одговор мора бити кратак, јасан и директан и, по правилу, садржи предлоге за решавање проблема на које се питање односи.

Члан 144

Приликом утврђивања дневног реда, одборник који је поставио питање, може предложити да се питање на које се одговор односи уврсти у дневни ред седнице у складу са чланом 79. овог пословника.

О предлогу из става 1. овог члана одлучује Скупштина.

Када одборници прихвате да се о питању на које се односи одговор води расправа, то питање се увршћује у дневни ред наредне седнице као последња тачка дневног реда, ако Скупштина не одлучи другачије.

Члан 145

Градска управа обезбеђује, у оквиру својих задатака, услове за вршење функције одборника и на њихово тражење, по налогу секретара Скупштине:

- пружа им стручну помоћ у изради предлога које они подносе Скупштини и радним телима Скупштине;
- обезбеђује им коришћење "Службеног листа града Београда", као и допунску документацију за поједина питања која су на дневном реду Скупштине или њених радних тела;
- стара се о обезбеђивању услова за рад одборничких група.

Члан 146

Одборник има право на накнаду за вршење одборничке дужности, накнаду за учешће у раду на седницама Скупштине и друга примања у складу са посебном одлуком Скупштине.

Члан 147

Одборнику се, после извршене потврде мандата, издаје посебна легитимација.

Административно-мандатна комисија прописује садржину, облик и начин издавања легитимације и вођење евиденције издатих легитимација.

XI - ПОСТУПАК ДОНОШЕЊА ПОСЛОВНИКА СКУПШТИНЕ

Члан 148

Скупштина доноси пословник, односно **одлучује о измени или допуни пословника** већином гласова од укупног броја одборника.

Предлог акта из става 1. овог члана, сачињен у складу са чланом 110. овог пословника, може поднети председник Скупштине, одборничка група или најмање 30 одборника.

Примедба: Ставом 1 овог члана предвиђено је да Скупштина гласањем одлучује о предлогу за доношење и промену Пословника.

Недостатак одредбе се огледа и у пропуштању да се на јасан, прецизан и недвосмислен начин пропише на који од могућих начина тајно или јавно гласања (електронским путем, прозивком, дизањем руку и др.) се то чини. Поред тога, пропуштено је и да се упућујућом нормом прецизира да ће се тајно или јавно гласање обавити на начин како је то предвиђено неким другим члановима овог Пословника.

Препоруке: *Потпуно и прецизно прописати начин гласања о доношењу и промени Пословника*

Фактори ризика: *Правна празнина, Непостојање упућујуће одредбе и Неодређен, нејасан или дискрециони основ за одлучивање*

Ризици од корупције: *Допринос настанку ризика од корупције - Злоупотреба положаја (чл. 359. Кривичног законика) и Трговина утицајем (чл. 366. Кривичног законика)*

XII - ПРЕЛАЗНЕ И ЗАВРШНЕ ОДРЕДБЕ

Члан 149

Даном ступања на снагу овог пословника престаје да важи Пословник Скупштине града Београда ("Службени лист града Београда", број 28/08).

Члан 150

Овај пословник ступа на снагу наредног дана од дана објављивања у "Службеном листу града Београда".

Самостални члан Одлуке о измени и допуни Пословника Скупштине града Београда

("Сл. лист града Београда", бр. 14/2010)

Члан 3

Ова одлука ступа на снагу осмог дана од дана објављивања у "Службеном листу града Београда".