

ZAKON

O ZAŠTITNIKU GRAĐANA

I. UVODNE ODREDBE

Član 1.

Ovim zakonom uređuju se položaj, nadležnost i postupak pred Zaštitnikom građana kao nezavisnim državnim organom koji štiti prava građana i kontroliše rad organa državne uprave, organa nadležnog za pravnu zaštitu imovinskih prava i interesa Republike Srbije, kao i drugih organa i organizacija, preduzeća i ustanova kojima su poverena javna ovlašćenja (u daljem tekstu: organi uprave).

Zaštitnik građana se stara o zaštiti i unapređenju ljudskih i manjinskih prava i sloboda.

Pod pojmom građanin, u smislu ovog zakona, podrazumeva se ne samo fizičko lice koje je domaći državljanin, već i strani državljanin i lice bez državljanstva, kao i svako domaće ili strano pravno lice o čijim pravima i obavezama odlučuju organi uprave iz stava 1. ovog člana.

Svi pojmovi koji su u ovom zakonu upotrebljeni u gramatičkom muškom rodu podrazumevaju prirodni muški i ženski rod lica na koja se odnose.

Član 2.

Zaštitnik građana obavlja poslove nacionalnog mehanizma za prevenciju torture, shodno Zakonu o ratifikaciji Opcionog protokola uz Konvenciju protiv torture i drugih surovih, neljudskih ili ponižavajućih kazni i postupaka („Službeni list SCG - Međunarodni ugovori”, br. 16/05 i 2/06 i „Službeni glasnik RS - Međunarodni ugovori”, broj 7/11).

Zaštitnik građana obavlja poslove nacionalnog nezavisnog mehanizma za praćenje sprovođenja Konvencije o pravima osoba sa invaliditetom, shodno Zakonu o potvrđivanju Konvencije o pravima osoba sa invaliditetom („Službeni glasnik RS - Međunarodni ugovori”, broj 42/09).

Zaštitnik građana obavlja poslove nacionalnog izvestioca u oblasti trgovine ljudima, shodno Zakonu o potvrđivanju Konvencije Saveta Evrope o borbi protiv trgovine ljudima („Službeni glasnik RS - Međunarodni ugovori”, broj 19/09).

Zaštitnik građana ima položaj posebnog tela koje štiti, promoviše i unapređuje prava deteta.

Član 3.

Zaštitnik građana je nezavisan i samostalan u obavljanju poslova utvrđenih ovim zakonom i niko nema pravo da utiče na njegov rad i postupanje.

U obavljanju poslova iz svoje nadležnosti Zaštitnik građana postupa u okviru Ustava, zakona i drugih opštih akata, kao i potvrđenih međunarodnih ugovora i opšteprihvaćenih pravila međunarodnog prava.

Zaštitnik građana za svoj rad odgovara Narodnoj skupštini.

Član 4.

Drugi organi, tela, udruženja, pravna i fizička lica ne mogu nositi naziv niti isticati obeležja Zaštitnika građana.

Član 5.

Sedište Zaštitnika građana je u Beogradu.

Zaštitnik građana odlukom može obrazovati kancelarije i van svog sedišta.

Opštim aktom o organizaciji i radu stručne službe Zaštitnika građana uređuje se obavljanje poslova u kancelarijama van sedišta Zaštitnika građana.

II. IZBOR I PRESTANAK FUNKCIJE

Član 6.

Narodna skupština bira Zaštitnika građana većinom glasova svih narodnih poslanika, na predlog odbora nadležnog za ustavna pitanja (u daljem tekstu: Odbor).

Zaštitnik građana se bira na vreme od osam godina, bez mogućnosti ponovnog izbora na ovu funkciju.

Predsednik Narodne skupštine raspisuje javni poziv svim zainteresovanim licima da se prijave za kandidata za Zaštitnika građana (u daljem tekstu: Javni poziv).

Javni poziv se, istog dana, objavljuje na veb prezentaciji Narodne skupštine i u najmanje jednom dnevnom listu koji se distribuira na celoj teritoriji Republike Srbije, najkasnije 180 dana pre isteka mandata prethodnog Zaštitnika građana, odnosno najkasnije 30 dana po donošenju odluke o prestanku funkcije Zaštitnika građana u smislu čl. 13. i 14. ovog zakona.

Prijava na Javni poziv dostavlja se u pismenom obliku i mora da sadrži lično ime, adresu prebivališta, broj telefona za kontakt, adresu za prijem elektronske pošte i potpis zainteresovanog lica, a uz prijavu se dostavljaju biografija i dokazi o ispunjenosti uslova iz člana 7. ovog zakona za izbor na funkciju Zaštitnika građana.

Rok za prijavljivanje na Javni poziv traje 30 dana od dana objavljivanja Javnog poziva.

U roku od 15 dana od isteka roka za prijavljivanje na Javni poziv, Odbor utvrđuje i na veb prezentaciji Narodne skupštine objavljuje spisak prijavljenih lica koji ispunjavaju uslove za izbor na funkciju Zaštitnika građana, sa njihovim biografijama.

U roku iz stava 7. ovog člana, Odbor dostavlja poziv poslaničkim grupama u Narodnoj skupštini da sa spiska prijavljenih lica koji ispunjavaju uslove za izbor na funkciju Zaštitnika građana predlože kandidata za Zaštitnika građana.

Kandidata za Zaštitnika građana Odboru ima pravo da predloži svaka poslanička grupa u Narodnoj skupštini.

Poslanička grupa može da predloži kandidata za Zaštitnika građana tek po isteku 15 dana od dana objavljivanja spiska prijavljenih lica koji ispunjavaju uslove za izbor na funkciju Zaštitnika građana.

Više poslaničkih grupa mogu da predlože zajedničkog kandidata za Zaštitnika građana.

Pre utvrđivanja predloga za izbor Zaštitnika građana, Odbor sa kandidatima koje su predložile poslaničke grupe obavlja javni razgovor na kojem se kandidatima omogućuje da iznesu svoje stavove o ulozi i načinu ostvarivanja funkcije Zaštitnika građana.

Predlog za izbor Zaštitnika građana utvrđuje se većinom glasova od ukupnog broja članova Odbora.

Obrazloženi predlog za izbor Zaštitnika građana Odbor podnosi Narodnoj skupštini najkasnije 60 dana pre isteka mandata prethodnog Zaštitnika građana,

odnosno u roku od 90 dana od dana donošenja odluke o razrešenju, odnosno o utvrđivanju dana prestanka funkcije Zaštitnika građana.

Ako predloženi kandidat za Zaštitnika građana ne dobije potrebnu većinu glasova svih narodnih poslanika, novi postupak izbora pokreće se u roku od 15 dana od dana kada Narodna skupština nije izabrala Zaštitnika građana.

Član 7.

Za Zaštitnika građana može biti izabran državljanin Republike Srbije koji ispunjava sledeće uslove:

- 1) da ima stečeno visoko obrazovanje na osnovnim akademskim studijama u obimu od najmanje 240 ESPB bodova ili visoko obrazovanje stečeno na osnovnim studijama u trajanju od najmanje četiri godine;
- 2) da ima najmanje deset godina iskustva na poslovima koji su od značaja za obavljanje poslova iz nadležnosti Zaštitnika građana;
- 3) da poseduje visoke moralne i stručne kvalitete;
- 4) da ima zapaženo iskustvo u zaštiti prava građana.

Član 8.

Zaštitnik građana ima do četiri zamenika koji mu pomažu u obavljanju poslova utvrđenih ovim zakonom, u okviru ovlašćenja koja im on prenese.

Prilikom prenošenja ovlašćenja zamenicima, Zaštitnik građana posebno vodi računa o tome da se obezbedi određena specijalizacija za obavljanje poslova iz nadležnosti Zaštitnika građana, naročito u pogledu zaštite prava lica lišenih slobode, ravnopravnosti polova, prava deteta, prava pripadnika nacionalnih manjina i prava osoba sa invaliditetom.

Zaštitnik građana određuje zamenika koji će ga zamenjivati u slučaju njegove odsutnosti ili sprečenosti da obavlja poslove.

Zamenik Zaštitnika građana koji je ovlašćen da se stara o zaštiti prava lica lišenih slobode pomaže Zaštitniku građana u poslovima Nacionalnog mehanizma za prevenciju torture, u skladu sa zakonom.

Zamenik Zaštitnika građana koji je ovlašćen da se stara o zaštiti prava osoba sa invaliditetom pomaže Zaštitniku građana u poslovima nacionalnog nezavisnog mehanizma za praćenje sprovođenja Konvencije o pravima osoba sa invaliditetom, u skladu sa zakonom.

Zaštitnik građana određuje zamenika koji mu pomaže u poslovima Nacionalnog izvestioca u oblasti trgovine ljudima.

Zaštitnik građana određuje zamenika koji mu pomaže u obavljanju poslova zaštite, promocije i unapređenja prava deteta.

Zamenike Zaštitnika građana postavlja Zaštitnik građana posle javnog konkursa koji raspisuje Zaštitnik građana u roku od 15 dana od dana stupanja na dužnost.

Funkcija zamenika Zaštitnika građana traje do stupanja na dužnost novog zamenika Zaštitnika građana.

Na uslove za postavljenje zamenika Zaštitnika građana shodno se primenjuju odredbe člana 7. ovog zakona o uslovima za izbor Zaštitnika građana.

U slučaju prestanka funkcije zamenika Zaštitnika građana u toku mandata Zaštitnika građana, javni konkurs za postavljenje novog zamenika Zaštitnika građana

raspisuje se u roku od 15 dana od dana prestanka funkcije zamenika Zaštitnika građana.

Član 9.

Zaštitnik građana pre stupanja na dužnost polaže zakletvu pred Narodnom skupštinom, koja glasi: „Zaklinjem se da ću svoju dužnost obavljati odgovorno, nepristrasno i nezavisno, u skladu sa Ustavom i zakonom i da ću savesno raditi na zaštiti i unapređenju ljudskih i manjinskih prava i sloboda“.

Član 10.

Mandat Zaštitnika građana počinje da teče danom polaganja zakletve.

Član 11.

Sa funkcijom Zaštitnika građana, odnosno zamenika Zaštitnika građana nespojivo je obavljanje druge javne funkcije, kao i obavljanje delatnosti ili posla koji su nespojivi sa funkcijom Zaštitnika građana.

Zaštitnik građana i zamenik Zaštitnika građana ne mogu učestvovati u političkim, profesionalnim ili drugim aktivnostima koje nisu u skladu sa nezavisnošću i nepristrasnošću funkcije Zaštitnika građana.

Zaštitnik građana i zamenik Zaštitnika građana ne mogu biti članovi političkih stranaka.

Zaštitnik građana i njegovi zamenici imaju položaj javnih funkcionera u smislu zakona kojim se uređuje sprečavanje sukoba interesa u vršenju javnih funkcija i na njih se u celini primenjuju odredbe tog zakona.

Danom izbora odnosno postavljenja, Zaštitniku građana, odnosno zameniku Zaštitnika građana prestaju sve javne, profesionalne i druge funkcije, odnosno delatnosti ili poslovi koje je do tada obavljao, ako su suprotni odredbama ovog zakona, kao i članstvo u političkim strankama.

Član 12.

Zaštitnik građana i njegovi zamenici uživaju imunitet kao narodni poslanici.

O ukidanju imuniteta Zaštitnika građana i njegovih zamenika odlučuje Narodna skupština većinom glasova svih narodnih poslanika.

Član 13.

Funkcija Zaštitnika građana prestaje u sledećim slučajevima:

- 1) istekom mandata;
- 2) smrću;
- 3) ostavkom;
- 4) gubitkom državljanstva;
- 5) ako mu pravnosnažnom sudskom odlukom bude ograničena poslovna sposobnost;
- 6) ako pravnosnažnom sudskom odlukom bude osuđen na kaznu zatvora u trajanju od najmanje šest meseci;
- 7) razrešenjem.

Zaštitniku građana koji u toku mandata ispuni uslove za starosnu penziju u skladu sa zakonom, funkcija prestaje istekom mandata.

Član 14.

Zaštitnika građana razrešava Narodna skupština većinom glasova svih narodnih poslanika, na obrazloženi predlog Odbora ili najmanje jedne trećine od ukupnog broja narodnih poslanika.

Ako predlog za razrešenje Zaštitnika građana podnosi Odbor, potrebno je da se za njegovo podnošenje izjasni većina od ukupnog broja članova Odbora.

Zaštitnik građana može biti razrešen u sledećim slučajevima:

- 1) ako nestručno i nesavesno obavlja svoju funkciju;
- 2) ako bude izabran, postavljen ili imenovan na drugu javnu funkciju;
- 3) ako započne obavljanje delatnosti ili posla bez saglasnosti državnog organa nadležnog za odlučivanje o sukobu interesa pri vršenju javnih funkcija;
- 4) ako u roku od 30 dana od dana polaganja zakletve, bez opravdanog razloga ne stupi na dužnost Zaštitnika građana.

Zaštitnik građana ima pravo da se na sednici Odbora i Narodne skupštine na kojoj se razmatra predlog za njegovo razrešenje obrati narodnim poslanicima.

Član 15.

Narodna skupština na predlog Odbora može doneti odluku o suspenziji Zaštitnika građana u slučaju:

- 1) ako je protiv njega određena mera pritvora ili zabrane napuštanja stana;
- 2) ako nepravnosnažnom sudskom odlukom bude osuđen na kaznu zatvora u trajanju od najmanje šest meseci.

Odluka o suspenziji donosi se većinom glasova narodnih poslanika na sednici na kojoj je prisutna većina narodnih poslanika.

Narodna skupština će ukinuti odluku o suspenziji čim prestanu razlozi za suspenziju.

Odluku o suspenziji zamenika Zaštitnika građana u slučajevima predviđenim stavom 1. ovog člana donosi i ukida Zaštitnik građana.

Član 16.

U slučaju prestanka funkcije Zaštitnika građana iz razloga navedenih u članu 13. stav 1. tač. 2)–6) ovog zakona, Narodna skupština, bez rasprave, donosi odluku kojom utvrđuje dan prestanka funkcije.

Pravne posledice prestanka funkcije nastupaju od dana prestanka funkcije utvrđenog u odluci iz stava 1. ovog člana.

Član 17.

Na razloge za prestanak funkcije zamenika Zaštitnika građana shodno se primenjuju odredbe člana 13. ovog zakona o prestanku funkcije Zaštitnika građana.

O razrešenju i o drugim razlozima za prestanak funkcije zamenika Zaštitnika građana odlučuje Zaštitnik građana.

Član 18.

U slučaju isteka mandata, Zaštitnik građana nastavlja da obavlja funkciju do stupanja na dužnost novog Zaštitnika građana.

U slučaju prestanka funkcije Zaštitnika građana iz razloga navedenih u članu 13. stav 1. tač. 2)–7) ovog zakona, do stupanja na dužnost novog Zaštitnika građana

ovu funkciju obavlja zamenik koga je Zaštitnik građana odredio da ga zamenjuje u slučaju njegove odsutnosti ili sprečenosti da obavlja funkciju.

III. NADLEŽNOST

Član 19.

Zaštitnik građana je ovlašćen da kontroliše zakonitost i pravilnost rada organa uprave, radi utvrđivanja da li je njihovim aktima, radnjama ili nečinjenjem došlo do kršenja prava građana zajemčenih Ustavom, potvrđenim međunarodnim ugovorima, opšteprihvaćenim pravilima međunarodnog prava, zakonima, drugim propisima i opštim aktima Republike Srbije.

Zaštitnik građana nije ovlašćen da kontroliše rad Narodne skupštine, predsednika Republike, Vlade, Ustavnog suda, sudova i javnih tužilaštava.

Zaštitnik građana može preduzimati i procesne i druge radnje u postupcima pred državnim i drugim organima i organizacijama, kada je za to ovlašćen posebnim propisima.

Član 20.

Zaštitnik građana ima pravo predlaganja zakona iz svoje nadležnosti.

Zaštitnik građana je ovlašćen da Narodnoj skupštini, odnosno Vladi i organu uprave podnese inicijativu za izmenu ili dopunu zakona i drugih propisa i opštih akata, ako smatra da do povrede prava građana dolazi zbog nedostataka u propisima, kao i da inicira donošenje novih zakona, drugih propisa i opštih akata, kada smatra da je to od značaja za ostvarivanje i zaštitu prava građana.

Nadležni odbor Narodne skupštine, odnosno Vlada i organi uprave dužni su da razmotre inicijativu koju je podneo Zaštitnik građana i obaveštenje o tome dostave Zaštitniku građana najkasnije 60 dana od dana podnošenja inicijative.

Član 21.

Zaštitnik građana je ovlašćen da u postupku pripreme propisa daje mišljenje Narodnoj skupštini, odnosno Vladi i organu uprave na predloge zakona i drugih propisa, ako se njima uređuju pitanja koja su od značaja za zaštitu prava građana.

Predlozi propisa iz stava 1. ovog člana dostavljaju se Zaštitniku građana u skladu sa propisima kojima su uređeni postupci izrade, odnosno usvajanja predloga propisa.

Ako mišljenje ne bude dostavljeno u rokovima predviđenim posebnim propisima, smatra se da nije bilo primedaba.

Član 22.

Zaštitnik građana je ovlašćen da pokrene postupak pred Ustavnim sudom za ocenu ustavnosti i zakonitosti zakona, drugih propisa i opštih akata.

Član 23.

Zaštitnik građana je ovlašćen da pismeno preporuči razrešenje funkcionera, odnosno inicira pokretanje disciplinskog postupka protiv zaposlenog u organu uprave koji je povredio prava građana ili načinio propust kojim je građaninu pričinjena materijalna ili druga šteta:

1) ako povredu ili propust odbija ili propušta da otkloni po preporuci Zaštitnika građana, ili

2) ako ne izvrši drugu zakonom predviđenu obavezu u postupku koji vodi Zaštitnik građana.

Ako nađe da u radnjama funkcionera ili zaposlenog u organu uprave ima elementa krivičnog ili drugog kažnjivog dela, Zaštitnik građana je ovlašćen da nadležnom organu podnese zahtev, odnosno prijavu za pokretanje krivičnog, prekršajnog ili drugog odgovarajućeg postupka.

Član 24.

Organi uprave imaju obavezu da saraduju sa Zaštitnikom građana i da mu omoguće pristup prostorijama i stave na raspolaganje sve podatke kojima raspolažu, a koji su od značaja za postupak koji vodi odnosno za ostvarenje cilja njegovog preventivnog delovanja, bez obzira na stepen njihove tajnosti, osim kada je to u suprotnosti sa zakonom.

Zaštitnik građana ima pravo da obavi razgovor sa svakim zaposlenim u organu uprave kada je to od značaja za postupak koji vodi.

Zaštitnik građana, odnosno zamenik Zaštitnika građana je dužan da i nakon prestanka funkcije čuva kao tajnu podatke do kojih dođe u vršenju svoje funkcije.

Obaveza čuvanja tajne odnosi se i na zaposlene u stručnoj službi Zaštitnika građana.

Član 25.

Zaštitnik građana može bez prethodne najave i ometanja, pregledati mesta u kojima se nalaze lica lišena slobode, lica kojima je ograničena sloboda kretanja i mesta gde su smeštene ili borave grupe čija prava štiti, a posebno mesta pod kontrolom policije i Vojske Srbije, pritvorske jedinice, zavode za izvršenje krivičnih sankcija, psihijatrijske ustanove, prihvatilištva za strance i centre za azil.

Pregled iz stava 1. ovog člana Zaštitnik građana može izvršiti i u ustanovama socijalne zaštite koje pružaju uslugu domskog smeštaja deci i mladima, kao i odraslim i starijim licima.

Zaštitnik građana je ovlašćen i da sa licima koja zatekne na mestima iz st. 1. i 2. ovog člana razgovara nasamo, pregleda sve instalacije i drugu opremu, kao i da pristupi svakom dokumentu i podatku, u skladu sa zakonom kojim se uređuje tajnost podataka.

Svako je dužan da Zaštitniku građana omogući vršenje ovlašćenja iz st. 1–3. ovog člana.

Nadležni organ je dužan da na zahtev Zaštitnika građana pruži pomoć u vršenju ovlašćenja iz st. 1–3. ovog člana.

Član 26.

Predsednik Republike, predsednik i članovi Vlade, predsednik Narodne skupštine, predsednik Ustavnog suda i funkcioneri u organima uprave dužni su da prime Zaštitnika građana na njegov zahtev najkasnije u roku od 15 dana, a u slučaju koji zahteva hitnost postupanja u roku od tri dana.

IV. POSTUPAK

Član 27.

Zaštitnik građana pokreće postupak po pritužbi građana ili po sopstvenoj inicijativi.

Pored prava na pokretanje i vođenje postupka, Zaštitnik građana ima pravo da pružanjem dobrih usluga, posredovanjem i davanjem saveta i mišljenja o pitanjima iz svoje nadležnosti deluje preventivno, u cilju unapređenja rada organa uprave i unapređenja zaštite ljudskih prava i sloboda.

Član 28.

Pritužbu Zaštitniku građana može da podnese svako fizičko ili pravno lice, domaće ili strano, koje smatra da mu je aktom, radnjom ili nečinjenjem organa uprave povređeno ljudsko ili manjinsko pravo i sloboda.

Pritužbu u ime fizičkog lica, uz njegovu saglasnost, može podneti udruženje koje se bavi zaštitom ljudskih prava.

Pritužbu zbog povrede prava deteta mogu podneti njegov roditelj ili staratelj, kao i udruženje koje se bavi zaštitom prava deteta, uz saglasnost roditelja ili staratelja deteta ili uz saglasnost deteta starijeg od deset godina.

Dete može samostalno podneti pritužbu ako je navršilo deset godina.

Ako je povređeno pravo pravnog lica, pritužbu može podneti lice ovlašćeno za zastupanje pravnog lica.

Niko ne može biti sprečen u podnošenju pritužbe Zaštitniku građana ili zbog nje biti stavljen u nepovoljniji položaj.

Pre podnošenja pritužbe podnosilac je dužan da pokuša da zaštiti svoja prava u odgovarajućem pravnom postupku pred organom uprave.

Zaštitnik građana će uputiti podnosioca pritužbe na pokretanje odgovarajućeg pravnog postupka, ako je takav postupak predviđen, a neće pokretati postupak dok ne budu iscrpljena sva pravna sredstva pred nadležnim organima uprave.

Izuzetno, Zaštitnik građana može pokrenuti postupak i pre nego što su iscrpljena sva pravna sredstva pred organima uprave, ako bi podnosiocu pritužbe bila naneta nenadoknadiva šteta ili ako se pritužba odnosi na povredu principa dobre uprave, posebno nekorektan odnos organa uprave prema podnosiocu pritužbe, neblagovremen rad ili druga kršenja pravila etičkog ponašanja zaposlenih u organima uprave.

Zaštitnik građana neće postupati po anonimnim pritužbama.

Izuzetno, ako smatra da u anonimnoj pritužbi ima osnova za njegovo postupanje, Zaštitnik građana može pokrenuti postupak po sopstvenoj inicijativi.

Član 29.

Pritužba se podnosi u pismenoj formi ili usmeno na zapisnik i na podnošenje pritužbe se ne plaća nikakva taksa, niti druga naknada.

Pritužba se može podneti najkasnije u roku od tri godine od izvršene povrede prava građana, odnosno od poslednjeg postupanja, odnosno nepostupanja organa uprave u vezi sa učinjenom povredom prava građana.

Član 30.

Pritužba sadrži naziv organa na čiji se rad odnosi, opis povrede prava, činjenice i dokaze koji potkrepljuju pritužbu, podatke o tome koja su pravna sredstva iskorišćena i podatke o podnosiocu pritužbe (lično/poslovno ime, adresu prebivališta/sedišta i podatke za kontakt).

Na zahtev podnosioca pritužbe stručna lica u službi Zaštitnika građana su dužna da mu, bez naknade, pruže stručnu pomoć u sastavljanju pritužbe. Detetu se stručna pomoć pruža i ako je nije zahtevalo.

Lica lišena slobode imaju pravo da pritužbu podnesu u zapečaćenoj koverti.

U svim ustanovama u kojima se nalaze lica lišena slobode moraju se na vidan i javan način obezbediti odgovarajuće koverta, o čemu se staraju uprave ovih ustanova, kao i ministarstvo nadležno za poslove pravde.

Član 31.

Zaštitnik građana je dužan da po pritužbi postupi u roku od 15 dana od njenog prijema, i to tako što će:

- 1) pritužbu odbaciti, odnosno zahtevati dopunu pritužbe da bi se po njoj moglo postupati, ili
- 2) o pritužbi odlučiti u skraćenom postupku, ili
- 3) pokrenuti ispitni postupak.

Zaštitnik građana mora da okonča ispitni postupak u roku od 90 dana od dana prijema pritužbe.

Zaštitnik građana može produžiti ispitni postupak ako složenost činjeničnog stanja, brojnost podataka ili ponašanje učesnika u postupku to nalažu, o čemu obaveštava podnosioca pritužbe.

Član 32.

Zaštitnik građana donosi zaključak kojim odbacuje pritužbu:

- 1) ako predmet pritužbe nije u nadležnosti Zaštitnika građana;
- 2) ako je pritužba podneta posle isteka roka za njeno podnošenje;
- 3) ako je pritužba podneta pre upotrebe svih raspoloživih pravnih sredstava pred organima uprave, a nisu ispunjeni uslovi iz člana 29. stav 9. ovog zakona;
- 4) ako je pritužba anonimna ili je uvredljiva ili je o njenoj osnovanosti već odlučivano;
- 5) ako pritužba ne sadrži podatke koji su potrebni za postupanje, a podnosilac pritužbe ne otkloni nedostatke u naknadnom roku od pet radnih dana od dana određenog za dopunu pritužbe, niti se obrati stručnoj službi Zaštitnika građana da mu pomogne u otklanjanju nedostatka.

Pritužba deteta ne može biti odbačena u slučajevima iz stava 1. tač. 3) i 5) ovog člana.

Zaključak kojim se odbacuje pritužba mora biti obrazložen i dostavlja se podnosiocu pritužbe.

Ako Zaštitnik građana nije nadležan da postupa po pritužbi, u zaključak se unosi i pouka o tome kome treba uputiti pritužbu, ili drugo pravno sredstvo, osim ako Zaštitnik građana ne dostavlja pritužbu pokrajinskom zaštitniku građana – ombudsmanu ili lokalnom ombudsmanu.

Član 33.

Zaštitnik građana može da postupa u skraćenom postupku ili da pokrene ispitni postupak i ako je pritužba podneta posle isteka roka za njeno podnošenje, ako smatra da je podnosilac pritužbe propustio rok iz opravdanih razloga ili da je slučaj toliko značajan da postupak treba voditi.

Zaštitnik građana postupa u skraćenom postupku ako činjenično stanje može da se utvrdi iz dokumenata koja su priložena uz pritužbu. U tom slučaju, donosi se izveštaj o slučaju, na koji se primenjuju odredbe ovog zakona o izveštaju o slučaju koji se donosi posle ispitnog postupka.

Ako ne odbaci pritužbu ili ne reši slučaj u skraćenom postupku, Zaštitnik građana pokreće ispitni postupak.

Ispitni postupak pokreće se zaključkom.

Član 34.

Zaštitnik građana dostavlja podnosiocu pritužbe i organu uprave zaključak o pokretanju ispitnog postupka i zahteva od organa uprave da se pismeno izjasni o pritužbi i dostavi potrebna obaveštenja i dokumente, u roku koji odredi, a koji ne može biti duži od 15 dana.

U izuzetno složenim situacijama, na obrazloženi zahtev organa uprave, Zaštitnik građana može rok iz stava 1. ovog člana produžiti najduže do 60 dana.

Zaštitnik građana može da, u naročito opravdanim slučajevima, organu uprave ne otkrije identitet podnosioca pritužbe.

Organ uprave na koji se odnosi pritužba obavezan je da Zaštitniku građana omogući pristup službenim prostorijama.

Svi funkcioneri i zaposleni u organu uprave dužni su da se odazovu na zahtev Zaštitnika građana da učestvuju u ispitnom postupku i pruže mu potrebna objašnjenja.

Ako organ uprave ne postupi u roku koji je Zaštitnik građana odredio, dužan je da Zaštitniku građana bez odlaganja saopšti razloge za to.

O nepostupanju po zahtevu iz stava 1. ovog člana, Zaštitnik građana obaveštava organ koji je neposredno nadređen organu uprave na koji se pritužba odnosi, Vladu, Narodnu skupštinu i javnost.

Član 35.

Zaštitnik građana može da obustavi ispitni postupak ako se podnosilac pritužbe pismeno izjasni da odustaje od pritužbe, ako neopravdano ne učestvuje u ispitnom postupku, ili ako iz njegovih postupaka nedvosmisleno proizlazi da ne pokazuje interesovanje za dalji tok postupka.

Ispitni postupak se obustavlja zaključkom, koji mora biti obrazložen i koji se dostavlja podnosiocu pritužbe i organu uprave.

Član 36.

Ako organ uprave protiv kojeg je podneta pritužba sam otkloni nedostatak na koji se pritužba odnosi, Zaštitnik građana će zaključkom obustaviti ispitni postupak i o tome obavestiti podnosioca pritužbe i organ uprave.

Član 37.

Kada okonča ispitni postupak, Zaštitnik građana sačinjava pismeni izveštaj o slučaju koji dostavlja nadležnom organu i podnosiocu pritužbe i objavljuje ga na svojoj veb prezentaciji.

U izveštaju o slučaju Zaštitnik građana utvrđuje da li je u aktima, radnjama ili nečinjenju organa uprave bilo nezakonitosti i nepravilnosti kojima je povređeno ljudsko ili manjinsko pravo i sloboda građana.

Ako utvrdi nepravilnosti i nezakonitosti u radu organa uprave, Zaštitnik građana u izveštaj o slučaju unosi preporuku o načinu na koji bi nepravilnosti i nezakonitosti u radu trebalo otkloniti odnosno načinu unapređenja rada organa.

Preporuka za razrešenje funkcionera, odnosno inicijativa za pokretanje disciplinskog postupka protiv zaposlenog u organu uprave iz člana 24. ovog zakona sastavni je deo izveštaja o slučaju.

Organ uprave je dužan da, u roku koji Zaštitnik građana odredi u izveštaju o slučaju, a koji ne može biti kraći od 15 ni duži od 90 dana od dana dobijanja izveštaja o slučaju, Zaštitniku građana dostavi obaveštenje o tome da li je i na koji način

postupio po preporuci iz stava 3. ovog člana, odnosno o razlozima zbog kojih po preporuci eventualno nije postupio.

Ako se preporuka iz stava 3. ovog člana odnosi na normativno preuređenje određene oblasti ili propisanih rešenja, Zaštitnik građana u izveštaju o slučaju određuje rokove u kojima je organ uprave dužan da Zaštitnika građana obaveštava o merama preduzetim na ispunjavanju preporuka.

Ako organ uprave u zadatom roku ne dostavi Zaštitniku građana obaveštenje iz stava 5. ovog člana, ako ne postupi po preporuci, ili je samo delimično ispuni, kao i ako ne ispuni preporuku da se razreši funkcioner koji je odgovoran za povredu prava ili inicijativu da pokrene disciplinski postupak protiv zaposlenog koji je odgovoran za povredu prava, Zaštitnik građana o tome obaveštava neposredno nadređeni organ, Narodnu skupštinu, Vladu i javnost.

Član 38.

Zaštitnik građana može postupiti i po sopstvenoj inicijativi, kada na osnovu sopstvenog saznanja ili saznanja dobijenih iz drugih izvora, uključujući izuzetno i anonimne pritužbe, oceni da je moguće da je aktom, radnjom ili nečinjenjem organa uprave došlo do povrede ljudskih prava ili sloboda.

Odredbe ovog zakona o ispitnom postupku shodno se primenjuju i na postupak koji Zaštitnik građana pokrene po sopstvenoj inicijativi.

V. IZVEŠTAJ NARODNOJ SKUPŠTINI I SARADNJA ZAŠTITNIKA GRAĐANA SA DRUGIM ORGANIMA I ORGANIZACIJAMA

Član 39.

Zaštitnik građana podnosi Narodnoj skupštini redovan godišnji izveštaj o svom radu i stanju ljudskih prava u Republici Srbiji, u kome se navode: podaci o aktivnostima u prethodnoj godini, podaci o uočenim nedostacima u radu organa uprave, preporuke za poboljšanje prakse i normativnog uređenja pojedinačne oblasti, predlozi za unapređenje položaja građana u odnosu na organe uprave, kao i podaci o sprovođenju preporuka i predloga iz prethodnih izveštaja.

Izveštaj iz stava 1. ovog člana Zaštitnik građana podnosi najkasnije do 15. marta naredne godine za prethodnu godinu i objavljuje ga u „Službenom glasniku Republike Srbije” i na svojoj veb prezentaciji, o čemu obaveštava sredstva javnog informisanja.

U toku godine Zaštitnik građana može da podnosi i posebne izveštaje, ako za tim postoji potreba.

Član 40.

Odnosi između Zaštitnika građana i organa autonomne pokrajine i jedinica lokalne samouprave nadležnih za pitanja zaštite prava građana zasnivaju se na međusobnoj saradnji, u okviru nadležnosti Zaštitnika građana utvrđenih ovim zakonom.

Zaštitnik građana saraduje sa pokrajinskim zaštitnikom građana - ombudsmanom i lokalnim ombudsmanima u jedinicama lokalne samouprave, kao i sa nadležnim službama predsednika Republike, Narodne skupštine i Vlade u cilju razmene informacija o uočenim problemima i pojavama u radu i postupanju organa uprave sa stanovišta zaštite i unapređenja ljudskih i manjinskih prava i sloboda.

Član 41.

Ako Zaštitnik građana primi pritužbu koja se odnosi na povredu ljudskog ili manjinskog prava učinjenu aktima, radnjama ili nečinjenjem organa uprave, a nije povređen Ustav, međunarodni ugovor o ljudskim ili manjinskim pravima, niti zakon, drugi propis ili opšti akt Republike Srbije, već je povređen propis ili drugi opšti akt autonomne pokrajine, odnosno jedinice lokalne samouprave, dostavlja je, bez odlaganja, pokrajinskom zaštitniku građana – ombudsmanu ili lokalnom ombudsmanu, i o tome pismeno obaveštava podnosioca pritužbe.

Ako pokrajinski zaštitnik građana – ombudsman ili lokalni ombudsman primi pritužbu zbog povrede potvrđenog međunarodnog ugovora o ljudskim ili manjinskim pravima ili zakona, drugog propisa ili opšteg akta Republike Srbije dostavlja je, bez odlaganja, Zaštitniku građana i o tome pismeno obaveštava podnosioca pritužbe.

Ako podnosilac pritužbe istovremeno ukazuje na povredu potvrđenog međunarodnog ugovora o ljudskim ili manjinskim pravima ili zakona, drugog propisa ili opšteg akta Republike Srbije i na povredu propisa ili drugog opšteg akta autonomne pokrajine ili jedinice lokalne samouprave, organ koji je primio pritužbu postupa po njoj u delu svojih nadležnosti, a kopiju pritužbe prosleđuje Zaštitniku građana ili pokrajinskom zaštitniku građana – ombudsmanu ili lokalnom ombudsmanu, i o tome pismeno obaveštava podnosioca pritužbe.

Član 42.

Zaštitnik građana uspostavlja i održava saradnju sa organizacijama civilnog društva, međunarodnim organizacijama i mehanizmima za zaštitu i unapređenje ljudskih i manjinskih prava.

VI. PRAVO NA PLATU

Član 43.

Zaštitnik građana ima pravo na platu u visini plate predsednika Ustavnog suda, a zamenici Zaštitnika građana u visini plate sudije Ustavnog suda.

VII. SREDSTVA ZA RAD ZAŠTITNIKA GRAĐANA

Član 44.

Sredstva za rad Zaštitnika građana obezbeđuju se u budžetu Republike Srbije.

Zaštitnik građana sačinjava predlog finansijskog plana za narednu godinu i, u skladu sa zakonom kojim je uređen budžetski sistem, dostavlja ga ministarstvu nadležnom za pripremu budžeta Republike Srbije.

Predlog finansijskog plana Zaštitnika građana treba da sadrži predlog rasporeda i korišćenja sredstava za vršenje nadležnosti Zaštitnika građana predviđenih ovim zakonom, uključujući i sredstva za finansiranje nadležnosti iz člana 2. ovog zakona.

Godišnja sredstva za rad Zaštitnika građana treba da budu dovoljna da omoguće njegovo delotvorno i efikasno ostvarivanje funkcije, kao i da budu u skladu sa makroekonomskom politikom Republike Srbije.

Sredstva za rad Zaštitnika građana iz stava 1. ovog člana ne mogu se smanjiti, izuzev ako se smanjenje sredstava za rad primenjuje i na druge korisnike budžetskih sredstava.

VIII. STRUČNA SLUŽBA

Član 45.

Za vršenje stručnih i administrativnih poslova obrazuje se stručna služba Zaštitnika građana.

Zaštitnik građana donosi opšti akt o organizaciji i sistematizaciji poslova stručne službe u skladu sa budžetskim sredstvima opredeljenim za njegov rad.

O donošenju opšteg akta iz stava 2. ovog člana Zaštitnik građana obaveštava Narodnu skupštinu, u roku od 15 dana od dana njegovog donošenja.

Zaštitnik građana donosi odluku o prijemu u radni odnos zaposlenih u stručnoj službi.

Na prava i dužnosti zaposlenih u stručnoj službi Zaštitnika građana primenjuju se propisi koji uređuju prava i dužnosti državnih službenika i nameštenika.

Član 46.

Zaštitnik građana i zamenici Zaštitnika građana imaju službenu legitimaciju koja služi da se identifikuju prilikom obavljanja poslova iz nadležnosti Zaštitnika građana.

Po prestanku funkcije, službena legitimacija se vraća i poništava.

Izgled, oblik, sadržinu i način izdavanja i vođenja evidencije o izdatim službenim legitimacijama propisuje Zaštitnik građana.

IX. PRELAZNE I ZAVRŠNE ODREDBE

Član 47.

Postupci kontrole Zaštitnika građana koji su započeti do početka primene ovog zakona, a koji nisu okončani, okončaće se prema odredbama zakona koji se primenjivao do početka primene ovog zakona.

Član 48.

Zaštitnik građana i zamenici Zaštitnika građana koji su izabrani prema odredbama Zakona o Zaštitniku građana („Službeni glasnik RS”, br. 79/05 i 54/07) nastavljaju da vrše funkcije do isteka mandata na koje su izabrani.

Član 49.

Stupanjem na snagu ovog zakona prestaje da važi Zakon o Zaštitniku građana („Službeni glasnik RS”, br. 79/05 i 54/07).

Član 50.

Ovaj zakon stupa na snagu osmog dana od dana objavljivanja u „Službenom glasniku Republike Srbije”.

O B R A Z L O Ž E N J E

I. USTAVNI OSNOV ZA DONOŠENJE ZAKONA

Ustavni i pravni osnov za donošenje Zakona o Zaštitniku građana sadržan je u odredbi člana 97. stav 1. tačka 16. Ustava Republike Srbije, prema kojoj Republika Srbija uređuje i obezbeđuje organizaciju, nadležnost i rad republičkih organa. Pored toga, u odredbi člana 98. Ustava propisano je da je Narodna skupština najviše predstavničko telo i nosilac ustavotvorne i zakonodavne vlasti u Republici Srbiji, dok je odredbom člana 99. stav 1. tačka 7. Ustava propisano da Narodna skupština donosi zakone i druge opšte akte iz nadležnosti Republike Srbije. Dalje, u članu 123. stav 1. tačka 4. Ustava, pored ostalog se navodi da Vlada predlaže Narodnoj skupštini zakone i druge opšte akte. U članu 138. stav 6. Ustava propisano je da se o Zaštitniku građana donosi zakon. Takođe, u čl. 3. i 34. Zakona o Vladi propisano je, pored ostalog, da Vlada predlaže Narodnoj skupštini zakone i druge opšte akte. U članu 1. Zakona o državnoj upravi propisano je da je državna uprava deo izvršne vlasti Republike Srbije koji vrši upravne poslove u okviru prava i dužnosti Republike Srbije (u daljem tekstu: poslovi državne uprave). Državnu upravu čine ministarstva, organi uprave u sastavu ministarstva i posebne organizacije (dalje u tekstu: organi državne uprave). U članu 2. Zakon o državnoj upravi propisano je da se organi državne uprave obrazuju zakonom, dok se delokrug organa državne uprave određuje zakonom. U Glavi III Zakona o državnoj upravi, koja je naslovljena: „Poslovi državne uprave”, u članu 12. Zakona o državnoj upravi propisano je pored ostalog, da organi državne uprave pripremaju nacрте zakona, druge propise i opšte akte za Vladu. U članu 11. Zakona o ministarstvima navodi se, pored ostalog, da Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave obavlja poslove državne uprave koji se odnose na Zaštitnika građana.

II. RAZLOZI ZA DONOŠENJE ZAKONA

Narodna skupština donela je Zakon o Zaštitniku građana 16. septembra 2005. godine, u vreme važenja Ustava Republike Srbije iz 1990. godine. Godinu dana kasnije, 8. novembra 2006. godine Narodna skupština je donela odluku o proglašenju Ustava Republike Srbije. U novom ustavnopravnom ambijentu i sistemu uređenja državne vlasti, Zaštitnik građana je svrstan među najviše organe državne vlasti. U članu 138. Ustava propisano je da je Zaštitnik građana nazavisan državni organ koji štiti prava građana i kontroliše rad organa državne uprave, organa nadležnog za pravnu zaštitu imovinskih prava i interesa Republike Srbije, kao i drugih organa i organizacija, preduzeća i ustanova kojima su poverena javna ovlašćenja. Zaštitnik građana nije ovlašćen da kontroliše rad Narodne skupštine, predsednika Republike, Vlade, Ustavnog suda, sudova i javnih tužilaštava. Zaštitnika građana bira i razrešava Narodna skupština, u skladu sa Ustavom i zakonom. Zaštitnik građana za svoj rad odgovara Narodnoj skupštini. Zaštitnik građana uživa imunitet kao narodni poslanik. O imunitetu Zaštitnika građana odlučuje Narodna skupština. O Zaštitniku građana donosi se zakon.

Nakon donošenja Zakona o Zaštitniku građana 2005. godine i ustavnog normiranja institucije Zaštitnika građana 2006. godine, Republika Srbija je Zakonom o izmenama i dopunama Zakona o Zaštitniku građana od 13. juna 2007. godine, sprovela izvesne, u manjem obimu i opsegu intervencije u zakonski tekst, pretežno usmerene na usklađivanje pojedinih zakonskih odredaba za novim Ustavom iz 2006. godine (skupštinska većina potrebna za izbor i razrešenje Zaštitnika građana, pravo predlaganja zakona iz svoje nadležnosti). Pored toga, u Zakon je unet i nov član 10a, koji je propisao da Zaštitnik građana i zamenik Zaštitnika građana ne mogu davati izjave političke prirode.

U redovnom godišnjem izveštaju za 2011. godinu, Zaštitnik građana je ukazao na potrebu unapređenja zakonskog okvira, da bi i u svim narednim redovnim godišnjim izveštajima, Zaštitnik građana ukazivao na potrebu izmena i dopuna zakona, iznoseći konkretne primedbe i predloge u pravcu unapređenja pravnog okvira.

Nakon desetogodišnje prakse i primene zakona, inicijalno uočene potrebe za zakonskom intervencijom u oblasti Zaštitnika građana, uz pojavu pojedinih novih pitanja, ostale su manje-više identične. Zaštitnik građana je u svojim godišnjim izveštajima iznosio konkretne primedbe i predloge radi unapređenja Zakona, kao što su: propisivanje uslova za obustavljanje postupka kontrole rada zakonitosti i pravilnosti povodom pritužbe; uspostavljanje posebnih mera zaštite podnosioca pritužbe; propisivanje dužnosti organa uprave da razmatra pritužbe i izveštava Zaštitnika građana o njima; razrađivanje i preciziranje razloga zbog kojih Zaštitnik građana ne pokreće postupak; propisivanja kaznenih odredbi za neizvršavanje obaveza propisanih ovim zakonom; ojačavanje nezavisnosti Zaštitnika građana u finansijskom smislu; bolje uređivanje odnosa i podela nadležnosti između ombudsmana autonomne pokrajine i jedinice lokalne samouprave i Zaštitnika građana; zaštita naziva i obeležja Zaštitnika građana čija neovlašćena primena (ponekad i zloupotreba) od strane različitih institucija, organizacija i pojedinaca, na različitim nivoima, stvara zabunu kod građana i drugih organa i organizacija, kao i kod sredstava javnog informisanja; propisivanje konkretnijih ovlašćenja Zaštitniku građana u zaštiti tzv. uzbunjivača: propisivanje efikasnog mehanizma za razmatranje pritužbi građana u svakom organu i organizaciji javne vlasti i izveštavanje Zaštitnika građana o radu tih mehanizama; uvođenje efikasnijeg postupka za donošenje opšteg akta o organizaciji i sistematizaciji poslova stručne službe Zaštitnika građana, sa ciljem stvaranja mogućnosti za veću organizacionu fleksibilnost ovog organa.

Pored Zaštitnika građana, na probleme u primeni i potrebu izmene Zakona, ukazivale su i pojedine organizacije civilnog društva, koje su u objavljenim istraživanjima i studijama iznosile identične ili slične primedbe i predloge za izmene i dopune Zakona o Zaštitniku građana.

U revidiranom Akcionom planu za pregovaračko Poglavlje 23, pod tačkom 3.2: „Položaj Zaštitnika građana, Pokrajinskog ombudsmana i zaštitnika građana jedinica lokalne samouprave”, formulisano je sledeće prelazno merilo: Srbija dodatno dopunjuje Zakon o Zaštitniku građana u cilju osnaživanja nezavisnosti i u skladu sa međunarodnim standardima. Srbija osnažuje institucionalni kapacitet svoje strukture Zaštitnika građana, uključujući Nacionalni mehanizam za prevenciju torture. Srbija aktivno i kontinuirano pruža javnu podršku relevantnim nezavisnim institucijama za zaštitu ljudskih prava. Među utvrđenim aktivnostima u Akcionom planu za realizaciju definisanog prelaznog merila, u tački 3.2.1.3 predviđena je sledeća aktivnost: Izmena i dopuna Zakona o Zaštitniku građana u cilju jačanja nezavisnosti i unapređenja efikasnosti rada Zaštitnika građana, naročito u obavljanju poslova Nacionalnog mehanizma za prevenciju torture. Dalje, u revidiranom Akcionom planu za pregovaračko Poglavlje 24 iz jula 2020. godine, pod tačkom 6.2. Borba protiv organizovanog kriminala, utvrđena je sledeća aktivnost: „Imenovanje nacionalnog izvestioca za trgovinu ljudima u instituciji Zaštitnika građana”; a kao pokazatelj rezultata navodi se: „Usvojen zakon o Zaštitniku građana. Uspostavljeni kapaciteti Kancelarije Zaštitnika građana za nezavisno nadgledanje u borbi protiv trgovine ljudima, posebno sa fokusom na prava žrtava trgovine ljudima i zaštitu ljudskih prava”. Takođe, Akcionim planom za sprovođenje Strategije unapređenja položaja osoba sa invaliditetom u RS za period od 2020. do 2024. godine, u periodu 2021. do 2022. godine, pod tačkom 3.1.2.1 utvrđena je aktivnost: „Osnivanje i izgradnja nacionalnog nezavisnog mehanizma za praćenje sprovođenja Konvencije UN o

pravima osoba sa invaliditetom pri Zaštitniku građana, u skladu sa članom 33. Konvencije”.

Evropska komisija je u više navrata u svojim godišnjim izveštajima o napretku Republike Srbije u postupku pristupanja Evropskoj uniji izražavala politički stav o potrebi izmena Zakona o Zaštitniku građana radi unapređena nezavisnosti i efikasnosti rada Zaštitnika građana.

Prilikom rada na utvrđivanju teksta potrebnih izmena i dopuna postojećeg zakona u cilju unapređenja okvira za funkcionisanje institucije Zaštitnika građana kao bitnog mehanizma za zaštitu prava građana, konstatovano je da obim potrebnih intervencija prevazilazi mogućnost da se, u smislu Jedinistvenih metodoloških pravila za izradu propisa („Službeni glasnik RS”, broj 21/10), nalaže potrebu donošenja novog zakona, umesto izmena i dopuna postojećeg.

Najveći obim ključnih promena odnosi se na unapređenje odredbi o postupanju Zaštitnika građana u vršenju kontrole nad radom organa u skladu sa Ustavom utvrđenom nadležnošću, bilo po pritužbama građana, bilo na sopstvenu inicijativu. Ove odredbe su utvrđene u skladu sa predlozima Zaštitnika građana, čiji su predstavnici od početka bili zvanično uključeni u rad na izradi zakona čije se donošenje predlaže.

Osim toga, cilj predloženih odredbi je da se unapredi postupak za izbor Zaštitnika građana i da se pitanja vezana za mandate Zaštitnika građana i njegovih zamenika usklade, pre svega, sa internacionalnim standardima. Predlaže se, takođe, da se u ovaj zakon unesu odredbe koje su, u skladu sa odgovarajućim konvencijama koje je ratifikovala Republika Srbija, predviđene ratifikacionim dokumentima, odnosno akcionim planovima, a tiču se obavljanja od strane Zaštitnika građana poslova Nacionalnog mehanizma za prevenciju torture, nacionalnog nezavisnog mehanizma za praćenje sprovođenja Konvencije o pravima osoba sa invaliditetom i Nacionalnog izvestioca u oblasti trgovine ljudima.

III. OBJAŠNJENJE OSNOVNIH PRAVNIH INSTITUTA I POJEDINAČNIH REŠENJA

I. Uvodne odredbe (čl. 1–5)

U prvoj glavi Predloga zakona sadržane su odredbe koje definišu predmet zakona, pravni položaj i ovlašćenja Zaštitnika građana i koje određuju subjekte nad kojima Zaštitnik građana vrši kontrolna ovlašćenja (u zakonu označeni terminom „organi uprave”), a definiše se i pojam građanina čija prava štiti Zaštitnik građana.

U članu 1. stav 1. Predloga zakona preuzeta je odredba člana 138. stav 1. Ustava Republike Srbije, kojom je propisano da je Zaštitnik građana nezavisan državni organ ovlašćen da štiti prava građana i kontroliše rad organa državne uprave, organa nadležnog za pravnu zaštitu imovinskih interesa Republike Srbije, kao i drugih organa i organizacija, preduzeća i ustanova kojima su poverena javna ovlašćenja. Pored toga, u stavu 2. ovog člana Predloga zakona, sadržana je formulacija, opšteg karaktera, koja se odnosi na ovlašćenje Zaštitnika građana. U stavu 3. istog člana Predloga zakona određen je najširi krug lica čija se prava štite, tako da se pojmom „građanin” obuhvataju sva fizička i pravna lica, bez obzira na njihovo državljanstvo i da li poseduju državljanstvo (što je razlika u odnosu na dosadašnje zakonsko rešenje koje nije prepoznavalo lica bez državljanstva), ako su subjekti postupaka pred kontrolisanim organima. Odredbom stava 4. uređena je upotreba rodno osetljivog jezika u ovom zakonu.

Članom 2. Predloga zakona Zaštitnik građana se definiše kao organ nadležan za obavljanje poslova nacionalnog mehanizma za prevenciju torture,

nacionalnog nezavisnog mehanizma za praćenje sprovođenja Konvencije o pravima osoba sa invaliditetom i nacionalnog izvestioca u oblasti trgovine ljudima.

Razlog izričitog i posebnog zakonskog navođenja poslova nacionalnog mehanizma za prevenciju torture od strane Zaštitnika građana, proizlazi iz pravno-političke potrebe da se posebno naglasi položaj i ovlašćenje Zaštitnika građana koje je, kao takvo, utvrđeno Zakonom o dopuni Zakona o ratifikaciji Okvirnog protokola uz Konvenciju protiv torture i drugih surovih, nečovečnih, neljudskih i ponižavajućih kazni i postupaka („Službeni glasnik RS – Međunarodni ugovori”, broj 7/11).

Takođe, odredbama člana 33. Zakona o potvrđivanju Konvencije o pravima osoba sa invaliditetom („Službeni glasnik RS – Međunarodni ugovori”, broj 42/09), propisano je da će države ugovornice, u skladu sa svojim pravnim i upravnim sistemima, održavati, jačati, odrediti ili uspostaviti okvir, uključujući i jedan ili više nezavisnih mehanizama, po potrebi, za unapređivanje, zaštitu i praćenje primene ove Konvencije. Pri određivanju ili uspostavljanju takvog mehanizma, države strane ugovornice će uzeti u obzir načela koja se odnose na status i funkcionisanje nacionalnih institucija za zaštitu i unapređivanje ljudskih prava. U skladu sa navedenim, Akcionim planom za sprovođenje Strategije unapređenja položaja osoba sa invaliditetom u Republici Srbiji za period od 2020. do 2024. godine, pod tačkom 3.1.2.1. predviđeno je: „Osnivanje i izgradnja nacionalnog nezavisnog mehanizma za praćenje sprovođenja Konvencije UN o pravima osoba sa invaliditetom pri Zaštitniku građana, u skladu sa članom 33. Konvencije”.

Odredbama člana 29. Zakona o potvrđivanju Konvencije Saveta Evrope o borbi protiv trgovine ljudima („Službeni glasnik RS - Međunarodni ugovori”, broj 19/09), propisano je da svaka strana ugovornica treba da razmotri mogućnost imenovanja nacionalnih izvestilaca ili drugih mehanizama za nadgledanje aktivnosti državnih institucija u borbi protiv trgovine ljudima i primene zahteva koje postavlja nacionalno zakonodavstvo. U tom smislu, Revidiranim akcionim planom za pregovaračko Poglavlje 24 iz jula meseca 2020. godine pod tačkom 6.2 „Borba protiv organizovanog kriminala”, utvrđena je sledeća aktivnost: „imenovanje nacionalnog izvestioca za trgovinu ljudima u instituciji Zaštitnika građana”, a kao pokazatelj rezultata se navodi: „Usvojen Zakon o Zaštitniku građana. Uspostavljeni kapaciteti Kancelarije Zaštitnika građana za nezavisno nadgledanje u borbi protiv trgovine ljudima, posebno sa fokusom na prava žrtava trgovine ljudima i zaštitu ljudskih prava”.

Članom 2. Predloga zakona posebno se ukazuje na značaj i obavezu izgradnje institucije Zaštitnika građana u pogledu zaštite, promovisanja i unapređenja prava deteta.

U članu 3. Predloga zakona uređen je pravni položaj Zaštitnika građana u obavljanju poslova utvrđenih ovim zakonom i određen pravni okvir u obavljanju poslova u nadležnosti Zaštitnika građana. U stavu 3. istog člana sadržana je odredba člana 138. stav 4. Ustava, prema kojoj „Zaštitnik građana za svoj rad odgovara Narodnoj skupštini”.

U članu 4. Predloga zakona uređeno je pitanje korišćenja naziva i isticanja obeležja Zaštitnika građana, te je izričito propisano da drugi organi, tela, udruženja, prava i fizička lica ne mogu nositi naziv niti isticati obeležja Zaštitnika građana. U odnosu na odredbe postojećeg zakona, ovom odredbom se nastoji sprečiti zabuna koja može nastati u pogledu pravnog položaja, nadležnosti i odnosa Zaštitnika građana sa drugim ombudsmanskim institucijama ili institucijama sa ombudsmanskim elementima. Pored toga, ovom odredbom se prihvataju primedbe i predlozi Zaštitnika građana izneti u redovnim godišnjim izveštajima u cilju sprečavanja uočenih zloupotreba sa korišćenjem naziva ove institucije.

U članu 5. Predloga zakona određeno je da je sedište Zaštitnika građana u Beogradu i propisano da Zaštitnik građana može obrazovati kancelarije van svog sedišta. Pored toga, propisano je da se obavljanje poslova u kancelarijama van sedišta uređuje opštim aktom o organizaciji i radu stručne službe Zaštitnika građana.

II. Izbor i prestanak funkcije (čl. 6-18)

U drugoj glavi Predloga uređena su pravila postupka izbora Zaštitnika građana, određeno je na koji način se pokreće postupak izbora, određeni su uslovi za izbor Zaštitnika građana i ovlašćeni predlagači kandidata, predviđena obaveza nadležnog skupštinskog odbora da obavi javni razgovor sa predloženim kandidatima, utvrđena dužina mandata Zaštitnika građana i druga pitanja od značaja za izbor Zaštitnika građana. Pored toga, izvršena je distinkcija između izbora Zaštitnika građana, mandata Zaštitnika građana i stupanja na dužnost Zaštitnika građana. Takođe, propisani su uslovi i osnovi, način i postupak prestanka funkcije Zaštitnika građana. U ovom delu zakonskog teksta propisana su pravila postavljenja i prestanka funkcije zamenika Zaštitnika građana. Takođe, utvrđen je maksimalan broj zamenika Zaštitnika građana i u svrhe prenošenja ovlašćenja zamenicima Zaštitnika građana izričito određena specijalizacija za obavljanje poslova iz nadležnosti Zaštitnika građana.

U članu 6. stav 1. Predloga zakona razrađena je odredba člana 138. stav 3. Ustava, te je propisano da Narodna skupština bira Zaštitnika građana većinom glasova svih narodnih poslanika, kako je to propisano članom 105. stav 1. tačka 14. Ustava. Predlaže se da, kao i prema trenutno važećem rešenju iz Zakona o Zaštitniku građana („Službeni glasnik RS”, br. 79/05 i 54/07), kandidata za Zaštitnika građana Narodnoj skupštini predlaže odbor Narodne skupštine nadležan za ustavna pitanja. Ovlašćeni predlagači kandidata za Zaštitnika građana nadležnom odboru bi, kao i do sada, bile poslaničke grupe u Narodnoj skupštini.

U odnosu na dosadašnje rešenje, bitnu novinu predstavlja uvođenje instituta javnog poziva svim zainteresovanim licima da se prijave kao potencijalni kandidati za Zaštitnika građana, što je u skladu sa načelom iz tačke 7. Principa zaštite i unapređenja institucije ombudsmana Evropske komisije za demokratiju putem prava (tzv. Venecijanski principi). Predlaže se da javni poziv raspiše predsednik Narodne skupštine i da se taj poziv objavi na veb prezentaciji Narodne skupštine i u jednim dnevnim novinama koje se distribuiraju na teritoriji cele države, jer se smatra da bi na navedeni način javni poziv bio dostupan najširoj javnosti.

Objavljivanje javnog poziva je u društvenom interesu. Javnim pozivom povećava se društveni uticaj i kontrola u postupku izbora Zaštitnika građana i omogućava najširem krugu lica da na formalno uređen način izraze svoju zainteresovanost da u postupku učestvuju u svojstvu kandidata za Zaštitnika građana. Pored toga, poslaničke grupe će isključivo moći da predlože za kandidata ono lice koje se nalazi na prethodno utvrđenoj listi kandidata koji ispunjavaju zakonom propisane uslove za izbor. Međutim, ono što je možda najvažnije i što bi trebalo opravdano očekivati uvođenjem instituta javnog poziva u postupku izbora Zaštitnika građana, jeste to da će poslaničke grupe prilikom odabira lica sa utvrđene liste, nastojati da odaberu najboljeg kandidata sa liste kako bi javnosti pružili odgovarajuće obrazloženje za učinjen odabir kandidata kojeg će predložiti.

Predlog za izbor Zaštitnika građana utvrđuje se većinom glasova od ukupnog broja članova nadležnog odbora. Predlog kandidata Odbor mora da obrazloži, u svrhu obaveštavanja Narodne skupštine o razlozima kojima se Odbor rukovodio prilikom odlučivanja kog od predloženih kandidata će predložiti za funkciju Zaštitnika građana. U odnosu na postojeće zakonsko rešenje, predloženo je produženje mandata Zaštitnika građana, ali bez mogućnosti ponovnog izbora na ovu funkciju. Imajući u vidu specifična ustavna ovlašćenja Zaštitnika građana, dužinu

mandata drugih nezavisnih državnih organa koje bira i razrešava Narodna skupština i koji za svoj rad odgovaraju Narodnoj skupštini, kao i dužinu mandata drugih inokosnih i kolektivnih državnih organa, to je u Predlogu zakona određeno da mandat Zaštitnika građana bude osam godina. Predloženim osmogodišnjim mandatom obezbeđuje se zaokružen i dovoljan vremenski period u kojem bi izabrani Zaštitnik građana mogao da efektivno ostvari svoju funkciju. S obzirom na to da je Predlogom zakona, u odnosu na postojeće zakonsko rešenje, propisano znatno duže trajanje mandata Zaštitnika građana, to ovlašćeni predlagač nalazi da nije celishodno i primereno da Zaštitnik građana ima pravo reizbora. Konačno, predloženo zakonsko rešenje dužine mandata Zaštitnika građana kreće se u okvirima načela iz tačke 11. Venecijanskih principia, prema kojem je poželjno da se broj mandata ograniči na jedan, bez mogućnosti ponovnog izbora i da ne traje kraće od sedam godina.

Dalje, Predlogom zakona se želi precizirati i urediti sam tok postupka predlaganja i izbora Zaštitnika građana. Trenutno važeći Zakon o Zaštitniku građana sadrži samo odredbe o tome da postupak za izbor Zaštitnika građana započinje najkasnije šest meseci pre isteka mandata prethodnog Zaštitnika građana (član 4. stav 7) i da će se izbor Zaštitnika građana izvršiti najkasnije u roku od šest meseci od dana prestanka funkcije prethodnog Zaštitnika građana (član 16. stav 2). Važeći zakon, međutim, ne definiše kako se započinje postupak izbora, niti sadrži odredbe kojim bi se precizirali rokovi za vršenje pojedinih faza izbornog postupka. Zato se Predlogom zakona predviđaju rokovi za objavljivanje javnog poziva, koje praktično predstavlja početak postupka izbora Zaštitnika građana, kao i rokovi za nadležni odbor da Narodnoj skupštini predloži kandidata za Zaštitnika građana. Posebno je značajno normiranje situacije u kojoj Narodna skupština nije izabrala Zaštitnika građana jer predloženi kandidat nije dobio potreban broj glasova narodnih poslanika, kao i propisivanje roka u kojem, u toj situaciji, treba započeti nov postupak izbora, što trenutno nije regulisano važećim zakonom.

Osim toga, u stavu 12. istog člana Predloga zakona predviđena je obaveza odbora da, pre utvrđivanja predloga za izbor Zaštitnika građana, obavi razgovor sa kandidatima i omogući im da iznesu svoje stavove o ulozi i načinu ostvarivanja funkcije Zaštitnika građana. Ovaj razgovor mora da bude javan. S obzirom na to da prema postojećem zakonskom rešenju obavljanje razgovora sa kandidatima predstavlja samo mogućnost, predloženo zakonsko rešenje obezbeđuje veći stepen javnosti u postupku odlučivanja o predloženim kandidatima za Zaštitnika građana, što je u skladu s tačkom 7. Venecijanskih principa.

U članu 7. Predloga zakona predviđeni su uslovi za izbor Zaštitnika građana. U preporuci iz tačke 8. Venecijanskih principa se navodi: „Kriterijumi za imenovanje ombudsmana su dovoljno široki da podstaknu uključivanje većeg broja odgovarajućih kandidata. Osnovni kriterijumi su visoki moralni karakter, integritet i odgovarajuća profesionalna stručnost i iskustvo, uključujući i stručnost i iskustvo u oblasti ljudskih prava”. Uzimajući u obzir navedene odrednice, a za razliku od postojećeg zakona, u Predlogu zakona normirano je opredeljenje da se za Zaštitnika građana može izabrati lice koje ne mora nužno da bude diplomirani pravnik sa iskustvom na pravnim poslovima, već je dovoljno da ima visoko obrazovanje i da ima iskustva na poslovima koji su od značaja za obavljanje poslova iz nadležnosti Zaštitnika građana. Svi ostali uslovi za izbor koji su propisani u postojećem zakonu, predviđeni su i u Predlogu zakona, te obezbeđuju dovoljno široke kriterijume koji mogu obezbediti veći broj odgovarajućih kandidata.

U članu 8. Predloga zakona predviđeno je da Zaštitnik građana ima najviše četiri zamenika koji mu pomažu u obavljanju poslova iz nadležnosti Zaštitnika građana, a u okviru ovlašćenja koja im Zaštitnik građana prenese. Zaštitnik građana posebno određuje zamenika koji će ga zamenjivati u slučaju odsutnosti ili sprečenosti da obavlja funkciju.

U Predlogu zakona je zadržano postojeće zakonsko rešenje prema kojem će se prilikom prenošenja ovlašćenja zamenicama Zaštitnika građana, posebno voditi računa o tome da se obezbedi određena specijalizacija za obavljanje poslova iz nadležnosti Zaštitnika građana (zaštita prava lica lišenih slobode, ravnopravnost polova, prava deteta, prava pripadnika nacionalnih manjina i prava osoba sa invaliditetom). Iako postojeće zakonsko rešenje, kao i zakonska formulacija iz Predloga zakona, ne sprečava da se odgovarajućim podzakonskim aktom Zaštitnika građana izvrši specijalizacija i prema drugim oblastima iz nadležnosti Zaštitnika građana, Predlog zakona izričito predviđa da jedan od zamenika Zaštitnika građana koji je ovlašćen da se stara o zaštiti prava lica lišenih slobode, pomaže Zaštitniku građana u poslovima Nacionalnog mehanizma za prevenciju torture; da zamenik Zaštitnika građana, koji je ovlašćen da se stara o zaštiti prava osoba sa invaliditetom, pomaže Zaštitniku građana u poslovima Nacionalnog nezavisnog mehanizma za praćenje sprovođenja Konvencije o pravima osoba sa invaliditetom, i da Zaštitnik građana određuje zamenika koji mu pomaže u poslovima Nacionalnog izvestioca u oblasti trgovine ljudima. Pripisivanja ovih poslova grupi poslova koja se odnose na zaštitu prava lica lišenih slobode, nalazi se u njihovom pretežnom funkcionalnom preklapanju i bliskosti. U skladu sa opredeljenjem navedenim u članu 2. stav 4. Predloga, u član 8. je uneta odredba prema kojoj Zaštitnik građana određuje zamenika koji će mu pomagati u obavljanju poslova vezanih za prava deteta.

Predlogom zakona predviđa se da se uslovi za postavljenje i razrešenje zamenika Zaštitnika građana izjednače sa uslovima za izbor odnosno prestanak funkcije Zaštitnika građana, imajući u vidu da se na njih prenose ovlašćenja samog Zaštitnika građana, kao i mogućnost da jedan od zamenika preuzme dužnosti Zaštitnika građana u slučaju njegove odsutnosti ili sprečenosti za obavljanje dužnosti, uključujući tu i prestanak funkcije (izuzev u slučaju isteka mandata Zaštitnika građana). Međutim, za razliku od dosadašnjeg rešenja, Predlog zakona više ne predviđa da zamenike Zaštitnika građana bira Narodna skupština, na predlog Zaštitnika građana, već se pravo postavljenja zamenika Zaštitnika građana daje isključivo u nadležnost samog Zaštitnika građana, nakon sprovedenog javnog konkursa. Ovakvo rešenje naslanja se na tačku 22. Venecijanskih principa, koja afirmiše princip autonomnosti ombudsmana u organizaciji rada institucije kojom rukovodi i prema kojoj institucija ombudsmana može imati jednog ili više zamenika/ca koje imenuje ombudsman. Sledstveno navedenom principu autonomnosti, Predlog zakona više ne propisuje trajanje mandata, odnosno vreme na koje se zamenici Zaštitnika građana postavljaju na tu dužnost, već se trajanje njihove funkcije suštinski vezuje za funkciju Zaštitnika građana koji ih je postavio, iako Predlog zakona ne predviđa da im funkcija prestaje istovremeno sa prestankom funkcije Zaštitnika građana, već tek postavljenjem novih zamenika od strane novoizabranog Zaštitnika građana, a sve u cilju obezbeđivanja kontinuiteta u obavljanju poslova institucije Zaštitnika građana.

U članu 9. Predloga zakona predviđeno je da Zaštitnik građana, pre stupanja na dužnost polaže zakletvu. Zakonom je posebno propisan tekst zakletve, koji odgovara tekstu dosadašnje zakletve. Kao i do sada, Zaštitnik građana bi polagao zakletvu pred Narodnom skupštinom, Za razliku od sadašnjeg zakona, Predlog zakona ne predviđa obavezu polaganja zakletve od strane zamenika Zaštitnika građana, s obzirom na to da ih više neće birati Narodna skupština.

U članu 10. Predloga Zakona predviđeno je da mandat Zaštitnika građana počinje da teče danom polaganja zakletve. U odnosu na postojeće zakonsko rešenje, u Predlogu zakona se čini distinkcija između izbora Zaštitnika građana, trenutka započinjanja mandata Zaštitnika građana i trenutka stupanja na dužnost. Naime, činjenica izbora Zaštitnika građana nije dovoljna kako bi osmogodišnji mandat počeo da teče, već je potrebno i da izabrani kandidat položi zakletvu. Nakon što izabrani

kandidat položi zakletvu, počinje da teče rok od 30 dana da izabrano lice stupi na dužnost. U slučaju da izabrani kandidat koji je položio zakletvu bez opravdanog razloga ne stupi na dužnost u roku od 30 dana od dana polaganja zakletve, to će biti osnov za razrešenje Zaštitnika građana, shodno članu 14. Predloga zakona, a potom, i osnov za pokretanje postupka za izbor novog Zaštitnika građana u roku od 30 dana od razrešenja, shodno članu 6. stav 4. Predloga zakona.

U članu 11. Predloga zakona predviđena su pravila koja se odnose na nespojivost funkcije Zaštitnika građana i zamenika Zaštitnika građana sa drugim javnim funkcijama odnosno delatnostima i poslovima, kao i zabrana njihovog političkog i drugog angažovanja koje bi bilo u suprotnosti sa obavezama Zaštitnika građana u pogledu načina vršenja njegove društveno odgovorne funkcije. Navedena ograničenja su u skladu sa tačkom 9. Venecijanskih principa u kojoj se, između ostalog, navodi: „Tokom svog mandata, ombudsman ne učestvuje u političkim, administrativnim ili profesionalnim aktivnostima koje nisu u skladu sa njegovom ili njenom nezavisnošću ili nepristrasnošću”.

Predviđeno je, takođe, da Zaštitnik građana i zamenici Zaštitnika građana ne mogu biti članovi političkih stranaka. Takođe je propisano da se na Zaštitnika građana i zamenike Zaštitnika građana u celosti primenjuju pravila zakona koji uređuje sprečavanje sukoba interesa pri vršenju javnih funkcija. Sva propisana ograničenja moraju da postanu efektivne danom izbora na funkciju Zaštitnika građana, odnosno postavljenja zamenika Zaštitnika građana, a pre njihovog stupanja na dužnost.

U članu 12. Predloga zakona predviđeno je da Zaštitnik građana i njegovi zamenici uživaju imunitet kao narodni poslanici, te da o ukidanju njihovog imuniteta odlučuje Narodna skupština većinom glasova svih narodnih poslanika. Ovo rešenje je postojalo i u dosadašnjem zakonu, a zasnivano je na članu 138. stav 5. Ustava i tački 23. Venecijanskih principa.

U članu 13. Predloga zakona propisani su slučajevi u kojima Zaštitniku građana može prestati funkcija, koji su usklađeni sa osnovima za prestanak mandata narodnog poslanika, s obzirom na to da, prema Ustavu, Zaštitnik građana uživa imunitet narodnog poslanika. U tom smislu se predlaže da, za razliku od dosadašnjeg rešenja prema kojem je osuda za krivično delo koje Zaštitnika građana čini nepodobnim za obavljanje ove funkcije osnov za njegovo razrešenje, pravnosnažna sudska osuda na kaznu zatvora od najmanje šest meseci predstavlja osnov obaveznog prestanka mandata Zaštitnika građana, kao što je to slučaj sa narodnim poslanicima u skladu sa Zakonom o izboru narodnih poslanika („Službeni glasnik RS”, br. 35/00, 57/03 – US, 72/03 – dr. zakon, 18/04, 85/05 – dr. zakon, 101/05 – dr. zakon, 104/09 – dr. zakon, 28/11 – US, 36/11, 12/20 i 68/20).

Novinu predstavlja i pravilo da, ako Zaštitnik građana u toku mandata ispuni uslove za starosnu penziju, on, za razliku od trenutno važećeg rešenja, nastavlja da vrši svoju funkciju do isteka mandata na koji je izabran. Imajući u vidu ustavni položaj Zaštitnika građana, propisanu nadležnost i ovlašćenja, to se Predlogom zakona iz razloga celishodnosti nastoji omogućiti Zaštitniku građana da ostvari svoju funkciju za mandatni period na koji je izabran, te da sticanje uslova za starosnu penziju neće biti pravna prepreka za ostvarivanje funkcije Zaštitnika građana. Pored toga, predložena zakonska odredba nije prepreka za ostvarivanje stečenog prava na starosnu penziju.

U članu 14. Predloga zakona predviđeni su i precizirani osnovi, način i postupak razrešenja Zaštitnika građana (ako nestručno ili nesavesno obavlja funkciju; ako bude izabran, postavljen ili imenovan na drugu javnu funkciju; ako započne da obavlja delatnost ili posao bez saglasnosti državnog organa nadležnog za odlučivanje o sukobu interesa pri vršenju javnih funkcija (trenutno Agencije za

sprečavanje korupcije), i ako bez opravdanog razloga ne stupi na dužnost u roku od 30 dana od polaganja zakletve). Predlog za razrešenje mora da sadrži obrazloženje, odnosno razloge zbog kojih se razrešenje predlaže. U odnosu na trenutno važeće osnove, razlika je, uz pomenuto izuzimanje osude zbog krivičnog dela koje Zaštitnika građana čini nedostojnim za obavljanje funkcije, i u tome što se mogućnost razrešenja predviđa u slučaju da, nakon polaganja zakletve, Zaštitnik građana ne preuzme dužnost u roku od 30 dana (prema članu 8. stav 2. trenutno važećeg zakona, ovaj slučaj se tumačio kao da Zaštitnik građana nije ni bio izabran, pri čemu je navedeni stav u kontradikciji sa stavom 1. istog člana kojim je propisano da se smatra da je Zaštitnik građana stupio na dužnost momentom polaganja zakletve). Novinu predstavlja i to što se Zaštitniku građana mora omogućiti da se, osim na sednici Narodne skupštine, kako je to propisano trenutno važećim zakonom, obrati i na sednici odbora na kojoj se razmatra predlog za njegovo razrešenje.

U članu 15. Predloga zakona propisani su osnovi, način i postupak donošenja odluke o suspenziji Zaštitnika građana i zamenika Zaštitnika građana. Kao novina u Predlogu zakona predloženo je propisivanje još jedne mere obezbeđenja prisustva okrivljenog i nesmetanog vođenja krivičnog postupka, pored mere pritvora, kao osnova za suspenziju Zaštitnika građana ili zamenika Zaštitnika građana. Predlaže se, dakle, da određivanje mere zabrane napuštanja stana iz člana 208. Krivičnog zakonika. Opređenje je da se kao osnova za fakultativnu suspenziju Zaštitnika građana ili zamenika Zaštitnika građana propišu dve krivično-procesne mere koje dovode do faktičke nemogućnosti Zaštitnika građana da obavlja svoju funkciju. Predlaže se da o suspenziji i ukidanju suspenzije Zaštitnika građana odlučuje Narodna skupština, a da o suspenziji i ukidanju suspenzije zamenika Zaštitnika građana odlučuje Zaštitnik građana.

U članu 16. Predloga zakona predviđeno je da je Narodna skupština, u svim slučajevima prestanka funkcije Zaštitnika građana osim isteka mandata i razrešenja, u obavezi da donese odluku kojom će utvrditi dan prestanka funkcije. Pravni i praktični značaj ove odluke, osim utvrđivanja trenutka nastupanja pravnih posledica prestanka funkcije, treba posmatrati i u kontekstu izbora novog Zaštitnika građana, s obzirom na to da se u odnosu na dan donošenja te odluke računa rok iz člana 6. Predloga za pokretanje postupka izbora novog Zaštitnika građana. Donošenje ovakve odluke u slučaju isteka mandata nije neophodno (iako je predviđeno važećim zakonom) s obzirom na to da se postupak izbora novog Zaštitnika građana pokreće nezavisno od te odluke, odnosno najkasnije 180 dana pre isteka mandata aktuelnog Zaštitnika građana, kako je to propisano trenutno važećim zakonom i predviđeno članom 6. Predloga zakona.

U članu 17. Predloga zakona predviđeno je da se na prestanak funkcije zamenika Zaštitnika građana shodno primenjuju osnovi za prestanak funkcije Zaštitnika građana, kao i da o prestanku funkcije zamenika Zaštitnika građana odlučuje Zaštitnik građana.

U članu 18. Predloga zakona predviđeno je da Zaštitnik građana kome je istakao mandat nastavlja da obavlja svoju funkciju sve dok novi Zaštitnik građana, po izboru od strane Narodne skupštine, ne položi zakletvu i, potom, ne stupi na dužnost, odnosno ne preuzme je od „odlazećeg” Zaštitnika građana. Na ovaj način se na adekvatan način obezbeđuje neophodan kontinuitet u obavljanju funkcije institucije Zaštitnika građana, dok novoizabrani Zaštitnik građana ne preuzme obavljanje svoje dužnosti.

Istim članom je predviđeno i da, u slučaju da Zaštitniku građana prestane funkcija iz ostalih razloga šredviđenih članom 13. Predloga zakona, vršenje funkcije Zaštitnika građana preuzima zamenik koga je Zaštitnik građana odredio da ga zamenjuje u smislu člana 8. stav 3. Predloga zakona.

III. Nadležnost (čl. 19-26)

U trećoj glavi Predloga zakona predviđeno je nadležnost i određena su ovlašćenja Zaštitnika građana.

U članu 19. Predloga zakona razrađena je Ustavom propisana nadležnost Zaštitnika građana (član 138. stav 1. Ustava). U članu 19. stav 1. Predloga zakona predviđeno je: „Zaštitnik građana je ovlašćen da kontroliše zakonitost i pravilnost rada organa uprave, radi utvrđivanja da li je njihovim aktima, radnjama ili nečinjenjem došlo do kršenja prava građana zajemčenih Ustavom, potvrđenim međunarodnim ugovorima, opšteprihvaćenim pravilima međunarodnog prava, zakonima, drugim propisima i opštim aktima Republike Srbije”. Članom 19. stav 2. precizirano je da Zaštitnik građana nije ovlašćen da kontroliše rad Narode skupštine, predsednika Republike, Vlade, Ustavnog suda, sudova i javnih tužilaštava, kako je to propisano članom 138. stav 2. Ustava. Posebnim stavom se predviđa mogućnost da Zaštitnik građana preduzima i procesne i druge radnje u postupcima pred državnim i drugim organima i organizacijama, kada je za to ovlašćen posebnim propisima. Tako je, npr. članom 185. Zakona o opštem upravnom postupku („Službeni glasnik RS”, br. 18/16 i 95/18 – dr. propis) propisano da, na preporuku Zaštitnika građana, organ koji vodi određeni upravni postupak može, radi usklađivanja sa zakonom, da poništi, ukine ili izmeni svoje pravnosnažno rešenje.

U članu 20. Predloga zakona predviđeno je ovlašćenje Zaštitnika građana, koje se odnosi na pravo predlaganja zakona iz svoje nadležnosti, u skladu sa odredbom člana 107. stav 2. Ustava - Zaštitnik građana kao ovlašćeni predlagač zakona. Pored toga, propisano je da je Zaštitnik građana ovlašćen da podnese inicijativu Narodnoj skupštini, Vladi i organu uprave za izmenu ili dopunu zakona, drugih propisa i opštih akata zbog postojanja nedostataka u propisima koji u primeni dovode po povrede prava građana. Takođe, Zaštitnik građana u postupku vršenja kontrolne funkcije može uočiti potrebu da se određeno pitanje normativno uredi kada smatra da je to od značaja za ostvarivanje i zaštitu prava građana.

Za razliku od postojećeg zakona, Predlogom zakona se Zaštitnik građana ovlašćuje da inicijative za izmenu ili dopunu zakona, drugih propisa i opštih akata, upućuje ne samo Narodnoj skupštini i Vladi, već i drugim subjektima, odnosno „organima uprave”, čime se omogućava normativna inicijativa Zaštitnika građana u pogledu brojnih propisa koje donose sami organi uprave. Takođe, u odnosu na postojeći zakon, Predlog zakona izričito propisuje rok u kojem su Narodna skupština, Vlada i organi upravi dužni da razmotre inicijativu koju je podneo Zaštitnik građana i da o tome dostave obaveštenje Zaštitniku građana najkasnije 60 dana od podnošenja inicijative, čime se nastoji unaprediti efektivnost u vršenju ovog ovlašćenja Zaštitnika građana.

U članu 21. Predloga Zakona propisano je ovlašćenje Zaštitnika građana da u postupku pripreme propisa daje mišljenje Narodnoj skupštini, Vladi i organu uprave na predloge zakona, drugih propisa i opštih akata. Pored propisanih ovlašćenja predlaganja zakona iz svoje nadležnosti, kao i ovlašćenja normativne inicijative u slučaju povrede prava građana zbog nedostataka u propisima, Predlog zakon predviđa i ovlašćenje preventivnog karaktera, koje se ogleda u obavezi pomenutih državnih organa i organa državne uprave, da omoguće Zaštitniku građana da se u postupku pripreme propisa posebno izjasni i iznese svoje mišljenje. Predlog zakona ovo ovlašćenje Zaštitnika građana vezuje za postojanje okolnosti, koju se državni organi i organi državne uprave dužni da utvrde u svakom konkretnom slučaju pripreme propisa, a koja je formulisana na sledeći način: „ako se njima uređuju pitanja od značaja za zaštitu prava građana”. Ostavljeno je na ocenu subjekta koji propis priprema da oceni da li se propisom „uređuje neko pitanje od značaja za zaštitu prava građana”. Ipak, i Zaštitnik građana, po sopstvenoj inicijativi, pošto sazna za pripremu propisa, može zatražiti od subjekta koji propis priprema, da

dostavi tekst propisa na mišljenje. Izostavljeno je izričito propisivanje roka za dostavljanje predloga propisa Zaštitniku građana na mišljenje, kao i roka za davanje traženog mišljenja, već se upućuje na primenu posebnih propisa koji uređuju konkretne postupke za izradu, odnosno donošenje propisa, koji se razlikuju u zavisnosti od vrste organa koji propis pripremaju, odnosno donose.

U članu 22. Predloga zakona predviđeno je ovlašćenje ustavnosudske inicijative kontrole propisa, odnosno ovlašćenje Zaštitnika građana da pokrene postupak pred Ustavim sudom za ocenu ustavnosti i zakonitosti zakona, drugih propisa i opštih akata.

U članu 23. Predloga zakona predviđeno je ovlašćenje Zaštitnika građana da pismeno preporuči razrešenje funkcionera, odnosno da inicira pokretanje disciplinskog postupka protiv zaposlenog u organu uprave. Predlogom zakona predviđeno je da je Zaštitnik građana ovlašćen da pismeno preporuči razrešenje funkcionera, odnosno inicira pokretanje disciplinskog postupka protiv zaposlenog u organu uprave koji je povredio prava građana ili načinio propust kojim je građaninu prouzročena materijalna ili druga šteta ako povredu ili propust odbija ili propušta da otkloni po preporuci Zaštitnika građana ili ako ne izvrši drugu zakonom predviđenu obavezu u postupku koji vodi Zaštitnik građana. Predlogom zakona izričito je predviđeno da Zaštitnik građana pismenim putem preporučuje razrešenje funkcionera odnosno inicira pokretanje disciplinskog postupka protiv zaposlenog. U odnosu na postojeći zakon, izostavljena je reč „javno” koja se odnosi na način na koji će Zaštitnik građana „preporučiti razrešenje... odnosno inicirati pokretanje disciplinskog postupka...”. Predložena promena ne podrazumeva da javnost neće biti upoznata sa okolnošću da je Zaštitnik građana preporučio razrešenje funkcionera ili pak inicirao disciplinski postupak protiv zaposlenog. Naprotiv, intencija je da naglasi da preporuka za razrešenje ili inicijativa za pokretanje disciplinskog postupka mora biti sačinjena u pismenom obliku, dok se u pogledu ostvarenja javnosti primenjuju, pored ostalog, odredbe člana 37. st. 1. i 7. Predloga zakona. Takođe, odredba da se preporuka za razrešenje ili inicijativa za pokretanje disciplinskog postupka daju pismenim putem daje veću formalnu obaveznost postupanja Zaštitnika građana u ovim slučajevima, te se navedenom odredbom sprečavaju eventualne negativne posledice nedoslednosti u sprovođenju ovih aktivnosti Zaštitnika građana kada bi se iste samo usmenim putem vršile, što neadekvatno omogućuje trenutno važeća zakonska norma.

Predlaže se i odredba prema kojoj je Zaštitnik građana, kao i prema trenutno važećem zakonu, ovlašćen da nadležnom organu podnese zahtev, odnosno prijavu za pokretanje krivičnog, prekršajnog ili drugog odgovarajućeg postupka, ako nađe da u radnjama funkcionera ili zaposlenog u organu uprave ima elementa krivičnog ili drugog kažnjivog dela.

U članu 24. Predloga zakona predviđena je obaveza saradnje organa uprave sa Zaštitnikom građana. U ovoj odredbi je propisana obaveza organa uprave da omoguće Zaštitniku građana pristup prostorijama i svim podacima koji su u posedu organa uprave, a koji su od značaja za postupak koji vodi Zaštitnik građana, odnosno koji su od značaja za ostvarenje preventivnog delovanja Zaštitnika građana, bez obzira na stepen tajnosti podataka, osim kada je to u suprotnosti sa zakonom. Pored toga, Predlogom zakona je izričito propisano ovlašćenje obavljanja razgovora sa svakim zaposlenim u organu uprave kada je to od značaja za postupak koji vodi. I pored toga što je posebnim zakonom koji uređuje tajnost podataka, propisana dužnost čuvanja tajnih podataka, a odavanje tajnih podataka posebno inkriminisano krivičnim zakonodavstvom, Predlogom zakona se posebno normativno naglašava da su Zaštitnik građana i zamenik Zaštitnika građana dužni da i nakon prestanka funkcije čuvaju kao tajnu, podatke do kojih dođu u vršenju svoje funkcije, kao i da se ova obaveza odnosi i na zaposlene u stručnoj službi Zaštitnika građana.

U članu 25. Predloga zakona sadržana su i razrađena ovlašćenja Zaštitnika građana u vršenju kontrole organa uprave. Zaštitnik građana ovlašćen je da bez prethodne najave i ometanja pregleda mesta u kojima se nalaze lica lišena slobode, lica kojima je ograničena sloboda kretanja i mesta gde su smeštene ili borave grupe čija prava štiti, a posebno mesta pod kontrolom policije i Vojske Srbije, pritvorske jedinice, zavode za izvršenje krivičnih sankcija, psihijatrijske ustanove, prihvatilišta za strance i centre za azil. Pored toga, a za razliku od postojećeg zakona, Predlogom su posebno normirana mesta u kojima se ne nalaze lica lišena slobode ili kojima je sloboda kretanja ograničena. Naime, Predlogom zakona se posebno predviđa i ovlašćenje Zaštitnika građana da bez prethodne najave i ometanja pregleda ustanove socijalne zaštite koje pružaju uslugu domskog smeštaja deci i mladima, kao i odraslim i starijim licima. Sa licima koja zatekne na svim gore-pomenutim mestima, Zaštitnik građana je ovlašćen da obavi razgovor nasamo, da pregleda instalacije i drugu opremu i da pristupi svakom dokumentu i podatku u skladu sa zakonom koji uređuje tajnost podataka. Predlogom zakona se posebno i izričito predviđa dužnost svakog lica da omogući vršenje pomenutih kontrolnih ovlašćenja Zaštitnika građana, dok su nadležni organi dužni da pruže pomoć Zaštitniku građana u slučaju da u vršenju navedenih ovlašćenja naiđe na bilo kakve prepreke ili poteškoće.

U članu 26. Predloga zakona predviđena je dužnost predsednika Republike, predsednika Vlade, predsednika Narodne skupštine, predsednika Ustavnog suda i funkcionera u organima uprave da prime Zaštitnika građana na njegov zahtev u roku od 15 dana. Međutim, bitnu novinu predstavlja obaveza pomenutih funkcionera da u slučajevima koji podrazumevaju i nalažu hitnu reakciju, Zaštitnika građana prime u roku od tri dana.

IV. Postupak (čl. 27-38)

U četvrtoj glavi uređena su pravila postupka pred Zaštitnikom građana u vršenju kontrole zakonitosti i pravilnosti rada organa uprave. U odnosu na postojeći zakon, Predlogom zakona se predlaže odgovarajuća pravno-terminološka standardizacija pravila postupka koji sprovodi Zaštitnik građana. Iako se u Predlogu zakona uvode i upotrebljavaju određeni procesni termini prisutni u terminologiji opšteg upravnog postupka („skraćeni postupak”, „ispitni postupak”), ili se propisuju određeni rokovi za postupanje i okončanje postupka i dr, predloženim odredbama se ne ugrožava specifično ombudsmansko obeležje Zaštitnika građana kao državnog organa koji vrši tzv. vanpravnu kontrolu uprave, te postupak pred Zaštitnikom građana i dalje ostaje specifičan zakonom propisan postupak vanpravnog karaktera. Predložena procesna terminologija i arhitektonika postupka ne predstavlja uspostavljanje posebnog upravnog postupka. Predložena procesna pravila ne mogu i ne treba da dovedu do shodne primene pravila opšteg upravnog postupka. Pomenute procesno i terminološke intervencije isključivo imaju za svrhu da obezbede veću procesnu predvidivost u postupanju Zaštitnika građana, što će koristiti ne samo Zaštitniku građana, već će građanima pružiti veći stepen predvidivosti načina na koji će Zaštitnik građana postupiti po njihovoj pritužbi, što bi trebalo da utiče na povećanje poverenja građana u rad ove institucije. Na ovaj način će se pozitivno uticati i na rad zaposlenih u stručnoj službi Zaštitnika građana i njihov odgovoran pristup svakoj podnetoj pritužbi, pri čemu izneto nikako ne treba shvatiti kao primedbu u pogledu dosadašnjeg rada zaposlenih u stručnoj službi.

U članu 27. Predloga zakona predviđeno je da Zaštitnik građana pokreće postupak po pritužbi ili po sopstvenoj inicijativi. Pored prava na pokretanje i vođenje postupka, Zaštitnik građana ima pravo da pružanjem dobrih usluga, posredovanjem i davanjem saveta i mišljenja o pitanjima iz svog nadležnosti deluje preventivno, u cilju unapređenja rada organa uprave i unapređenja ljudskih i manjinskih sloboda i prava. Predlogom zakona se naglašava i specifična uloga medijatora koju Zaštitnik građana

ima u postupku vršenja kontrole. Na ovaj način Zaštitnik građana aktivnim posredničkim delovanjem između organa uprave i građana nastoji da najefikasnije i najdelotvornije otkloni povredu ili ugrožavanje prava građana i otkloni ili spreči nastupanje materijalne ili druge štete.

U članu 28. Predloga zakona navode se lica koja su ovlašćena za podnošenje pritužbe Zaštitniku građana. Pritužbu, prvenstveno, može podneti svako fizičko i pravno lice, domaće i strano.

Novinu predstavlja i to što se u zakon unosi odredba prema kojoj pritužbu u ime fizičkog lica može podneti i udruženje koje se bavi zaštitom ljudskih prava, koje za to dobije pismenu saglasnost fizičkog lica, što je u skladu sa načelom iz tačke 15. Venecijanskih principa.

Za dete pritužbu podnosi roditelj ili staratelj, kao i udruženje koje se bavi zaštitom prava deteta (što je novina u odnosu na postojeće zakonsko rešenje) uz saglasnost roditelja ili staratelja ili deteta starijeg od deset godina. Pored toga, dete koje je navršilo deset godina života može samostalno podneti pritužbu, što je rešenje koje se naslanja na odredbu člana 65. stav 4. Porodičnog zakona („Službeni glasnik RS”, br. 18/05, 72/11 – dr. zakon i 6/15), prema kojem dete koje je navršilo desetu godinu života može slobodno i neposredno izraziti svoje mišljenje u svakom sudskom i upravnom postupku u kome se odlučuje o njegovim pravima. Za pravno lice pritužbu podnosi lice ovlašćeno za zastupanje pravnog lica.

Predlogom zakona predviđeno je da se pritužba podnosi ako podnosilac pritužbe smatra da je aktom, radnjom ili nečinjenjem organa uprave povređeno ljudsko ili manjinsko pravo ili sloboda. Takođe, zakonom je izričito propisano da niko ne može biti sprečen u podnošenju pritužbe Zaštitniku građana ili zbog nje stavljen u nepovoljniji položaj. Zakon uslovljava ostvarivanje prava na pokretanje postupka pritužbom prethodnim pokušajem zaštite prava lica u odgovarajućem pravnom postupku pred nadležnim organom uprave, ako je takav postupak predviđen, te će u slučaju da nisu iscrpljena sva pravna sredstva pred nadležnim organima uprave uputiti podnosioca pritužbe na pokretanje odgovarajućeg pravnog postupka.

U odnosu na trenutno važeći zakon, Predlog zakona sadrži bitnu novinu u pogledu obaveze podnosioca pritužbe da, pre obraćanja Zaštitniku građana, pokuša da zaštiti svoja prava u odgovarajućem pravnom postupku. Naime, prema važećem zakonu, Zaštitnik građana, po pravilu, ne postupa po pritužbi dok ne budu iscrpljena sva pravna sredstva, što bi podrazumevalo i odgovarajuće sudske postupke, koji mogu da traju jako dugo i na koje, prema Ustavu, Zaštitnik građana ne može da utiče. Stoga se Predlogom zakona predlaže da se obaveza iscrpljivanja odgovarajućih pravnih postupaka odnosi samo na postupke pred organima, organizacijama i dr. koje Zaštitnik građana može da kontroliše.

Ipak, zakonom je predviđen i izuzetak od pravila iscrpljenja svih pravnih sredstava pred organima uprave, koji se odnosi na okolnost da bi podnosiocu pritužbe bila naneta nenadoknadviva šteta ili ako se pritužba odnosi na povredu principa dobre uprave, posebno nekorektan odnos organa uprave prema podnosiocu pritužbe, neblagovremen rad ili druga kršenja pravila etičkog ponašanja zaposlenih u organima uprave. Pored toga, pravilo je da Zaštitnik građana neće postupati po anonimnim pritužbama. Međutim, ako nakon uvida u sadržaj anonimne pritužbe nađe da ima osnova za vođenje postupka, Zaštitnik građana može da postupak pokrene po sopstvenoj inicijativi.

U članu 29. Predloga zakona predviđeno je da se pritužba podnosi u pismenoj formi ili usmeno na zapisnik. Na podnošenje pritužbe ne plaća se nikakva taksa i druga naknada. U cilju unapređenja ljudskih i manjinskih prava, Predlogom zakona je predviđen duži rok u odnosu na postojeći zakon za podnošenje pritužbe,

najkasnije u roku od tri godine od izvršene povrede prava građana, odnosno od poslednjeg postupanja, odnosno nepostupanja organa uprave u vezi sa učinjenom povredom prava građana.

U članu 30. Predloga zakona predviđena je sadržina pritužbe. Postoji dužnost stručnih lica u službi Zaštitnika građana, da na zahtev podnosioca pritužbe pruže stručnu pomoć u sastavljanju pritužbe, bez naknade, dok je propisana zakonska dužnost pružanja pomoći detetu u sastavljanju pritužbe, iako dete stručnu pomoć nije zahtevalo, što je novina u odnosu na postojeći zakon. U pogledu lica lišenih sloboda, zadržava se postojeće zakonsko rešenje prema kojem ova lica imaju pravo da pritužbu podnesu u zapečaćenoj koverti, dok su ustanove u kojima se nalaze lica lišena slobode dužne da na vidan i javan način obezbede odgovarajuće kovertu, o čemu se staraju uprave ovih ustanova i ministarstvo nadležno za poslove pravde.

U članu 31. Predloga zakona predviđeno je da je Zaštitnik građana dužan da po pritužbi postupi roku od 15 dana od prijema pritužbe. Postupajući po pritužbi, Zaštitnik građana može pritužbu odbaciti, odnosno zahtevati dopunu pritužbe da bi se po njoj moglo postupati, odlučiti u skraćenom postupku ili pokrenuti ispitni postupak. Predlogom zakona je predviđena procesna mogućnost produženja ispitnog postupka ako to nalaže složenost činjeničnog stanja, brojnost podataka ili ponašanje učesnika u postupku. O produženju ispitnog postupka Zaštitnik građana obaveštava podnosioca pritužbe.

U članu 32. Predloga zakona predviđeni su osnovi za odbacivanje pritužbe, te je predviđeno da Zaštitnik građana zaključkom odbacuje pritužbu u sledećim slučajevima: ako predmet pritužbe nije u nadležnosti Zaštitnika građana; ako je pritužba podneta posle isteka roka iz člana 29. stav 2. Zakona; ako je pritužba podneta pre upotrebe svih raspoloživih pravnih sredstava pred organima uprave, a nisu ispunjeni uslovi iz člana 28. stav 9. zakona; ako je pritužba anonimna; ako je pritužba uvredljiva; ako je o osnovanosti pritužbe već odlučivano; ako pritužba ne sadrži podatke koji su potrebni za postupanje, a podnosilac ne otkloni nedostatke u naknadnom roku od pet radnih dana određenom za dopunu pritužbe, niti se obrati stručnoj službi Zaštitnika građana radi pomoći u otklanjanju nedostataka. Pritužba deteta ne može biti odbačena zbog neurednosti ili zbog toga što je podneta pre upotrebe svih raspoloživih pravnih sredstava pred organima uprave, što predstavlja novinu u odnosu na važeći zakon. Zaključak o odbacivanju pritužbe mora biti obrazložen i dostavlja se podnosiocu pritužbe. Novinu predstavlja i rešenje iz člana 32. stav 4. Predloga zakona, prema kojem se, ako Zaštitnik građana nije nadležan da postupa po pritužbi, u zaključak unosi pouka o tome kome treba uputiti pritužbu, ili drugo pravno sredstvo, osim ako Zaštitnik građana dostavlja pritužbu pokrajinskom zaštitniku građana – ombudsmanu ili lokalnom ombudsmanu.

U članu 33. Predloga zakona predviđeno je da Zaštitnik građana može postupiti u skraćenom postupku ili pokrenuti ispitni postupak iako je pritužba podneta posle isteka roka za njeno podnošenje, ako smatra da je podnosilac pritužbe propustio rok iz opravdanih razloga ili da je slučaj toliko značaja da postupak treba voditi.

S obzirom na specifično ombudsmansko obeležje Zaštitnika građana koji vrši tzv. vanpravnu kontrolu uprave, opredeljenje u Predlogu zakona je da se upotrebi termin „izveštaj o slučaju” kao termin koji se odomaćio u višegodišnjoj praksi Zaštitnika građana i koji na pravi način odražava suštinsku prirodu i funkciju Zaštitnika građana u kontroli uprave. U pomenutom članu Predloga zakona propisano je da će Zaštitnik građana postupiti u skraćenom postupku, bez dostavljanja pritužbe na izjašnjenje organu uprave, ako činjenično stanje može da se utvrdi iz same pritužbe. U tom slučaju Zaštitnik građana izrađuje izveštaj o slučaju. U

slučaju da Zaštitnik građana ne odbaci pritužbu ili ne postupi u skraćenom postupku, donosi se zaključak kojim se pokreće ispitni postupak.

U članu 34. Predloga zakona predviđeno je da Zaštitnik građana dostavlja podnosiocu pritužbe i organu uprave, zaključak o pokretanju ispitnog postupka, sa zahtevom organu uprave da se izjasni o pritužbi i dostavi potrebna obaveštenja i dokumente u roku koji Zaštitnik građana odredi a koji ne može biti duži od 15 dana. Ipak, zakon predviđa izuzetak od ovog pravila, da u izuzetno složenim situacijama, na obrazloženi predlog organa uprave, Zaštitnik građana može produžiti ovaj rok najduže do 60 dana. Pored toga, Zaštitnik građana može u naročito opravdanim slučajevima organu uprave da ne otkrije identitet podnosioca pritužbe.

Za razliku od prethodno navedenih rešenja koja odgovaraju rešenjima iz postojećeg zakona, član 34. Predloga predviđa i obavezu organa uprave da, ako se u zakonom propisanom roku ne izjasni po zahtevu Zaštitnika građana o pritužbi, Zaštitnika građana bez odlaganja obavesti o razlozima za nepostupanje. Takođe, novina je i to što će o nepostupanju po zahtevu Zaštitnik građana obavestiti organ koji je neposredno nadređen organu uprave na koji se pritužba odnosi, Vladu, Narodnu skupštinu i javnost. Na izneti način se organima uprave ukazuje na to da ignorisanje zahteva Zaštitnika građana, iako neće i ne može biti pravno sankcionisano, ipak može imati određene posledice koje bi se mogle ogledati u eventualnoj političkoj odgovornosti, ili u osudi javnosti.

U članu 35. Predloga zakona predviđeni su slučajevi u kojima Zaštitnik građana može zaključkom obustaviti ispitni postupak u zavisnosti od određenog ponašanja podnosioca pritužbe, i to: ako podnosilac pritužbe pismenim putem odustane od pritužbe; ako neopravdano ne učestvuje u ispitnom postupku; ako iz njegovih postupaka nedvosmisleno proizlazi da ne pokazuje interesovanje za dalji tok postupka. Zaključak o obustavljanju ispitnog postupka mora biti obrazložen i dostavljen podnosiocu pritužbe i organu uprave.

U članu 36. Predloga zakona predviđen je slučaj u kojem Zaštitnik građana može zaključkom obustaviti postupak u zavisnosti od određenog ponašanja organa uprave na koji se pritužba odnosi, i to ako organ uprave sam otkloni nedostatak na koji se pritužba odnosi, o čemu Zaštitnik građana treba da obavesti podnosioca pritužbe i organ uprave.

U članu 37. Predloga zakona predviđeno je da će po okončanju ispitnog postupka Zaštitnik građana sačiniti pismeni izveštaj o slučaju koji će dostaviti nadležnom organu i podnosiocu pritužbe. Takođe, Zaštitnik građana će izveštaj o slučaju objaviti na svojoj veb prezentaciji, na uvid javnosti.

Ovlašćeni predlagač se opredelio da u Predlogu zakona upotrebljava naziv koji se ustalio u dugogodišnjoj praksi Zaštitnika građana, te se akt kojim se okončava postupak kontrole Zaštitnika građana po pritužbi označava kao „izveštaj o slučaju”. U Predlogu zakona propisana je sadržina izveštaja o slučaju, te se navodi da se, ako se utvrde nepravilnosti i nezakonitosti u radu organa uprave, unosi preporuka o načinu na koji bi nepravilnosti i nezakonitosti u radu trebalo otkloniti odnosno načinu unapređenje rada organa. Organ uprave je dužan da u roku koji bude određen u izveštaju o slučaju a koji ne može biti kraći od 15 ni duži od 90 dana obavesti Zaštitnika građana o tome kako je postupio po preporuci. Dalje, izveštaj o slučaju može da sadrži i preporuku koja se odnosi na normativno preuređenje određene oblasti ili propisanih rešenja, i u takvim situacijama Zaštitnik građana u izveštaju o slučaju određuje rokove u kojima je organ uprave dužan da Zaštitnika građana obavesti o merama preduzetim na ispunjavanju ovakvih preporuka. Takođe, izveštaj o slučaju može da sadrži, u smislu člana 23. Predloga zakona, preporuku za razrešenje funkcionera, odnosno inicijativu za pokretanje disciplinskog postupka protiv zaposlenog u organu uprave, u kom slučaju ona predstavlja sastavni deo

izveštaja o slučaju. U slučaju da organ uprave u zadatom roku ne obavesti Zaštitnika građana o postupanju po preporuci, ili ako ne postupi po preporuci, ili samo delimično ispuni preporuku, kao i ako ne ispuni preporuku da se razreši funkcioner koji je odgovoran za povredu prava ili ako ne postupi po inicijativi da pokrene disciplinski postupak protiv zaposlenog u organu uprave koji je odgovoran za povredu prava, Zaštitnik građana o tome obaveštava neposredno nadređeni organ, Narodnu skupštinu, Vladu i javnost.

U članu 38. Predloga zakona predviđeno je da Zaštitnik građana može pokrenuti postupak i po sopstvenoj inicijativi, kada na osnovu sopstvenog saznanja ili saznanja dobijenih iz drugih izvora, uključujući izuzetno tu i anonimne pritužbe, oceni da je moguće da je aktom, radnjom ili nečinjenjem organa uprave došlo do povrede ljudskih i manjinskih prava ili sloboda. U tom slučaju, Zaštitnik građana shodno primenjuje odredbe kojima je uređen ispitni postupak.

V. Izveštaj Narodnoj skupštini i saradnja Zaštitnika građana sa drugim organima i organizacijama (čl. 39-42)

Peta glava sadrži odredbe koje se odnose na obavezu Zaštitnika građana da Narodnoj skupštini podnosi redovne godišnje izveštaje, kao i na saradnju Zaštitnika građana sa pokrajinskim zaštitnikom građana – ombudsmanom i lokalnim ombudsmanima, odnosno sa nadležnim službama najviših državnih organa i domaćim i stranim organizacijama koja se bave ljudskim pravima.

U članu 39. Predloga zakona predviđena je obavezna sadržina redovnog godišnjeg izveštaja Zaštitnika građana o njegovom radu i stanju ljudskih prava u Republici Srbiji. Redovan godišnji izveštaj Zaštitnika građana sadrži: podatke o aktivnostima u prethodnoj godini, podatke o uočenim nedostacima u radu organa uprave, preporuke za pobošljanje prakse i normativnog uređenja pojedinačne oblasti, predloge za unapređenje položaja građana u odnosu na organe uprave i podatke o sprovođenju preporuka i predloga iz prethodnih izveštaja. Zaštitnik građana podnosi Narodnoj skupštini redovan godišnji izveštaj najkasnije do 15. marta naredne godine za prethodnu godinu i objavljuje ga u „Službenom glasniku Republike Srbije” i na svojoj veb prezentaciji, o čemu obaveštava sredstva javnog informisanja. Zaštitnik građana je ovlašćen da u toku godine podnosi Narodnoj skupštini i posebne izveštaje ako za to postoji potreba.

U čl. 40. i 41. Predloga zakona izvršeno je, pre svega, terminološko usklađivanje sa Pokrajinskom skupštinskom odlukom o Pokrajinskom zaštitniku građana – ombudsmanu („Službeni list APV”, br. 37/14, 40/14 – ispravka i 54/14), kojom je ustanovljen Pokrajinski zaštitnik građana – ombudsman, kao i sa Zakonom o izmenama i dopunama Zakona o lokalnoj samoupravi („Službeni glasnik RS”, broj 47/18), kojim je u jedinice lokalne samouprave, umesto lokalnog zaštitnika građana, uveden institut lokalnog ombudsmana.

Sledstveno navedenom, članom 40. je predviđeno da se odnosi Zaštitnika građana i pokrajinskog zaštitnika građana – ombudsmana i lokalnih ombudsmana zasnivaju na međusobnoj saradnji, u okviru nadležnosti Zaštitnika građana.

Pored toga, propisano je da Zaštitnik građana sarađuje i sa nadležnim službama predsednika Republike, Narodne skupštine i Vlade, u cilju razmene informacija o uočenim problemima i pojavama u radu i postupanju organa uprave sa stanovišta zaštite i unapređenja ljudskih i manjinskih prava i sloboda.

U članu 41. Predloga zakona predviđeno je postupanje Zaštitnika građana u postupku po pritužbi koja se odnosi na povredu ljudskog i manjinskog prava, učinjenog aktima, radnjama ili nečinjenjem organa uprave, a nije povređen Ustav, međunarodni ugovor o ljudskim ili manjinskim pravima ili republički propis, već je povrećen propis autonomne pokrajine ili jedinice lokalne samouprave. U tom slučaju

će Zaštitnik građana bez odlaganja dostaviti pritužbu pokrajinskom zaštitniku građana, odnosno lokalnom ombudsmanu, o čemu treba da obavesti podnosioca pritužbe. S druge strane, ako pokrajinski zaštitnik građana ili lokalni ombudsman primi pritužbu zbog povrede Ustava, međunarodnog ugovora ili nekog propisa republičkog ranga, u tom slučaju će biti dužan da pritužbu bez odlaganja dostavi Zaštitniku građana i o tome pismeno obavesti podnosioca pritužbe. U slučaju da podnosilac u pritužbi ukazuje na istovremenu povredu nekog republičkog propisa i pokrajinskog ili lokalnog propisa, Zaštitnik građana, pokrajinski zaštitnik građana, odnosno lokalni ombudsman, u zavisnosti ko je prvi zaprimio pritužbu, postupiće po pritužbi i delu svoje nadležnosti, dok će kopiju pritužbe proslediti Zaštitniku građana odnosno pokrajinskom zaštitniku građana, u delu nadležnosti drugog, o čemu će pismeno obavestiti podnosioca pritužbe.

Članom 42. se u zakon uvodi dugogodišnja praksa Zaštitnika građana u pogledu ostvarivanja saradnje sa organizacijama civilnog društva i međunarodnim organizacijama i mehanizmima za zaštitu i unapređenje ljudskih i manjinskih prava.

VI. Pravo na platu (član 43)

U šestoj glavi, u članu 43. Predloga zakona predviđeno je pravilo da Zaštitnik građana ima pravo na platu u visini plate predsednika Ustavnog suda, a zamenici Zaštitnika građana u visini plate sudije Ustavnog suda. Ovakvo rešenje je sadržano i u trenutno važećem zakonu.

VII. Sredstva za rad (član 44)

U sedmoj glavi, u članu 44. Predloga zakona predviđeno je da se sredstva za rad Zaštitnika građana koja su potrebna za obavljanje poslova iz nadležnosti Zaštitnika građana obezbeđuju u budžetu Republike Srbije. Predlog zakona propisuje da Zaštitnik građana sačinjava predlog sredstava za narednu godinu i dostavlja ga, u skladu sa Zakonom o budžetskom sistemu, Ministarstvu finansija kao organu državne uprave nadležnom za pripremu budžeta Republike Srbije. Zakon izričito propisuje da predlog finansijskog plana treba da sadrži predlog rasporeda i korišćenja sredstava za vršenje nadležnosti Zaštitnika građana, uključujući i sredstva za finansiranje nadležnosti iz člana 2. Predloga, da sredstva za rad Zaštitnika građana treba da budu dovoljna da omoguće delotvorno i efikasno ostvarivanje funkcije, kao i da budu u skladu sa makroekonomskom politikom Republike Srbije. Pored toga, Predlog zakona izričito propisuje da se sredstva za rad Zaštitnika građana ne mogu smanjiti, izuzev ako se smanjenje ne primenjuje i na druge budžetske korisnike. Uvođenjem pravila srazmernog smanjenja sredstava budžetskim korisnicima obezbeđuje se unapređen stepen finansijske nezavisnosti Zaštitnika građana u odnosu na postojeći zakon. Prilikom izrade ove zakonske odredbe imala se u vidu i preporuka sadržana u tački 21. Venecijanskih principa, u kojoj se navodi: „Instituciji ombudsmana se obezbeđuju dovoljna i nezavisna budžetska sredstva. Zakonom se predviđa da budžetska raspodela sredstva instituciji ombudsmana moraju biti primerena potrebi da se obezbedi potpuno, nezavisno i efikasno izvršavanje njenih odgovornosti i nadležnosti. Ombudsman se konsultuje i od njega/nje se traži da predstavi nacrt budžeta za narednu finansijsku godinu. Usvojeni budžet za instituciju se ne smanjuje tokom finansijske godine, osim ukoliko se smanjenje ne primenjuje generalno na sve državne institucije”.

VIII. Stručna služba (čl. 45. i 46)

U osmoj glavi u članu 45. Predloga zakona predviđeno je da se obrazuje stručna služba Zaštitnika građana u čiji delokrug spada obavljanje stručnih i administrativnih poslova. Zaštitnik građana donosi akt o organizaciji i sistematizaciji poslova stručne službe, u okviru sredstava koja su mu za obavljanje funkcije opredeljena u okviru budžeta Republike Srbije. Za razliku od dosadašnjeg zakonskog

rešenja, Predlogom zakona nije propisana obavezna saglasnost Narodne skupštine na pomenuti akt, kako se, u skladu sa međunarodnim standardima, ne bi umanjivala funkcionalna i organizaciona samostalnost i nezavisnost ove institucije, već se predviđa obaveza Zaštitnika građana da o donetom aktu o organizaciji i sistematizaciji poslova stručne službe obavesti Narodnu skupštinu, kao organu kojem je odgovoran za svoj rad. Ovu obavezu Zaštitnik građana je dužan da izvrši u roku od 15 dana od dana donošenja navedenog akta.

Zaštitnik građana donosi odluku o prijemu zaposlenih u radni odnos. Na prava i obaveze zaposlenih u stručnoj službi primenjuju se propisi koji uređuju prava i dužnosti državnih službenika i nameštenika. U odnosu na postojeći zakon, Predlog zakona ne predviđa obavezu da stručnom službom Zaštitnika građana rukovodi sekretar. Opređenije je Predloga zakona da se sva kadrovska pitanja u stručnoj službi, pa i pitanje rukovođenja stručnom službom Zaštitnika građana, kao i propisivanje radnih mesta na položaju, ostavi autonomnom-pravnom uređivanju opštim aktom koji donosi Zaštitnik građana. Ovakvo rešenje ne predstavlja prepreku da Zaštitnik građana svojim aktom kojim uređuje organizaciju stručne službe predvidi da će tom službom rukovoditi sekretar (kako je to, na primer, uredio Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti).

U članu 46. Predloga zakona predviđeno je da Zaštitnik građana i zamenici Zaštitnika građana imaju službenu legitimaciju koja im služi za identifikaciju prilikom obavljanja poslova iz nadležnosti Zaštitnika građana i koja se po prestanku funkcije vraća i poništava. Predlaže se da izgled, oblik, sadržinu, način izdavanja i vođenja evidencije o izdatim službenim evidencijama propisuje Zaštitnik građana.

IX. Prelazne i završne odredbe (čl. 47-50)

U devetoj glavi Predloga zakona uređena su sledeća pitanja: koji zakon će se primeni na postupke započete pre početka primene ovog zakona a koji nisu započeti; koje dejstvo imaju nove odredbe o dužini mandata Zaštitnika građana i zamenika Zaštitnika građana na mandat Zaštitnika građana i zamenika koji su izabrani po pravilima postojećeg zakona; da li Zaštitnik građana i zamenik Zaštitnika građana imaju pravo da budu izabrani odnosno postavljeni na funkciju Zaštitnika građana, odnosno zamenika Zaštitnika građana prema pravilima novog zakona; u kom roku po stupanju na snagu novog zakona je Zaštitnik građana dužan da podnese opšti akt o organizaciji i radu stručne službe na saglasnost odboru Narodne skupštine nadležnom za administrativne poslove; kada prestaje da važi postojeći Zakon o Zaštitniku građana, a kad stupa na snagu nov zakon čije se donošenje predlaže.

U članu 47. Predloga zakona predviđeno je da će se postupci kontrole koje sprovodi Zaštitnik građana, koji su započeti do početka primene novog zakona a nisu okončani, okončati prema odredbama trenutno važećeg zakona.

U članu 48. Predloga zakona predviđeno je da Zaštitnik građana i zamenici Zaštitnika građana koji su izabrani prema odredbama trenutno važećeg zakona nastavljaju sa radom do isteka petogodišnjeg mandata na koje su izabrani.

U članu 49. Predloga zakona predviđeno je da stupanjem na snagu ovog zakona, prestaje da važi Zakona o Zaštitniku građana („Službeni glasnik RS”, br. 79/05 i 54/07).

U članu 50. Predloga zakona predviđeno je da nov zakon stupa na snagu osmog dana od dana objavljivanja u „Službenom glasniku Republike Srbije”.

IV. FINANSIJSKA SREDSTVA POTREBNA ZA SPROVOĐENJE ZAKONA

Za primenu ovog zakona nije potrebno obezbediti sredstva u budžetu Republike Srbije za 2021. godine.

U 2022. i 2023. godini sredstva za sprovođenje ovog zakona obezbediće se u budžetu Republike Srbije, na razdelu 20 – Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave, u okviru limita koji na godišnjem nivou državnim organima određuje Ministarstvo finansija i u skladu sa bilansnim mogućnostima Republike Srbije.

U 2022. i 2023. godini sredstva za sprovođenje ovog zakona obezbediće se u budžetu Republike Srbije, na razdelu 10 – Zaštitnik građana, u okviru limita koji na godišnjem nivou državnim organima određuje Ministarstvo finansija i u skladu sa bilansnim mogućnostima Republike Srbije.

ANALIZA EFEKATA ZAKONA O ZAŠTITNIKU GRAĐANA

Ključna pitanja za analizu postojećeg stanja i pravilno definisanje promene koja se predlaže

1) Koji pokazatelji se prate u oblasti, koji su razlozi zbog kojih se ovi pokazatelji prate i koje su njihove vrednosti?

Pokazatelji u oblasti institucije Zaštitnika građana koji se prate i razlozi zbog kojih se ovi pokazatelji prate su sledeći:

- stepen organizacione, funkcionalne i finansijske nezavisnosti Zaštitnika građana
- efikanost i efektivnost u vršenju kontrolnih ovlašćenja Zaštitnika
Vrednosti kojima se teži donošenjem zakona su:
- zakonitost i pravilnost rada organa uprave
- efikasnost i efektivnost zaštite sloboda i sloboda fizičkih i pravnih lica u postupku pred Zaštitnikom građana

S tim u vezi, u daljem tekstu se navode određeni pokazatelji koji se prate u ovoj oblasti, pre svega sa u periodu od 2007-2020. godine, pre svega sa aspekta analize efikasnosti i efektivnost zaštite sloboda i sloboda fizičkih i pravnih lica u postupku pred Zaštitnikom građana u proteklom periodu, s obzirom da su poslednje izmene Zakona o zaštitniku građana bile u 2007 godini.

U 2007. godini ukupan broj obraćanja građana Zaštitniku građana bio je svega 2.926 od kog broja je podneto 406 pritužbi.

U 2008. godini broj obraćanja iznosio je 4.817, a broj pritužbi 1030,

U narednim godinama ovi numerički podaci bili su sledeći:

- 2009. godine, broj obraćanja 9.107, a broj pritužbi 1.764;
- u 2010. godini broj obraćanja bio je 11.199, a broj pritužbi iznosio je 2.656;
- u 2011. godini broj obraćanja bio je 15.823 građana, a broj pritužbi 3.636; u
- 2012. godini ukupan broj obraćanja bio je 19.752, a broj pritužbi 4.457;
- u 2013. godini broj obraćanja bio je 23.525, a broj podnetih pritužbi iznosio je 5.021;
- u 2014. godini broj obraćanja bio je 22.296, a broj pritužbi 4.866;
- u 2015. godini broj obraćanja iznosio je 19.315, a broj pritužbi bio je 6.231; u
- 2016. godini ukupan broj obraćanja građana bio je 21.128, a broj podnetih pritužbi iznosio je 6.272;
- u 2017. godini ukupan broj obraćanja građana bio je 12.181, a broj podnetih pritužbi 4.129;
- u 2018. godini ukupan broj obraćanja iznosio je 9.120, a broj pritužbi 3.338; u
- 2019. godini broj obraćanja bio je 10.862, a broj podnetih pritužbi iznosio je 3.276;
- dok je u prethodnoj 2020. godini ukupan broj obraćanja građana Zaštitniku građana iznosio je 18.165, dok je ukupan broj podnetih pritužbi bio 5.056.

Iz pregleda prikazanih numeričkih podataka može se zapaziti porast broja obraćanja građana počev od 2007. godini, kao i broj pritužbi, koji dostiže svoj istorijski maksimum 2012. godine koliko je bilo potrebno da se građani upoznaju sa postojanjem institucije Zaštitnika građana u pravnom sistemu Republike Srbije. Počev od 2012. godine zapaža se porast broja obraćanja, kao i broj podnetih pritužbi građana Zaštitniku građana, koji dostiže svoj maksimum 2016. godine, da bi potom naredne godine ukupan broj obraćanja pao sa 21.128 na 12.181, odnosno oko 40%, da bi u narednim godinama broj obraćanja Zaštitniku građana nastavio da pada. Razloge za pad ukupnog broja građana koji su se obraćali Zaštitniku građana mogao bi se objasniti time da je to bio period isteka drugog mandata lica koje je prethodno obavljalo funkciju Zaštitnika građana, a što na neki način pokazuje koliko je od presudne važnosti sama ličnost koja vrši funkciju Zaštitnika građana. Novi Zaštitnik građana izabran je 20. jula 2017. godine. Tendencija pada ukupnog broja građana koja se obraćala Zaštitniku građana prekinuta je 2020. godine, kada se broj obraćanja građana vratio na višegodišnji prosek ukupnog broja obraćanja koji je postojao u periodu od 2012-2016. godine. Ipak, i pored ovih numeričkih podataka, može se zapaziti da se ukupan broj pritužbi građana u poslednjih 10 godina, odnosno počev od 2011. godine ustalio na višegodišnjem proseku od oko 4.000 pritužbi.

Međutim, ako posmatramo ukupan broj podnetih pritužbi u odnosu na broj odbačenih, u poslednjih oko deset godina, na primer počev od 2012. godine može se uočiti da je u 2020. godini od ukupno podnetih 5.056 pritužbi, 2.549 pritužbi odbačeno, što iznosi 63,49%; u 2019. godini od ukupno podnetih 3.276 pritužbi, 1.333 pritužbi odbačeno, što iznosi 59,86%; u 2018. godini od 3.338 pritužbi, 1.649 pritužbi je odbačeno, što iznosi 70,3%; u 2017. godini podneto je 4.129 pritužbi, odbačeno 1.978, što iznosi 73,89%; u 2016. godini podneto je 6.272, od čega je 1.649 odbačeno, što iznosi 70,3%; u 2015. godini podneto je ukupno 6.231 pritužbi, od čega je odbačeno 3.698 pritužbi, odnosno 57,27%; u 2014. godini podneto je ukupno 4.866 pritužbi, odbačeno 2.778, odnosno 57,90%; u 2013. godini podneto je 5.021 pritužba, odbačeno 2.560, odnosno 54,41%; i u 2012. godini podneto je 4.457 pritužbi, odbačeno 2.055, odnosno 51,93%. Detaljnijom analizom numeričkih podataka iz redovnih godišnjih izveštaja Zaštitnika građana može se zaključiti da su se osnovi i razlozi odbacivanja pritužbi u najvećem broju slučajeva odnosili na nenadležnost i preuranjenost, što ukazuje da građani Srbije i dalje nisu u adekvatno upoznat sa položajem i ulogom institucije Zaštitnika građana u pravnom sistemu Republike Srbije.

- 2) Da li se u predmetnoj oblasti sprovodi ili se sprovodio dokument javne politike ili propis? Predstaviti rezultate sprovođenja tog dokumenta javne politike ili propisa i obrazložiti zbog čega dobijeni rezultati nisu u skladu sa planiranim vrednostima.**

Nije od važnosti za predmetnu oblast.

- 3) Koji su važeći propisi i dokumenti javnih politika od značaja za promenu koja se predlaže i u čemu se taj značaj ogleda?**

Narodna skupština donela je Zakon o Zaštitniku građana 16. septembra 2005. godine, u vreme važenja Ustava Republike Srbije iz 1990. godine. Godinu dana kasnije, 8. novembra 2006. godine Narodna skupština je donela odluku o proglašenju Ustava Republike Srbije. U novom ustavnopravnom ambijentu i sistemu uređenja državne vlasti, Zaštitnik građana je svrstan među najviše organe državne vlasti. U članu 138. Ustava propisano je da je Zaštitnik građana nazavisan državni organ koji

štiti prava građana i kontroliše rad organa državne uprave, organa nadležnog za pravnu zaštitu imovinskih prava i interesa Republike Srbije, kao i drugih organa i organizacija, preduzeća i ustanova kojima su poverena javna ovlašćenja. Zaštitnik građana nije ovlašćen da kontroliše rad Narodne skupštine, predsednika Republike, Vlade, Ustavnog suda, sudova i javnih tužilaštava. Zaštitnika građana bira i razrešava Narodna skupština, u skladu sa Ustavom i zakonom. Zaštitnik građana za svoj rad odgovara Narodnoj skupštini. Zaštitnik građana uživa imunitet kao narodni poslanik. O imunitetu Zaštitnika građana odlučuje Narodna skupština. O Zaštitniku građana donosi se zakon. Nakon donošenja Zakona o Zaštitniku građana 2005. godine i ustavnog normiranja institucije Zaštitnika građana 2006. godine, Republika Srbija je Zakonom o izmenama i dopunama Zakona o Zaštitniku građana od 13. juna 2007. godine, sprovela izvesne, u manjem obimu i opsegu intervencije u zakonski tekst, pretežno usmerene na usklađivanje pojedinih zakonskih odredaba za novim Ustavom iz 2006. godine (skupštinska većina potrebna za izbor i razrešenje Zaštitnika građana, pravo predlaganja zakona iz svoje nadležnosti). Pored toga, u Zakon je unet i nov član 10a, koji je propisao, da Zaštitnik građana i zamenik Zaštitnika građana ne mogu davati izjave političke prirode. Zakon o Zaštitniku građana sadrži ukupno četrdeset-četiri člana, koja su prema materiji koju uređuju i specifičnim tematskim oblastima, grupisana u devet glava: osnovne odredbe, izbor i prestanak funkcije; nadležnost; postupak; izveštaj skupštini i saradnja Zaštitnika građana sa drugim organima; pravo na platu; sredstava za rad Zaštitnika građana; stručna služba; kao i, prelazne i završne odredbe.

U Akcionom planu za Poglavlje 23, Pravosuđe i Osnovna prava od 2016. godine, koji je revidiran u julu 2020. godine, u podnaslovu Akcionog plana, pod tačkom 3: Osnovna prava, između ostalog se navodi: „Republika Srbija će nastaviti da unapređuje svoj zakonodavni i normativni okvir u oblasti zaštite i promocije osnovnih prava, a u skladu sa pravnim tekovinama EU, međunarodnim i evropskim standardima i najboljim praksama. Na planu prevencije i suzbijanja torture i zlostavljanja Republika Srbija planira da ojača kapacitete Zaštitnika građana, a posebno u njegovoj ulozi kao Nacionalnog mehanizma za prevenciju torture, kroz obezbeđivanje potrebnog broja i strukture zaposlenih za efikasno obavljanje poslova iz njegove nadležnosti i unapređenje njegove organizacione, funkcionalne i finansijske nezavisnosti. Planirana je i izmena i dopuna Zakona o Zaštitniku građana u cilju jačanja nezavisnosti i unapređenja efikasnosti rada Zaštitnika građana, naročito u obavljanju poslova Nacionalnog mehanizma za prevenciju torture“. Takođe, u Akcionom planu, pod tačkom 3.2: Položaj Zaštitnika građana, Pokrajinskog ombudsmana i zaštitnika građana jedinica lokalne samouprave, pod tačkom 3.2.1. formulirano je sledeće prelazno merilo: Srbija dodatno dopunjuje Zakon o zaštitniku građana u cilju osnaživanja nezavisnosti i u skladu sa međunarodnim standardima. Srbija osnažuje institucionalni kapacitet svoje strukture Zaštitnika građana, uključujući Nacionalni mehanizam za prevenciju torture. Srbija aktivno i kontinuirano pruža javnu podršku relevantnim nezavisnim institucijama za zaštitu ljudskih prava. Među utvrđenim aktivnostima u Akcionom planu za realizaciju definisanog prelaznog merila, u tački 3.2.1.3 predviđena je sledeća aktivnost: Izmjena i dopuna Zakona o Zaštitniku građana u cilju jačanja nezavisnosti i unapređenja efikasnosti rada Zaštitnika građana, naročito u obavljanju poslova Nacionalnog mehanizma za prevenciju torture..¹ Planirana normativna aktivnost će imati uticaja i na još jednu aktivnost normativno-pravne prirode, a koja je definisana u tački 3.2.1.4. Akcionog plana, koja glasi: Usvajanje novog Pravilnika o organizaciji i sistematizaciji radnih mesta u Stručnoj službi Zaštitnika građana u skladu sa izmenama Zakona o Zaštitniku građana. Nosilac navedene aktivnosti je Zaštitnik građana i Narodna

¹ Akcioni plan za Poglavlje 23 „Pravosuđe i osnovna prava“ jul 2020. godine

skupština². Pored toga, u revidiranom Akcionom planu za Poglavlje 24. iz 2020. godine „Pravda, sloboda, bezbednost“ pod tačkom 6.2. Borba protiv organizovanog kriminala, prelaznim merilom 8 između ostalog navodi: Srbija usklađuje svoje zakonodavstvo sa relevantnim tekovinama Evropske unije; dok je pod 6.2.8.13 utvrđena sledeća aktivnost: «imenovanje nacionalnog izvestioca za trgovinu ljudima u instituciji Zaštitnika građana»; rok: prvi kvartal 2021. godine; pokazatelj rezultata: „Usvojen zakon o Zaštitniku građana. Uspostavljeni kapaciteti Kancelarije Zaštitnika građana za nezavisno nadgledanje u borbi protiv trgovine ljudima, posebno sa fokusom na prava žrtava trgovine ljudima i zaštitu ljudskih prava“³.

4) Da li su uočeni problemi u oblasti i na koga se oni odnose? Predstaviti uzroke i posledice problema.

Nakon desetogodišnje prakse i primene Zakona o Zaštitniku građana, inicijalno uočene potrebe za zakonskom intervencijom u oblasti Zaštitnika građana, ostale su manje-više identične. Zaštitnik građana je još u redovnom godišnjem izveštaju za 2011. godinu Zaštitnik građana je ukazao na potrebu sprovođenja određenih izmena Zakona o Zaštitniku građana, koje su se odnosile na uslove za obustavljanje postupka kontrole rada zakonitosti i pravilnosti povodom pritužbe; uspostavljanje posebnih mera zaštite podnosioca pritužbe, propisivanje dužnosti organa uprave da razmatra pritužbe i izveštava Zaštitnika građana o njima; razrade i preciziranja razloga zbog kojih Zaštitnik građana neće pokrenuti postupak; i propisivanja kaznenih odredbi za neizvršavanje obaveza propisanih ovim zakonom⁴. Svoje stavove o potrebi izmene pravnog okvira, Zaštitnik građana ponovio je i u redovnom godišnjem izveštaju za 2012. godinu.⁵ I u redovnim godišnjim izveštajima za 2013. i 2014. godinu Zaštitnik građana ponavlja ranije iznete primedbe i predlozi Zaštitnika građana u pogledu potrebe izmene i dopune Zakona o Zaštitniku građana. Predlaže da se nezavisnost Zaštitnika građana ojača u finansijskom smislu, u skladu sa standardom koji je postignut za Ustavni sud; da se bolje uredi odnos i podela nadležnosti između ombudsmana autonomne pokrajine i jedinice lokalne samouprave i Zaštitnika građana i zaštititi naziv i obeležja Zaštitnika građana čija neovlašćena primena (ponekad i zloupotreba) od strane različitih institucija, organizacija i pojedinaca, na različitim nivoima, stvara zabunu kod građana i drugih organa i organizacija, kao i kod sredstava javnog informisanja. Pored toga, neophodno je Zaštitniku građana dati konkretnija ovlašćenja u zaštiti tzv. uzbunjivača

² Isto.

³ Akcioni plan za Poglavlje 24 „Prava, sloboda, bezbednost“ 2020. godine

⁴ U redovnom godišnjem izveštaju Zaštitnika građana za 2011. godinu, na strani 20. između ostalog se navodi: „U izveštajnom periodu potvrđeno je ranije polazište da određeni broj problema u vršenju zakonom utvrđenih ovlašćenja nastaje zbog činjenice da neka pitanja nisu uređena na odgovarajući način, odnosno zbog toga što do sada nisu uređena uopšte. Predloženim izmenama teži se ka postizanju svrhe propisivanja i pune efikasnosti zakonom utvrđenog ovlašćenja da Zaštitnik građana, Vladi, odnosno Narodnoj skupštini, inicira izmenu ili dopunu zakona, drugih propisa i opštih akata ako smatra da do povrede prava građana dolazi zbog nedostataka u propisima, kao i inicira donošenje novih zakona, propisa i opštih akata, kada smatra da je to od značaja za ostvarivanje i zaštitu prava građana, čime se u krajnjoj liniji ono čini efikasnim sredstvom za unapređenje pravnog okvira u oblasti ostvarivanja i zaštite ljudskih i manjinskih sloboda i prava“.

⁵ Pored toga, u redovnom godišnjem izveštaju Zaštitnika građana za 2012. godinu, na str. 30-31. između ostalog se navodi: «...neophodno je zbog efikasnosti postupanja po primljenim pritužbama, Zaštitniku građana pružiti konkretnija ovlašćenja u zaštiti tzv. „uzbunjivača“ („duvača u pištaljku“) čime se pored zaštite od odmazde onih koji u dobroj veri ukažu na ozbiljno ugrožavanje javnog interesa, stvaraju uslovi za efikasniju zaštitu tog interesa. Među značajnije nužne novine ubraja se i neophodnost da se propiše efikasan mehanizam za razmatranje pritužbi građana u svakom organu vlasti i izveštavanje Zaštitnika građana o radu tih mehanizama. U Srbiji ne postoji sistematičan način razmatranja pritužbi građana koji horizontalno i vertikalno prožima celu administraciju, već je u većini slučajeva Zaštitnik građana prva, umesto poslednja instanca kojoj se građani obraćaju».

(„duvača u pištaljku“), čime se pored zaštite prava samih građana koji u dobroj veri ukažu na ozbiljno ugrožavanje javnog interesa, stvaraju uslovi za efikasniju zaštitu tog interesa. Takođe, neophodno je da se propiše efikasan mehanizam za razmatranje pritužbi građana u svakom organu i organizaciji javne vlasti, i da ti mehanizmi obavežu šefove organa i organizacija da izveštavaju Zaštitnika građana o svom radu⁶. Takođe, u redovnim godišnjim izveštajima za 2015. i 2016. godinu, ponavljaju se ranije iznete primedbe i predlozi i između ostalog se navodi: „Predložene su i izmene kojima se uvodi efikasniji postupak za donošenje opšteg akta o organizaciji i sistematizaciji poslova stručne službe Zaštitnika građana, sa ciljem stvaranja mogućnosti za veću organizacionu fleksibilnost ovog organa, a što bi trebalo da u budućnosti omogući njegovu bolju efikasnost. Davanje saglasnosti na Pravilnik treba izmeniti na način da skupštinski odbor nadležan za administrativna pitanja daje saglasnost na broj zaposlenih u Stručnoj službi Zaštitnika građana, na predlog Zaštitnika građana, a da Pravilnik donosi Zaštitnik građana i objavljuje ga na svojoj elektronskoj stranici“.⁷ U redovnim godišnjim izveštajima Zaštitnika građana za 2017. i 2018. godinu Zaštitnik građana navodi: «Obzirom da je Ustav Republike Srbije donet 2006. godine, a da je Zaštitnik građana počeo sa radom godinu dana kasnije, nakon desetogodišnjeg iskustva Zaštitnik građana ukazuje na potrebu da se ustavnim amandmanima, kao i izmenama Zakona o Zaštitniku građana detaljnije reguliše nadležnost i položaj institucije. S tim u vezi eksperti SIGMA i TAIEKS su, u saradnji s Ministarstvom državne uprave i lokalne samouprave Republike Srbije, sačinili posebne izveštaje. Opšta ocena obe misije ukazuje na to da je neophodno obezbediti punu nezavisnost Zaštitnika građana – *organizacionu, funkcionalnu i finansijsku*. Novoizabrani zaštitnik građana kao jedan od svojih prioriteta izdvojio je rad na izmenama i dopunama Zakona o Zaštitniku građana».⁸ U redovnom godišnjem izveštaju za 2019. godinu, Zaštitnik građana je istakao: «Izmene i dopune Zakona o Zaštitniku građana su jedna od obaveza Republike Srbije u procesu pridruživanja Evropskoj uniji u okviru Akcionog plana za Poglavlje 23 - pravosuđe i osnovna prava čije sprovođenje se odlaže od 2016. godine. U cilju daljeg jačanja nezavisnosti, objektivnosti, pravičnosti i nepristrasnosti rada institucije, Zaštitnik građana izradio je radnu verziju novog Zakona o Zaštitniku građana u kojoj su uvaženi međunarodni principi zaštite i unapređenja institucije Ombudsmana sadržani u Venecijanskim principima Saveta Evrope.⁹ U poslednjem redovnom godišnjem izveštaju za 2020. godinu, Zaštitnik građana navodi: „Izmene i dopune Zakona o Zaštitniku građana su jedna od obaveza Republike Srbije u procesu pridruživanja Evropskoj uniji u okviru Akcionog plana za Poglavlje 23 - pravosuđe i osnovna prava čije sprovođenje se odlaže od 2016. godine. Radnom verzijom novog zakona predviđen je javni poziv za predlaganja kandidata za zaštitnika građana, propisani su i uslovi za izbor kojima je omogućen širi krug kandidata za zaštitnika građana nego što je to sada slučaj. Istovremeno radna verzija novog Zakona sadrži odredbe koje bi omogućile širem krugu građana da ostvare svoja prava pred Zaštitnikom građana, kao i odredbe koje bi unapredile efikasnost postupanja po pritužbama odnosno skraćivanje roka za postupanje Zaštitnika građana po pritužbama, skraćivanje roka za odgovor organa po pokrenutom postupku Zaštitnika građana i produžetak roka za podnošenje pritužbe. Radna verzija novog Zakona o Zaštitniku građana posebnu pažnju posvećuje unapređenju prava deteta tako da zamenik zaštitnika građana za prava deteta ima veću samostalnost u radu. Takođe, predviđeno je jačanje

⁶ Videti: Redovan godišnji izveštaj za 2013. godinu, str. 24-25- i Redovan godišnji izveštaj Zaštitnika građana za 2014. godinu, str. 27-28.

⁷ Videti: Redovan godišnji izveštaj Zaštitnika građana za 2015. godinu, str. 44-45. i Redovan godišnji izveštaj Zaštitnika građana za 2016. godinu, str. 44-45.

⁸ Videti: Redovan godišnji izveštaj Zaštitnika građana za 2017. godinu strana 90. i Redovan godišnji izveštaj Zaštitnika građana za 2018. godinu, strana 104.

⁹ Videti: Redovan godišnji izveštaj Zaštitnika građana za 2019. godinu, strana 128.

kadrovskih i finansijskih kapaciteta kroz izdvajanje sredstava iz budžeta u okviru budžeta Zaštitnika građana. Zaštitnik građana ima položaj posebnog tela za zaštitu i unapređenje prava deteta čime se nadograđuje dugogodišnji uspešan rad ove institucije u ovoj oblasti. Radnom verzijom novog Zakona o Zaštitniku građana predviđeno je da Zaštitnik građana obavlja poslove Nacionalnog izvestioca u oblasti trgovine ljudima, što je mehanizam čije uspostavljanje je predviđeno Konvencijom Saveta Evrope o borbi protiv trgovine ljudima i Akcionim planom za sprovođenje Strategije prevencije i suzbijanja trgovine ljudima, posebno ženama i decom i zaštite žrtava. Strategija unapređenja položaja osoba sa invaliditetom predviđa da Zaštitnik građana obavlja funkciju Nacionalnog nezavisnog mehanizma za praćenje sprovođenja Konvencije Ujedinjenih nacija o pravima osoba sa invaliditetom. Shodno novim nadležnostima, radnom verzijom Zakona o Zaštitniku građana predviđeno je dodatno jačanje finansijskih i kadrovskih kapaciteta Stručne službe Zaštitnika građana. S obzirom na to da pritužbe građana u najvećoj meri ukazuju na povrede ekonomsko-socijalnih prava, a i veliki broj postupaka koje Zaštitnik građana pokreće po sopstvenoj inicijativi je u vezi sa povredom ovih prava, radna verzija novog Zakona o Zaštitniku građana predviđa jačanja kapaciteta zaposlenih u Stručnoj službi Zaštitnika građana u ovim oblastima. Jedan od ciljeva novog zakona je da omogući da za zaštitnika građana, zamenike zaštitnika građana i položajna radna mesta budu izabrana lica iz najšireg kruga kandidata, kao i da onemogući da se obavljanje ovih funkcija i položajnih radnih mesta u Zaštitniku građana, kao nezavisnom državnom organu, pretvori u zanimanje¹⁰.

Uvidom u izveštajni period za poslednje tri godine (2020, 2019 i 2018) utvrđeno je da je procenat odbačenih pritužbi podnetih Zaštitniku građana izuzetno visok, pre svega zbog nenadležnosti i neiskorišćenosti pravnih sredstava (70% u 2020. godini, 59,86% u 2019. godini i 63,49% u 2018. godini), što ukazuje da i nakon petnaest godina od ustanovljenja institucije Zaštitnika građana, i dalje, veoma veliki broj građana nije upoznat ili ne razume položaj i ulogu ove ombudsmanske institucije u ustavnopravnom poretku Republike Srbije.

Prema podacima iz redovnog izveštaja Zaštitnika građana za 2020. godinu, Zaštitniku građana se u 2020. godini obratilo 18.165 građana, od čega je telefonski razgovor obavljen sa 11.467 građana; na razgovor primljeno 1.642 građana, a broj primljenih predmeta iznosi 5.056 od čega je bilo 4.892 pritužbi i 164 predmeta pokrenutih po sopstvenoj inicijativi.

Tabela 1 – Uporedni prikaz obraćanja građana u 2020. i 2019. godini

Vrsta obraćanja	2020.		2019.	
	Broj	%	Broj	%
Telefonski kontakti sa građanima	11.467	63,13%	4.054	37,32%
Pritužbe	5.056	27,83%	3.276	30,16%
Primljeno građana na razgovor	1.642	9,04%	3.532	32,52%
Ukupno	18.165	100%	10.862	100%

¹⁰ Videti: Redovan godišnji izveštaj Zaštitnika građana za 2015. godinu, str. 44-45. i Redovan godišnji izveštaj Zaštitnika građana za 2020. godinu, str. 122-123.

Tabela 6 - Ishod postupanja po okončanim predmetima¹¹ iz 2020. godine

Ishod	Broj	%
1. Odbačene pritužbe	2.549	63,49%
1.1. Nenadležnost	1.194	46,84%
1.2. Neiskorišćena pravna sredstva	816	32,01%
1.3. Neuredna pritužba	367	14,40%
1.4. Anonimna pritužba	66	2,59%
1.5. Neovlašćeni podnosilac	54	2,12%
1.6. Neblagovremenost	52	2,04%
2. Neosnovane pritužbe	752	18,73%
3. Predmeti obuhvaćeni preporukama proisteklim iz skraćenog kontrolnog postupka	363	9,04%
4. Informisan i posavetovan pritužilac	239	5,95%
5. Predmeti obuhvaćeni preporukama proisteklim iz kontrolnog postupka	52	1,30%
6. Povlačenje pritužbe usled odustanka pritužioca	44	1,09%
7. Mišljenje	8	0,20%
8. Obustava usled smrti pritužioca	6	0,15%
9. Saopštenje Zaštitnika građana	2	0,05%
Ukupno	4.015	100%

Najveći broj primljenih pritužbi Zaštitnik građana odbaci zbog toga što nisu ispunjeni zakonom propisani uslovi za postupanje po njima. Pritužbe se odbacuju zbog nenadležnosti, neblagovremenosti, preuranjenosti, anonimnosti i neurednosti. Veoma značajan segment postupanja Zaštitnika građana po pritužbama čini savetodavno-pravna pomoć koju Zaštitnik građana pruža i onda kada pritužbu odbaci zbog nenadležnosti ili preuranjenosti. Ovakva savetodavna pomoć pružena je građanima u 78,85% odbačenih predmeta (2.549). Zaštitnik građana u ovim slučajevima pritužioca upućuje na nadležni organ ili ga posavetuje o raspoloživim pravnim sredstvima.

U toku 2020. godine Zaštitnik građana je uputio ukupno 726 preporuka organima uprave, i to 221 u kontrolnom postupku, a 505 u skraćenom kontrolnom postupku.

Tabela 8 –Uparedni prikaz postupanja po preporukama u 2020. i 2019. godini

	Upućen o	Dospel o	Prihvaćen o	Neprihvaćen o	% prihvaćeni h dospelih
--	-------------	-------------	----------------	------------------	-------------------------------

¹¹ Pod predmetom se podrazumevaju predmeti proizašli iz postupanja po pritužbama i po sopstvenim inicijativama u pojedinoj oblasti/resoru.

2020	Preporuke iz kontrolnog postupka	221	112	86	26	76,78%
	Preporuke iz skraćenog postupka	505	505	505	0	100%
	Ukupno	726	617	591	26 26	95,78%
	Preporuke iz preventivne funkcije (NPM)	344	178	160	18	89,89%
	Ukupno	1.070	795	751	44	94,46%
2019	Preporuke iz kontrolnog postupka	239	98	81	17	82,65%
	Preporuke iz skraćenog postupka	497	497	497	0	100%
	Ukupno	736	595	578	17	97,14%
	Preporuke iz preventivne funkcije (NPM)	198	70	57	13	81,43%
	Ukupno	934	665	635	30	95,48%

Napomena: Pod upućenim preporukama smatraju se sve preporuke poslate organima tokom 2020. godine. Dospjele preporuke su sve one preporuke kojima je tokom 2020. godine istekao rok za postupanje dat u tekstu preporuke, nezavisno od toga kada je preporuka upućena. Pod prihvaćenim preporukama smatraju se sve preporuke koje su organi uprave izvršili ili su se u izjašnjenju Zaštitniku građana izjasnili da ih prihvataju.

Zaštitnik građana je tokom 2020. godine uputio organima javne vlasti 24 mišljenja i 9 zakonodavnih inicijativa.

Tabela 10 - Vrste upućenih zakonodavnih inicijativa u 2020. godini

Vrsta zakonodavne inicijative	Broj
-------------------------------	------

Upućivanje amandmana nadležnom odboru Narodne skupštine kao predlagaču	0
Podnošenje amandmana Narodnoj skupštini na predlog zakona	4
Predlaganje zakona Narodnoj skupštini	0
Inicijative za donošenje ili izmenu zakona i drugih propisa upućene Vladi, Narodnoj skupštini ili resornim ministarstvima	5
Predlog Ustavnom sudu za ocenu ustavnosti i zakonitosti	0
Ukupno	9

Tabela 11 – Ishod postupanja po zakonodavnim inicijativama

	Broj
Prihvaćene zakonodavne inicijative	3
Neprihvaćene zakonodavne inicijative	0
Inicijative i dalje u proceduri	6
Ukupno	9

Prema podacima iz redovnog izveštaja Zaštitnika građana za 2019. godinu, Zaštitniku građana se u 2019. godini obratilo 10.862 građana, od čega je na razgovor primljeno 3.532 građana, telefonski razgovor je obavljen sa 4.054 građana, a broj primljenih predmeta iznosi 3.276 od čega je bilo 3.189 pritužbi i 87 predmeta pokrenutih po sopstvenoj inicijativi. Zaštitnik građana je okončao rad u 2.227 predmeta. Istovremeno, razmatrano je i 1.948 predmeta iz ranijih godina od čega je okončan rad na 1.474, što znači da je u 2019. godini okončan rad na ukupno 3.701 predmeta.

Tabela 1 - Podaci o obraćanjima građana u 2019. godini

Vrste obraćanja	Broj	Procenat
Broj pritužbi	3.276	30,16%
Broj telefonskih kontakata sa građanima	4.054	37,32%
Primljeno građana na razgovor	3.532	32,52%
Ukupan broj obraćanja građana	10.862	100%

Tabela 2 - Broj razmatranih predmeta iz 2019. godine

Broj primljenih predmeta	3.276
Broj okončanih predmeta	2.227
Broj predmeta u radu	1.049

Tabela 3 - Broj predmeta iz ranijih godina razmatranih u 2019. godini

Broj razmatranih predmeta iz ranijih godina	1.948
Broj okončanih predmeta iz ranijih godina	1.474
Broj predmeta u radu iz ranijih godina	474

Tabela 6 - Ishod postupanja po predmetima iz 2019. godine

Ishod	Broj	%
Odbačene pritužbe	1.333	59,86%
Neosnovane pritužbe	467	20,97%
Predmeti obuhvaćeni preporukama proisteklim iz skraćenog kontrolnog postupka	238	10,69%
Informisan i posavetovan pritužilac	136	6,11%
Povlačenje pritužbe usled odustanka pritužioca	30	1,75%
Predmeti obuhvaćeni preporukama proisteklim iz kontrolnog postupka	13	0,58%
Mišljenje	8	0,36%
Obustava usled smrti pritužioca	1	0,04%
Saopštenje Zaštitnika građana	1	0,04%
Ukupno	2.227	100%

Najveći broj primljenih pritužbi Zaštitnik građana odbaci zbog toga što nisu ispunjeni zakonom propisani uslovi za postupanje po njima. Pritužbe se odbacuju zbog nenadležnosti, neblagovremenosti, preuranjenosti, anonimnosti i neurednosti. Veoma značajan segment postupanja Zaštitnika građana po pritužbama čini pružanje savetodavno-pravne pomoći koju Zaštitnik građana pruža i onda kada pritužbu odbaci zbog nenadležnosti ili preuranjenosti. Ovakva savetodavna pomoć pružena je građanima u **81,47 %** odbačenih predmeta (1.333). Zaštitnik građana u ovim slučajevima pritužioca upućuje na nadležni organ ili ga posavetuje o raspoloživim pravnim sredstvima.

Tabela 7 – Prikaz odbačenih pritužbi u 2019. godini

Odbačaj pritužbe	Broj
Nenadležnost	627
Neiskorišćena pravna sredstva	459
Neuredna pritužba	164
Neblagovremenost	32
Neovlašćeni podnosilac	31
Anonimna pritužba	20
Ukupno	1.333

U toku 2019. godine Zaštitnik građana je uputio ukupno **736** preporuka organima uprave, i to **239** u kontrolnom postupku, a 497 u skraćenom kontrolnom postupku.

Tabela 9 – Podaci o postupanju organa uprave po preporukama u 2019.

	upućen o	dospelo	prihvaćeno	% prihvaće nih dospelih

Preporuke proistekle iz kontrolnog postupka	239	98	81	82,65%
Preporuke proistekle iz skraćenog kontrolnog postupka	497	497	497	100%
Ukupno prihvaćenih preporuka iz kontrolnih postupaka	736	595	578	97,14%
Preporuke proistekle iz preventivne funkcije (Nacionalni mehanizam za prevenciju torture)	198	70	57	81,43%
Ukupno	934	665	635	95,48%

Napomena: Pod upućenim preporukama smatraju se sve preporuke poslate organima tokom 2019. godine. Dospjele preporuke su sve one preporuke kojima je tokom 2019. godine istekao rok za postupanje dat u tekstu preporuke, nezavisno od toga kada je preporuka upućena. Pod prihvaćenim preporukama smatraju se sve preporuke koje su organi uprave izvršili ili su se u izjašnjenju Zaštitniku građana izjasnili da ih prihvataju.

Zaštitnik građana je tokom 2019. godine uputio organima javne vlasti 44 mišljenja i 15 zakonodavnih inicijativa.

**Tabela 12 - Vrste upućenih zakonodavnih inicijativa
Zaštitnika građana u 2019. godini**

Vrsta zakonodavne inicijative	broj	procenat
Upućivanje amandmana nadležnom odboru Narodne skupštine kao predlagaču (Član 157. stav 6. Poslovnika NS)	0	0
Podnošenje amandmana Narodnoj skupštini na predlog zakona (Član 161. i 162. Poslovnika NS)	2	13,33%
Predlaganje zakona Narodnoj skupštini (Član 150. st. 2. Poslovnika NS)	0	0
Inicijative za donošenje ili izmenu zakona i drugih propisa upućene Vladi, Narodnoj skupštini ili resornim ministarstvima	13	86,67%
Predlog Ustavnom sudu za ocenu ustavnosti i zakonitosti	0	0
Ukupno	15	100%

Tabela 13 – Ishod postupanja po zakonodavnim inicijativama 2019. godine

	broj	procenat
Prihvaćene zakonodavne inicijative	3	20%
Neprihvaćene zakonodavne inicijative	6	40%
Inicijative i dalje u proceduri	6	40%
Ukupno	15	100%

Prema podacima iz redovnog izveštaja Zaštitnika građana za 2018. godinu, Zaštitniku građana se u 2018. godini obratilo 9.120 građana, od čega je na razgovor primljeno 2.432 građana, telefonski razgovor je obavljen sa 3.350 građana, a broj primljenih predmeta iznosi 3.338 od čega je bilo 3.282 pritužbe i 56 predmeta pokrenutih po sopstvenoj inicijativi. Zaštitnik građana je okončao rad u 2.346 predmeta. Istovremeno, razmatrano je i oko 2.720 predmeta iz ranijih godina od čega

je okončan rad na 1.443, što znači da je u 2018. godini okončan rad na ukupno 3.789 predmeta.

Tabela 1 - Podaci o obraćanjima građana u 2018. godini

Vrste obraćanja	broj	procenat
Broj pritužbi (predmeta)	3.338	37%
Broj telefonskih razgovora sa građanima	3.350	37%
Primljeno građana na razgovor	2.432	27%
Ukupan broj obraćanja građana	9.120	100%

Tabela 2 - Broj razmatranih predmeta iz 2018. godine

Broj primljenih predmeta	3.338
Broj okončanih predmeta	2.346
Broj predmeta u radu	992

Tabela 3 - Broj predmeta iz ranijih godina razmatranih u 2018. godini

Broj razmatranih predmeta iz ranijih godina	2.720	
Broj okončanih predmeta iz ranijih godina	1.443	
Broj predmeta u radu iz ranijih godina	1.277	
Ukupno resori	3.338	100%

Tabela 4 - Ishod postupanja po predmetima iz 2018. godine

Ishod	broj	%
Odbačene pritužbe	1.649	70.3%
Neosnovane pritužbe	391	15.9%
Predmeti obuhvaćeni preporukama proisteklim iz skraćenog kontrolnog postupka	192	8.2%
Povlačenje pritužbe usled odustanka pritužioca	62	2.6%
Informisan i posavetovan pritužilac	40	1.7%
Predmeti obuhvaćeni preporukama proisteklim iz kontrolnog postupka	20	0.9%
Mišljenje	8	0.3%
Obustava usled smrti pritužioca	1	0%
Proistekla zakonska inicijativa	1	0%
Ukupno	2.348	100%

Najveći broj primljenih pritužbi Zaštitnik građana odbaci zbog toga što nisu ispunjeni zakonom propisani uslovi za postupanje po njima. Pritužbe se odbacuju zbog nenadležnosti, neblagovremenosti, preuranjenosti, anonimnosti i neurednosti. Veoma značajan segment postupanja Zaštitnika građana po pritužbama čini pružanje savetodavno-pravne pomoći, koju Zaštitnik građana pruža i onda kada pritužbu

odbaci zbog nenadležnosti ili preuranjenosti. Ovakva savetodavna pomoć pružena je građanima u **72%** odbačenih predmeta u ovoj oblasti. Zaštitnik građana u ovim slučajevima pritužioaca upućuje na nadležni organ ili ga posavetuje o raspoloživim pravnim sredstvima.

Tabela 5 - Prikaz odbačenih pritužbi u 2018. godini

Odbačaj pritužbe	broj
Nenadležnost	687
Neiskorišćena pravna sredstva	559
Neuredna pritužba	314
Neblagovremenost	36
Anonimna pritužba	33
Neovlašćeni podnosilac	20
Ukupno	1.649

U toku 2018. godine Zaštitnik građana je uputio ukupno **497** preporuka organima uprave, i to **305** u kontrolnom postupku, a **192** u skraćenom kontrolnom postupku.

Tabela 6 - Podaci o postupanju organa uprave po preporukama u 2018. godini

	upućeno	dospelo	prihvaćeno	procenat prihvaćenih dospelih
Preporuke proistekle iz kontrolnog postupka	305	53	41	77%
Preporuke proistekle iz skraćenog kontrolnog postupka	192	192	192	100%
Ukupno prihvaćenih preporuka iz kontrolnih postupaka	497	245	233	95%
Preporuke proistekle iz preventivne funkcije (Nacionalni mehanizam za prevenciju torture)	296	164	148	90%
Ukupno	793	409	381	93,15%

Napomena: Pod upućenim preporukama smatraju se sve preporuke poslate organima tokom 2018. godine. Dospеле preporuke su sve one preporuke kojima je tokom 2018. godine istekao rok za postupanje dat u tekstu preporuke, nezavisno od toga kada je preporuka upućena. Pod prihvaćenim preporukama smatraju se sve preporuke koje su organi uprave izvršili ili su se u izjašnjenju Zaštitniku građana izjasnili da ih prihvataju.

Tabela 7 - Ishod postupanja po dospelim preporukama

Oblast	Ukupno dospelih	Prihvaćene	Procenat prihvaćenih	Neprihvaćene	Procenat neprihvaćenih
Rodna ravnopravnost	12	10	83.33%	2	16.67%
Prava deteta	6	4	66.67%	2	33.33%
Prava osoba sa invaliditetom i starijih lica	12	4	33.33%	8	66.67%
Prava lica lišenih slobode	10	9	90%	1	10%
Prava pripadnika nacionalnih manjina	0	0	0%	0	0%
Resori uprave	19	17	89.47%	2	%
Ukupno	59	44	74.58%	15	25.42%

Organi su postupili u roku u **44** preporuka (**74.58%**). Neprihvaćenih preporuka je **15**, dok kod **246** preporuka još nije istekao rok ostavljen organima za postupanje.

Zaštitnik građana je tokom 2018. godine uputio organima javne vlasti 37 i zakonodavnih 5 inicijativa.

Tabela 8 - Vrste upućenih zakonodavnih inicijativa Zaštitnika građana u 2018. godini

Vrsta zakonodavne inicijative	broj	procenat
Upućivanje amandmana nadležnom odboru Narodne skupštine kao predlagaču (<i>Član 157. stav 6. Poslovnika NS</i>)	0	0
Podnošenje amandmana Narodnoj skupštini na predlog zakona (<i>Član 161. i 162. Poslovnika NS</i>)	0	0
Predlaganje zakona Narodnoj skupštini (<i>Član 150. st. 2. Poslovnika NS</i>)	0	0
Inicijative za donošenje ili izmenu zakona i drugih propisa upućene Vladi, Narodnoj skupštini ili resornim ministarstvima	5	100%
Predlog Ustavnom sudu za ocenu ustavnosti i zakonitosti	0	0
Ukupno	5	100%

Tabela 9 - Ishod postupanja po zakonodavnim inicijativama 2018. godine

	broj	procenat
Prihvaćene zakonodavne inicijative	0	0%

Neprihvaćene zakonodavne inicijative	1	20%
Inicijative i dalje u proceduri	4	80%
Ukupno	5	100%

Na probleme u primeni i potrebu izmene Zakona, ukazivala su i pojedina udruženja koja se bave zaštitom ljudskih i manjinskih prava i sloboda, koja su u objavljenim istraživanjima i studijama iznosila identične ili slične primedbe i predloge za izmene i dopune Zakona o Zaštitniku građana. U studiji „Uporednopravna analiza stanja u zemljama EU u oblasti Zaštitnika građana“, od oktobra-novembra 2018. godine, koju je izradila dr Katarina Golubović¹², među zaključcima se navodi: „Zakon o Zaštitniku građana reguliše postupak izbora Zaštitnika građana i zamenika na nivou koji regulišu posmatrane eropske zemlje. Tendencija je zemalja u okruženju da propišu postupak javnog konkursa i javnih konsultacija u sam tekst zakona; u uporednim rešenjima postoji tendencija da se izjednače uslovi za zamenika i zaštitnika građana; Zakon o Zaštitniku građana prati regulaciju dužine mandata u Evropi, s tim što je moguće razmotriti povećanje dužine mandata za jednu godinu. Zakon o Zaštitniku građana ne prati regulaciju plata ombudsana u Evropi, jer se plate vezuju za najviše predstavnike izvršne vlasti ili predsednika parlamenta, ne prate se uporedna rešenja kada je u pitanju donošenje pravilnika o sistematizaciji i organizaciji poslova, s obzirom da je u većem broju zemalja, ombudsman slobodan da sam vrši sistematizaciju i organizaciju, a naročito s obzirom na dimaniku posla i različite potrebe građana koje se menjaju“.¹³ U Studiji koju je izdao Komitet pravnika za ljudska prava – YUCOM, 2019. godine, koja je objavljena pod naslovom: „Pro et kontra analiza nadležnosti Zaštitnika građana“, navode se neka otvorena pitanja i izazovi institucije Zaštitnika građana u Srbije, a posebno se izdvaja: «unapređenje zakonodavnog i normativnog okvira zaštite i unapređenja ljudskih prava u skladu sa međunarodnim standardima, i posebno standardima evropskog *acquis communitaire* u ostvarenju aktivnosti i zadataka iz Akcionog plana za Poglavlje 23 „Pravosuđe i osnovna prava“; usvajanje Zakona o izmenama i dopunama zakona o Zaštitniku građana sa ciljem jačanja garancija nezavisnosti i povećanja efikasnosti rada ove institucije; uspostavljanje organizacionih i kadrovskih kapaciteta institucije Zaštitnika građana u odnosu na nacionalni preventivni mehanizam u oblasti sprečavanja torture i nehumanog postupanja, posebno imajući u vidu da je Zaštitnik građana 2010. godine akreditovan kao „nacionalna institucija ljudskih prava«. Studija sadrži konkretne predloge izmena i dopuna zakona, koji u izvesnoj meri predstavljaju ponavljanje predloga za izmene i dopune Zakona sadržanih u redovnim godišnjim izveštajima Zaštitnika građana (urediti situacije u kojima Zaštitnik građana obustavlja postupak kontrole, urediti situacije u kojima se uspostavljaju posebne mere zaštite podnosioca pritužbe; ovlašćenje Zaštitnika građana da organu javne vlasti protiv kojeg je podneta pritužba preporuči da privremeno ili trajno odustane od mera koje preuzima ili namerava da preduzme prema podnosiocu pritužbe; da organu javne vlasti preporuči da preduzme mere radi zaštite prava i interesa podnosioca pritužbe; propisati sankcije za neizvršavanje obaveza organa javne vlasti u odnosu na akte Zaštitnika građana; uspostaviti efikasne mehanizme zaštite od uticaja izvršne vlasti, kako bi obezbedila nezavisnost Zaštitnika građana, poseban aspekt predstavlja finansijska nezavisnost; konkretizacija ovlašćenja Zaštitnika građana prilikom

¹² Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave je kroz postupak javne nabavke 2018. godine, za potrebe postupka izmene Zakona o Zaštitniku građana RS i ocene polaznih osnova za pripremu Nacrta Zakona o izmenama i dopunama Zakona o Zaštitniku građana, angažovalo dr Katarinu Golubović koja je uradila predmetnu uporednopravnu analizu.

¹³ Videti: dr Katarina Golubović, Uporednopravna analiza stanja u zemljama EU u oblasti Zaštitnika građana, 2018

obavljanja poslova nacionalnog preventivnog mehanizma).¹⁴ U još jednoj studiji Komiteta pravnika za ljudska prava - YUCOM iz novembra 2019. godine, pod naslovom: «5 godina: Analiza rada Zaštitnika građana u periodu od 2015-2019. godine» ponavljaju se ranije iznete primedbe i predlozi za unapređenje pravnog okvira od značaja za oblast Zaštitika građana¹⁵. Pored toga, u radnom izveštaju iz januara 2019. godine, koji je pripremila organizacija civilnog društva – CRTA, pod naslovom: „Uloga i položaj Zaštitnika građana i Poverenika za zaštitu ravnopravnosti“ među ključnim izazovima navodi se: „unapređenje zakonskog okvira o Zaštitniku građana radi obezbeđivanja njihove nezavisnosti u odnosu na organe izvršne vlasti i radi efikasnije i bolje saradnje sa organima čije postupanje kontrolišu, ukazuje se na ranije podnete zakonodavne inicijative izmena i dopuna Zakona o Zaštitniku građana, koje se odnose na na unapređenje finansijske nezavisnosti institucije Zaštitnika građana u postupku pripreme, predlaganja, usvajanja i izvršenja budžeta Zaštitnika građana, uvećanje plata određenih kategorija zaposlenih u stručnoj službi Zaštitnika građana, s obzirom da prirodu poslova kontrole koje obavljaju, kao i propisivanja rokova postupanja po inicijativama Zaštitnika građana upućenih Vladi za donošenje, odnosno izmenu propisa“¹⁶.

I Evropska komisija je u više navrata izražavala politički stav o potrebi izmena Zakona o zaštitniku građana radi unapređena nezavisnosti i efikanosti rada Zaštitnika građana. Evropska komisija je još u godišnjem Izveštaju EK za 2012. godinu istakla: «Još uvek nisu usvojene izmene Zakona o Zaštitniku građana koje bi trebalo da povećaju nezavisnost Zaštitnika građana“.¹⁷ U godišnjem Izveštaju EK za 2014. Godine navodi se: «Ustavni položaj Zaštitnika građana treba da bude ojačan“.¹⁸ Nekoliko godina kasnije, u izveštaju Evropske komisije o napretku za 2018. godinu, navodi se: „Što se tiče unapređenja i ostvarivanja ljudskih prava, kancelarija Zaštitnika građana je akreditovana u Globalnom savetu nacionalnih institucija za ljudska prava kao potpuno usklađena sa Pariskim principima“¹⁹. Ipak, i pored ove konstatacije, u istom izveštaju se navodi: „Da bi se ojačala nezavisnost i efikasnost Kancelarije Zaštitnika građana treba izmeniti Zakon o Zaštitniku građana“²⁰. U poslednjem godišnjem Izveštaju Evropske komisije o napretku Republike Srbije za 2020. godinu navodi se: „Zakonodavni i institucionalni okvir za zaštitu ljudskih prava je uglavnom uspostavljen. Međutim, i dalje je potrebno obezbediti doslednu i efikasnu primenu zakonodavstva i politika. Srbija naročito mora da ojača institucije za ljudska prava i garantuje njihovu nezavisnost, uključujući putem dodele neophodnih finansijskih sredstava i ljudskih resursa, i da osigura da se njihove preporuke pravovremeno slede; posebno treba izmeniti Zakon o Zaštitniku građana u skladu sa evropskim i međunarodnim standardima i bez daljeg odlaganja“.²¹

Zaštitnik građana je marta 2010. godine akreditovan, a potom u martu 2015. godine reakreditovan, kao nacionalna institucija za unapređenje i zaštitu ljudskih prava (NHRI) sa najvišim, A statusom (pored B i C statusne klasifikacije). Ovaj status je instituciji Zaštitnika građana dodelio Potkomitet za akreditaciju Međunarodnog koordinacionog komiteta nacionalnih institucija za ljudska prava, koja predstavlja globalnu mrežu institucija za ljudska prava, priznatu od strane UN, čiji je interni akreditacioni sistem zasnovan na Pariskim principima. Reakreditacija nacionalnih

¹⁴ Videti: Pro et kontra analiza nadležnosti Zaštitnika građana, Komitet pravnika za ljudska prava – YUCOM, 2019

¹⁵ Videti: 5 godina -Analiza rada Zaštitnika građana u periodu od 2015-2019. godine

¹⁶ Videti: Uloga i položaj Zaštitnika građana i Poverenika za zaštitu ravnopravnosti, CRTA, 2019

¹⁷ Videti: Izveštaj Evropske komisije o napretku Republike Srbije za 2012. godinu, strana 10.

¹⁸ Videti: Izveštaj Evropske komisije o napretku Republike Srbije za 2014. godinu, strana 14.

¹⁹ Videti: Izveštaj Evropske komisije o napretku Republike Srbije za 2018. godinu, strana 26.

²⁰ Isto.

²¹ Videti: Izveštaj Evropske komisije o napretku Republike Srbije za 2020. godinu, strana 33.

institucija se sprovodi svakih pet godina, sa ciljem utvrđivanja da li nacionalna institucija ispunjava Pariske principe. Treća po redu reakreditacija institucije Zaštitnika građana trebalo je da se sprovede 2020. godine, ali je u decembru 2020. godine odložena za narednu 2021. godinu. U izveštaju i preporukama Potkomiteta za akreditaciju od 7-18. decembra 2020. godine navodi se da je Potkomitet odlučio da odloži postupak reakreditacije Zaštitnika građana Republike Srbije. Podkomitet je podsetio na primedbe koje je izneo 2015. godine, a koje se odnose na odredbe Zakona o Zaštitniku građana koja uređuju postupak izbora Zaštitnika građana. Potkomitet za akreditaciju je istakao da postupak izbora, koji je propisan zakonom, nije u dovoljnoj meri inkluzivan i transparentan, a naročito, da ne predviđa obavezno javno pozivanje, odnosno raspisivanje konkursa, kao i da ne predviđa sprovođenje šireg konsultativnog postupka podnošenja i razmatranja prijave, selekcije i izbora.²²

Ključan problem u oblasti Zaštitnika građana predstavlja **nedovoljan stepen organizacione, funkcionalne i finansijske nezavisnosti Zaštitnika građana i neadekvatna efektivnost u vršenju kontrolnih ovlašćenja**. Ovako postavljen ključan problem u oblasti Zaštitnika građana, uzročno-posledično gledano, manifestuje se na sledeće načine:

Nedovoljno transparentan i javan postupak izbora kandidata za Zaštitnika građana - Zakon propušta da uredi kojim aktom se pokreće postupak izbora Zaštitnika građana, te je to ostavljeno ustanovljenoj nepisanoj parlamentarnoj proceduri, prema kojoj se postupak pokreće, i to dopisom odbora za ustavna pitanja ili Predsednika Narodne skupštine koji je upućen poslaničkim grupama. Narodna skupština bira Zaštitnika građana na predlog odbora za ustavna pitanja. Ovom predlogu prethodi proces unutar-parlamentarnih političkih konstultacija, dogovaranja, usaglašavanja od strane poslaničkih grupa i narodnih poslanika, koji započinje pozivom poslaničkim grupama da predlože nadležnom skupštinskom odboru kandidate za izbor na funkciju Zaštitnika građana, i koja prva faza se završava utvrđivanjem predloga kandidata od strane skupštinskog odbora i upućivanja utvrđenog predloga Narodnoj skupštini. U članu 4. stav 5. Zakona o Zaštitniku građana, propisano je da pre utvrđivanja predloga za izbor Zaštitnika građana, Odbor može odlučiti da održi sednicu na kojoj će svim kandidatima biti omogućeno da iznesu svoje stavove o ulozi i načinu ostvarivanja funkcije Zaštitnika građana. S obzirom da zakon ne predviđa dužnost sazivanja sednice nadležnog skupštinskog odbora da pozove kandidata za Zaštitnika građana na sednici radi predstavljanja kandidata, to postojeće zakonsko rešenje ne obezbeđuje adekvatne garancije ostvarenja interesa javnosti da učestvuje u postupku kandidovanja za Zaštitnika građana.

Neodgovarajuća budžetsko-finansijska nezavisnost Zaštitnika građana - Postojeće zakonsko rešenje ne obezbeđuje adekvatnu finansijsku nezavisnost Zaštitnika građana. Prema članu 37. Zakona o Zaštitniku građana, sredstva za rad Zaštitnika građana se obezbeđuju u budžetu Republike Srbije. Zaštitnik sačinjava predlog sredstava za narednu godinu i dostavlja Vladi radi uključivanja kao sastavni deo predloga budžeta Republike Srbije, s tim što predlog mora biti sačinjen po metodologiji i kriterijumima koji važe za ostale budžetske korisnike. Godišnja sredstva za rad Zaštitnika građana treba da budu dovoljna da omoguće njegovo delotvorno i efikasno ostvarivanje funkcije, kao i da budu u skladu sa makroekonomskom politikom Republike. Iako postojeće zakonsko rešenje koje uređuju pitanje sredstava za rad Zaštitnika građana, sadrži odredbu, koja je u izvesnoj meri garantno-zaštitnog karaktera, u smislu da propisuje, da budžetska

²² Videti: <https://ganhri.org/wp-content/uploads/2021/01/SCA-Report-December-2020-24012021-En.pdf>

sredstava treba da budu dovoljna da omoguće delotvorno i efikasno ostvarivanje funkcije Zaštitnika građana, ipak, zakon ne sprečava da se u praksi selektivno izvrši smanjenje usvojenih budžetskih sredstava Zaštitnika građana u postupku rebalansa budžeta.

Pravila postupka koja u vršenju kontrole nad radom organa uprave primenjuje Zaštitnik građana nisu u dovoljnoj meri procesnopravno predvidljiva - Uprkos tome što su pravila postupka koja Zaštitnik građana primenjuje prilikom vršenja kontrole nad radom organa uprave takva, da omogućavaju građanima da se mogu obratiti Zaštitniku građana bez preteranih formalnosti, nakon desetogodišnje prakse Zaštitnik građana je uočio potrebu da se izvršene određene izmene procesnih pravila koja će omogućiti efikasnije i efektivnije postupanje Zaštitnika građana obezbediti veći stepen procesne predvidivosti građanima kada se pritužbom obraćaju Zaštitniku građana, ali i zakonom propisati i potvrditi već ustanovljenu procesno-terminološku praksu.

Ne postojanje zakonskog ovlašćenja Zaštitnika građana za podnošenje inicijative za izmenu i dopunu propisa i opštih akata kao i za davanje mišljenja na propise od strane organa uprave čiji rad kontroliše - Zaštitnik građana je ovlašćen da Skupštini i Vladi podnese inicijativu za izmenu ili dopunu zakona i drugih propisa i opštih akata, kao i da u postupku pripreme propisa daje mišljenje Vladi i Skupštini na predloge zakona i drugih propisa, ako se njima uređuju pitanja koja su od značaja za zaštitu prava građana. Međutim, zakon propušta da bliže uredi uslove za vršenje ovih ovlašćenja prema organima uprave čiji rad kontroliše.

Nedovoljno pregledna i razrađena ovlašćenja Zaštitnika građana u obavljanju poslova Nacionalnog mehanizma za prevenciju torture - Zaštitnik građana je Zakonom o dopuni zakona o ratifikaciji Okvirnog protokola uz Konvenciju protiv torture i drugih surovih, nečovečnih, neljudskih i ponižavajućih kazni i postupaka, određen da obavlja poslove Nacionalnog mehanizma za prevenciju torture. Iako se u ovom međunarodnom ugovoru nabrajaju ovlašćenja nacionalnog preventivnog mehanizma, iz razloga pravne preglednosti i predvidljivosti, celishodno je da se u samom Zakonu o Zaštitniku građana konkretizuju ovlašćenja Zaštitnika građana, kada postupa u svojstvu nacionalnog preventivnog mehanizma.

Nedovoljna distinktivnost Zaštitnika građana u odnosu na ombudsmanske institucije na drugim nivoima teritorijalne organizacije javne vlasti - Za razliku od ombudsmanskih institucija na nivou autonomne pokrajine i lokalne samouprave, Zaštitnik građana je ombudsmanska institucija opšteg tipa, i ustavnog ranga. Imajući u vidu specifičnu ulogu koju Zaštitnik građan ima u vršenju kontrole rada uprave i zaštite prava i sloboda građana od nezakonitog i necelishodnog rada uprave, kao i to, da u pravnom sistemu postoje i druge ombudsmanske institucije, na nivou autonomne pokrajine i jedinica lokalne samouprave, i institucije sa specifičnim ombudsmanskim ovlašćenjima, poput zaštitnika prava pacijenata, to je u praksi Zaštitnika građana uočeno da ne postoji odgovarajuća distinktivnost, naročito između Zaštitnika građana s jedne strane, i ombudsmanskih institucija u autonomnoj pokrajini i jedinicama lokalne samouprave s druge strane.

Nedovoljno efikasna saradnja Zaštitnika građana i ombudsmanih institucija na drugim nivoima teritorijalne organizacije javne vlasti - U praksi dolazi do konkurentne nadležnosti, Zaštitnika građana i ombudsmanskih institucija na nivou autonomne pokrajine i jedinica lokalne samouprave, a postojeće zakonske odredbe ne predviđaju obavezu međusobne koordinacije, dužnost međusobnog obaveštavanja i izveštavanja o ishodu postupka kontrole koji sprovedu Zaštitnik

građana i ombudsmanske institucije na nivou autonomne pokrajine i jedinica lokalne samouprave.

5) Koja promena se predlaže?

Transparentan i javan postupak kandidovanja u postupku izbora Zaštitnika građana - U odnosu na dosadašnje rešenje, bitnu novinu predstavlja uvođenje instituta javnog poziva svim zainteresovanim licima da se prijave kao potencijalni kandidati za Zaštitnika građana. Predlaže se da javni poziv raspiše predsednik Narodne skupštine i da se taj poziv objavi na veb prezentaciji Narodne skupštine i u jednim dnevnim novinama koje se distribuiraju na teritoriji cele države, jer se smatra da bi na navedeni način javni poziv bio dostupan najširoj javnosti. Objavljivanje javnog poziva je u društvenom interesu. Javnim pozivom povećava se društveni uticaj i kontrola u postupku izbora Zaštitnika građana i omogućava najširem krugu lica da na formalno uređen način izraze svoju zainteresovanost da učestvuju u postupku učestvuju u svojstvu kandidata za Zaštitnika građana. Pored toga, poslaničke grupe će isključivo moći da predlože za kandidata ono lice koje se nalazi na prethodno utvrđenoj listi kandidata koji ispunjavaju zakonom propisane uslove za izbor. Međutim, ono što je možda najvažnije i što bi trebalo opravdano očekivati uvođenjem instituta javnog poziva u postupku izbora Zaštitnika građana, jeste da će poslaničke grupe prilikom odabira lica sa utvrđene liste, nastojati da odaberu najboljeg kandidata sa liste kako bi javnosti pružili odgovarajuće obrazloženje za učinjen odabir kandidata kojeg će predložiti.

Unapređena budžetsko-finansijska nezavisnost Zaštitnika građana - Novim zakonom se obezbeđuju uslovi za veću budžetsko-finansijsku nezavisnost Zaštitnika građana, što će obezbediti i uslove za veću funkcionalnu nezavisnost Zaštitnika građana. Novim zakonom se onemogućava selektivnost u smanjenju budžetskih sredstava Zaštitnika građana.

Unapređena procesno-pravna predvidljivost postupanja Zaštitnika građana koja je u funkciji zaštite i ostvarenja prava i interesa građana - Upotrebom pravno-terminoloških pravila opšteg upravnog postupka obezbediće se normativni uslovi za veću standardizaciju u postupanju Zaštitnika građana, sa ciljem postizanja većeg stepena predvidljivosti i izvesnosti u postupanju Zaštitnika građana. Normativnom procesnom distinkcijom Zaštitnik građana će biti dužan da postupi po pritužbi u roku od 15 dana od njenog prijema, te da postupajući po pritužbi, istu odbaci, odluči u skraćenom postupku ili pokrene ispitni postupak koji se mora okončati u roku od 90 dana od prijema pritužbe.

Ovlašćenje Zaštitnika građana koje se ostvaruje kroz davanje inicijativa za donošenje ili izmenu i dopuni propisa, kao i kroz davanje mišljenja u postupku pripreme propisa, organima uprave čiji rad kontroliše – Za razliku od postojećeg zakonskog rešenja, novim zakonom će se propisati ovlašćenje Zaštitnika građana da upućuje inicijative za donošenje ili izmenu i dopunu propisa, kao i za davanje mišljenja u postupku primene propisa, organima uprave čiji rad kontroliše.

Zaštitnik građana kao nezavisni mehanizam za praćenje primene međunarodnih ugovora o ljudskim pravima i slobodama – Novim zakonom će se obezbediti uslovi za efektivnije vršenje ovlašćenja Zaštitnika građana u svojstvu nacionalnog mehanizma za prevenciju torture shodno Zakonu o dopuni Zakona o ratifikaciji Okvirnog protokola uz Konvenciju protiv torture i drugih surovih, nečovečnih, neljudskih i ponižavajućih kazni i postupaka, kao i propisati da će Zaštitnik građana obavljati poslove nacionalnog mehanizma za unapređivanje, zaštitu i praćenje primene Konvencije o pravima osoba sa invaliditetom i

nacionalnog izvestioca za trgovinu ljudima prema Konvenciji Saveta Evrope o borbi protiv trgovine ljudima

Obezbediti uslove za veću distinktivnost Zaštitnika građana u odnosu na pokrajinskog i lokalnih ombudsmanskih institucija i ostvariti efikasniju međusobnu saradnju

- Potrebno je izvršiti jasnu distinkciju između Zaštitnika građana i drugih ombudsmanskih institucija, pre svega ombudsmanskih institucija koji su ustanovljeni na nivou pokrajinske autonomije, kao i na nivou lokalne samouprave, ali i drugih institucija sa ombudsmanskim elementima. Zakonom izričito zabraniti upotrebu naziva "zaštitnik građana" drugim organima i organizacijama, kao i ombudsmanskim institucijama na drugim nivoima vlasti. Zaštitnik građana je još u svojim redovnim godišnjim izveštajima za 2013. i 2014. godinu ukazivao na to da je potrebno bolje urediti odnos i izvršiti podela nadležnosti između ombudsmanskih autonomne pokrajine i jedinice lokalne samouprave i Zaštitnika građana, kao i da je potrebno zaštititi naziv i obeležja Zaštitnika građana čija neovlašćena primena (ponekad i zloupotreba) od strane različitih institucija, organizacija i pojedinaca, na različitim nivoima, stvara zabunu kod građana i drugih organa i organizacija, kao i kod sredstava javnog informisanja.

6) Da li je promena zaista neophodna i u kom obimu?

Potrebno je sprovesti izmene i dopune, odnosno, u skladu sa odredbama koja proizlaze iz Jedinstvenih metodoloških pravila za izradu propisa ("Službeni glasnik RS", broj 21/2010), potrebno je doneti nov Zakon o Zaštitniku građana.

7) Na koje ciljne grupe će uticati predložena promena? Utvrditi i predstaviti ciljne grupe na koje će promena imati neposredan odnosno posredan uticaj.

Zakon o Zaštitniku građana će uticati na postupanje i rad Zaštitnika građana, Narodne skupštine, Vlade, subjekte nad kojima Zaštitnik građana vrši kontrolu, fizička i pravna lica, kao i udruženja koja se bave zaštitom ljudskih i manjinskih prava i sloboda.

8) Da li je promenu moguće ostvariti primenom važećih propisa?

Ne postoji mogućnost da se utvrđeni problemi reše drugačije, osim izmenom i dopunom zakona, odnosno donošenjem novog zakona.

9) Kvantitativno (numerički, statistički) predstaviti očekivane trendove u predmetnoj oblasti, ukoliko se odustane od intervencije (*status quo*).

Na osnovu prezentovanih statističkih pokazatelja koji se prate u ovoj oblasti od strane Zaštitnika građana uočava se generalno trend *povećanja* odbačenih pritužbi od strane Zaštitnika građana (zbog nenadležnosti, neblagovremenosti, preuranjenosti anonimnosti i neurednosti, što ukazuje da i dalje značajan broj građana ne razume na koji način i pod kojim uslovima Zaštitnik građana je ovlašćen da vrši nadzor u skladu sa ovim zakonom. Može se zapaziti i da u periodu (2018-2020) konstantno raste ukupan broj *preporuka* koje Zaštitnik građana uputio organima uprava (2018. god. – 497, 2019. god.- 934; 2020. god – 1070, pa se može osnovano očekivati da će taj broj nastaviti da raste u budućnosti. Takođe u navednom periodu (2018-2020) zabeležen je i *rast* ukupnog broja predmeta (pritužbi) koje su poslate Zaštitniku građana (2018. god. 3.338 predmeta, 2019. god - 3.276 predmeta, a u god 2020. – čak 5.056 predmeta, što ukazuje na to da se može očekivati dalji rast i ovog parametra u narednom periodu. Sve navedeno ukazuje na to da je u oblasti koja se odnosi na nadležnost i položaj Zaštitnika građana potrebno preduzeti konkretne mere kako bi se kretanja navedenih pokazatelja usporila ili smanjila, te se može osnovano očekivati, da će ukoliko se odustane od izmene

regulative u ovoj oblasti ostati uočeni trendovi kada je u pitanju kretanje navedenih pokazatelja.

10) Kakvo je iskustvo u ostvarivanju ovakvih promena u poređenju sa iskustvom drugih država, odnosno lokalnih samouprava (ako je reč o javnoj politici ili aktu lokalne samouprave)?

Posmatrano sa uporedno-pravnog aspekta, svaka država nastoji da ustanovi specifične ombudsmanske institucije imajući u vidu sopstvene i osobene karakteristike ustavno-političkog sistema. Ipak, na međunarodnom nivou utvrđeni su određeni principi koji se odnose na instituciju ombudsmana. Generalna skupština Ujedinjenih nacija usvojila je 20. decembra, 1993. godine **Rezoluciju 48/134 o načelima u vezi sa statusom nacionalnih institucija za unapređenje i zaštitu ljudskih prava („tzv. Pariski principi“)**.²³ Pored toga, Parlamentarna skupština Saveta Evrope usvojila je **Rezoluciju 1959 (2013) o jačanju institucije ombudsmana u Evropi**.²⁴ Takođe, na plenarnoj sesiji 15-16. marta 2019. godine, Evropska komisija za demokratiju kroz pravo je usvojila **Principe zaštite i unapređenja institucije ombudsmana (tzv. Venecijanski principi)**.²⁵ Pored toga, prema podacima iznetim u studiji „Uporednopravna analiza stanja u zemljama EU u oblasti Zaštitnika građana“ koju je izradila dr Katarina Golubović, koja je izrađena u okviru procesa izmene Zakona o Zaštitniku građana i ocene polaznih osnova Ministarstva državne uprave i lokalne samouprave, u Francuskoj Zaštitnika prava imenuje predsednik Republike, koji je u obavezi da se pre imenovanja konsultuje sa stalnim parlamentarnim odborima u oba doma nakon javne rasprave. Zaštitnik građana predlaže svoje zamenike koje imenuje premijer. U Holandiji ombudsmana imenuje parlament sa spiska od najmanje tri osobe. Ovlašćeni predlagači su potpredsednik Državnog veća, predsednik Vrhovnog suda i predsednik Holandskog suda za reviziju. Pored toga, na zahtev ombudsmana, predstavnički dom imenuje jedno ili više lica kao zamenika koje prethodno predloži ombudsman sa spiska od najmanje tri kandidata. U Austriji tri političke stranke sa najviše mandata predlažu ombudsmana, dok u Poljskoj i Mađarskoj Poverenika za ljudska, odnosno osnovna prava predlažu predsednici Republika a imenuje ih parlament. U Hrvatskoj pučkoj pravobranitelja bira Hrvatski sabor. Hrvatski sabor objavljuje javni poziv za predlaganje kandidata za pučkog pravobranitelja. Odbor za Ustav, Poslovnik i politički sustav Hrvatskog sabora uz prethodno pribavljeno mišljenje Odbora za ljudska prava i prava nacionalnih manjina, utvrđuje predlog najmanje dva kandidata. Predlog se utvrđuje na osnovu pristiglih prijava na raspisani javni poziv, te se upućuje Hrvatskom saboru. U Finskoj parlament postavlja ombudsmana. Opozivija i vlast mogu da predlažu svoje kandidata, odnosno neophodna je saglasnost lidera opozivije da bi Ombudsman mogao biti izabran²⁶.

Ključna pitanja za utvrđivanje ciljeva

²³ Rezolucija 48/134 o načelima u vezi sa statusom nacionalnih institucija za unapređenje i zaštitu ljudskih prava Generalna skupština Ujedinjenih nacija usvojila je 20. decembra, 1993. godine („Pariski principi“).

²⁴ Rezolucija 1959 (2013) Parlamentarne skupštine Saveta Evrope o jačanju institucije ombudsmana u Evropi

²⁵ Principi zaštite i unapređenja institucije ombudsmana („Venecijanski principi“) usvojeni od strane Evropske Komisije za demokratiju kroz pravo (Venecijanska komisija) na 118. plenarnoj sesiji u Veneciji, 15-16. mart 2019

²⁶ Dr Katarina Golubović, Uporednopravna analiza stanja u zemljama EU u oblasti Zaštitnika građana, 2018, str. 4-12.

11) Zbog čega je neophodno postići željenu promenu na nivou društva? (odgovorom na ovo pitanje definiše se opšti cilj).

Usvajanjem izmena i dopuna, odnosno donošenjem novog Zakona o Zaštitniku građana, unaprediće se položaj Zaštitnika građana, ojačati stepen nezavisnosti Zaštitnika građana i uspostaviti osnove za efikasnije i efektivnije vršenje ovlašćenja Zaštitnika građana. Pored toga, konkretnim zakonskim promenama koja se predlažu, ostvariće se transparentiji postupak izbora Zaštitnika građana. Dalje, Vlada neće biti u pravnoj mogućnosti da selektivno smanji budžetska sredstva Zaštitnika građana; Zaštitnik građana će efikasnije i efektnije kontrolisati rad organa uprave; efektnije vršiti ovlašćenja iniciranja donošenja ili izmene propisa i davanja mišljenja u postupku donošenja zakona i drugih propisa i opštih akata. Takođe, ostvariće se efikasnija i efektnija saradnja Zaštitnika građana sa Narodnom skupštinom, kao i sa pokrajinskim i lokalnim ombudsmanom.

12) Šta se predmetnom promenom želi postići? (odgovorom na ovo pitanje definišu se posebni ciljevi, čije postizanje treba da dovode do ostvarenja opšteg cilja. U odnosu na posebne ciljeve, formulišu se mere za njihovo postizanje).

Nije od važnosti za predmetnu oblast.

13) Da li su opšti i posebni ciljevi usklađeni sa važećim dokumentima javnih politika i postojećim pravnim okvirom, a pre svega sa prioritarnim ciljevima Vlade?

U Akcionom planu za Poglavlje 23, kao aktivnost br. 3.2.1.3 predviđene su izmene Zakona o Zaštitniku građana u cilju jačanja nezavisnosti i unapređenja efikasnosti rada Zaštitnika građana, naročito u obavljanju poslova Nacionalnog mehanizma za prevenciju torture, te su predložene zakonske izmene usklađene sa navedenim relevantnim dokumentom javne politike.

14) Na osnovu kojih pokazatelja učinka će biti moguće utvrditi da li je došlo do ostvarivanja opštih odnosno posebnih ciljeva?

Imajući u vidu da bi pokazatelji učinka kojima bi se merio nivo ispunjenosti predviđenih ciljeva trebalo da budu precizni, merljivi (kvantitativno izraženi), prihvatljivi, realni i vremenski određeni, kao i trenutnog stanja u ovoj oblasti prema podacima Zaštitnika građana za 2020. godinu, kao pokazatelji učinka bi se moglo označiti sledeće:

- smanjenje broja odbačenih pritužbi (od strane Zaštitnika građana) u određenom procentu;
- početna (bazna) vrednost za 2020. godinu 63,5 % odbačenih pritužbi od strane Zaštitnika građana, 2021. god. 60% odbačenih pritužbi, 2022. god 55% odbačenih pritužbi. 2023. god 50% odbačenih pritužbi.

Takođe, pokazatelj učinka bi mogao da bude i povećanje broja prijavi kandidata za izbor zaštitnika građana gde bi ciljane vrednost (nakon okončanja budućeg postupka izbora Zaštitnika građana) mogla da bude više od 10 prijavljenih kandidata za izbor na tu funkciju.

Ključna pitanja za identifikovanje opcija javnih politika

15) Koje relevantne opcije (alternativne mere, odnosno grupe mera) za ostvarenje cilja su uzete u razmatranje? Da li je razmatrana „status quo” opcija?

Razmatrana je opcija da se ne vrši izmena važećeg zakona, (*status quo*-opcija), međutim na taj način ne bi bilo moguće otkloniti probleme uočene u dosadašnjoj praksi i uskladiti zakona sa relevantnim dokumentom javnih politika u ovoj oblasti. Takođe, nisu razmatrane alternativne mere za ostvarenje cilja.

Da li su, pored regulatornih mera, identifikovane i druge opcije za postizanje željene promene i analizirani njihovi potencijalni efekti?

Nisu identifikovane.

16) Da li su, pored restriktivnih mera (zabrane, ograničenja, sankcije i slično) ispitane i podsticajne mere za postizanje posebnog cilja?

Nisu.

17) Da li su u okviru razmatranih opcija identifikovane institucionalno upravljačko organizacione mere koje je neophodno sprovesti da bi se postigli posebni ciljevi?

18) Da li se promena može postići kroz sprovođenje informativno-edukativnih mera?

Informativno-edukativne mere su neophodne, naročito kada se ima u vidu broj odbačenih pritužbi. Međutim, neophodne promene u predviđenom obimu je moguće sprovesti isključivo izmenom regulative (donošenjem novog zakona).

19) Da li ciljne grupe i druge zainteresovane strane iz civilnog i privatnog sektora mogu da budu uključene u proces sprovođenja javne politike, odnosno propisa ili se problem može rešiti isključivo intervencijom javnog sektora?

Ciljne grupe i druge zainteresovane strane iz civilnog i privatnog sektora mogu biti uključene u proces sprovođenja javnih politika, odnosno propisa. Međutim, utvrđeni problemi u primeni propisa mogu se rešiti isključivo intervencijom javnog sektora, odnosno pripremom i usvajanjem propisa, odnosno Zakona o Zaštitniku građana.

20) Da li postoje raspoloživi, odnosno potencijalni resursi za sprovođenje identifikovanih opcija?

Da.

21) Koja opcija je izabrana za sprovođenje i na osnovu čega je procenjeno da će se tom opcijom postići željena promena i ostvarenje utvrđenih ciljeva?

Ključna pitanja za analizu finansijskih efekata

22) Kakve će efekte izabrana opcija imati na javne prihode i rashode u srednjem i dugom roku?

Nije od značaja za predmetnu oblast.

23) Da li je finansijske resurse za sprovođenje izabrane opcije potrebno obezbediti u budžetu, ili iz drugih izvora finansiranja i kojih?

Regulisaće se izdvajanjem iz budžeta.

24) Kako će sprovođenje izabrane opcije uticati na međunarodne finansijske obaveze?

Nije od značaja za predmetnu oblast.

25) Koliki su procenjeni troškovi uvođenja promena koji proističu iz sprovođenja izabrane opcije (osnivanje novih institucija, restrukturiranje postojećih institucija i obuka državnih službenika) iskazani u kategorijama kapitalnih troškova, tekućih troškova i zarada?

Nije od značaja za predmetnu oblast.

26) Da li je moguće finansirati rashode izabrane opcije kroz redistribuciju postojećih sredstava?

Nije od značaja za predmetnu oblast.

27) Kakvi će biti efekti sprovođenja izabrane opcije na rashode drugih institucija?

Nije od značaja za predmetnu oblast.

Ključna pitanja za analizu ekonomskih efekata

28) Koje troškove i koristi (materijalne i nematerijalne) će izabrana opcija prouzrokovati privredi, pojedinoj grani, odnosno određenoj kategoriji privrednih subjekata?

Imajući u vidu da član 1. Predloga zakona predviđa da se pod pojmom građanin, u smislu ovog zakona, podrazumeva se ne samo fizičko lice koje je domaći državljanin, već i svako domaće ili strano *pravno lice* o čijim pravima i obavezama odlučuju organi javne uprave nad kojim Zaštitnik građana vrši nadzor u skladu sa ovim zakonom. Stoga, svi efekti nove zakonske regulative koju koji se odnose na privredne subjekte (pravna lica) u delu koji se odnosi na mogućnost podnošenja pritužbe Zaštitniku građana, u skladu sa ovim zakonom, si identični kao i za fizička lica.

29) Da li izabrana opcija utiče na konkurentnost privrednih subjekata na domaćem i inostranom tržištu (uključujući i efekte na konkurentnost cena) i na koji način?

Nije od značaja za predmetnu oblast.

30) Da li izabrane opcije utiču na uslove konkurencije i na koji način?

Nije od značaja za predmetnu oblast.

31) Da li izabrana opcija utiče na transfer tehnologije i/ili primenu tehničko-tehnoloških, organizacionih i poslovnih inovacija i na koji način?

Nije od značaja za predmetnu oblast.

32) Da li izabrana opcija utiče na društveno bogatstvo i njegovu raspodelu i na koji način?

Nije od značaja za predmetnu oblast.

33) Kakve će efekte izabrana opcija imati na kvalitet i status radne snage (prava, obaveze i odgovornosti), kao i prava, obaveze i odgovornosti poslodavaca?

Nije od značaja za predmetnu oblast.

Ključna pitanja za analizu efekata na društvo

34) Kolike troškove i koristi (materijalne i nematerijalne) će izabrana opcija prouzrokovati građanima?

Donošenje novog zakona u ovoj oblasti neće prouzrokovati dodatne troškove građanima. Efikasniji rad Zaštitnika građana bi trebalo da obezbedi uslove za efikasnije i delotvornije ostvarenje i zaštitu prava i sloboda građana pred organima uprave i stvara potencijalno pozitivne efekte na najširu populaciju građana.

Pre svega nova regulativa u ovoj oblasti proširuje pojam građana tako da će se nova regulativa primenjivati i na lica koja nemaju državljanstvo (apatride).

Zatim, novi zakon će omogućiti u značajnoj meri proširenje kruga lica koji će moći da se prijave na konkurs za izbor zaštitnika građana, posebno što je članom 5. stav 3. Predloga zakona predviđeno da Predsednik Narodne skupštine raspisuje javni poziv svim zainteresovanim licima da se prijave za kandidata za Zaštitnika građana. Ovo će velikoj meri omogućiti da se i šira javnost uključi u postupak izbora Zaštitnika građana, a što će značajno uticati na unapređenje nezavisnosti institucije Zaštitnika građana, kao i to, što je članom 6. Predloga zakona ukinuta obaveza da kandidat za Zaštitnika građana mora da bude diplomiranih pravnik. Ova predlog će omogućiti licima iz drugih struka učestvovati u svojstvu kandidata za Zaštitnika građana.

Novim zakonom se omogućava i da se Zaštitniku građana obrate, u ime fizičkog lica i uz njegovu saglasnost, udruženja koja se bave zaštitom ljudskih i manjinskih prava i sloboda, uključujući i ona koja se posebno bave zaštitom prava deteta. Takođe ovim zakonom se omogućava uspostavljanje i institucionalne saradnje Zaštitnika građana sa organizacijama civilnog društva, međunarodnim organizacijama i mehanizmima za zaštitu i unapređenje ljudskih prava.

Novim zakonom će omogućiti veću procesnu efikasnost postupanja Zaštitnika građana. Zakonom se propisuje da je Zaštitnik građana dužan da postupi po pritužbi u roku od 15 dana od njenog prijema. Ako utvrdi da se po njoj može postupiti Zaštitnik građana je obavezan da se procesno opredeli da li će po pritužbi sprovesti skraćeni postupak ispitni postupka. Zaštitnik građana postupa u skraćenom postupku ako činjenično stanje može da se utvrdi iz dokumenata koja su priložena uz pritužbu. U tom slučaju, donosi se izveštaj o slučaju, na koji se primenjuju odredbe ovog zakona o izveštaju o slučaju koji se donosi posle ispitnog postupka. U svakom slučaju

Zaštitnik građana mora da okonča ispitni postupak u roku od 90 dana od prijema pritužbe, a u zakonom propisanim slučajevima može ispitni postupak produžiti.

35) Da li će efekti realizacije izabrane opcije štetno uticati na neku specifičnu grupu populacije i da li će to negativno uticati na uspešno sprovođenje te opcije, kao i koje mere treba preduzeti da bi se ovi rizici sveli na minimum?

Nova zakonska regulativa neće štetno uticati na neku specifičnu grupu populacije.

36) Na koje društvene grupe, a posebno na koje osetljive društvene grupe, bi uticale mere izabrane opcije i kako bi se taj uticaj ogledao (pre svega na siromašne i socijalno isključene pojedince i grupe, kao što su osobe sa invaliditetom, deca, mladi, žene, stariji preko 65 godina, pripadnici romske nacionalne manjine, neobrazovani, nezaposleni, izbegla i interno raseljena lica i stanovništvo ruralnih sredina i druge osetljive društvene grupe)?

U skladu sa ovim zakonom omućava se pružanje zaštite i licima koja nemaju državljanstvo.

37) Da li bi i na koji način izabrana opcija uticala na tržište rada i zapošljavanje, kao i na uslove za rad (npr, promene u stopama zaposlenosti, otpuštanje tehnoloških viškova, ukinuta ili novoformirana radna mesta, postojeća prava i obaveze radnika, potrebe za prekvalifikacijama ili dodatnim obukama koje nameće tržište rada, rodnu ravnopravnost, ranjive grupe i oblike njihovog zapošljavanja i slično)?

Nije od značaja za predmetnu oblast.

38) Da li izabrane opcije omogućavaju ravnopravan tretman, ili dovode do direktne ili indirektno diskriminacije različitih kategorija lica (npr, na osnovu nacionalne pripadnosti, etničkog porekla, jezika, pola, rodnog identiteta, invaliditeta, starosne dobi, seksualne orijentacije, bračnog statusa ili drugih ličnih svojstava)?

Omogućavaju ravnopravan tretman različitih kategorija lica.

39) Da li bi izabrana opcija mogla da utiče na cene roba i usluga i životni standard stanovništva, na koji način i u kojem obimu?

Nije od važnosti za predmetnu oblast.

40) Da li bi se realizacijom izabranih opcija pozitivno uticalo na promenu socijalne situacije u nekom određenom regionu ili okrugu i na koji način?

Nije od važnosti za predmetnu oblast.

41) Da li bi se realizacijom izabrane opcije uticalo na promene u finansiranju, kvalitetu ili dostupnosti sistema socijalne zaštite, zdravstvenog sistema ili sistema obrazovanja, posebno u smislu jednakog pristupa uslugama i pravima za osetljive grupe i na koji način?

Nije od važnosti za predmetnu oblast.

Ključna pitanja za analizu efekata na životnu sredinu

42) Da li izabrana opcija utiče i u kojem obimu utiče na životnu sredinu, uključujući efekte na kvalitet vode, vazduha i zemljišta, kvalitet hrane, urbanu ekologiju i upravljanje otpadom, sirovine, energetska efikasnost i obnovljive izvore energije?

Nije od važnosti za predmetnu oblast.

43) Da li izabrana opcija utiče na kvalitet i strukturu ekosistema, uključujući i integritet i biodiverzitet ekosistema, kao i floru i faunu?

Nije od važnosti za predmetnu oblast.

44) Da li izabrana opcija utiče na zdravlje ljudi?

Nije od važnosti za predmetnu oblast.

45) Da li izabrana opcija predstavlja rizik po životnu sredinu i zdravlje ljudi i da li se dopunskim merama može uticati na smanjenje tih rizika?

Nije od važnosti za predmetnu oblast.

46) Da li izabrana opcija utiče na zaštitu i korišćenje zemljišta u skladu sa propisima koji uređuju predmetnu oblast?

Nije od važnosti za predmetnu oblast.

Ključna pitanja za analizu upravljačkih efekata

47) Da li se izabranom opcijom uvode organizacione, upravljačke ili institucionalne promene i koje su to promene?

Predviđene su određene promene koje se odnose na unutrašnju-organizaciju stručne službe Zaštitnika građana i preraspodelu poslova među zamenicima Zaštitnika građana, s obzirom da je Predlogom zakona predviđeno da će zamenik Zaštitnika građana koji je ovlašćen da se stara o zaštiti prava lica lišenih slobode pomaže Zaštitniku građana u poslovima Nacionalnog mehanizma za prevenciju torture, u skladu sa zakonom, da zamenik Zaštitnika građana koji je ovlašćen da se stara o zaštiti prava osoba sa invaliditetom pomaže Zaštitniku građana u poslovima nacionalnog nezavisnog mehanizma za praćenje sprovođenja Konvencije o pravima osoba sa invaliditetom, u skladu sa zakonom i da Zaštitnik građana određuje zamenika koji mu pomaže u poslovima Nacionalnog izvestioca u oblasti trgovine ljudima.

48) Da li postojeća javna uprava ima kapacitet za sprovođenje izabrane opcije (uključujući i kvalitet i kvantitet raspoloživih kapaciteta) i da li je potrebno preduzeti određene mere za poboljšanje tih kapaciteta?

Da.

49) Da li je za realizaciju izabrane opcije bilo potrebno izvršiti restrukturiranje postojećeg državnog organa, odnosno drugog subjekta javnog sektora (npr. proširenje, ukidanje, promene funkcija/hijerarhije, unapređenje tehničkih i ljudskih kapaciteta i sl.) i u kojem vremenskom periodu je to potrebno sprovesti?

Ne.

50) Da li je izabrana opcija u saglasnosti sa važećim propisima, međunarodnim sporazumima i usvojenim dokumentima javnih politika?

Da.

51) Da li izabrana opcija utiče na vladavinu prava i bezbednost?

Da.

52) Da li izabrana opcija utiče na odgovornost i transparentnost rada javne uprave i na koji način?

Predložena regulativa u ovoj oblasti uticaće na unapređenje transparentnosti postupka izbora Zaštitnika građana da na taj način što će javnim pozivom koji će biti dostupan i sajtu Narodne skupštine biti omogućeno svim zainteresovanim licima da se prijave kao kandidati. Na taj način se može osnovano očekivati da će se povećati broj lica koja mogu biti kandidati za izbor za zaštinika, te se na taj način pruža znatno više mogućnosti poslaničkim grupama za izbor najboljeg kandidata koji bi trebalo da ispuni sve potrebne kriterijume za Zaštitnika građana. Takođe ovim zakonom se omogućava Zaštitniku građana da u okviru svog redovnog izveštaja navodi i podatke o broju sprovedenih preporuka iz prethodnih izveštaja.

53) Koje dodatne mere treba sprovesti i koliko vremena će biti potrebno da se sprovede izabrana opcija i obezbedi njeno kasnije dosledno sprovođenje, odnosno njena održivost?

Zaštitnik građana će u roku od 60 dana od stupanja na snagu ovog zakona podneti na saglasnost odboru Skupštine nadležnom za administrativne poslove opšti akt o organizaciji i sistematizaciji poslova stručne službe.

Ključna pitanja za analizu rizika

54) Da li je za sprovođenje izabrane opcije obezbeđena podrška svih ključnih zainteresovanih strana i ciljnih grupa? Da li je sprovođenje izabrane opcije prioritet za donosiocje odluka u narednom periodu (Narodnu skupštinu, Vladu, državne organe i slično)?

/

55) Da li su obezbeđena finansijska sredstva za sprovođenje izabrane opcije? Da li je za sprovođenje izabrane opcije obezbeđeno dovoljno vremena za sprovođenje postupka javne nabavke ukoliko je ona potrebna?

Zakon ne iziskuje dodatna finansijska opterećenja za građana, već preraspodelu i efikasniju upotrebu postojećih resursa.

56) Da li postoji još neki rizik za sprovođenje izabrane opcije?

Ne postoji.

Informacija o sprovedenim konsultacijama u toku izrade predloga/nacrta propisa

57) Da li su u toku izrade predloga/nacrta propisa sprovedene konsultacije sa ciljnim grupama i zainteresovanim stranama?

Poštujući principe transparentnog i inkluzivnog donošenja propisa i konsultovanja javnosti u ranim fazama pripreme teksta zakonskih izmena i dopuna, a u svrhe prikupljanja komentara, primedbi i predloga radi unapređenja pravnog okvira, Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave sprovelo je postupak javnih on-lajn konsultacija. Na osnovu člana 77. Zakona o državnoj upravi („Službeni glasnik RS“, br. 79/05, 101/07, 95/10, 99/14, 30/18 - dr. zakon i 47/18), kao i člana 3. Pravilnika o smernicama dobre prakse za ostvarivanje učešća javnosti u pripremi nacrta zakona i drugih propisa i akata („Službeni glasnik RS“, br.51/19), Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave obavestilo je javnost da je na osnovu Rešenja ministra državne uprave i lokalne samouprave broj: 011-00-00203/2020-01 od 28.12.2020. godine, otpočelo rad na pripremi Nacrta zakona o izmenama i dopunama Zakona o Zaštitniku građana. Pomenutim Rešenjem obrazovana je Posebna radna grupa za pripreme teksta Nacrta zakona o izmenama i dopunama Zakona o Zaštitniku građana, u koju su uključeni predstavnici organa državne uprave, Narodne skupštine i Zaštitnika građana. Pored toga, Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave u skladu sa članom 77. Zakona o državnoj upravi („Službeni glasnik RS“, br. 79/05, 101/07, 95/10, 99/14, 47/18 i 30/18 – dr. zakon) i Zaključkom Odbora za pravni sistem i državne organe Vlade Republike Srbije 05 Broj: 011-3900/2021 od 27. aprila 2021. godine, kojim se određuje sprovođenje javne rasprave, pozvalo predstavnike državnih organa, organa autonomne pokrajine i organa jedinica lokalne samouprave, predstavnike akademske i stručne javnosti, kao i druga zainteresovana lica, da se upoznaju sa tekstom Nacrta zakona o Zaštitniku građana i da daju svoje predloge, primedbe i sugestije.

58) U kom vremenskom periodu su sprovedene konsultacije?

Javne konsultacije su sprovedene u periodu od 16. marta do 9. aprila i javna rasprava sprovedena je u periodu od 28. aprila do 18. maja 2021. godine.

59) Koje metode/tehnike konsultacija su korišćene (fokus grupa, okrugli sto, polustrukturirani intervju, panel, anketa, prikupljanje pisanih komentara, itd.)?

U toku izrade nacrta propisa korišćene su tehnike konsultacija sa predstavnicima organizacija civilnog društva, prisustvom na sastanku radne grupe, prikupljanjem pisanih komentara, učešća na okruglom stolu radi predstavljanja nacrta propisa.

60) Ko su bili učesnici konsultativnog procesa?

Predstavnici organa državne uprave, Narodne skupštine i Zaštitnika građana, predstavnici udruženja koja se bave zaštitom ljudskih i manjinskih prava i sloboda, predstavnici međunarodnih organizacija i pojedina fizička lica su uzeli učešće i upućujući komentare, primedbe, mišljenja i predloge u toku sprovođenja javnih konsultacija, a potom i u toku sprovođenja javne rasprave o tekstu Nacrta zakona o Zaštitniku građana.

61) Koje primedbe, sugestije i komentari upućeni tokom sprovođenja procesa konsultacija su prihvaćeni i uvršteni tekst u predloga/nacrta propisa?

Više zainteresovanih lica, pre svega udruženja koja se bave zaštitom ljudskih i manjinskih prava i sloboda, predložilo je da se preispita predloženi način i postupak

izbora Zaštitnika građana. Zainteresovana lica su u odnosu na pitanje postupka izbora Zaštitnika građana navela da bi nezavisnost, nepristrasnost i samostalnost Zaštitnika građana nesporno bila veća ukoliko bi se obezbedilo veće učešće nevladinog sektora i drugih oblika građanskih inicijativa i organizovanja u postupku predlaganja kandidata. Konkretni predlozi su se odnosili, pre svega, na ukidanje ekskluzivnog prava poslaničkih grupa u Narodnoj skupštini da predlažu kandidate za Zaštitnika građana, kao anahrono i nesaglasno međunarodnim standardima, s obzirom na to da se čitav postupak izbora Zaštitnika građana čini zavisnim samo od volje političkih stranaka, usled čega bi se podsticalo stvaranje percepcije među građanima da je reč o političkoj funkciji (iako to nije), te će izabrani kandidat biti na neki način u odnosu zavisnosti prema političkoj stranci koja ga je predložila na tu javnu funkciju. U tom smislu je ukazivano na to da u pravnom sistemu Republike Srbije već postoji nekoliko primera da se rukovodioci kolektivnih ili inokosnih nezavisnih državnih organa biraju nakon sprovedenog javnog konkursa ili poziva (izbor predsednika i članova Republičke komisije za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki, izbor direktora Agencije za sprečavanje korupcije). Predlagano je da postupak izbora započne objavljivanjem javnog poziva ili raspisivanjem javnog konkursa. Predlaže se proširenje kruga predlagača kandidata (određen broj, npr. najmanje 100 punoletnih građana; Advokatska komora Srbije, udruženja koja se bave pitanjima od značaja za rad Zaštitnika građana, naučne i nastavne ustanove u oblasti pravnih nauka). Bilo je predloga da se primeni kombinacija rešenja koja se primenjuju na izbor drugih rukovodilaca nezavisnih državnih organa, i to tako što bi nadležni odbor Narodne skupštine obrazovao stručnu komisiju koja bi utvrdila da li predloženi kandidati ispunjavaju uslove, izvršila proveru znanja kandidata u relevantnim oblastima, rešavala po prigovorima kandidata na rezultate provere znanja i utrdila konačnu listu mogućih kandidata. Takođe je bilo predloga da prilikom obavljanja razgovora sa kandidatima od strane nadležnog odbora, kandidati treba da imaju mogućnost da odgovore na sva pitanja narodnih poslanika, a ne samo da predstave svoje stavove. Predloženo je i da se razgovor sa kandidatima obavezno prenosi na veb sajtu Narodne skupštine i na javnom medijskom servisu. Dalje, predloženo je da se glasanje članova nadležnog odbora o kandidatima vrši za svakog kandidata pojedinačno, a ne samo da Odbor nakon razgovora utvrđuje predlog kandidata, čime bi se izbegla situacija u kojoj bi građani ostali uskraćeni za informaciju o stavovima narodnih poslanika – članova odbora prema pojedinačnim kandidatima. Time se omogućava, kako se ističe, da odbor utvrdi više od jednog kandidata o kojima bi se potom izjašnjavala Narodna skupština. Među predlozima zainteresovanih lica u vezi sa problematikom izbora Zaštitnika građana nalazio se i predlog da se raspiše javni poziv za dostavljanje kandidatura za izbor Zaštitnika građana od strane nadležnog skupštinskog odbora i organizovanje javnog slušanja prijavljenih kandidata na kojem bi kandidati za funkciju Zaštitnika građana imali priliku da izlože svoje profesionalne stavove o zaštiti i unapređenju ljudskih prava u Srbiji, naročito pred organima uprave, ali i na kojem bi se zainteresovanim predstavnicima stručne i naučne javnosti i predstavnicima odbora pružila prilika da postavljaju kandidatima pitanja od značaja za buduće obavljanje funkcije na koju se prijavljuju. Predloženo je održavanje konsultativnog sastanka članova odbora sa zainteresovanim predstavnicima stručne i naučne javnosti o podnetim kandidaturama, kao i propisivanje kvalifikovane većine članova odbora kod predlaganja Narodnoj skupštini najmanje dva kandidata za izbor Zaštitnika građana. Bilo je primedbi da odredba prema kojoj odbor predlaže samo jednog kandidata Narodnoj skupštini predstavlja nepotrebno „usko grlo“ kojim se narodni poslanici onemogućavaju da Zaštitnika građana izaberu među više kandidata koji ispunjavaju zakonom propisane uslove za tu funkciju. Predloženo je i da se propiše obaveza upoznavanja, pre svega stručne javnosti, sa kandidatima, njihovim kvalifikacijama i programima, i obezbeđenje postupka izbora na osnovu unapred određenih kriterijuma koji su javno dostupni svim zainteresovanim licima. Takođe, predloženo je

i rešenje prema kojem bi, u slučaju da ne postoji parlamentarni pluralizam (dovoljno prisustvo stranaka koje ne učestvuju u vlasti) u trenutnom sazivu Narodne skupštine, organizacije civilnog društva ili šira javnost bili pozvani da podnesu predlog kandidata za Zaštitnika građana.

Ministarstvo se prilikom razmatranja i uobličavanja zakonskih odredaba koja uređuju postupak izbora Zaštitnika građana, rukovodilo potrebom jednoobraznog uređivanja postupka izbora jedne grupe državnih organa, u parlamentarno-poslovničkoj terminologiji označenih kao „nezavisni državni organi“ u smislu člana 238a Poslovnika Narodne skupštine („Službeni glasnik RS“, broj 20/12 – prečišćen tekst), te je zadržalo rešenja koja postoje i za izbor drugih nezavisnih državnih organa (izbor organa Državne revizorske institucije, izbor Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka i ličnosti i izbor Poverenika za zaštitu ravnopravnosti). U svim ovim situacijama propisana je unutar-parlamentarna procedura u kojoj se kao kao ovlašćeni predlagač pojavljuje poslanička grupa (kod izbora Poverenika za zaštitu ravnopravnosti i Zaštitnika građana) ili nadležni skupštinski odbor (kod izbora Poverenika za slobodan pristup informacijama od javnog značaja i zaštitu podatak o ličnosti i članova Saveta Državne revizorske institucije).

Ministarstvo je imalo u vidu tačku 7. Venecijanskih principa o zaštiti i promociji institucije ombudsmana u kojoj se navodi da postupak izbora kandidata uključuje javni poziv i da mora biti javan, transparentan, zasnovan na zaslugama, objektivan i predviđen zakonom. Stoga je Ministarstvo prilikom razmatranja problematike izbora Zaštitnika građana smatralo da je suštinski važno da se sagleda da li predložena odredba člana 5. Nacrta zakona, prema kojoj skupštinski odbor nadležan za ustavna pitanja pokreće postupak izbora Zaštitnika građana dostavljanjem poziva poslaničkim grupama, zadovoljava kriterijum javnosti i transparentnosti. Ministarstvo nalazi da su javnost i transparentnost imanentna obeležja rada parlamenta.

Ministarstvo je prihvatilo predlog zainteresovane javnosti da incijalni akt kojim se pokreće postupak izbora Zaštitnika građana bude objavljivanje javnog poziva. Izmenjen predlog zakonske odredbe bi propisivao da predsednik Narodne skupštine objavljuje javni poziv svim zainteresovanim licima da se prijave za kandidata za Zaštitnika građana. Nacrt zakona bi propisivao obavezan oblik i sadržinu prijave na javni poziv, koja prijava se objavljuje na veb prezentaciji Narodne skupštine i najmanje jednom dnevnom listu koji se distribuira na celoj teritoriji Republike Srbije. Rok za prijavljivanje na javni poziv iznosio bi 30 dana od dana objavljivanja javnog poziva. Skupštinski odbor za ustavna pitanja bi bio dužan da u roku od 15 dana od isteka roka za prijavljivanje na javni poziv objavi spisak prijavljenih lica koji ispunjavaju uslove za izbor na funkciju Zaštitnika građana, sa njihovim biografijama. Zadržalo bi se zakonsko rešenje da su ovlašćeni predlagači kandidata za izbor Zaštitnika građana poslaničke grupe. Međutim, poslaničke grupe bi mogle da predlože kao kandidata za funkciju Zaštitnika građana isključivo lica koja se nalaze na prethodno objavljenom spisku prijavljenih lica koja ispunjavaju uslove za izbor na funkciju Zaštitnika građana. Pored toga, predviđena je zakonska obaveza nadležnog skupštinskog odbora da obavi javni razgovor sa kandidatima koje su predložile poslaničke grupe pre nego što utvrdi predlog za izbor Zaštitnika građana. Na javnom razgovoru kandidatima će biti omogućeno da iznesu svoje stavove o ulozi i načinu ostvarivanja funkcije Zaštitnika građana. S obzirom na to da prema važećem zakonskom rešenju, obavljanje razgovora sa kandidatima predstavlja samo jednu mogućnost, predloženo zakonsko rešenje obezbeđuje veći stepen javnosti u postupku odlučivanja o predloženim kandidatima za Zaštitnika građana.

Istaknuto je da se zakonska sentenca iz člana 12. Nacrta zakona koja se odnosi na zabranu davanja izjava političke prirode od strane Zaštitnika građana, može tumačiti

na razne načine, od kojih neki mogu neopravdano suziti polje delovanja Zaštitnika građana u ostvarivanju uloge ove institucije. Tako bi, kako se navodi, imajući u vidu da Zaštitnik građana ne vrši kontrolu nad radom Vlade, Narodne skupštine, Predsedika Republike i Ustavnog suda, moglo tumačiti da Zaštitnik građana prekoračuje svoje nadležnosti kada ukazuje da Vlada nije predložila neki zakon koji je bitan za zaštitu prava građana. Navodi se, takođe, da bi bilo neprimereno postavljati zabranu Zaštitniku građana da komentariše predloge političkih stranaka, koalicija i grupa građana ili izjave njihovih predstavnika koje se tiču ostvarivanja zajemčenih prava građana (npr. predlog političke stranke da se ograniči ostvarivanje nekog ljudskog prava ili predlog da se unapredi način ostvarivanja nekog prava građana). Stoga se predlaže da se u tekstu Nacrta zakona izvrši dodatno normativno preciziranje prema kojem se ne smatra da Zaštitnik građana daje izjave izvan okvira svojih nadležnosti kada komentariše postupanje organa nad kojima ne vrši kontrolu ili postupanje političkih subjekata i njihovih predstavnika, koje je u vezi sa ispunjavanjem preporuka Zaštitnika građana ili sa ostvarivanjem zajemčenih prava građana.

Ministarstvo je prihvatilo primedbe iznete od strane zainteresovane javnosti, te u tekstu Nacrta zakona izvršilo brisanje dela odredbe koja glasi: „koje izlaze izvan okvira vršenja nadležnosti Zaštitnika građana“. Nakon javne rasprave o tekstu Nacrta zakona i konsultacija koje je Ministarstvo imalo sa predstavnicima SIGMA – OECD nakon sprovedene javne rasprave izvršene su dodatne izmene navedene zakonske odredbe tako da glasi: Zaštitnik građana i zamenik Zaštitnika građana ne mogu davati izjave političke prirode koje nisu u skladu sa nezavisnošću i nepristrasnošću funkcije Zaštitnika građana.

Veći broj zainteresovanih lica je u toku javne rasprave istaklo da zaposleni u Stručnoj službi Zaštitnika građana treba da imaju položaj državnih službenika umesto što je za njih Nacrtom zakona predviđen *sui generis* položaj, kao i da je nedopustivo ukidanje pozicije generalnog sekretara Stručne službe. Ističe se da Nacrt zakona nijednim svojim segmentom se nije bavio unapređenjem i jačanjem kapaciteta stručne službe. Navodi se da iako je dodeljivanje novih nadležnosti Zaštitniku građana (imenovanje nacionalnog izvestioca za trgovinu ljudima i uspostavljanje nacionalnog mehanizma za praćenje sprovođenja Konvencija UN o pravima osoba sa invaliditetom), to ipak Zaštitniku građana po osnovu novih poslova i nadležnosti nisu dodeljeni novi kadrovski kapaciteti kroz prelazne odredbe. Pored toga, Nacrt zakona ne predviđa da državni službenici u stručnoj službi, posebno oni koji obavljaju poslove kontrole, imaju pravo na institucionalni dodatak do 30%, kako je to dato državnim službenicima u Državnoj revizorskoj instituciji i Ustavnom sudu. Takođe, Nacrt zakona donosi dva nova rešenja koja u potpunosti odudaraju od sistema uređenja državnih organa u Republici Srbiji. Radi se o ukidanju sekretara stručne službe kao zakonski ustanovljenog profesionalnog rukovodioca i o izmeštanju zaposlenih u stručnoj službi iz državno-službeničkog sistema. Postojanje profesionalnog rukovodioca službe kao što je generalni sekretar uvek je neophodno rešenje i rešenje kojim se štiti javni interes. U odnosu na navode da se zaposleni u stručnoj službi izmeštaju iz državno-službeničkog sistema, zainteresovana lica ukazuju da se u Nacrtu zakona upotrebalja izraz „shodno“ u smislu „shodne primene odredaba o pravima i obavezama državnih službenika, što znači da ova lica nisu državni službenici, te da se na njih primenjuju odredbe Zakona o radu, a samo u određenim segmentima (nedefinisanim i trenutno proizvoljnim) se primenjuju delovi službeničkog sistema. Kako reč „shodno“ ne znači mnogo, to znači da ona Zaštitniku daje mogućnost da proizvoljno, od slučaja do slučaja „shodno“ primenjuje odredbe o pravima i obavezama državnih službenika, a što opet uskraćuje zaposlenima pravnu sigurnost i zaštitu, obzirom da Upravna inspekcija nije nadležna da vrši nadzor. Ovo rešenje je presedan u sistemu javne uprave i u državnim organima, suprotno je

Zakonu o državnim službenicima i drugim propisima kojima se uređuje organizacija i rad državnih organa i državnih službenika.

Ministarstvo je prihvatilo navode i primedbe iznete od strane zainteresovanih lica da se Nacrtom zakona izričito propiše da zaposleni u stručnoj službi Zaštitnika građana imaju položaj državnih službenika i nameštenika i da se na njih primenjuju propisi koji uređuju prava i dužnosti državnih službenika i prava i dužnosti nameštenika.

Pojedina zainteresovana lica su u toku javne rasprave predlagala da se shodno tački 15. Venecijanskih principa, organizacijama civilnog društva propiše pravo na podnošenje pritužbe Zaštitniku građana. Navodi se da je pravo na podnošenje pritužbe u Nacrtu zakona dato samo organizacijama koja se bave zaštitom prava deteta, te da je potrebno svim udruženjima koja se bave zaštitom ljudskih prava, bez diskriminacije, omogućiti da Zaštitniku građana podnose pritužbe u ime građana. Ističe se da je pravo organizacija da zastupaju građane već prepoznato pred Evropskim sudom za ljudska prava i Ustavnim sudom, te nema smetnji da isto bude učinjeno i novim zakonom o Zaštitniku građana. Pored toga, predlaže se da organizacije civilnog društva za zaštitu prava deteta mogu podneti pritužbu i u nedostatku pristanka roditelja, odnosno staratelja.

Ministarstvo je prihvatilo navode i predloge zainteresovanih lica prema kojima udruženja koja se bave zaštitom ljudskih prava mogu podnositi pritužbe Zaštitniku građana u svojstvu punomoćnika, i to isključivo na osnovu izdatog ovlašćenja punomoćnika podnosioca pritužbe.

Pojedina zainteresovana lica su u toku javne rasprave predložila brisanje novelirane odredbe koja uređuje odnos Zaštitnika građana sa pokrajinskim i lokalnim ombudsmanima. Ističe se da je njihova saradnja načelna i neobavezujuća, te da je u direktnoj suprotnosti sa članom 97. stav 1 i 3. Zakona o lokalnoj samoupravi. Navodi se da ne postoji hijerarhijski odnos između Zaštitnika građana i ombudsmana (pokrajinskog i lokalnog) pa je utvrđivanje obaveze prema članu 41. stav 4. Nacrta zakona protivno osnovnim načelima nezavisnosti i samostalnosti Pokrajinskog zaštitnika građana – ombudsmana i lokalnih ombudsmana. Ističe se da je predložena odredba člana 41. stav 4. Nacrta zakona nedopustiva. Zaštitnik građana nije nadređen lokalnom ombudsmanu da mu lokalni ombudsman dostavlja izveštaj o svom radu u konkretnom predmetu. Naglašava se da je lokalni ombudsman nezavisan i samostalan organ i niko ne može da utiče na njegov rad. Lokalni ombudsman dostavlja izveštaj jedino Skupštini lokalne samouprave i nikom više. Stoga se predlaže da se predložena odredba u Nacrtu zakona obriše u celosti ili da se uvede recipročna obaveza Zaštitnika građana da obavesti lokalnog ombudsmana o tome na koji način je rešio predmet koji mu je dostavio lokalni ombudsman na nadležnost.

Imajući u vidu ustavom zagaranovano pravo građana na pokrajinsku i lokalnu samoupravu, to je Ministarstvo prihvatilo navode zainteresovanih lica u vezi sa problematikom odnosa Zaštitnika građana i pokrajinskog i lokalnog ombudsmana, te je brisalo predloženu odredbu člana 41. stav 4. Nacrta zakona.

Veći broj zainteresovanih lica je u toku javne rasprave predložilo da se zakonom u posebno propiše saradnja Zaštitnika građana sa udruženjima koja se bave zaštitom ljudskih prava i sloboda, kao i saradnja sa međunarodnim organizacijama. Takođe, predloženo je da se bliže uredi saradnja Zaštitnika građana sa organizacijama civilnog društva – udruženja građana u obavljanju poslova Nacionalnog preventivnog mehanizma. Navedeno je da postoje brojni problemi u praksi u pogledu saradnje Zaštitnika građana sa udruženjima sa kojima je Zaštitnik građana godinama

sarađivao u ostvarivanju mandata Nacionalnog mehanizma za prevenciju torture, a sa pojedinim udruženjima je prekinuta saradnja. Dalje, navedeno je da je pitanje saradnje Zaštitnika građana sa organizacijama civilnog društva i međunarodnim mehanizmima za zaštitu ljudskih prava bilo predmet brojnih preporuka međunarodnih tela, te je Komitet UN za ekonomska, socijalna i kulturna prava 2014. godine preporučio izmene i dopune Zakona o Zaštitniku građana kako bi u isti bio uključen izričit mandat institucije da ima interakciju sa međunarodnim sistemom ljudskih prava i organizacijama civilnog društva. Navodi se da je ovu preporuku u više navrata ponovio i Potkomitet za akreditaciju GANHRI u svojim izveštajima za 2020, 2015 i 2010. godinu. U tom smislu predloženo je da se doda posebna zakonska odredba koja bi glasila: „Zaštitnik građana uspostavlja saradnju sa organizacijama civilnog društva, međunarodnim orgnaziacijama i mehanizmima za zaštitu i unapređenje ljudskih prava, te se zalaže za usklađivanje zakonodavstva s međunarodnim i evropskim standardima, kao i za njihovu primenu“.

Ministarstvo je prihvatilo predlog zaineresovanih lica te u članu 43. Nacrta zakona uvodi sledeću odredbu: „Zaštitnik građana uspostavlja i održava saradnju sa organizacijama civilnog društva, međunarodnim orgnaizacijama i mehanizmima za zaštitu i unapređenje ljudskih prava“.

Pojedina zainteresovana lica su u toku javne rasprave predložila promenu naziva izveštaja koje Zaštitnik građana upućuje Narodnoj skupštini. U tom smislu predlaže se da se zakonom propiše dostavljanje Narodnoj skupštini od strane Zaštitnik građana izveštaja o stanju ljudskih prava u Republici Srbiji, kao i tematskih i specijalnih izveštaja. Pojedina zainteresovana lica predložila su i posebnu zakonsku odredbu koja bi glasila: „Zaštitnik građana podnosi Skupštini redovan godišnji izveštaj o stanju ljudskih prava u Republici Srbiji, u kome se navode: podaci o aktivnostima u prethodnoj godini, podaci o uočenim nedostacima u radu organa uprave, preporuke za poboljšanje prakse i normativnog uređenja pojedinačne oblasti, kao i predlozi za unapređenje položaja građana u odnosu na organe uprave“. Navodi se da bi se izmenom naziva u redovan godišnji izveštaj o stanju ljudskih prava u Republici Srbije dodatno istakla značajna uloga Zaštitnika građana u zaštiti i unapređenju stanja ljudskih prava i sloboda u Republici Srbiji, kao i njegov status nacionalne institucije za ljudska prava. U članu 39. Narta zakona propisano je da Zaštitnik građana podnosi Skupštini redovan godišnji izveštaj o svom radu, u kome se navode: podaci o aktivnostima u prethodnoj godini, podaci o uočenim nedostacima u radu organa uprave, preporuke za poboljšanje prakse i normativnog uređenja pojedinačne oblasti, kao i predlozi za unapređenje položaja građana u odnosu na organe uprave. U toku godine Zaštitnik građana može da podnosi i posebne izveštaje, ako za tim postoji potreba.

Ministarstvo je prihvatilo predlog da se promeni naziv redovnog godišnjeg izveštaja o radu Zaštitnika građana, te da umesto „izveštaja o radu“ naziv bude „izveštaj o stanju ljudskih prava“. Pored toga, u dodatnim izmenama u članu 40. Nacrta zakona propisano je da se u izveštaj o stanju ljudskih prava u Republici Srbiji, između ostalog navode i podaci o sprovođenju preporuka i predloga iz prethodnih izveštaja.

Pojedina zainteresovana lica su istakla da nije razumljivo iz kojih razloga je izuzetno važno pravilo o zabrani reizbora prekršeno u korist aktuelnog Zaštitnika građana i njegovih zamenika u okviru prelaznih odredaba Nacrta, s obzirom da im se daje mogućnost da budu predloženi za nov izbor na istu funkciju. Ističe se da se prema članu 13. Jedinstvenih metodoloških pravila za izradu propisa („Službeni glasnik Republike Srbije“, broj 21/10), prelaznim odredbama uspostavlja odnos između propisa koji prestaje da važi i novog propisa u pogledu njihovog dejstva na slučajeve, situacije i odnose koji su nastali za vreme važenja ranijeg propisa, te s obzirom na

smisao prelaznih odredaba opisan u Jedinstvenim metodološkim pravilima za izradu propisa, prelaznom odredbom Nacrta moglo se odrediti da će se npr. mandat aktuelnog Zaštitnika građana i njegovih zamenika produžiti još najduže dve godine nakon njegovog redovnog isteka po važećem Zakonu o Zaštitniku građana (tj. da će im se petogodišnji mandati „prevesti“ u sedmogodišnji mandat), osim ako u međuvremenu ne nastupe razlozi za prestanak njihove funkcije.

Ministarstvo je prihvatilo iznete primedbe, te u članu 49. Nacrta zakona predviđa da aktuelni Zaštitnik građana i zamenici Zaštitnika građana nastavljaju da vrše funkcije na koje su izabrani dok ne istekne sedam godina od kada je njihov mandat počeo da teče, osim ukoliko u međuvremenu ne nastupi neki od razloga za prestanak funkcije iz člana 14. stav 1. tač. 2. do 7. ovog zakona, bez mogućnosti da budu ponovo izabrani na iste funkcije.

62) Koje primedbe, sugestije i komentari upućeni tokom sprovođenja procesa konsultacija nisu uvaženi i koji su razlozi za njihovo neprihvatanje?

Zainteresovana lica su u postupku javne rasprave predložila proširenje kruga političkih funkcija i političkih aktivnosti koje su nespojive sa kandidaturom za Zaštitnika građana. Pored postojeće zabrane da Zaštitnik građana bude član političke stranke, predlaže se propisivanje uslova da kandidat za ovu funkciju ne može biti lice koje je u prethodne tri godine bilo član političke stranke, koje je u prethodne četiri godine pre kandidovanja bilo član organa političke stranke i koje je bilo kandidat na izborima ili predstavnik političke stranke u telima za sprovođenje izbora. Postavljanje ovakvog ograničenja bi, kako se navodi, odagnalo moguće sumnje u političku pristrasnost budućeg Zaštitnika građana, a ne bi ograničilo broj mogućih kandidata u prevelikoj meri.

Ministarstvo ne nalazi na odlučne razloge za propisivanje navedenih ograničenja i ističe da osnov sumnje u političku pristrasnost jednog lica ne treba tražiti u činjenici njegovog ranijeg formalnog članstva u nekoj političkoj stranci. Sumnju u političku pristrasnost može izazvati postojanje faktičke bliskosti nekog lica sa određenom političkom strankom, koja se može manifestovati kroz faktičko delovanje i delanje tog lica. Ministarstvo nalazi da odredbe čl. 12. i 14. Nacrta zakona adekvatno i u dovoljnoj meri propisuju mere sprečavanja političke pristrasnosti Zaštitnika građana.

Veći broj zainteresovanih lica je u postupku sprovođenja javne rasprave o tekstu Nacrta zakona o Zaštitniku građana istaklo primedbe u vezi sa normativnim intervencijama u pravila postupka pred Zaštitnikom građana. Tako se od strane zainteresovanih lica ističe da kruta pravila postupanja vezuju ruke ovom organu i time umanjuju njegovu efikasnost. Ističe se da navodi Ministarstva izneti u obrazloženju Nacrta zakona prema kojem se ovim formalizovanjem postupka pojačava pravna sigurnost građana ne može se smatrati validnim. Ističe se da postupanje Zaštitnika građana nije postupak u kom se rešava o pravima i obavezama niti se rešavaju sporovi između stranaka. Zaštitnik građana ne donosi odluke u postupcima po pritužbi građana, nije pravno sredstvo kojima pojedinac štiti svoje pravo i pritužba ne zamenjuje pravno sredstvo. Navodi se i da preporuke Zaštitnika građana nisu pravno obavezujuće, te se u ovom slučaju ne može govoriti o obezbeđivanju pravne sigurnosti u punom smislu značenja ovog termina. Formalizovanje postupka ne obezbeđuje bilo kakvu pravnu sigurnost, a u nekim slučajevima može vezati ruke Zaštitniku građana i sprečiti ga da efikasnije deluje u nekim specifičnim slučajevima. Nejasna je potreba segmentacije postupanja Zaštitnika građana kroz definisanje različitih vrsta postupaka, čemu služi ova podela i kako doprinosi pravnoj sigurnosti građana. Takođe, navodi se da iako se u obrazloženju Nacrta zakona navodi da se nacrtom zakona ne propisuju nov

postupak, same odredbe Nacrta zakona govore suprotno. Prelazna odredba propisuje da će se započeti postupci kontrole okončati po ranije važećem postupku, što jasno upućuje da se radi o dva različita postupka. Dalje, zainteresovana lica navode da učinjena formalizacija postupka kontrole zakonitosti i pravilnosti rada organa uprave od strane Zaštitnika građana neće doprineti efikasnosti rada ove institucije, niti posledično boljoj zaštiti prava građana. Naprotiv, stiče se utisak da će formalizacija postupka upravo udaljiti ovu instituciju od građana koju je do sada odlikovala, pored ostalog, i neformalnija pisana korespodencija sa građanima u postupanju po njihovim pritužbama. Postojeći Zakon o Zaštitniku građana daje vrlo široke okvire Zaštitniku građana za postupanje, odnosno ne sprečava Zaštitnika građana da o osnovanosti pritužbi odlučuje efikasno, bez odlaganja. Takođe se navodi da postupanje Zaštitnika građana kao kontrolnog organa prevashodno mora biti neformalno. Uvođenje rokova za sopstveno postupanje i forme akata predstavlja nepotrebno administriranje i udaljavanje od suštine uloge. Sledstveno Pariskim principima preterano zakonsko detaljisanje i propisivanje svih pravila o radu i postupanju oduzima Zaštitniku građana fleksibilnost u radu, nauštrb efikasnosti. Rokovi za postupanje po pritužbama koji su striktno određeni zakonom su neodrživi. Zakonsko uređivanje rokova za postupanje po pritužbama proizvešće negativne posledice u radu Zaštitnika građana i po prava građana, jer bi nastojanje da se postupi u rokovima dovelo do formalnog okončanja postupka, bez suštinskog otklanjanja eventualnih nepravilnosti i nezakonitosti u radu organa uprave.

Ministarstvo je istaklo da predložena pravno-terminološka standardizacija pravila postupka nema za cilj da dovede, kako se navodilo tokom javne rasprave, do uvođenja krutih pravila postupka niti do umanjenja efikasnosti postupanja Zaštitnika građana. Predlog noveliranih procesnih odredaba koja uređuju postupanje Zaštitnika građana normativna inicijativa potekao od institucije Zaštitnika građana u toku pripreme teksta Nacrta zakona o Zaštitniku građana. Prema navodima Zaštitnika građana iznetim u toku pripreme zakonskog teksta, upravo će novelirana pravila postupka Zaštitnika građana omogućiti efikasnije i efektivnije postupanje Zaštitnika građana. Zainteresovana lica, učesnici javne rasprave, pravilno zaključuju kada navode da postupanje Zaštitnika građana nije postupak u kom se rešava o pravima i obavezama, da se ne rešavaju sporovi između stranaka, da Zaštitnik građana ne donosi odluke u postupcima po pritužbi građana, da pritužba Zaštitniku građana nije pravno sredstvo kojim pojedinac štiti svoje pravo i pritužba ne zamenjuje pravno sredstvo i da preporuke Zaštitnika građana nisu pravno obavezujuće. Međutim, iz ovako pravilno opisane prirode postupanja Zaštitnika građana, pogrešno se zaključuje da će predložena pravno-terminološka standardizacija pravila postupka Zaštitnika građana dovesti do uvođenja krutih pravila postupka i umanjenja efikasnosti postupanja. Ministarstvo je istaklo da za podnosioca pritužbe nije od neposrednog i presudnog značaja da li će Zaštitnik građana sprovesti skraćeni postupak ili ispitni postupak, već da li će Zaštitnik građana u postupku kontrole zaštiti njegova/njena prava zbog nezakonitog ili nepravilnog rada organa uprave. Zaštitnik građana mora da okonča postupak po pritužbi u roku od 90 dana, što ne znači da se ispitni postupak ne može ili neće produžiti. Iako se u Nacrtu zakona uvode i upotrebljavaju određeni procesni termini koji su prisutni u terminologiji opšteg upravnog postupka („skraćeni postupak“ „ispitni postupak“) ili se propisuju određeni rokovi za postupanje i okončanje postupka i dr., predloženim odredbama se ne dovodi u pitanje specifično ombudsmansko obeležje Zaštitnika građana kao državnog organa koji vrši tzv. vanpravnu kontrolu uprave, te postupak pred Zaštitnikom građana i dalje ostaje specifičan *zakonom propisan postupak vanpravnog karaktera*. Zaštitnik građana ne rešava o pravima o obavezama građana, ne rešava u postupku, u smislu pravnog rešavanja, već postupa u postupku utvrđujući pravno-relevantno činjenično stanje i predlaže određene mere i iznosi određene preporuke organu uprave. Predložena procesna terminologija i novelirana

arhitektonika postupka pred Zaštitnikom građana ne uspostavljaju pravila tzv. posebnog upravnog postupka i predložena procesna pravila neće dovesti do shodne niti supsidijarne primene pravila opšteg upravnog postupka. Pomenute procesne i procesno-terminološke intervencije isključivo imaju za svrhu da obezbede veću procesnu predvidivost u postupanju Zaštitnika građana u pojedinačnim slučajevima, što će pre svega koristiti Zaštitniku građana, ali i obezbediti veći stepen procesne predvidivosti građanima kada se pritužbom obraćaju Zaštitniku građana.

Pojedina zainteresovana lica su predložila da se zadrži postojeća zakonska odredba prema kojoj ako organ uprave sam otkloni nedostatak, Zaštitnik građana o tome obaveštava podnosioca mandata Zaštitnika građana koji je izabran prema postojećem zakonu i predloženih prelaznih odredbi pritužbe i ostavlja rok od 15 dana da se izjasni da li je zadovoljan postupkom.

Ministarstvo je istaklo da je u članu 36. Nacrta zakona propisano da ako organ uprave protiv kojeg je podneta pritužba sam otkloni nedostatak na koji se pritužba odnosi, Zaštitnik građana će zaključkom obustaviti ispitni postupak i o tome obavestiti podnosioca pritužbe i organ uprave. Ministarstvo ne nalazi za potrebno da se zakonom predvidi rok od 15 dana da se podnosilac pritužbe posebno izjasni da li je zadovoljan sa postupkom. Predložena procesna odredba isključivo ima za cilj da propiše kako će Zaštitnik građana procesno postupiti u situaciji kada organ uprave sam otkloni nedostatak na koji se pritužba odnosi.

Predloženo je da se u Nacrt zakona unese odredba koja bi glasila: „Postupci kontrole Zaštitnika građana koji su započeti do početka primene ovog zakona, a koji nisu okončani, okončaće se prema oderdbama zakona koji se primenjivao do početka primene ovog zakona, s tim da se isti moraju okončati najkasnije u roku od 90 dana od dana donošenja ovog zakona“.

S obzirom da prirodu postupanja Zaštitnika građana, kao vanpravnog oblika upravne kontrole, to Ministarstvo ne nalazi za potrebnim da se propiše rok u kojem Zaštitnik građana treba da sprovede postupak kontrole prema procesnim pravilima ranijeg zakona.

Pojedina zainteresovana lica istakla su da intencija predloženih izmena zakona, koja se odnose na postupanje Zaštitnika građana nakon što su iscrpljena sva pravna sredstva pred nadležnim organima uprave, jeste da potpuno isključi upravni spor kao pravno sredstvo koje stranka prethodno treba da iskoristi kako bi se stekli uslovi za pokretanje postupka pred Zaštitnikom građana. Navodi se da ovakva izmena stvara mnogobrojne nedoumice i kao takva bi u praksi proizvela negativne posledice suprotne osnovnim pravnim načelima. Naime, upravni spor koji se pokreće podnošenjem tužbe predstavlja redovno pravno sredstvo, čijim se okončanjem pravosnažno okončava postupak u kome se odlučuje o pravima i obavezama građana, te bi stoga svaka intervencija Zaštitnika građana pre okončanja istog predstavljala preuzimanje uloge organa uprave koji rešava o pravima i obavezama građana i mešanje u njegov rad. S druge strane, ako bi se prihvatilo predloženo rešenje, da je dovoljno da je podnosilac pritužbe pokušao da zaštiti prava u pravnom postupku pred organom uprave, to bi značilo da i odlučivanje o vanrednim pravnim sredstvima mora prethoditi pokretanju postupka od strane Zaštitnika građana. Takođe, kako zainteresovana lica navode, važno je napomenuti da uslov za postupanje Zaštitnika građana iz postojeće zakonske odredbe, koji se odnosi na pokušaj zaštite prava u odgovarajućem pravnom postupku, ne treba rigidno tumačiti, niti je to u praksi Zaštitnika građana do sada činjeno. Na potrebu šireg tumačenja norme pre svega ukazuje upotrebljeni termin „pokušati“ što implicira da je dovoljno uredno podnošenje odgovarajućeg pravnog sredstva, nezavisno od toga da li je u

odgovarajućem postupku doneta odluka ili ne. Stoga, ukoliko se nastoji omogućiti delotvornije postupanje Zaštitnika građana i pre konačnog ili pravnosnažnog okončanja upravnog postupka, to se onda predlaže od strane zainteresovanih lica propisivanje mogućnosti postupanja Zaštitnika građana po pritužbi uvek kada se pravna sredstva pokažu kao nedelotvorna ili neefikasna, a što je Zaštitnik građana u svojoj dosadašnjoj praksi, kako se navodi, i činio.

Ministarstvo nije prihvatilo navode zainteresovanih lica da predložena zakonska formulacija može otvoriti pitanje njenog tumačenja i primene u praksi, da će ograničiti ili sprečiti pravovremeno delovanje Zaštitnika građana, bez obzira na izuzetak iz člana 28. stav 7. Nacrta zakona. Ministarstvo nije saglasno sa navodima iznetim u toku javne rasprave, da je intencija predloženih izmena da potpuno isključi upravni spor, i da bi svaka intervencija Zaštitnika građana pre okončanja upravnog spora predstavljala preuzimanje uloge organa uprave koji rešava o pravima i obavezama građana i mešanje u njegov rad. Ministarstvo naglašava da predloženo pravilo prema kojem Zaštitnik građana neće pokretati postupak kontrole dok ne budu iscrpljena sva pravna sredstva pred nadležnim organima uprave, ima za cilj i svrhu da podstakne podnosiocima pritužbe da nastoje ostvariti zaštitu svojih prava i interesa korišćenjem svih zakonom propisanim pravno-zaštitnih sredstava. Prema tome, imajući u vidu samu prirodu institucije Zaštitnika građana, kao specifičnog oblika vanpravne kontrole uprave, to je smisao predložene zakonske odredbe da podstakne pravnu kontrolu uprave. Ministarstvo naglašava da u postupku kontrole Zaštitnik građana nije ovlašćen, kako se navodi, da rešava o pravima i obavezama građana. Ministarstvo je saglasno sa stavom iznetim od strane pojedinih učesnika javne rasprave, prema kojem uslov za postupanje Zaštitnika građana, koji se odnosi na pokušaj zaštite prava u odgovarajućem pravnom postupku pred nadležnim organom uprave, ne treba rigidno tumačiti, niti je to u praksi Zaštitnika građana i do sada činjeno. Na potrebu šireg tumačenja norme pre svega ukazuje upotrebljeni termin „pokušati“ što implicira da je dovoljno uredno podnošenje odgovarajućeg pravnog sredstva, nezavisno od toga da li je u odgovarajućem postupku doneta odluka ili ne.

Među zainteresovanim licima nalazimo i na navode prema kojima Nacrt zakona propušta da uredi odnos postupka kontrole (ispitnog postupka) pred Zaštitnikom građana i pokrenutog postupka nakon iscrpljivanja pravnih sredstava pred organima uprave i upravnosudskog postupka. Kako se navodi, česta je situacija da se građani nakon iscrpljivanja pravnih sredstava pred organima uprave istovremeno obraćaju Zaštitniku građana i Upravnom sudu podnošenjem tužbe. Ističe se da su organi uprave skloniji da pre postupe po obavezujućoj sudskoj odluci, nego po neobavezujućoj preporuci Zaštitnika građana. Tačka 19. Venecijanskih principa predviđa da podnošenje pritužbe ombudsmanu može imati i suspenzivno dejstvo na vremenske rokove za podnošenje zahteva sudu. Stoga se predlaže da se razmotri propisivanje posebne zakonske odredbe prema kojoj bi podnošenje pritužbe Zaštitniku građana na rad organa uprave, imalo suspenzivno dejstvo na rok za podnošenje tužbe u upravnom sporu do okončanja postupanja Zaštitnika građana po pritužbi odnosno do isteka roka za postupanje organa uprave po preporukama koje je uputio Zaštitnik građana. Ministarstvo ističe da nije neuobičajeno da se fizička i pravna lica obraćaju što većem broj subjekta za koja smatraju da im mogu pružiti pravnu zaštitu i postupiti po njihovim pravno-zaštitnim zahtevima, pa se tako u ovoj diverzifikaciji zahteva za pravno zaštitom istovremeno obraćaju Zaštitniku građana i Upravnom sudu. S druge strane, sasvim je očekivano da će organi uprave pre postupati po obavezujućoj sudskoj odluci, nego po neobavezujućoj preporuci Zaštitnika građana. Ovo stoga što je sudska odluka pravno obavezujuća i organ uprave je dužan da po njoj postupa. Sudska odluka predstavlja rezultat sprovedene pravne kontrole uprave, dok je preporuka Zaštitnika građana kao tipične institucije sa ombudsmanskim elementima, rezultat tzv. vapravne kontrole uprave.

Ministarstvo ne nalazi da je celishodno predvidi suspenzivno dejstvo pritužbe podnete Zaštitniku građana na rok za podnošenja tužbe u upravnom sporu. Ovo pitanje bi eventualno trebalo razmotriti prilikom budućih izmena sistemskog propisa koji uređuje upravni spor.

Zainteresovana lica su u toku javne rasprave predložila propisivanje da inicijativu za utvrđivanje predloga za razrešenje Zaštitnika građana može uputiti nadležnom skupštinskom odboru svaki narodni poslanik, ovlašćeni predlagač (određen broja građana npr. najmanje 100 punoletnih građana; Advokatska komora Srbije, udruženja koja se bave pitanjima od značaja za rad Zaštitnika građana, naučne i nastavne ustanove u oblasti pravnih nauka) i Agencija za sprečavanje korupcije. Predlaže se da se zakonom propiše da inicijativa za utvrđivanje predloga za razrešenje Zaštitnika građana iz razloga nestručnog i nesavesnog obavljanja funkcije, kao i zbog davanja izjava političke prirode mora sadržati konkretne primere takvog postupanja, kao i dokaze na kojima je inicijativa zasnovana. Dalje, predlaže se da pre razmatranja predmetne inicijative, nadležni skupštinski odbor objavi inicijativu i javno pozove stručna lica da daju mišljenje u vezi sa njenom osnovanošću.

Ministarstvo ne nalazi da je celishodno propisati da inicijativu za utvrđivanje predloga za razrešenje Zaštitnika građana mogu da upute nadležnom skupštinskom odboru navedeni subjekti. Inicijativom za utvrđivanje predloga za razrešenje Zaštitnika građana se ne pokreće postupak razrešenja, već je za to potreban predlog ovlašćenih predlagača. U Nacrtu zakona predviđeno je da su to nadležan skupštinski odbor ili najmanje jedna trećina od ukupnog broja narodnih poslanika. Zaštitnik građana ima pravo da se na sednici Odbora i Skupštine na kojoj se razmatra predlog za njegovo razrešenje obrati narodnim poslanicima. Ništa ne sprečava građane, udruženja i druge subjekte da upućuju Narodnoj skupštini i narodnim poslanicima inicijative za pokretanje postupka razrešenja Zaštitnika građana. Ministarstvo je istaklo da je nakon sprovedene javne rasprave izvršeno dodatna izmena pravila vezana za postupak razrešenja Zaštitnika građana, te je u članu 15. stav 1. Nacrta zakona predviđeno da predlog za razrešenje koji Skupštini upute nadležan skupštinski odbor ili najmanje jedna trećina od ukupnog broja narodnih poslanika mora biti obrazložen.

Pojedina zainteresovana lica su u toku javne rasprave predložila da se kao osnov za prestanak funkcije Zaštitnika građana propiše, pored ostalog, pravnosnažna osuda za bilo koje krivično delo, umesto predloga koji postoji u Nacrtu zakona koji zahteva da pored pravosnažne osude, Zaštitnik građana bude osuđen na kaznu zatvora u trajanju od najmanje šest meseci. Navodi se da kao što je propisano članom 6. Nacrta zakona, za Zaštitnika građana može biti birano samo lice koje poseduje visoke moralne kvalitete, te nema valjanih razloga za uslovljavanje prestanka funkcije Zaštitnika građana visinom izrečene kazne. Pored toga, ukazuje se na odredbe čl. 78. i 131. Zakona o državnim službenicima kojim su propisani stroži uslovi za *ex lege* prestanak radnog odnosa državnih službenika i državnih službenika na položaju zbog učinjenog krivičnog dela, s obzirom da je za njihov prestanak radnog odnosa dovoljna i uslovna osuda na kaznu zatvora od najmanje šest meseci bez obzira na period proveravanja za krivično deo koje ih čini nedostojnim za vršenje dužnosti, odnosno obavljanja poslova državnog službenika, kao i da se prema odredbama člana 66. Krivičnog zakonika, uslovna osuda – kao mera upozorenja, tj. zamena za kaznu – može izreći za sva krivična dela za koja je propisana kazna zatvora u trajanju manjem od osam godina, ako sud učiniocu utvrdi kaznu zatvora u trajanju manjem od dve godine. Stoga, se predlaže da osnov za prestanak funkcije Zaštitnika građana zbog učinjenog krivičnog dela, kao osobe visokih moralnih kvaliteta, mora biti stroži nego kad su u pitanju državni službenici.

Ministarstvo je pažljivo uzelo u obzir iznete argumente u vezi navoda pojedinih zainteresovanih lica da se predvidi kao osnov za prestanak funkcije Zaštitnika građana pravnosnažna presuda za osudu za bilo koje krivično delo. Ministarstvo nije našlo da je celishodno da izmeni postojeću zakonsku odredbu koja predviđa kao osnov za prestanak funkcije Zaštitnika građana pravnosnažna sudska odluka kojom je osuđen na kaznu zatvora u trajanju od najmanje šest meseci. Ministarstvo nalazi da svi propisani osnovi za prestanak funkcije u dovoljnoj meri i adekvatno obezbeđuju uslove za prestanak funkcije Zaštitnika građana.

Pojedina zainteresovana lica su u toku javne rasprave predložila proširivanje osnova za suspenziju Zaštitnika građana. Predloženo je da se kao osnov za *ex lege* suspenziju predvide razlozi iz člana 10. Zakonika o krivičnom postupku koji dovode do organičenja određenih sloboda i prava okrivljenog u krivičnom postupku: podizanje optužnice, određivanje glavnog pretresa ili ročišta za izricanje krivične sankcije u skraćenom postupku ili određivanje glavnog pretresa u postupku za izricanje mere bezbednosti obaveznog psihijatrijskog lečenja. Ističe se da ispunjenost navedenih osnova za suspenziju treba da konstatuje Narodna skupština na svojoj sednici, umesto da o tome glasa, kako je sada propisano Zakonom o Zaštitniku građana i Nacrtom. Neopravdano je da se odluka o suspenziji Zaštitnika građana može doneti tek nakon donošenja nepravnosnažne sudske odluke kojom se on osuđuje na kaznu zatvora u trajanju od najmanje šest meseci.

Ministarstvo je pažljivo uzelo u obzir iznete argumente u vezi navoda pojedinih zainteresovanih lica da se proširi osnov za suspenziju Zaštitnika građana, te da se kao osnov za *ex lege* suspenziju predvide razlozi iz člana 10. Zakonika o krivičnom postupku. Ministarstvo nije našlo da je celishodno da proširi osnove za suspenziju Zaštitnika građana. Ministarstvo se rukovalo ustavom i zakonikom zagaratnovanom pretpostavkom nevinosti, kao i time da svi propisani osnovi za suspenziju adekvatno i u dovoljnoj meri obezbeđuju uslove za suspenziju kao i za prestanak funkcije Zaštitnika građana.

Pojedina zainteresovana lica istakla su u pogledu predloženih odredaba koja se odnose na obavljanje poslova Nacionalnog preventivnog mehanizma za torturu da se odredbama Nacrta zakona ne obezbeđuje nezavisnost i stručnost Nacionalnog mehanizma za prevenciju torture Srbije. Navodi se da su predstavnici međunarodnog udruženja Posmatrača Nacionalnog mehanizama za prevenciju torture sredinom 2018. godine prilikom analiziranja rada srpskog Nacionalnog preventivnog mehanizma, predložili da se usmere naponi ka pružanju finansijske autonomije Nacionalnog preventivnog mehanizma za torturu i stvaranju „ravne“ a ne hijerarhijske veze između Zaštitnika građana i šefa Nacionalnog preventivnog mehanizma. Dalje, ističe se da aktuelni sastav Nacionalnog preventivnog mehanizma za torturu čine državni službenici koji su se u skorijoj prošlosti više puta primali na rad za poslove NPM u netransparentnim procedurama. Takođe, navodi se da prema Smernicama o nacionalnim preventivnim mehanizmima Potkomiteta UN za prevenciju torture i drugih surovih, nečovečnih i ponižavajućih postupaka i kažnjavanja, postupak izbora i imenovanja članova NPM bi trebalo da bude transparentan, inkluzivan i da uključuje širok spektar zainteresovanih pojedinaca koji poseduju stručnost i iskustvo neophodno za efikasno funkcionisanje NPM. Stoga se predlaže da jedan od zamenika Zaštitinika građana bude nadležan isključivo za rukovođenje NPM, kao i da svi članovi NPM moraju biti primani na rad po javnim konkursima.

Ministarstvo nije prihvatilo navode iznete tokom javne rasprave od strane pojedinih zainteresovanih lica prema kojima Nacrt zakon ne obezbeđuje nezavisnost i stručnost Nacionalnog mehanizma za prevenciju torture Srbije, kao i to da je

potrebno stvoriti nekakav ravan a ne hijerarhijski odnos između Zaštitnika građana i Nacionalnog preventivnog mehanizma.

Ministarstvo je napomenulo da razlog izričitog i posebnog zakonskog navođenja poslova Nacionalnog preventivnog mehanizma za zaštitu torture, proizlazi iz pravno-političke potrebe da se posebno naglasi položaj i ovlaštenje Zaštitnika građana koje proizlazi iz Zakona o dopuni Zakona o ratifikaciji Okvirnog protokola uz Konvenciju protiv torture i drugih surovih, nečovečnih, neljudskih i ponižavajućih kazni i postupaka („Službeni glasnik RS – Međunarodni ugovori”, broj 7/11). Članom 2a. Zakona o dopunama Zakona o ratifikaciji Okvirnog protokola uz Konvenciju protiv torture i drugih surovih, nečovečnih, neljudskih i ponižavajućih kazni i postupaka („Službeni glasnik RS – Međunarodni ugovori br. 7/2011) propisano je da se određuje Zaštitnik građana da obavlja poslove Nacionalnog mehanizma za prevenciju torture. U istom zakonskom aktu sadržane su i odredbe o saradnji Nacionalnog mehanizma za prevenciju torture sa udruženjima i konkretno su propisana ovlaštenja NPM, odnosno Zaštitnika građana kada postupa u obavljanju poslova NPM. Stoga se ne može govoriti o bilo kakvom odnosu, ravnom pa ni hijerarhijskom, između Zaštitnika građana i NPM, niti se može govoriti o bilo kakvoj institucionalnoj podvojenosti u obavljanju poslova NPM. Zaštitnik građana kao nezavisan državni organe *jest*e Nacionalni mehanizam za prevenciju torture.

Ministarstvo je ukazalo da je zakonom predviđeno da Zaštitnik građana ima do četiri zamenika koja pomažu Zaštitniku građana u obavljanju poslova iz nadležnosti Zaštitnika građana, a u okviru ovlaštenja koja im Zaštitnik građana prenese. Ministarstvo je naglasilo da je Zaštitnik građana ombudsmanska institucija opšteg karaktera koja kontroliše zakonitost i pravilnost rada organa uprave u svim oblastima društvenog života. Stoga Ministarstvo ponavlja navode iznete u obrazloženju Nacrta zakona, da je zadržano postojeće zakonsko rešenje prema kojem će se prilikom prenošenja ovlaštenja zamenicima Zaštitnika građana, posebno voditi računa da se obezbedi određena specijalizacija za obavljanje poslova iz nadležnosti Zaštitnika građana (zaštita prava lica lišenih slobode, ravnopravnost polova, prava deteta, prava pripadnika nacionalnih manjina i prava osoba sa invaliditetom); da zakonska formulacija iz postojećeg zakonskog teksta, kao i u Nacrtu zakona, ne sprečava da se odgovarajućim podzakonskim aktom Zaštitnika građana izvrši specijalizacija i prema drugim oblastima iz nadležnosti Zaštitnika građana. Nacrt zakona predviđa da zamenik Zaštitnika građana koji obavlja poslove koja se odnose na zaštitu prava lica lišenih slobode, ujedno obavlja i poslove nacionalnog mehanizma za prevenciju torture. Razlog pripisivanja ove grupe poslova poslovima zaštite prava lica lišenih slobode Ministarstvo nalazi u njihovom pretežnom funkcionalnom preklapanju i bliskosti. Stoga Ministarstvo nije prihvatilo predlog da se odredi jedan od zamenika koji bi isključivo obavljao poslove NPM.

Pojedina zainteresovana lica u postupku javne rasprave o tekstu Nacrta zakona istakla su da automatsko produženje funkcije Zaštitnika građana do isteka sedmogodišnjeg mandata na koji je izabran, uprkos ispunjenju uslova za starosnu penziju nije opravdano. Postavljeno je pitanje, kakav je to značaj položaja i nadležnosti ovog organa, tj. funkcionera koji iziskuje ovakvo rešenje i u kom aspektu je položaj ovog ustavnog organa drugačiji od položaja funkcionera Državne revizorske institucije i Ustavnog suda? Šta bi se to desilo što bi ugrozilo javni interes ili prava građana ukoliko bi Zaštitnik građana otišao u penziju danom sticanja uslova? Predloženo je da se od okvakvog predloga odustane ili da se eventualno za produženje funkcije Zaštitnika građana nakon ispunjenja uslova za starosnu penziju propišu opravdavajući uslovi, najduže trajanje produženja i odgovarajuća procedura odlučivanja o tome u Narodnoj skupštini.

Ministarstvo nije prihvatilo pomenute argumente i navode zainteresovanih lica da funkcija Zaštitnika građana prestane sticanjem uslova za starosnu penziju. Ministarstvo je prilikom utvrđenja ovakvog zakonskog rešenja imalo u vidu da se predloženim zakonskim izmenama predviđeno da jednom izabranom lice na funkciju Zaštitnika građana neće imati pravo reizbora.

U odnosu na postojeće zakonsko rešenje, rukovodeći se Venecijanskim principima, Ministarstvo je incijalno predložilo sedmogodišnji mandat Zaštitnika građana, da bi nakon sprovedene javne rasprave inicijalni predlog mandata Zaštitnika građana izmenilo na osam godina. Ministarstvo je našlo, s obzirom na naročit ustavni položaj i nadležnost Zaštitnika građana, kao i to da jednom izabran Zaštitnik građana neće imati pravo reizbora, da je ovakvo zakonsko rešenje primerenije ostvarenju većeg stepena nezavisnosti Zaštitnika građana.

Ministarstvo ne nalazi za celishodnim kako je predlagano od strane pojedinih učesnika u toku javne rasprave, da se organizacije civilnog društva za zaštitu prava deteta zakonom ovlaste da podnose pritužbe i u nedostatku pristanka roditelja, odnosno staratelja, niti nalazi da bi to bilo u duhu Zakona o ratifikaciji Konvencije Ujedinjenih nacija o pravima deteta („Službeni list SFRJ-Međunarodni ugovori“, br. 15/90 i „Službeni list SRJ-Međunarodni ugovori“, br. 4/96 i 2/97). Međutim, ništa ne sprečava organizacije civilnog društva da se obrate Zaštitniku građana sa obaveštenjem i navodima o saznanjima vezanim za navodnu povredu ili ugrožavanje prava deteta, a Zaštitnik građana postupak kontrole organa uprave može pokrenuti po sopstvenoj inicijativi. Ipak, Ministarstvo ističe, da bi u takvim slučajevima, pored Zaštitnika građana, udruženja koja bi imala takva saznanja morala da se obrate i drugim nadležnim organima radi hitnog postupanja i pružanja odgovarajuće i blagovremene pravne zaštite (centri za socijalni rad, organi unutrašnjih poslova, tužilaštva, i dr.).

Pojedina zainteresovana lica predložila su da se omogući podnošenje pritužbe od strane deteta bez obzira na uzrast. Ministarstvo nije našlo da je celishodno da se predvidi da dete bez obzira na uzrast može podneti pritužbu Zaštitniku građana. Ništa ne sprečava dete mlađe od 10. godina da se obrati Zaštitniku građana i da Zaštitnik građana pokrene postupka kontrole po sopstvenoj inicijativi. Takođe je predloženo da se razmotri mogućnost produžavanja roka za okončanje postupka, pogotovo u postupcima za zaštitu prava deteta. Ministarstvo je istaklo da Zaštitnik građana uvek može produžiti ispitni postupak, uključujući i postupak radi zaštite prava deteta, ako složenost činjeničnog stanja, brojnost podataka ili ponašanje stranaka to nalažu. Dalje, navodi se da treba razmotriti preciznije određenje kada se može odlučiti za neotkrivanje identiteta podnosioca pritužbe, a prevashodno kada je podnosilac pritužbe dete. Ministarstvo ukazuje da je u članu 34. stav. 3. Nacrta zakona propisano da Zaštitnik građana može, u naročito opravdanim slučajevima, da organu uprave ne otkrije identitet podnosioca pritužbe. Ministarstvo ne nalazi da je potrebno da se zakonom detaljnije razradi sentenca “naročito opravdani slučajevi“, te to treba ostaviti praksi Zaštitnika građana, da u vršenju postupka kontrole utvrdi da li neće i do kog trenutka neće otkriti identit podnosioca pritužbe, uključujući i identitet deteta.

IZJAVA O USKLAĐENOSTI PROPISA SA PROPISIMA EVROPSKE UNIJE

1. Ovlašćeni predlagač propisa: Vlada

Obrađivač: Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave

2. Naziv propisa

**Predlog zakona o Zaštitniku građana
Draft Law on Protector of Citizens**

3. Usklađenost propisa s odredbama Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju između Evropskih zajednica i njihovih država članica, sa jedne strane, i Republike Srbije sa druge strane („Službeni glasnik RS”, broj 83/08) (u daljem tekstu: Sporazum):

a) Odredba Sporazuma koja se odnosi na normativnu sadržinu propisa:

Nema

b) Prelazni rok za usklađivanje zakonodavstva prema odredbama Sporazuma:

Nema

v) Ocena ispunjenosti obaveze koje proizlaze iz navedene odredbe Sporazuma:

Nema

g) Razlozi za delimično ispunjavanje, odnosno neispunjavanje obaveza koje proizlaze iz navedene odredbe Sporazuma:

Nema

d) Veza sa Nacionalnim programom za usvajanje pravnih tekovina Evropske unije:

Veza sa Poglavljem 23 i Poglavljem 24 (Revidirani Akcioni plan za pregovaračko Poglavlje 23. usvojen na sednici Vlade 10. jula 2020. godine i Revidirani Akcioni plan za pregovaračko Poglavlje 24. usvojen na sednici Vlade 10. jula 2020. godine).

4. Usklađenost propisa sa propisima Evropske unije:

Ne usklađuje se.

a) Navođenje odredbi primarnih izvora prava Evropske unije i ocene usklađenosti sa njima,

Ne postoje.

b) Navođenje sekundarnih izvora prava Evropske unije i ocene usklađenosti sa njima,

Ne postoje.

v) Navođenje ostalih izvora prava Evropske unije i usklađenost sa njima,

Ne postoje.

g) Razlozi za delimičnu usklađenost, odnosno neusklađenost,

Ne usklađuje se.

d) Rok u kojem je predviđeno postizanje potpune usklađenosti propisa sa propisima Evropske unije.

Ne usklađuje se.

5. Ukoliko ne postoje odgovarajuće nadležnosti Evropske unije u materiji koju reguliše propis, i/ili ne postoje odgovarajući sekundarni izvori prava Evropske unije sa kojima je potrebno obezbediti usklađenost, potrebno je obrazložiti tu činjenicu. U ovom slučaju, nije potrebno popunjavati Tabelu usklađenosti propisa. Tabelu usklađenosti nije potrebno popunjavati i ukoliko se domaćim propisom ne vrši prenos odredbi sekundarnog izvora prava Evropske unije već se isključivo vrši primena ili sprovođenje nekog zahteva koji proizilazi iz odredbe sekundarnog izvora prava (npr. Predlogom odluke o izradi strateške procene uticaja biće sprovedena obaveza iz člana 4. Direktive 2001/42/EZ, ali se ne vrši i prenos te odredbe direktive).

Ne postoje odgovarajuće nadležnosti Evropske unije u materiji koju reguliše propis. Donošenje Zakona o Zaštitniku građana predviđeno je članom 138. Ustava Republike Srbije.

6. Da li su prethodno navedeni izvori prava Evropske unije prevedeni na srpski jezik?

Nisu izvori prava Evropske unije.

7. Da li je propis preveden na neki službeni jezik Evropske unije?

Da (propis je preveden na engleski jezik)

8. Saradnja sa Evropskom unijom i učešće konsultanata u izradi propisa i njihovo mišljenje o usklađenosti.

Radi razmatranja Predloga zakona o Zaštitniku građana s obrazloženjem, iz resornog ministarstva je Evropskoj komisiji poslat tekst Predloga zakona o Zaštitniku građana sa obrazloženjem, koji je preveden na engleski jezik.

U izradi propisa ostvarena je saradnja sa predstavnicima SIGMA - zajedničke inicijative Organizacije za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD) i Evropske unije (EU), koja je resornom ministarstvu uputila komentare na tekst Predloga zakona o Zaštitniku građana 17. maja, 8. jula, 16. avgusta, 27. septembra i 5. oktobra 2021. godine. Pored toga, predstavnici resornog ministarstva i pojedini članovi posebne radne grupe za izradu teksta Predloga zakona, uključujući i predstavnike Zaštitnika građana učestvovali su 22. jula 2021. godine na *on line* sastanku koji je održan sa SIGMA ekspertima, kojom prilikom su razmotrene primedbe i predlozi koje je SIGMA iznela u svojim pisanim komentarima.

Resorno ministarstvo posebno naglašava da je uvažilo primedbu SIGMA eksperata, prema kojoj se predloženim odredbama člana 8. Predloga zakona, Zaštitnik građana preobražava od monokratskog u kolegijalni organ, te su zaključili da je to suprotno

Principima zaštite i unapređenja institucije ombudsmana Evropske komisije za demokratiju putem prava (tzv. Venecijanskim principima) od 15-16. marta 2019. godine. Stoga je Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave, postupajući po ovoj primedbi, preuredilo pravila koja se odnose na položaj zamenika Zaštitnika građana koja se odnosi na odredbu člana 13. Predloga zakona o Zaštitniku građana, te je odredbe člana 8. Predloga zakona izmenilo tako da glase: „Zamenike Zaštitnika građana postavlja Zaštitnik građana, posle javnog konkursa koji raspisuje Zaštitnik građana u roku od 15 dana od dana stupanja na dužnost. Funkcija zamenika Zaštitnika građana traje do stupanja na dužnost novog zamenika Zaštitnika građana. Na uslove za izbor zamenika Zaštitnika građana shodno se primenjuju odredbe člana 7. ovog zakona o Zaštitniku građana. U slučaju prestanka funkcije zamenika Zaštitnika građana tokom mandata Zaštitnika građana, javni konkurs za postavljenje novog zamenika Zaštitnika građana raspisuje se u roku od 15 dana od dana prestanka funkcije zamenika Zaštitnika građana“.

Takođe, u skladu sa gore-navedenom primedbom resorno ministarstvo je izmenilo i odredbe člana 18. Predloga zakona, u kojoj je propisalo sledeće: „Na razloge za prestanak funkcije zamenika Zaštitnika građana shodno se primenjuju odredbe člana 13. ovog zakona o prestanku funkcije Zaštitnika građana.“. Pored toga, resorno ministarstvo posebno ukazuje i na to da je prema primedbama SIGMA eksperata brisalo odredbu člana 13. Predloga zakona koja se odnosi na zabranu davanja izjava političke prirode, dok je, prema predlogu SIGMA eksperata, preuzelo odredbu tačke 9. Venecijanskih principa, i istu unelo u odredbe člana 11. stav 2. Predloga zakona tako da glasi: „Zaštitnik građana i zamenik Zaštitnika građana ne mogu učestvovati u političkim, profesionalnim ili drugim aktivnostima koje nisu u skladu sa nezavisnošću i nepristrasnošću funkcije Zaštitnika građana“.

Dalje, resorno ministarstvo je, postupajući po primedbama eksperata SIGMA, izmenilo i odredbe člana 46. Predloga zakona tako da izmenjenom odredbom nije propisana dužnost pribavljanja saglasnosti na opšti akt o organizaciji i sistematizaciji poslova stručne službe od strane odbora Narodne skupštine nadležnog za administrativne poslove, već je propisana samo obaveza obaveštavanja Narodne skupštine o donošenju tog akta. Sledstveno tome, brisana je odredba člana 50. Predloga zakona, koja je propisivala obavezu dostavljanja opšteg akta o organizaciji i sistematizaciji poslova stručne službe na saglasnost nadležnom odboru u roku od 60 dana od dana stupanja na snagu ovog zakona.

Konačno, resorno ministarstvo je postupajući po primedbama eksperata SIGMA izmenilo i odredbe člana 49. Predloga zakona, te je izmenjenom odredbom propisano sledeće: „Zaštitnik građana i zamenici Zaštitnika građana koji su izabrani prema odredbama Zakona o Zaštitniku građana („Službeni glasnik RS“, br. 79/05 i 54/07) nastavljaju da vrše funkcije do isteka mandata na koje su izabrani.“.