

ЗАКОН

О ЗАШТИТНИКУ ГРАЂАНА

I. УВОДНЕ ОДРЕДБЕ

Члан 1.

Овим законом уређују се положај, надлежност и поступак пред Заштитником грађана као независним државним органом који штити права грађана и контролише рад органа државне управе, органа надлежног за правну заштиту имовинских права и интереса Републике Србије, као и других органа и организација, предузећа и установа којима су поверена јавна овлашћења (у даљем тексту: органи управе).

Заштитник грађана се стара о заштити и унапређењу људских и мањинских права и слобода.

Под појмом грађанин, у смислу овог закона, подразумева се не само физичко лице које је домаћи држављанин, већ и страни држављанин и лице без држављанства, као и свако домаће или странско правно лице о чијим правима и обавезама одлучују органи управе из става 1. овог члана.

Сви појмови који су у овом закону употребљени у граматичком мушком роду подразумевају природни мушки и женски род лица на која се односе.

Члан 2.

Заштитник грађана обавља послове националног механизма за превенцију тортуре, сходно Закону о ратификацији Опционог протокола уз Конвенцију против тортуре и других сурових, нељудских или понижавајућих казни и поступака („Службени лист СЦГ - Међународни уговори”, бр. 16/05 и 2/06 и „Службени гласник РС - Међународни уговори”, број 7/11).

Заштитник грађана обавља послове националног независног механизма за праћење спровођења Конвенције о правима особа са инвалидитетом, сходно Закону о потврђивању Конвенције о правима особа са инвалидитетом („Службени гласник РС - Међународни уговори”, број 42/09).

Заштитник грађана обавља послове националног известиоца у области трговине људима, сходно Закону о потврђивању Конвенције Савета Европе о борби против трговине људима („Службени гласник РС - Међународни уговори”, број 19/09).

Заштитник грађана има положај посебног тела које штити, промовише и унапређује права детета.

Члан 3.

Заштитник грађана је независан и самосталан у обављању послова утврђених овим законом и нико нема право да утиче на његов рад и поступање.

У обављању послова из своје надлежности Заштитник грађана поступа у оквиру Устава, закона и других општих аката, као и потврђених међународних уговора и општеприхваћених правила међународног права.

Заштитник грађана за свој рад одговара Народној скупштини.

Члан 4.

Други органи, тела, удружења, правна и физичка лица не могу носити назив нити истицати обележја Заштитника грађана.

Члан 5.

Седиште Заштитника грађана је у Београду.

Заштитник грађана одлуком може образовати канцеларије и ван свог седишта.

Општим актом о организацији и раду стручне службе Заштитника грађана уређује се обављање послова у канцеларијама ван седишта Заштитника грађана.

II. ИЗБОР И ПРЕСТАНАК ФУНКЦИЈЕ

Члан 6.

Народна скупштина бира Заштитника грађана већином гласова свих народних посланика, на предлог одбора надлежног за уставна питања (у даљем тексту: Одбор).

Заштитник грађана се бира на време од осам година, без могућности поновног избора на ову функцију.

Председник Народне скупштине расписује јавни позив свим заинтересованим лицима да се пријаве за кандидата за Заштитника грађана (у даљем тексту: Јавни позив).

Јавни позив се, истог дана, објављује на веб презентацији Народне скупштине и у најмање једном дневном листу који се дистрибуира на целој територији Републике Србије, најкасније 180 дана пре истека мандата претходног Заштитника грађана, односно најкасније 30 дана по доношењу одлуке о престанку функције Заштитника грађана у смислу чл. 13. и 14. овог закона.

Пријава на Јавни позив доставља се у писменом облику и мора да садржи лично име, адресу пребивалишта, број телефона за контакт, адресу за пријем електронске поште и потпис заинтересованог лица, а уз пријаву се достављају биографија и докази о испуњености услова из члана 7. овог закона за избор на функцију Заштитника грађана.

Рок за пријављивање на Јавни позив траје 30 дана од дана објављивања Јавног позива.

У року од 15 дана од истека рока за пријављивање на Јавни позив, Одбор утврђује и на веб презентацији Народне скупштине објављује списак пријављених лица који испуњавају услове за избор на функцију Заштитника грађана, са њиховим биографијама.

У року из става 7. овог члана, Одбор доставља позив посланичким групама у Народној скупштини да са списка пријављених лица који испуњавају услове за избор на функцију Заштитника грађана предложе кандидата за Заштитника грађана.

Кандидата за Заштитника грађана Одбору има право да предложи свака посланичка група у Народној скупштини.

Посланичка група може да предложи кандидата за Заштитника грађана тек по истеку 15 дана од дана објављивања списка пријављених лица који испуњавају услове за избор на функцију Заштитника грађана.

Више посланичких група могу да предложе заједничког кандидата за Заштитника грађана.

Пре утврђивања предлога за избор Заштитника грађана, Одбор са кандидатима које су предложиле посланичке групе обавља јавни разговор на

којем се кандидатима омогућује да изнесу своје ставове о улози и начину остваривања функције Заштитника грађана.

Предлог за избор Заштитника грађана утврђује се већином гласова од укупног броја чланова Одбора.

Образложени предлог за избор Заштитника грађана Одбор подноси Народној скупштини најкасније 60 дана пре истека мандата претходног Заштитника грађана, односно у року од 90 дана од дана доношења одлуке о разрешењу, односно о утврђивању дана престанка функције Заштитника грађана.

Ако предложени кандидат за Заштитника грађана не добије потребну већину гласова свих народних посланика, нови поступак избора покреће се у року од 15 дана од дана када Народна скупштина није изабрала Заштитника грађана.

Члан 7.

За Заштитника грађана може бити изабран држављанин Републике Србије који испуњава следеће услове:

- 1) да има стечено високо образовање на основним академским студијама у обиму од најмање 240 ЕСПБ бодова или високо образовање стечено на основним студијама у трајању од најмање четири године;
- 2) да има најмање десет година искуства на пословима који су од значаја за обављање послова из надлежности Заштитника грађана;
- 3) да поседује високе моралне и стручне квалитете;
- 4) да има запажено искуство у заштити права грађана.

Члан 8.

Заштитник грађана има до четири заменика који му помажу у обављању послова утврђених овим законом, у оквиру овлашћења која им он пренесе.

Приликом преношења овлашћења заменицима, Заштитник грађана посебно води рачуна о томе да се обезбеди одређена специјализација за обављање послова из надлежности Заштитника грађана, нарочито у погледу заштите права лица лишених слободе, равноправности полова, права детета, права припадника националних мањина и права особа са инвалидитетом.

Заштитник грађана одређује заменика који ће га замењивати у случају његове одсутности или спречености да обавља послове.

Заменик Заштитника грађана који је овлашћен да се стара о заштити права лица лишених слободе помаже Заштитнику грађана у пословима Националног механизма за превенцију тортуре, у складу са законом.

Заменик Заштитника грађана који је овлашћен да се стара о заштити права особа са инвалидитетом помаже Заштитнику грађана у пословима националног независног механизма за праћење спровођења Конвенције о правима особа са инвалидитетом, у складу са законом.

Заштитник грађана одређује заменика који му помаже у пословима Националног известиоца у области трговине људима.

Заштитник грађана одређује заменика који му помаже у обављању послова заштите, промоције и унапређења права детета.

Заменике Заштитника грађана поставља Заштитник грађана после јавног конкурса који расписује Заштитник грађана у року од 15 дана од дана ступања на дужност.

Функција заменика Заштитника грађана траје до ступања на дужност новог заменика Заштитника грађана.

На услове за постављење заменика Заштитника грађана сходно се примењују одредбе члана 7. овог закона о условима за избор Заштитника грађана.

У случају престанка функције заменика Заштитника грађана у току мандата Заштитника грађана, јавни конкурс за постављење новог заменика Заштитника грађана расписује се у року од 15 дана од дана престанка функције заменика Заштитника грађана.

Члан 9.

Заштитник грађана пре ступања на дужност полаже заклетву пред Народном скупштином, која гласи: „Заклињем се да ћу своју дужност обављати одговорно, непристрасно и независно, у складу са Уставом и законом и да ћу савесно радити на заштити и унапређењу људских и мањинских права и слобода“.

Члан 10.

Мандат Заштитника грађана почиње да тече даном полагања заклетве.

Члан 11.

Са функцијом Заштитника грађана, односно заменика Заштитника грађана неспојиво је обављање друге јавне функције, као и обављање делатности или посла који су неспојиви са функцијом Заштитника грађана.

Заштитник грађана и заменик Заштитника грађана не могу учествовати у политичким, професионалним или другим активностима које нису у складу са независношћу и непристрасношћу функције Заштитника грађана.

Заштитник грађана и заменик Заштитника грађана не могу бити чланови политичких странака.

Заштитник грађана и његови заменици имају положај јавних функционера у смислу закона којим се уређује спречавање сукоба интереса у вршењу јавних функција и на њих се у целини примењују одредбе тог закона.

Даном избора односно постављења, Заштитнику грађана, односно заменику Заштитника грађана престају све јавне, професионалне и друге функције, односно делатности или послови које је до тада обављао, ако су супротни одредбама овог закона, као и чланство у политичким странкама.

Члан 12.

Заштитник грађана и његови заменици уживају имунитет као народни посланици.

О укидању имунитета Заштитника грађана и његових заменика одлучује Народна скупштина већином гласова свих народних посланика.

Члан 13.

Функција Заштитника грађана престаје у следећим случајевима:

- 1) истеком мандата;
- 2) смрћу;

- 3) оставком;
- 4) губитком држављанства;
- 5) ако му правноснажном судском одлуком буде ограничена пословна способност;
- 6) ако правноснажном судском одлуком буде осуђен на казну затвора у трајању од најмање шест месеци;
- 7) разрешењем.

Заштитнику грађана који у току мандата испуни услове за старосну пензију у складу са законом, функција престаје истеком мандата.

Члан 14.

Заштитника грађана разрешава Народна скупштина већином гласова свих народних посланика, на образложени предлог Одбора или најмање једне трећине од укупног броја народних посланика.

Ако предлог за разрешење Заштитника грађана подноси Одбор, потребно је да се за његово подношење изјасни већина од укупног броја чланова Одбора.

Заштитник грађана може бити разрешен у следећим случајевима:

- 1) ако нестручно и несавесно обавља своју функцију;
- 2) ако буде изабран, постављен или именован на другу јавну функцију;
- 3) ако започне обављање делатности или посла без сагласности државног органа надлежног за одлучивање о сукобу интереса при вршењу јавних функција;
- 4) ако у року од 30 дана од дана полагања заклетве, без оправданог разлога не ступи на дужност Заштитника грађана.

Заштитник грађана има право да се на седници Одбора и Народне скупштине на којој се разматра предлог за његово разрешење обрати народним посланицима.

Члан 15.

Народна скупштина на предлог Одбора може донети одлуку о суспензији Заштитника грађана у случају:

- 1) ако је против њега одређена мера притвора или забране напуштања стана;
- 2) ако неправноснажном судском одлуком буде осуђен на казну затвора у трајању од најмање шест месеци.

Одлука о суспензији доноси се већином гласова народних посланика на седници на којој је присутна већина народних посланика.

Народна скупштина ће укинути одлуку о суспензији чим престану разлози за суспензију.

Одлуку о суспензији заменика Заштитника грађана у случајевима предвиђеним ставом 1. овог члана доноси и укида Заштитник грађана.

Члан 16.

У случају престанка функције Заштитника грађана из разлога наведених у члану 13. став 1. тач. 2)–6) овог закона, Народна скупштина, без расправе, доноси одлуку којом утврђује дан престанка функције.

Правне последице престанка функције наступају од дана престанка функције утврђеног у одлуци из става 1. овог члана.

Члан 17.

На разлоге за престанак функције заменика Заштитника грађана сходно се примењују одредбе члана 13. овог закона о престанку функције Заштитника грађана.

О разрешењу и о другим разлозима за престанак функције заменика Заштитника грађана одлучује Заштитник грађана.

Члан 18.

У случају истека мандата, Заштитник грађана наставља да обавља функцију до ступања на дужност новог Заштитника грађана.

У случају престанка функције Заштитника грађана из разлога наведених у члану 13. став 1. тач. 2)–7) овог закона, до ступања на дужност новог Заштитника грађана ову функцију обавља заменик кога је Заштитник грађана одредио да га замењује у случају његове одсутности или спречености да обавља функцију.

III. НАДЛЕЖНОСТ

Члан 19.

Заштитник грађана је овлашћен да контролише законитост и правилност рада органа управе, ради утврђивања да ли је њиховим актима, радњама или нечињењем дошло до кршења права грађана зајемчених Уставом, потврђеним међународним уговорима, општеприхваћеним правилима међународног права, законима, другим прописима и општим актима Републике Србије.

Заштитник грађана није овлашћен да контролише рад Народне скупштине, председника Републике, Владе, Уставног суда, судова и јавних тужилаштава.

Заштитник грађана може предузимати и процесне и друге радње у поступцима пред државним и другим органима и организацијама, када је за то овлашћен посебним прописима.

Члан 20.

Заштитник грађана има право предлагања закона из своје надлежности.

Заштитник грађана је овлашћен да Народној скупштини, односно Влади и органу управе поднесе иницијативу за измену или допуну закона и других прописа и општих аката, ако сматра да до повреде права грађана долази због недостатака у прописима, као и да иницира доношење нових закона, других прописа и општих аката, када сматра да је то од значаја за остваривање и заштиту права грађана.

Надлежни одбор Народне скупштине, односно Влада и органи управе дужни су да размотре иницијативу коју је поднео Заштитник грађана и обавештење о томе доставе Заштитнику грађана најкасније 60 дана од дана подношења иницијативе.

Члан 21.

Заштитник грађана је овлашћен да у поступку припреме прописа даје мишљење Народној скупштини, односно Влади и органу управе на предлоге закона и других прописа, ако се њима уређују питања која су од значаја за заштиту права грађана.

Предлози прописа из става 1. овог члана достављају се Заштитнику грађана у складу са прописима којима су уређени поступци израде, односно усвајања предлога прописа.

Ако мишљење не буде достављено у роковима предвиђеним посебним прописима, сматра се да није било примедаба.

Члан 22.

Заштитник грађана је овлашћен да покрене поступак пред Уставним судом за оцену уставности и законитости закона, других прописа и општих аката.

Члан 23.

Заштитник грађана је овлашћен да писмено препоручи разрешење функционера, односно иницира покретање дисциплинског поступка против запосленог у органу управе који је повредио права грађана или начинио пропуст којим је грађанину причињена материјална или друга штета:

1) ако повреду или пропуст одбија или пропушта да отклони по препоруци Заштитника грађана, или

2) ако не изврши другу законом предвиђену обавезу у поступку који води Заштитник грађана.

Ако нађе да у радњама функционера или запосленог у органу управе има елемената кривичног или другог кажњивог дела, Заштитник грађана је овлашћен да надлежном органу поднесе захтев, односно пријаву за покретање кривичног, прекршајног или другог одговарајућег поступка.

Члан 24.

Органи управе имају обавезу да сарађују са Заштитником грађана и да му омогуће приступ просторијама и ставе на располагање све податке којима располажу, а који су од значаја за поступак који води односно за остварење циља његовог превентивног деловања, без обзира на степен њихове тајности, осим када је то у супротности са законом.

Заштитник грађана има право да обави разговор са сваким запосленим у органу управе када је то од значаја за поступак који води.

Заштитник грађана, односно заменик Заштитника грађана је дужан да и након престанка функције чува као тајну податке до којих дође у вршењу своје функције.

Обавеза чувања тајне односи се и на запослене у стручној служби Заштитника грађана.

Члан 25.

Заштитник грађана може без претходне најаве и ометања, прегледати места у којима се налазе лица лишена слободе, лица којима је ограничена слобода кретања и места где су смештене или бораве групе чија права штити, а посебно места под контролом полиције и Војске Србије, притворске јединице, заводе за извршење кривичних санкција, психијатријске установе, прихватилиштва за странце и центре за азил.

Преглед из става 1. овог члана Заштитник грађана може извршити и у установама социјалне заштите које пружају услугу домског смештаја деци и младима, као и одраслим и старијим лицима.

Заштитник грађана је овлашћен и да са лицима која затекне на местима из ст. 1. и 2. овог члана разговара насамо, прегледа све инсталације и другу

опрему, као и да приступи сваком документу и податку, у складу са законом којим се уређује тајност података.

Свако је дужан да Заштитнику грађана омогући вршење овлашћења из ст. 1–3. овог члана.

Надлежни орган је дужан да на захтев Заштитника грађана пружи помоћ у вршењу овлашћења из ст. 1–3. овог члана.

Члан 26.

Председник Републике, председник и чланови Владе, председник Народне скупштине, председник Уставног суда и функционери у органима управе дужни су да приме Заштитника грађана на његов захтев најкасније у року од 15 дана, а у случају који захтева хитност поступања у року од три дана.

IV. ПОСТУПАК

Члан 27.

Заштитник грађана покрене поступак по притужби грађана или по сопственој иницијативи.

Поред права на покретање и вођење поступка, Заштитник грађана има право да пружањем добрих услуга, посредовањем и давањем савета и мишљења о питањима из своје надлежности делује превентивно, у циљу унапређења рада органа управе и унапређења заштите људских права и слобода.

Члан 28.

Притужбу Заштитнику грађана може да поднесе свако физичко или правно лице, домаће или страног, које сматра да му је актом, радњом или нечињењем органа управе повређено људско или мањинско право и слобода.

Притужбу у име физичког лица, уз његову сагласност, може поднети удружење које се бави заштитом људских права.

Притужбу због повреде права детета могу поднети његов родитељ или старатељ, као и удружење које се бави заштитом права детета, уз сагласност родитеља или старатеља детета или уз сагласност детета старијег од десет година.

Дете може самостално поднети притужбу ако је навршило десет година.

Ако је повређено право правног лица, притужбу може поднети лице овлашћено за заступање правног лица.

Нико не може бити спречен у подношењу притужбе Заштитнику грађана или због ње бити стављен у неповољнији положај.

Пре подношења притужбе подносилац је дужан да покуша да заштити своја права у одговарајућем правном поступку пред органом управе.

Заштитник грађана ће упутити подносиоца притужбе на покретање одговарајућег правног поступка, ако је такав поступак предвиђен, а неће покретати поступак док не буду исцрпљена сва правна средства пред надлежним органима управе.

Изузетно, Заштитник грађана може покренути поступак и пре него што су исцрпљена сва правна средства пред органима управе, ако би подносиоцу притужбе била нанета ненадокнадива штета или ако се притужба односи на повреду принципа добре управе, посебно некоректан однос органа управе

према подносиоцу притужбе, неблагоприятан рад или друга кршења правила етичког понашања запослених у органима управе.

Заштитник грађана неће поступати по анонимним притужбама.

Изузетно, ако сматра да у анонимној притужби има основа за његово поступање, Заштитник грађана може покренути поступак по сопственој иницијативи.

Члан 29.

Притужба се подноси у писменој форми или усмено на записник и на подношење притужбе се не плаћа никаква такса, нити друга накнада.

Притужба се може поднети најкасније у року од три године од извршене повреде права грађана, односно од последњег поступања, односно непоступања органа управе у вези са учињеном повредом права грађана.

Члан 30.

Притужба садржи назив органа на чији се рад односи, опис повреде права, чињенице и доказе који поткрепљују притужбу, податке о томе која су правна средства искоришћена и податке о подносиоцу притужбе (лично/пословно име, адресу пребивалишта/седишта и податке за контакт).

На захтев подносиоца притужбе стручна лица у служби Заштитника грађана су дужна да му, без накнаде, пруже стручну помоћ у састављању притужбе. Детету се стручна помоћ пружа и ако је није захтевало.

Лица лишена слободе имају право да притужбу поднесу у запечаћеној коверти.

У свим установама у којима се налазе лица лишена слободе морају се на видан и јаван начин обезбедити одговарајуће коверте, о чему се старају управе ових установа, као и министарство надлежно за послове правде.

Члан 31.

Заштитник грађана је дужан да по притужби поступи у року од 15 дана од њеног пријема, и то тако што ће:

- 1) притужбу одбацити, односно захтевати допуну притужбе да би се по њој могло поступати, или
- 2) о притужби одлучити у скраћеном поступку, или
- 3) покренути испитни поступак.

Заштитник грађана мора да оконча испитни поступак у року од 90 дана од дана пријема притужбе.

Заштитник грађана може продужити испитни поступак ако сложеност чињеничног стања, бројност података или понашање учесника у поступку то налажу, о чему обавештава подносиоца притужбе.

Члан 32.

Заштитник грађана доноси закључак којим одбацује притужбу:

- 1) ако предмет притужбе није у надлежности Заштитника грађана;
- 2) ако је притужба поднета после истека рока за њено подношење;
- 3) ако је притужба поднета пре употребе свих расположивих правних средстава пред органима управе, а нису испуњени услови из члана 29. став 9. овог закона;

4) ако је притужба анонимна или је увредљива или је о њеној основаности већ одлучивано;

5) ако притужба не садржи податке који су потребни за поступање, а подносилац притужбе не отклони недостатке у накнадном року од пет радних дана од дана одређеног за допуну притужбе, нити се обрати стручној служби Заштитника грађана да му помогне у отклањању недостатка.

Притужба детета не може бити одбачена у случајевима из става 1. тач. 3) и 5) овог члана.

Закључак којим се одбацује притужба мора бити образложен и доставља се подносиоцу притужбе.

Ако Заштитник грађана није надлежан да поступа по притужби, у закључак се уноси и поука о томе коме треба упутити притужбу, или друго правно средство, осим ако Заштитник грађана не доставља притужбу покрајинском заштитнику грађана – омбудсману или локалном омбудсману.

Члан 33.

Заштитник грађана може да поступа у скраћеном поступку или да покрене испитни поступак и ако је притужба поднета после истека рока за њено подношење, ако сматра да је подносилац притужбе пропустио рок из оправданих разлога или да је случај толико значајан да поступак треба водити.

Заштитник грађана поступа у скраћеном поступку ако чињенично стање може да се утврди из докумената која су приложена уз притужбу. У том случају, доноси се извештај о случају, на који се примењују одредбе овог закона о извештају о случају који се доноси после испитног поступка.

Ако не одбаци притужбу или не реши случај у скраћеном поступку, Заштитник грађана покреће испитни поступак.

Испитни поступак покреће се закључком.

Члан 34.

Заштитник грађана доставља подносиоцу притужбе и органу управе закључак о покретању испитног поступка и захтева од органа управе да се писмено изјасни о притужби и достави потребна обавештења и документе, у року који одреди, а који не може бити дужи од 15 дана.

У изузетно сложеним ситуацијама, на образложени захтев органа управе, Заштитник грађана може рок из става 1. овог члана продужити најдуже до 60 дана.

Заштитник грађана може да, у нарочито оправданим случајевима, органу управе не открије идентитет подносиоца притужбе.

Орган управе на који се односи притужба обавезан је да Заштитнику грађана омогући приступ службеним просторијама.

Сви функционери и запослени у органу управе дужни су да се одазову на захтев Заштитника грађана да учествују у испитном поступку и пруже му потребна објашњења.

Ако орган управе не поступи у року који је Заштитник грађана одредио, дужан је да Заштитнику грађана без одлагања саопшти разлоге за то.

О непоступању по захтеву из става 1. овог члана, Заштитник грађана обавештава орган који је непосредно надређен органу управе на који се притужба односи, Владу, Народну скупштину и јавност.

Члан 35.

Заштитник грађана може да обустави испитни поступак ако се подносилац притужбе писмено изјасни да одустаје од притужбе, ако неоправдано не учествује у испитном поступку, или ако из његових поступака недвосмислено произлази да не показује интересовање за даљи ток поступка.

Испитни поступак се обуставља закључком, који мора бити образложен и који се доставља подносиоцу притужбе и органу управе.

Члан 36.

Ако орган управе против којег је поднета притужба сам отклони недостатак на који се притужба односи, Заштитник грађана ће закључком обуставити испитни поступак и о томе обавестити подносиоца притужбе и орган управе.

Члан 37.

Када оконча испитни поступак, Заштитник грађана сачињава писмени извештај о случају који доставља надлежном органу и подносиоцу притужбе и објављује га на својој веб презентацији.

У извештају о случају Заштитник грађана утврђује да ли је у актима, радњама или нечињењу органа управе било незаконитости и неправилности којима је повређено људско или мањинско право и слобода грађана.

Ако утврди неправилности и незаконитости у раду органа управе, Заштитник грађана у извештају уноси препоруку о начину на који би неправилности и незаконитости у раду требало отклонити односно начину унапређења рада органа.

Препорука за разрешење функционера, односно иницијатива за покретање дисциплинског поступка против запосленог у органу управе из члана 24. овог закона саставни је део извештаја о случају.

Орган управе је дужан да, у року који Заштитник грађана одреди у извештају о случају, а који не може бити краћи од 15 ни дужи од 90 дана од дана добијања извештаја о случају, Заштитнику грађана достави обавештење о томе да ли је и на који начин поступио по препоруци из става 3. овог члана, односно о разлозима због којих по препоруци евентуално није поступио.

Ако се препорука из става 3. овог члана односи на нормативно преуређење одређене области или прописаних решења, Заштитник грађана у извештају о случају одређује рокове у којима је орган управе дужан да Заштитника грађана обавештава о мерама предузетим на испуњавању препорука.

Ако орган управе у задатом року не достави Заштитнику грађана обавештење из става 5. овог члана, ако не поступи по препоруци, или је само делимично испуни, као и ако не испуни препоруку да се разреши функционер који је одговоран за повреду права или иницијативу да покрене дисциплински поступак против запосленог који је одговоран за повреду права, Заштитник грађана о томе обавештава непосредно надређени орган, Народну скупштину, Владу и јавност.

Члан 38.

Заштитник грађана може поступити и по сопственој иницијативи, када на основу сопственог сазнања или сазнања добијених из других извора, укључујући изузетно и анонимне притужбе, оцени да је могуће да је актом,

радњом или нечињењем органа управе дошло до повреде људских права или слобода.

Одредбе овог закона о испитном поступку сходно се примењују и на поступак који Заштитник грађана покрене по сопственој иницијативи.

V. ИЗВЕШТАЈ НАРОДНОЈ СКУПШТИНИ И САРАДЊА ЗАШТИТНИКА ГРАЂАНА СА ДРУГИМ ОРГАНИМА И ОРГАНИЗАЦИЈАМА

Члан 39.

Заштитник грађана подноси Народној скупштини редован годишњи извештај о свом раду и стању људских права у Републици Србији, у коме се наводе: подаци о активностима у претходној години, подаци о уоченим недостацима у раду органа управе, препоруке за побољшање праксе и нормативног уређења појединачне области, предлози за унапређење положаја грађана у односу на органе управе, као и подаци о спровођењу препорука и предлога из претходних извештаја.

Извештај из става 1. овог члана Заштитник грађана подноси најкасније до 15. марта наредне године за претходну годину и објављује га у „Службеном гласнику Републике Србије” и на својој веб презентацији, о чему обавештава средства јавног информисања.

У току године Заштитник грађана може да подноси и посебне извештаје, ако за тим постоји потреба.

Члан 40.

Односи између Заштитника грађана и органа аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе надлежних за питања заштите права грађана заснивају се на међусобној сарадњи, у оквиру надлежности Заштитника грађана утврђених овим законом.

Заштитник грађана сарађује са покрајинским заштитником грађана - омбудсманом и локалним омбудсменима у јединицама локалне самоуправе, као и са надлежним службама председника Републике, Народне скупштине и Владе у циљу размене информација о уоченим проблемима и појавама у раду и поступању органа управе са становишта заштите и унапређења људских и мањинских права и слобода.

Члан 41.

Ако Заштитник грађана прими притужбу која се односи на повреду људског или мањинског права учињену актима, радњама или нечињењем органа управе, а није повређен Устав, међународни уговор о људским или мањинским правима, нити закон, други пропис или општи акт Републике Србије, већ је повређен пропис или други општи акт аутономне покрајине, односно јединице локалне самоуправе, доставља је, без одлагања, покрајинском заштитнику грађана – омбудсману или локалном омбудсману, и о томе писмено обавештава подносиоца притужбе.

Ако покрајински заштитник грађана – омбудсман или локални омбудсман прими притужбу због повреде потврђеног међународног уговора о људским или мањинским правима или закона, другог прописа или општег акта Републике Србије доставља је, без одлагања, Заштитнику грађана и о томе писмено обавештава подносиоца притужбе.

Ако подносилац притужбе истовремено указује на повреду потврђеног међународног уговора о људским или мањинским правима или закона, другог

прописа или општег акта Републике Србије и на повреду прописа или другог општег акта аутономне покрајине или јединице локалне самоуправе, орган који је примио притужбу поступа по њој у делу својих надлежности, а копију притужбе прослеђује Заштитнику грађана или покрајинском заштитнику грађана – омбудсману или локалном омбудсману, и о томе писмено обавештава подносиоца притужбе.

Члан 42.

Заштитник грађана успоставља и одржава сарадњу са организацијама цивилног друштва, међународним организацијама и механизмима за заштиту и унапређење људских и мањинских права.

VI. ПРАВО НА ПЛАТУ

Члан 43.

Заштитник грађана има право на плату у висини плате председника Уставног суда, а заменици Заштитника грађана у висини плате судије Уставног суда.

VII. СРЕДСТВА ЗА РАД ЗАШТИТНИКА ГРАЂАНА

Члан 44.

Средства за рад Заштитника грађана обезбеђују се у буџету Републике Србије.

Заштитник грађана сачињава предлог финансијског плана за наредну годину и, у складу са законом којим је уређен буџетски систем, доставља га министарству надлежном за припрему буџета Републике Србије.

Предлог финансијског плана Заштитника грађана треба да садржи предлог распореда и коришћења средстава за вршење надлежности Заштитника грађана предвиђених овим законом, укључујући и средства за финансирање надлежности из члана 2. овог закона.

Годишња средства за рад Заштитника грађана треба да буду довољна да омогуће његово делотворно и ефикасно остваривање функције, као и да буду у складу са макроекономском политиком Републике Србије.

Средства за рад Заштитника грађана из става 1. овог члана не могу се смањити, изузев ако се смањење средстава за рад примењује и на друге кориснике буџетских средстава.

VIII. СТРУЧНА СЛУЖБА

Члан 45.

За вршење стручних и административних послова образује се стручна служба Заштитника грађана.

Заштитник грађана доноси општи акт о организацији и систематизацији послова стручне службе у складу са буџетским средствима опредељеним за његов рад.

О доношењу општег акта из става 2. овог члана Заштитник грађана обавештава Народну скупштину, у року од 15 дана од дана његовог доношења.

Заштитник грађана доноси одлуку о пријему у радни однос запослених у стручној служби.

На права и дужности запослених у стручној служби Заштитника грађана примењују се прописи који уређују права и дужности државних службеника и намештеника.

Члан 46.

Заштитник грађана и заменици Заштитника грађана имају службену легитимацију која служи да се идентификују приликом обављања послова из надлежности Заштитника грађана.

По престанку функције, службена легитимација се враћа и поништава.

Изглед, облик, садржину и начин издавања и вођења евиденције о издатим службеним легитимацијама прописује Заштитник грађана.

IX. ПРЕЛАЗНЕ И ЗАВРШНЕ ОДРЕДБЕ

Члан 47.

Поступци контроле Заштитника грађана који су започети до почетка примене овог закона, а који нису окончани, окончаће се према одредбама закона који се примењивао до почетка примене овог закона.

Члан 48.

Заштитник грађана и заменици Заштитника грађана који су изабрани према одредбама Закона о Заштитнику грађана („Службени гласник РС”, бр. 79/05 и 54/07) настављају да врше функције до истека мандата на које су изабрани.

Члан 49.

Ступањем на снагу овог закона престаје да важи Закон о Заштитнику грађана („Службени гласник РС”, бр. 79/05 и 54/07).

Члан 50.

Овај закон ступа на снагу осмог дана од дана објављивања у „Службеном гласнику Републике Србије”.

О Б Р А З Л О Ж Е Њ Е

I. УСТАВНИ ОСНОВ ЗА ДОНОШЕЊЕ ЗАКОНА

Уставни и правни основ за доношење Закона о Заштитнику грађана садржан је у одредби члана 97. став 1. тачка 16. Устава Републике Србије, према којој Република Србија уређује и обезбеђује организацију, надлежност и рад републичких органа. Поред тога, у одредби члана 98. Устава прописано је да је Народна скупштина највише представничко тело и носилац уставотворне и законодавне власти у Републици Србији, док је одредбом члана 99. став 1. тачка 7. Устава прописано да Народна скупштина доноси законе и друге опште акте из надлежности Републике Србије. Даље, у члану 123. став 1. тачка 4. Устава, поред осталог се наводи да Влада предлаже Народној скупштини законе и друге опште акте. У члану 138. став 6. Устава прописано је да се о Заштитнику грађана доноси закон. Такође, у чл. 3. и 34. Закона о Влади прописано је, поред осталог, да Влада предлаже Народној скупштини законе и друге опште акте. У члану 1. Закона о државној управи прописано је да је државна управа део извршне власти Републике Србије који врши управне послове у оквиру права и дужности Републике Србије (у даљем тексту: послови државне управе). Државну управу чине министарства, органи управе у саставу министарства и посебне организације (даље у тексту: органи државне управе). У члану 2. Закон о државној управи прописано је да се органи државне управе образују законом, док се делокруг органа државне управе одређује законом. У Глави III Закона о државној управи, која је насловљена: „Послови државне управе”, у члану 12. Закона о државној управи прописано је поред осталог, да органи државне управе припремају нацрте закона, друге прописе и опште акте за Владу. У члану 11. Закона о министарствима наводи се, поред осталог, да Министарство државне управе и локалне самоуправе обавља послове државне управе који се односе на Заштитника грађана.

II. РАЗЛОЗИ ЗА ДОНОШЕЊЕ ЗАКОНА

Народна скупштина донела је Закон о Заштитнику грађана 16. септембра 2005. године, у време важења Устава Републике Србије из 1990. године. Годину дана касније, 8. новембра 2006. године Народна скупштина је донела одлуку о проглашењу Устава Републике Србије. У новом уставноправном амбијенту и систему уређења државне власти, Заштитник грађана је сврстан међу највише органе државне власти. У члану 138. Устава прописано је да је Заштитник грађана назависан државни орган који штити права грађана и контролише рад органа државне управе, органа надлежног за правну заштиту имовинских права и интереса Републике Србије, као и других органа и организација, предузећа и установа којима су поверена јавна овлашћења. Заштитник грађана није овлашћен да контролише рад Народне скупштине, председника Републике, Владе, Уставног суда, судова и јавних тужилаштава. Заштитника грађана бира и разрешава Народна скупштина, у складу са Уставом и законом. Заштитник грађана за свој рад одговара Народној скупштини. Заштитник грађана ужива имунитет као народни посланик. О имунитету Заштитника грађана одлучује Народна скупштина. О Заштитнику грађана доноси се закон.

Након доношења Закона о Заштитнику грађана 2005. године и уставног нормирања институције Заштитника грађана 2006. године, Република Србија је Законом о изменама и допунама Закона о Заштитнику грађана од 13. јуна 2007. године, спровела извесне, у мањем обиму и опсегу интервенције у законски текст, претежно усмерене на усклађивање појединих законских одредаба за новим Уставом из 2006. године (скупштинска већина потребна за

избор и разрешење Заштитника грађана, право предлагања закона из своје надлежности). Поред тога, у Закон је унет и нов члан 10а, који је прописао да Заштитник грађана и заменик Заштитника грађана не могу давати изјаве политичке природе.

У редовном годишњем извештају за 2011. годину, Заштитник грађана је указао на потребу унапређења законског оквира, да би и у свим наредним редовним годишњим извештајима, Заштитник грађана указивао на потребу измена и допуна закона, износећи конкретне примедбе и предлоге у правцу унапређења правног оквира.

Након десетогодишње праксе и примене закона, иницијално уочене потребе за законском интервенцијом у области Заштитника грађана, уз појаву појединих нових питања, остале су мање-више идентичне. Заштитник грађана је у својим годишњим извештајима износио конкретне примедбе и предлоге ради унапређења Закона, као што су: прописивање услова за обустављање поступка контроле рада законитости и правилности поводом притужбе; успостављање посебних мера заштите подносиоца притужбе; прописивање дужности органа управе да разматра притужбе и извештава Заштитника грађана о њима; разрађивање и прецизирање разлога због којих Заштитник грађана не покреће поступак; прописивања казних одредби за неизвршавање обавеза прописаних овим законом; ојачавање независности Заштитника грађана у финансијском смислу; боље уређивање односа и подела надлежности између омбудсмана аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе и Заштитника грађана; заштита назива и обележја Заштитника грађана чија неовлашћена примена (понекад и злоупотреба) од стране различитих институција, организација и појединаца, на различитим нивоима, ствара забуну код грађана и других органа и организација, као и код средстава јавног информисања; прописивање конкретнијих овлашћења Заштитнику грађана у заштити тзв. узбуњивача: прописивање ефикасног механизма за разматрање притужби грађана у сваком органу и организацији јавне власти и извештавање Заштитника грађана о раду тих механизма; увођење ефикаснијег поступка за доношење општег акта о организацији и систематизацији послова стручне службе Заштитника грађана, са циљем стварања могућности за већу организациону флексибилност овог органа.

Поред Заштитника грађана, на проблеме у примени и потребу измене Закона, указивале су и поједине организације цивилног друштва, које су у објављеним истраживањима и студијама износиле идентичне или сличне примедбе и предлоге за измене и допуне Закона о Заштитнику грађана.

У ревидираном Акционом плану за преговарачко Поглавље 23, под тачком 3.2: „Положај Заштитника грађана, Покрајинског одмбудсмана и заштитника грађана јединица локалне самоуправе”, формулисано је следеће прелазно мерило: Србија додатно допуњује Закон о Заштитнику грађана у циљу оснаживања независности и у складу са међународним стандардима. Србија оснажује институционални капацитет своје структуре Заштитника грађана, укључујући Национални механизам за превенцију тортуре. Србија активно и континуирано пружа јавну подршку релевантним независним институцијама за заштиту људских права. Међу утврђеним активностима у Акционом плану за реализацију дефинисаног прелазног мерила, у тачки 3.2.1.3 предвиђена је следећа активност: Измена и допуна Закона о Заштитнику грађана у циљу јачања независности и унапређења ефикасности рада Заштитника грађана, нарочито у обављању послова Националног механизма за превенцију тортуре. Даље, у ревидираном Акционом плану за преговарачко Поглавље 24 из јула 2020. године, под тачком 6.2. Борба против организованог криминала, утврђена је следећа активност: „Именовање националног известиоца за трговину

људима у институцији Заштитника грађана”; а као показатељ резултата наводи се: „Усвојен закон о Заштитнику грађана. Успостаљени капацитети Канцеларије Заштитника грађана за независно надгледање у борби против трговине људима, посебно са фокусом на права жртава трговине људима и заштиту људских права”. Такође, Акционим планом за спровођење Стратегије унапређења положаја особа са инвалидитетом у РС за период од 2020. до 2024. године, у периоду 2021. до 2022. године, под тачком 3.1.2.1 утврђена је активност: „Оснивање и изградња националног независног механизма за праћење спровођења Конвенције УН о правима особа са инвалидитетом при Заштитнику грађана, у складу са чланом 33. Конвенције”.

Европска комисија је у више наврата у својим годишњим извештајима о напретку Републике Србије у поступку приступања Европској унији изражавала политички став о потреби измена Закона о Заштитнику грађана ради унапређења независности и ефикасности рада Заштитника грађана.

Приликом рада на утврђивању текста потребних измена и допуна постојећег закона у циљу унапређења оквира за функционисање институције Заштитника грађана као битног механизма за заштиту права грађана, констатовано је да обим потребних интервенција превазилази могућност да се, у смислу Јединствених методолошких правила за израду прописа („Службени гласник РС”, број 21/10), налаже потребу доношења новог закона, уместо измена и допуна постојећег.

Највећи обим кључних промена односи се на унапређење одредби о поступању Заштитника грађана у вршењу контроле над радом органа у складу са Уставом утврђеном надлежношћу, било по притужбама грађана, било на сопствену иницијативу. Ове одредбе су утврђене у складу са предлозима Заштитника грађана, чији су представници од почетка били званично укључени у рад на изради закона чије се доношење предлаже.

Осим тога, циљ предложених одредби је да се унапреди поступак за избор Заштитника грађана и да се питања везана за мандате Заштитника грађана и његових заменика ускладе, пре свега, са интернационалним стандардима. Предлаже се, такође, да се у овај закон унесу одредбе које су, у складу са одговарајућим конвенцијама које је ратификовала Република Србија, предвиђене ратификационим документима, односно акционим плановима, а тичу се обављања од стране Заштитника грађана послова Националног механизма за превенцију тортуре, националног независног механизма за праћење спровођења Конвенције о правима особа са инвалидитетом и Националног известиоца у области трговине људима.

III. ОБЈАШЊЕЊЕ ОСНОВНИХ ПРАВНИХ ИНСТИТУТА И ПОЈЕДИНАЧНИХ РЕШЕЊА

I. Уводне одредбе (чл. 1–5)

У првој глави Предлога закона садржане су одредбе које дефинишу предмет закона, правни положај и овлашћења Заштитника грађана и које одређују субјекте над којима Заштитник грађана врши контролна овлашћења (у закону означени термином „органи управе”), а дефинише се и појам грађанина чија права штити Заштитник грађана.

У члану 1. став 1. Предлога закона преузета је одредба члана 138. став 1. Устава Републике Србије, којом је прописано да је Заштитник грађана независан државни орган овлашћен да штити права грађана и контролише рад органа државне управе, органа надлежног за правну заштиту имовинских интереса Републике Србије, као и других органа и организација, предузећа и

установа којима су поверена јавна овлашћења. Поред тога, у ставу 2. овог члана Предлога закона, садржана је формулација, општег карактера, која се односи на овлашћење Заштитника грађана. У ставу 3. истог члана Предлога закона одређен је најшири круг лица чија се права штите, тако да се појмом „грађанин” обухватају сва физичка и правна лица, без обзира на њихово држављанство и да ли поседују држављанство (што је разлика у односу на досадашње законско решење које није препознавало лица без држављанства), ако су субјекти поступака пред контролисаним органима. Одредбом става 4. уређена је употреба родно осетљивог језика у овом закону.

Чланом 2. Предлога закона Заштитник грађана се дефинише као орган надлежан за обављање послова националног механизма за превенцију тортуре, националног независног механизма за праћење спровођења Конвенције о правима особа са инвалидитетом и националног известиоца у области трговине људима.

Разлог изричитог и посебног законског навођења послова националног механизма за превенцију тортуре од стране Заштитника грађана, произлази из правно-политичке потребе да се посебно нагласи положај и овлашћење Заштитника грађана које је, као такво, утврђено Законом о допуни Закона о ратификацији Оквирног протокола уз Конвенцију против тортуре и других сурових, нечовечних, нељудских и понижавајућих казни и поступака („Службени гласник РС – Међународни уговори”, број 7/11).

Такође, одредбама члана 33. Закона о потврђивању Конвенције о правима особа са инвалидитетом („Службени гласник РС – Међународни уговори”, број 42/09), прописано је да ће државе уговорнице, у складу са својим правним и управним системима, одржавати, јачати, одредити или успоставити оквир, укључујући и један или више независних механизма, по потреби, за унапређивање, заштиту и праћење примене ове Конвенције. При одређивању или успостављању таквог механизма, државе стране уговорнице ће узети у обзир начела која се односе на статус и функционисање националних институција за заштиту и унапређивање људских права. У складу са наведеним, Акционим планом за спровођење Стратегије унапређења положаја особа са инвалидитетом у Републици Србији за период од 2020. до 2024. године, под тачком 3.1.2.1. предвиђено је: „Оснивање и изградња националног независног механизма за праћење спровођења Конвенције УН о правима особа са инвалидитетом при Заштитнику грађана, у складу са чланом 33. Конвенције”.

Одредбама члана 29. Закона о потврђивању Конвенције Савета Европе о борби против трговине људима („Службени гласник РС - Међународни уговори”, број 19/09), прописано је да свака страна уговорница треба да размотри могућност именовања националних извештача или других механизма за надгледање активности државних институција у борби против трговине људима и примене захтева које поставља национално законодавство. У том смислу, Ревидираним акционим планом за преговарачко Поглавље 24 из јула месеца 2020. године под тачком 6.2 „Борба против организованог криминала”, утврђена је следећа активност: „именовање националног извештача за трговину људима у институцији Заштитника грађана”, а као показатељ резултата се наводи: „Усвојен Закон о Заштитнику грађана. Успостављени капацитети Канцеларије Заштитника грађана за независно надгледање у борби против трговине људима, посебно са фокусом на права жртава трговине људима и заштиту људских права”.

Чланом 2. Предлога закона посебно се указује на значај и обавезу изградње институције Заштитника грађана у погледу заштите, промовисања и унапређења права детета.

У члану 3. Предлога закона уређен је правни положај Заштитника грађана у обављању послова утврђених овим законом и одређен правни оквир у обављању послова у надлежности Заштитника грађана. У ставу 3. истог члана садржана је одредба члана 138. став 4. Устава, према којој „Заштитник грађана за свој рад одговара Народној скупштини”.

У члану 4. Предлога закона уређено је питање коришћења назива и истицања обележја Заштитника грађана, те је изричито прописано да други органи, тела, удружења, права и физичка лица не могу носити назив нити истицати обележја Заштитника грађана. У односу на одредбе постојећег закона, овом одредбом се настоји спречити забуна која може настати у погледу правног положаја, надлежности и односа Заштитника грађана са другим омбудсманским институцијама или институцијама са омбудсманским елементима. Поред тога, овом одредбом се прихватају примедбе и предлози Заштитника грађана изнети у редовним годишњим извештајима у циљу спречавања уочених злоупотреба са коришћењем назива ове институције.

У члану 5. Предлога закона одређено је да је седиште Заштитника грађана у Београду и прописано да Заштитник грађана може образовати канцеларије ван свог седишта. Поред тога, прописано је да се обављање послова у канцеларијама ван седишта уређује општим актом о организацији и раду стручне службе Заштитника грађана.

II. Избор и престанак функције (чл. 6-18)

У другој глави Предлога уређена су правила поступка избора Заштитника грађана, одређено је на који начин се покреће поступак избора, одређени су услови за избор Заштитника грађана и овлашћени предлагачи кандидата, предвиђена обавеза надлежног скупштинског одбора да обави јавни разговор са предложеним кандидатима, утврђена дужина мандата Заштитника грађана и друга питања од значаја за избор Заштитника грађана. Поред тога, извршена је дистинкција између избора Заштитника грађана, мандата Заштитника грађана и ступања на дужност Заштитника грађана. Такође, прописани су услови и основи, начин и поступак престанка функције Заштитника грађана. У овом делу законског текста прописана су правила постављења и престанка функције заменика Заштитника грађана. Такође, утврђен је максималан број заменика Заштитника грађана и у сврхе преношења овлашћења заменицима Заштитника грађана изричито одређена специјализација за обављање послова из надлежности Заштитника грађана.

У члану 6. став 1. Предлога закона разрађена је одредба члана 138. став 3. Устава, те је прописано да Народна скупштина бира Заштитника грађана већином гласова свих народних посланика, како је то прописано чланом 105. став 1. тачка 14. Устава. Предлаже се да, као и према тренутно важећем решењу из Закона о Заштитнику грађана („Службени гласник РС”, бр. 79/05 и 54/07), кандидата за Заштитника грађана Народној скупштини предлаже одбор Народне скупштине надлежан за уставна питања. Овлашћени предлагачи кандидата за Заштитника грађана надлежном одбору би, као и до сада, биле посланичке групе у Народној скупштини.

У односу на досадашње решење, битну новину представља увођење института јавног позива свим заинтересованим лицима да се пријаве као потенцијални кандидати за Заштитника грађана, што је у складу са начелом из тачке 7. Принципа заштите и унапређења институције омбудсмана Европске комисије за демократију путем права (тзв. Венецијански принципи). Предлаже се да јавни позив распише председник Народне скупштине и да се тај позив објави на веб презентацији Народне скупштине и у једним дневним новинама

које се дистрибуирају на територији целе државе, јер се сматра да би на наведени начин јавни позив био доступан најширој јавности.

Објављивање јавног позива је у друштвеном интересу. Јавним позивом повећава се друштвени утицај и контрола у поступку избора Заштитника грађана и омогућава најширем кругу лица да на формално уређен начин изразе своју заинтересованост да у поступку учествују у својству кандидата за Заштитника грађана. Поред тога, посланичке групе ће искључиво моћи да предложе за кандидата оно лице које се налази на претходно утврђеној листи кандидата који испуњавају законом прописане услове за избор. Међутим, оно што је можда најважније и што би требало оправдано очекивати увођењем института јавног позива у поступку избора Заштитника грађана, јесте то да ће посланичке групе приликом одабира лица са утврђене листе, настојати да одаберу најбољег кандидата са листе како би јавности пружили одговарајуће образложење за учињен одабир кандидата којег ће предложити.

Предлог за избор Заштитника грађана утврђује се већином гласова од укупног броја чланова надлежног одбора. Предлог кандидата Одбор мора да образложи, у сврху обавештавања Народне скупштине о разлозима којима се Одбор руководи приликом одлучивања ког од предложених кандидата ће предложити за функцију Заштитника грађана. У односу на постојеће законско решење, предложено је продужење мандата Заштитника грађана, али без могућности поновног избора на ову функцију. Имајући у виду специфична уставна овлашћења Заштитника грађана, дужину мандата других независних државних органа које бира и разрешава Народна скупштина и који за свој рад одговарају Народној скупштини, као и дужину мандата других иностраних и колективних државних органа, то је у Предлогу закона одређено да мандат Заштитника грађана буде осам година. Предложеним осмогодишњим мандатом обезбеђује се заокружен и довољан временски период у којем би изабрани Заштитник грађана могао да ефективно оствари своју функцију. С обзиром на то да је Предлогом закона, у односу на постојеће законско решење, прописано знатно дуже трајање мандата Заштитника грађана, то овлашћени предлагач налази да није целисходно и примерено да Заштитник грађана има право реизбора. Коначно, предложено законско решење дужине мандата Заштитника грађана креће се у оквирима начела из тачке 11. Венецијанских принципа, према којем је пожељно да се број мандата ограничи на један, без могућности поновног избора и да не траје краће од седам година.

Даље, Предлогом закона се жели прецизирати и уредити сам ток поступка предлагања и избора Заштитника грађана. Тренутно важећи Закон о Заштитнику грађана садржи само одредбе о томе да поступак за избор Заштитника грађана започиње најкасније шест месеци пре истека мандата претходног Заштитника грађана (члан 4. став 7) и да ће се избор Заштитника грађана извршити најкасније у року од шест месеци од дана престанка функције претходног Заштитника грађана (члан 16. став 2). Важећи закон, међутим, не дефинише како се започиње поступак избора, нити садржи одредбе којим би се прецизирали рокови за вршење појединих фаза изборног поступка. Зато се Предлогом закона предвиђају рокови за објављивање јавног позива, које практично представља почетак поступка избора Заштитника грађана, као и рокови за надлежни одбор да Народној скупштини предложи кандидата за Заштитника грађана. Посебно је значајно нормирање ситуације у којој Народна скупштина није изабрала Заштитника грађана јер предложени кандидат није добио потребан број гласова народних посланика, као и прописивање рока у којем, у тој ситуацији, треба започети нов поступак избора, што тренутно није регулисано важећим законом.

Осим тога, у ставу 12. истог члана Предлога закона предвиђена је обавеза одбора да, пре утврђивања предлога за избор Заштитника грађана, обави разговор са кандидатима и омогући им да изнесу своје ставове о улози и начину остваривања функције Заштитника грађана. Овај разговор мора да буде јаван. С обзиром на то да према постојећем законском решењу обављање разговора са кандидатима представља само могућност, предложено законско решење обезбеђује већи степен јавности у поступку одлучивања о предложеним кандидатима за Заштитника грађана, што је у складу с тачком 7. Венецијанских принципа.

У члану 7. Предлога закона предвиђени су услови за избор Заштитника грађана. У препоруци из тачке 8. Венецијанских принципа се наводи: „Критеријуми за именовање омбудсмана су довољно широки да подстакну укључивање већег броја одговарајућих кандидата. Основни критеријуми су високи морални карактер, интегритет и одговарајућа професионална стручност и искуство, укључујући и стручност и искуство у области људских права”. Узимајући у обзир наведене одреднице, а за разлику од постојећег закона, у Предлогу закона нормирано је опредељење да се за Заштитника грађана може изабрати лице које не мора нужно да буде дипломирани правник са искуством на правним пословима, већ је довољно да има високо образовање и да има искуства на пословима који су од значаја за обављање послова из надлежности Заштитника грађана. Сви остали услови за избор који су прописани у постојећем закону, предвиђени су и у Предлогу закона, те обезбеђују довољно широке критеријуме који могу обезбедити већи број одговарајућих кандидата.

У члану 8. Предлога закона предвиђено је да Заштитник грађана има највише четири заменика који му помажу у обављању послова из надлежности Заштитника грађана, а у оквиру овлашћења која им Заштитник грађана пренесе. Заштитник грађана посебно одређује заменика који ће га замењивати у случају одсутности или спречености да обавља функцију.

У Предлогу закона је задржано постојеће законско решење према којем ће се приликом преношења овлашћења заменицима Заштитника грађана, посебно водити рачуна о томе да се обезбеди одређена специјализација за обављање послова из надлежности Заштитника грађана (заштита права лица лишених слободе, равноправност полова, права детета, права припадника националних мањина и права особа са инвалидитетом). Иако постојеће законско решење, као и законска формулација из Предлога закона, не спречава да се одговарајућим подзаконским актом Заштитника грађана изврши специјализација и према другим областима из надлежности Заштитника грађана, Предлог закона изричито предвиђа да један од заменика Заштитника грађана који је овлашћен да се стара о заштити права лица лишених слободе, помаже Заштитнику грађана у пословима Националног механизма за превенцију тортуре; да заменик Заштитника грађана, који је овлашћен да се стара о заштити права особа са инвалидитетом, помаже Заштитнику грађана у пословима Националног независног механизма за праћење спровођења Конвенције о правима особа са инвалидитетом, и да Заштитник грађана одређује заменика који му помаже у пословима Националног известиоца у области трговине људима. Приписивања ових послова групи послова која се односе на заштиту права лица лишених слободе, налази се у њиховом претежном функционалном преклапању и блискости. У складу са опредељењем наведеним у члану 2. став 4. Предлога, у члан 8. је унета одредба према којој Заштитник грађана одређује заменика који ће му помагати у обављању послова везаних за права детета.

Предлогом закона предвиђа се да се услови за постављење и разрешење заменика Заштитника грађана изједначе са условима за избор односно престанак функције Заштитника грађана, имајући у виду да се на њих преносе овлашћења самог Заштитника грађана, као и могућност да један од заменика преузме дужности Заштитника грађана у случају његове одсутности или спречености за обављање дужности, укључујући ту и престанак функције (изузев у случају истека мандата Заштитника грађана). Међутим, за разлику од досадашњег решења, Предлог закона више не предвиђа да заменике Заштитника грађана бира Народна скупштина, на предлог Заштитника грађана, већ се право постављења заменика Заштитника грађана даје искључиво у надлежност самог Заштитника грађана, након спроведеног јавног конкурса. Овакво решење наслања се на тачку 22. Венецијанских принципа, која афирмише принцип аутономности омбудсмана у организацији рада институције којом руководи и према којој институција омбудсмана може имати једног или више заменика/ца које именује омбудсман. Следствено наведеном принципу аутономности, Предлог закона више не прописује трајање мандата, односно време на које се заменици Заштитника грађана постављају на ту дужност, већ се трајање њихове функције суштински везује за функцију Заштитника грађана који их је поставио, иако Предлог закона не предвиђа да им функција престаје истовремено са престанком функције Заштитника грађана, већ тек постављењем нових заменика од стране новоизабраног Заштитника грађана, а све у циљу обезбеђивања континуитета у обављању послова институције Заштитника грађана.

У члану 9. Предлога закона предвиђено је да Заштитник грађана, пре ступања на дужност полаже заклетву. Законом је посебно прописан текст заклетве, који одговара тексту досадашње заклетве. Као и до сада, Заштитник грађана би полагао заклетву пред Народном скупштином, За разлику од садашњег закона, Предлог закона не предвиђа обавезу полагања заклетве од стране заменика Заштитника грађана, с обзиром на то да их више неће бирати Народна скупштина.

У члану 10. Предлога Закона предвиђено је да мандат Заштитника грађана почиње да тече даном полагања заклетве. У односу на постојеће законско решење, у Предлогу закона се чини дистинкција између избора Заштитника грађана, тренутка започињања мандата Заштитника грађана и тренутка ступања на дужност. Наиме, чињеница избора Заштитника грађана није довољна како би осмогодишњи мандат почео да тече, већ је потребно и да изабрани кандидат положи заклетву. Након што изабрани кандидат положи заклетву, почиње да тече рок од 30 дана да изабрано лице ступи на дужност. У случају да изабрани кандидат који је положио заклетву без оправданог разлога не ступи на дужност у року од 30 дана од дана полагања заклетве, то ће бити основ за разрешење Заштитника грађана, сходно члану 14. Предлога закона, а потом, и основ за покретање поступка за избор новог Заштитника грађана у року од 30 дана од разрешења, сходно члану 6. став 4. Предлога закона.

У члану 11. Предлога закона предвиђена су правила која се односе на неспојивост функције Заштитника грађана и заменика Заштитника грађана са другим јавним функцијама односно делатностима и пословима, као и забрана њиховог политичког и другог ангажовања које би било у супротности са обавезама Заштитника грађана у погледу начина вршења његове друштвено одговорне функције. Наведена ограничења су у складу са тачком 9. Венецијанских принципа у којој се, између осталог, наводи: „Током свог мандата, омбудсман не учествује у политичким, административним или професионалним активностима које нису у складу са његовом или њеном независношћу или непристрасношћу”.

Предвиђено је, такође, да Заштитник грађана и заменици Заштитника грађана не могу бити чланови политичких странака. Такође је прописано да се на Заштитника грађана и заменике Заштитника грађана у целости примењују правила закона који уређује спречавање сукоба интереса при вршењу јавних функција. Сва прописана ограничења морају да постану ефективне даном избора на функцију Заштитника грађана, односно постављења заменика Заштитника грађана, а пре њиховог ступања на дужност.

У члану 12. Предлога закона предвиђено је да Заштитник грађана и његови заменици уживају имунитет као народни посланици, те да о укидању њиховог имунитета одлучује Народна скупштина већином гласова свих народних посланика. Ово решење је постојало и у досадашњем закону, а заснивано је на члану 138. став 5. Устава и тачки 23. Венецијанских принципа.

У члану 13. Предлога закона прописани су случајеви у којима Заштитнику грађана може престати функција, који су усклађени са основима за престанак мандата народног посланика, с обзиром на то да, према Уставу, Заштитник грађана ужива имунитет народног посланика. У том смислу се предлаже да, за разлику од досадашњег решења према којем је осуда за кривично дело које Заштитника грађана чини неподобним за обављање ове функције основ за његово разрешење, правноснажна судска осуда на казну затвора од најмање шест месеци представља основ обавезног престанка мандата Заштитника грађана, као што је то случај са народним посланицима у складу са Законом о избору народних посланика („Службени гласник РС”, бр. 35/00, 57/03 – УС, 72/03 – др. закон, 18/04, 85/05 – др. закон, 101/05 – др. закон, 104/09 – др. закон, 28/11 – УС, 36/11, 12/20 и 68/20).

Новину представља и правило да, ако Заштитник грађана у току мандата испуни услове за старосну пензију, он, за разлику од тренутно важећег решења, наставља да врши своју функцију до истека мандата на који је изабран. Имајући у виду уставни положај Заштитника грађана, прописану надлежност и овлашћења, то се Предлогом закона из разлога целисходности настоји омогућити Заштитнику грађана да оствари своју функцију за мандатни период на који је изабран, те да стицање услова за старосну пензију неће бити правна препрека за остваривање функције Заштитника грађана. Поред тога, предложена законска одредба није препрека за остваривање стеченог права на старосну пензију.

У члану 14. Предлога закона предвиђени су и прецизирани основи, начин и поступак разрешења Заштитника грађана (ако нестручно или несавесно обавља функцију; ако буде изабран, постављен или именован на другу јавну функцију; ако започне да обавља делатност или посао без сагласности државног органа надлежног за одлучивање о сукобу интереса при вршењу јавних функција (тренутно Агенције за спречавање корупције), и ако без оправданог разлога не ступи на дужност у року од 30 дана од полагања заклетве). Предлог за разрешење мора да садржи образложење, односно разлоге због којих се разрешење предлаже. У односу на тренутно важеће основе, разлика је, уз поменуто изузимање осуде због кривичног дела које Заштитника грађана чини недостојним за обављање функције, и у томе што се могућност разрешења предвиђа у случају да, након полагања заклетве, Заштитник грађана не преузме дужност у року од 30 дана (према члану 8. став 2. тренутно важећег закона, овај случај се тумачио као да Заштитник грађана није ни био изабран, при чему је наведени став у контрадикцији са ставом 1. истог члана којим је прописано да се сматра да је Заштитник грађана ступио на дужност моментом полагања заклетве). Новину представља и то што се Заштитнику грађана мора омогућити да се, осим на седници Народне

скупштине, како је то прописано тренутно важећим законом, обрати и на седници одбора на којој се разматра предлог за његово разрешење.

У члану 15. Предлога закона прописани су основи, начин и поступак доношења одлуке о суспензији Заштитника грађана и заменика Заштитника грађана. Као новина у Предлогу закона предложено је прописивање још једне мере обезбеђења присуства окривљеног и несметаног вођења кривичног поступка, поред мере притвора, као основа за суспензију Заштитника грађана или заменика Заштитника грађана. Предлаже се, дакле, да одређивање мере забране напуштања стана из члана 208. Кривичног законика. Опредељење је да се као основа за факултативну суспензију Заштитника грађана или заменика Заштитника грађана пропишу две кривично-процесне мере које доводе до фактичке немогућности Заштитника грађана да обавља своју функцију. Предлаже се да о суспензији и укидању суспензије Заштитника грађана одлучује Народна скупштина, а да о суспензији и укидању суспензије заменика Заштитника грађана одлучује Заштитник грађана.

У члану 16. Предлога закона предвиђено је да је Народна скупштина, у свим случајевима престанка функције Заштитника грађана осим истека мандата и разрешења, у обавези да донесе одлуку којом ће утврдити дан престанка функције. Правни и практични значај ове одлуке, осим утврђивања тренутка наступања правних последица престанка функције, треба посматрати и у контексту избора новог Заштитника грађана, с обзиром на то да се у односу на дан доношења те одлуке рачуна рок из члана 6. Предлога за покретање поступка избора новог Заштитника грађана. Доношење овакве одлуке у случају истека мандата није неопходно (иако је предвиђено важећим законом) с обзиром на то да се поступак избора новог Заштитника грађана покреће независно од те одлуке, односно најкасније 180 дана пре истека мандата актуелног Заштитника грађана, како је то прописано тренутно важећим законом и предвиђено чланом 6. Предлога закона.

У члану 17. Предлога закона предвиђено је да се на престанак функције заменика Заштитника грађана сходно примењују основи за престанак функције Заштитника грађана, као и да о престанку функције заменика Заштитника грађана одлучује Заштитник грађана.

У члану 18. Предлога закона предвиђено је да Заштитник грађана коме је истакао мандат наставља да обавља своју функцију све док нови Заштитник грађана, по избору од стране Народне скупштине, не положи заклетву и, потом, не ступи на дужност, односно не преузме је од „одлазећег” Заштитника грађана. На овај начин се на адекватан начин обезбеђује неопходан континуитет у обављању функције институције Заштитника грађана, док новоизабрани Заштитник грађана не преузме обављање своје дужности.

Истим чланом је предвиђено и да, у случају да Заштитнику грађана престане функција из осталих разлога шредвиђених чланом 13. Предлога закона, вршење функције Заштитника грађана преузима заменик кога је Заштитник грађана одредио да га замењује у смислу члана 8. став 3. Предлога закона.

III. Надлежност (чл. 19-26)

У трећој глави Предлога закона предвиђено је надлежност и одређена су овлашћења Заштитника грађана.

У члану 19. Предлога закона разрађена је Уставом прописана надлежност Заштитника грађана (члан 138. став 1. Устава). У члану 19. став 1. Предлога закона предвиђено је: „Заштитник грађана је овлашћен да контролише законитост и правилност рада органа управе, ради утврђивања да

ли је њиховим актима, радњама или нечињењем дошло до кршења права грађана зајемчених Уставом, потврђеним међународним уговорима, општеприхваћеним правилима међународног права, законима, другим прописима и општим актима Републике Србије”. Чланом 19. став 2. прецизирано је да Заштитник грађана није овлашћен да контролише рад Народе скупштине, председника Републике, Владе, Уставног суда, судова и јавних тужилаштава, како је то прописано чланом 138. став 2. Устава. Посебним ставом се предвиђа могућност да Заштитник грађана предузима и процесне и друге радње у поступцима пред државним и другим органима и организацијама, када је за то овлашћен посебним прописима. Тако је, нпр. чланом 185. Закона о општем управном поступку („Службени гласник РС”, бр. 18/16 и 95/18 – др. пропис) прописано да, на препоруку Заштитника грађана, орган који води одређени управни поступак може, ради усклађивања са законом, да поништи, укине или измени своје правноснажно решење.

У члану 20. Предлога закона предвиђено је овлашћење Заштитника грађана, које се односи на право предлагања закона из своје надлежности, у складу са одредбом члана 107. став 2. Устава - Заштитник грађана као овлашћени предлагач закона. Поред тога, прописано је да је Заштитник грађана овлашћен да поднесе иницијативу Народној скупштини, Влади и органу управе за измену или допуну закона, других прописа и општих аката због постојања недостатака у прописима који у примени доводе по повреди права грађана. Такође, Заштитник грађана у поступку вршење контролне функције може уочити потребу да се одређено питање нормативно уреди када сматра да је то од значаја за остваривање и заштиту права грађана.

За разлику од постојећег закона, Предлогом закона се Заштитник грађана овлашћује да иницијативе за измену или допуну закона, других прописа и општих аката, упућује не само Народној скупштини и Влади, већ и другим субјектима, односно „органима управе”, чиме се омогућава нормативна иницијатива Заштитника грађана у погледу бројних прописа које доносе сами органи управе. Такође, у односу на постојећи закон, Предлог закона изричито прописује рок у којем су Народна скупштина, Влада и органи управе дужни да размотре иницијативу коју је поднео Заштитник грађана и да о томе доставе обавештење Заштитнику грађана најкасније 60 дана од подношења иницијативе, чиме се настоји унапредити ефективност у вршењу овог овлашћења Заштитника грађана.

У члану 21. Предлога Закона прописано је овлашћење Заштитника грађана да у поступку припреме прописа даје мишљење Народној скупштини, Влади и органу управе на предлоге закона, других прописа и општих аката. Поред прописаних овлашћења предлагања закона из своје надлежности, као и овлашћења нормативне иницијативе у случају повреди права грађана због недостатака у прописима, Предлог закон предвиђа и овлашћење превентивног карактера, које се огледа у обавези поменутих државних органа и органа државне управе, да омогуће Заштитнику грађана да се у поступку припреме прописа посебно изјасни и изнесе своје мишљење. Предлог закона ово овлашћење Заштитника грађана везује за постојање околности, коју се државни органи и органи државне управе дужни да утврде у сваком конкретном случају припреме прописа, а која је формулисана на следећи начин: „ако се њима уређују питања од значаја за заштиту права грађана”. Остављено је на оцену субјекта који пропис припрема да оцени да ли се прописом „уређује неко питање од значаја за заштиту права грађана”. Ипак, и Заштитник грађана, по сопственој иницијативи, пошто сазна за припрему прописа, може затражити од субјекта који пропис припрема, да достави текст прописа на мишљење. Изостављено је изричито прописивање рока за достављање предлога прописа

Заштитнику грађана на мишљење, као и рока за давање траженог мишљења, већ се упућује на примену посебних прописа који уређују конкретне поступке за израду, односно доношење прописа, који се разлику у зависности од врсте органа који пропис припремају, односно доносе.

У члану 22. Предлога закона предвиђено је овлашћење уставносудске иницијативе контроле прописа, односно овлашћење Заштитника грађана да покрене поступак пред Уставним судом за оцену уставности и законитости закона, других прописа и општих аката.

У члану 23. Предлога закона предвиђено је овлашћење Заштитника грађана да писмено препоручи разрешење функционера, односно да иницира покретање дисциплинског поступка против запосленог у органу управе. Предлогом закона предвиђено је да је Заштитник грађана овлашћен да писмено препоручи разрешење функционера, односно иницира покретање дисциплинског поступка против запосленог у органу управе који је повредио права грађана или начинио пропуст којим је грађанину причињена материјална или друга штета ако повреду или пропуст одбија или пропушта да отклони по препоруци Заштитника грађана или ако не изврши другу законом предвиђену обавезу у поступку који води Заштитник грађана. Предлогом закона изричито је предвиђено да Заштитник грађана писменим путем препоручује разрешење функционера односно иницира покретање дисциплинског поступка против запосленог. У односу на постојећи закон, изостављена је реч „јавно” која се односи на начин на који ће Заштитник грађана „препоручити разрешење... односно иницирати покретање дисциплинског поступка...”. Предложена промена не подразумева да јавност неће бити упозната са околношћу да је Заштитник грађана препоручио разрешење функционера или пак иницирао дисциплински поступак против запосленог. Напротив, интенција је да нагласи да препорука за разрешење или иницијатива за покретање дисциплинског поступка мора бити сачињена у писменом облику, док се у погледу остварења јавности примењују, поред осталог, одредбе члана 37. ст. 1. и 7. Предлога закона. Такође, одредба да се препорука за разрешење или иницијатива за покретање дисциплинског поступка дају писменим путем даје већу формалну обавезност поступања Заштитника грађана у овим случајевима, те се наведеном одредбом спречавају евентуалне негативне последице недоследности у спровођењу ових активности Заштитника грађана када би се исте само усменим путем вршиле, што неадекватно омогућује тренутно важећа законска норма.

Предлаже се и одредба према којој је Заштитник грађана, као и према тренутно важећем закону, овлашћен да надлежном органу поднесе захтев, односно пријаву за покретање кривичног, прекршајног или другог одговарајућег поступка, ако нађе да у радњама функционера или запосленог у органу управе има елемената кривичног или другог кажњивог дела.

У члану 24. Предлога закона предвиђена је обавеза сарадње органа управе са Заштитником грађана. У овој одредби је прописана обавеза органа управе да омогуће Заштитнику грађана приступ просторијама и свим подацима који су у поседу органа управе, а који су од значаја за поступак који води Заштитник грађана, односно који су од значаја за остварење превентивног деловања Заштитника грађана, без обзира на степен тајности података, осим када је то у супротности са законом. Поред тога, Предлогом закона је изричито прописано овлашћење обављања разговора са сваким запосленим у органу управе када је то од значаја за поступак који води. И поред тога што је посебним законом који уређује тајност података, прописана дужност чувања тајних података, а одавање тајних података посебно инкриминисано кривичним законодавством, Предлогом закона се посебно нормативно наглашава да су

Заштитник грађана и заменик Заштитника грађана дужни да и након престанка функције чувају као тајну, податке до којих дођу у вршењу своје функције, као и да се ова обавеза односи и на запослене у стручној служби Заштитника грађана.

У члану 25. Предлога закона садржана су и разрађена овлашћења Заштитника грађана у вршењу контроле органа управе. Заштитник грађана овлашћен је да без претходне најаве и ометања прегледа места у којима се налазе лица лишена слободе, лица којима је ограничена слобода кретања и места где су смештене или бораве групе чија права штити, а посебно места под контролом полиције и Војске Србије, притворске јединице, заводе за извршење кривичних санкција, психијатријске установе, прихватилишта за странце и центре за азил. Поред тога, а за разлику од постојећег закона, Предлогом су посебно нормирана места у којима се не налазе лица лишена слободе или којима је слобода кретања ограничена. Наиме, Предлогом закона се посебно предвиђа и овлашћење Заштитника грађана да без претходне најаве и ометања прегледа установе социјалне заштите које пружају услугу домског смештаја деци и младима, као и одраслим и старијим лицима. Са лицима која затекне на свим горе-поменутих местима, Заштитник грађана је овлашћен да обави разговор насамо, да прегледа инсталације и другу опрему и да приступи сваком документу и податку у складу са законом који уређује тајност података. Предлогом закона се посебно и изричито предвиђа дужност сваког лица да омогући вршење поменутих контролних овлашћења Заштитника грађана, док су надлежни органи дужни да пруже помоћ Заштитнику грађана у случају да у вршењу наведених овлашћења наиђе на било какве препреке или потешкоће.

У члану 26. Предлога закона предвиђена је дужност председника Републике, председника Владе, председника Народне скупштине председника Уставног суда и функционера у органима управе да приме Заштитника грађана на његов захтев у року од 15 дана. Међутим, битну новину представља обавеза поменутих функционера да у случајевима који подразумевају и налажу хитну реакцију, Заштитника грађана приме у року од три дана.

IV. Поступак (чл. 27-38)

У четвртој глави уређена су правила поступка пред Заштитником грађана у вршењу контроле законитости и правилности рада органа управе. У односу на постојећи закон, Предлогом закона се предлаже одговарајућа правно-терминолошка стандардизација правила поступка који спроводи Заштитник грађана. Иако се у Предлогу закона уводе и употребљавају одређени процесни термини присутни у терминологији општег управног поступка („скраћени поступак”, „испитни поступак”), или се прописују одређени рокови за поступање и окончање поступка и др, предложеним одредбама се не угрожава специфично омбудсманско обележје Заштитника грађана као државног органа који врши тзв. ванправну контролу управе, те поступак пред Заштитником грађана и даље остаје специфичан законом прописан поступак ванправног карактера. Предложена процесна терминологија и архитектура поступка не представља успостављање посебног управног поступка. Предложена процесна правила не могу и не треба да доведу до сходне примене правила општег управног поступка. Поменуте процесно и терминолошке интервенције искључиво имају за сврху да обезбеде већу процесну предвидивост у поступању Заштитника грађана, што ће користити не само Заштитнику грађана, већ ће грађанима пружити већи степен предвидивости начина на који ће Заштитник грађана поступити по њиховој притужби, што би требало да утиче на повећање поверења грађана у рад ове институције. На овај начин ће се позитивно утицати и на рад запослених у стручној служби Заштитника грађана и њихов одговоран приступ свакој

поднетој притужби, при чему изнето никако не треба схватити као примедбу у погледу досадашњег рада запослених у стручној служби.

У члану 27. Предлога закона предвиђено је да Заштитник грађана покреће поступак по притужби или по сопственој иницијативи. Поред права на покретање и вођење поступка, Заштитник грађана има право да пружањем добрих услуга, посредовањем и давањем савета и мишљења о питањима из свог надлежности делује превентивно, у циљу унапређења рада органа управе и унапређења људских и мањинских слобода и права. Предлогом закона се наглашава и специфична улога медијатора коју Заштитник грађана има у поступку вршења контроле. На овај начин Заштитник грађана активним посредничким деловањем између органа управе и грађана настоји да најефикасније и најделотворније отклони повреду или угрожавање права грађана и отклони или спречи наступање материјалне или друге штете.

У члану 28. Предлога закона наводе се лица која су овлашћена за подношење притужбе Заштитнику грађана. Притужбу, првенствено, може поднети свако физичко и правно лице, домаће и страно.

Новину представља и то што се у закон уноси одредба према којој притужбу у име физичког лица може поднети и удружење које се бави заштитом људских права, које за то добије писмену сагласност физичког лица, што је у складу са начелом из тачке 15. Венецијанских принципа.

За дете притужбу подноси родитељ или старатељ, као и удружење које се бави заштитом права детета (што је новина у односу на постојеће законско решење) уз сагласност родитеља или старатеља или детета старијег од десет година. Поред тога, дете које је навршило десет година живота може самостално поднети притужбу, што је решење које се наслања на одредбу члана 65. став 4. Породичног закона („Службени гласник РС”, бр. 18/05, 72/11 – др. закон и 6/15), према којем дете које је навршило десету годину живота може слободно и непосредно изразити своје мишљење у сваком судском и управном поступку у коме се одлучује о његовим правима. За правно лице притужбу подноси лице овлашћено за заступање правног лица.

Предлогом закона предвиђено је да се притужба подноси ако подносилац притужбе сматра да је актом, радњом или нечињењем органа управе повређено људско или мањинско право или слобода. Такође, законом је изричито прописано да нико не може бити спречен у подношењу притужбе Заштитнику грађана или због ње стављен у неповољнији положај. Закон условљава остваривање права на покретање поступка притужбом претходним покушајем заштите права лица у одговарајућем правном поступку пред надлежним органом управе, ако је такав поступак предвиђен, те ће у случају да нису исцрпљена сва правна средства пред надлежним органима управе упутити подносиоца притужбе на покретање одговарајућег правног поступка.

У односу на тренутно важећи закон, Предлог закона садржи битну новину у погледу обавезе подносиоца притужбе да, пре обраћања Заштитнику грађана, покуша да заштити своја права у одговарајућем правном поступку. Наиме, према важећем закону, Заштитник грађана, по правилу, не поступа по притужби док не буду исцрпљена сва правна средства, што би подразумевало и одговарајуће судске поступке, који могу да трају јако дуго и на које, према Уставу, Заштитник грађана не може да утиче. Стога се Предлогом закона предлаже да се обавеза исцрпљивања одговарајућих правних поступака односи само на поступке пред органима, организацијама и др. које Заштитник грађана може да контролише.

Ипак, законом је предвиђен и изузетак од правила исцрпљења свих правних средстава пред органима управе, који се односи на околност да би подносиоцу притужбе била нанета ненадокнадива штета или ако се притужба односи на повреду принципа добре управе, посебно некоректан однос органа управе према подносиоцу притужбе, неблагоприятан рад или друга кршења правила етичког понашања запослених у органима управе. Поред тога, правило је да Заштитник грађана неће поступати по анонимним притужбама. Међутим, ако након увида у садржај анонимне притужбе нађе да има основа за вођење поступка, Заштитник грађана може да поступак покрене по сопственој иницијативи.

У члану 29. Предлога закона предвиђено је да се притужба подноси у писменој форми или усмено на записник. На подношење притужбе не плаћа се никаква такса и друга накнада. У циљу унапређења људских и мањинских права, Предлогом закона је предвиђен дужи рок у односу на постојећи закон за подношење притужбе, најкасније у року од три године од извршене повреде права грађана, односно од последњег поступања, односно непоступања органа управе у вези са учињеном повредом права грађана.

У члану 30. Предлога закона предвиђена је садржина притужбе. Постоји дужност стручних лица у служби Заштитника грађана, да на захтев подносиоца притужбе пруже стручну помоћ у састављању притужбе, без накнаде, док је прописана законска дужност пружања помоћи детету у састављању притужбе, иако дете стручну помоћ није захтевало, што је новина у односу на постојећи закон. У погледу лица лишених слобода, задржава се постојеће законско решење према којем ова лица имају право да притужбу поднесу у запечаћеној коверти, док су установе у којима се налазе лица лишена слободe дужне да на видан и јаван начин обезбеде одговарајуће коверте, о чему се старају управе ових установа и министарство надлежно за послове правде.

У члану 31. Предлога закона предвиђено је да је Заштитник грађана дужан да по притужби поступи року од 15 дана од пријема притужбе. Поступајући по притужби, Заштитник грађана може притужбу одбацити, односно захтевати допуну притужбе да би се по њој могло поступати, одлучити у скраћеном поступку или покренути испитни поступак. Предлогом закона је предвиђена процесна могућност продужења испитног поступка ако то налаже сложеност чињеничног стања, бројност података или понашање учесника у поступку. О продужењу испитног поступка Заштитник грађана обавештава подносиоца притужбе.

У члану 32. Предлога закона предвиђени су основи за одбацивање притужбе, те је предвиђено да Заштитник грађана закључком одбацује притужбу у следећим случајевима: ако предмет притужбе није у надлежности Заштитника грађана; ако је притужба поднета после истека рока из члана 29. став 2. Закона; ако је притужба поднета пре употребе свих расположивих правних средстава пред органима управе, а нису испуњени услови из члана 28. став 9. закона; ако је притужба анонимна; ако је притужба увредљива; ако је о основаности притужбе већ одлучивано; ако притужба не садржи податке који су потребни за поступање, а подносилац не отклони недостатке у накнадном року од пет радних дана одређеном за допуну притужбе, нити се обрати стручној служби Заштитника грађана ради помоћи у отклањању недостатака. Притужба детета не може бити одбачена због неуредности или због тога што је поднета пре употребе свих расположивих правних средстава пред органима управе, што представља новину у односу на важећи закон. Закључак о одбацивању притужбе мора бити образложен и доставља се подносиоцу притужбе. Новину представља и решење из члана 32. став 4. Предлога закона, према којем се,

ако Заштитник грађана није надлежан да поступа по притужби, у закључак уноси поука о томе коме треба упутити притужбу, или друго правно средство, осим ако Заштитник грађана доставља притужбу покрајинском заштитнику грађана – омбудсману или локалном омбудсману.

У члану 33. Предлога закона предвиђено је да Заштитник грађана може поступити у скраћеном поступку или покренути испитни поступак иако је притужба поднета после истека рока за њено подношење, ако сматра да је подносилац притужбе пропустио рок из оправданих разлога или да је случај толико значаја да поступак треба водити.

С обзиром на специфично омбудсманско обележје Заштитника грађана који врши тзв. ванправну контролу управе, опредељење у Предлогу закона је да се употреби термин „извештај о случају” као термин који се одомаћио у вишегодишњој пракси Заштитника грађана и који на прави начин одражава суштинску природу и функцију Заштитника грађана у контроли управе. У поменутом члану Предлога закона прописано је да ће Заштитник грађана поступити у скраћеном поступку, без достављања притужбе на изјашњење органу управе, ако чињенично стање може да се утврди из саме притужбе. У том случају Заштитник грађана израђује извештај о случају. У случају да Заштитник грађана не одбаци притужбу или не поступи у скраћеном поступку, доноси се закључак којим се покреће испитни поступак.

У члану 34. Предлога закона предвиђено је да Заштитник грађана доставља подносиоцу притужбе и органу управе, закључак о покретању испитног поступка, са захтевом органу управе да се изјасни о притужби и достави потребна обавештења и документе у року који Заштитник грађана одреди а који не може бити дужи од 15 дана. Ипак, закон предвиђа изузетак од овог правила, да у изузетно сложеним ситуацијама, на образложени предлог органа управе, Заштитник грађана може продужити овај рок најдуже до 60 дана. Поред тога, Заштитник грађана може у нарочито оправданим случајевима органу управе да не открије идентитет подносиоца притужбе.

За разлику од претходно наведених решења која одговарају решењима из постојећег закона, члан 34. Предлога предвиђа и обавезу органа управе да, ако се у законом прописаном року не изјасни по захтеву Заштитника грађана о притужби, Заштитника грађана без одлагања обавести о разлозима за непоступање. Такође, новина је и то што ће о непоступању по захтеву Заштитник грађана обавестити орган који је непосредно надређен органу управе на који се притужба односи, Владу, Народну скупштину и јавност. На изнети начин се органима управе указује на то да игнорисање захтева Заштитника грађана, иако неће и не може бити правно санкционисано, ипак може имати одређене последице које би се могле огледати у евентуалној политичкој одговорности, или у осуди јавности.

У члану 35. Предлога закона предвиђени су случајеви у којима Заштитник грађана може закључком обуставити испитни поступак у зависности од одређеног понашања подносиоца притужбе, и то: ако подносилац притужбе писменим путем одустане од притужбе; ако неоправдано не учествује у испитном поступку; ако из његових поступака недвосмислено произлази да не показује интересовање за даљи ток поступка. Закључак о обустављању испитног поступка мора бити образложен и достављен подносиоцу притужбе и органу управе.

У члану 36. Предлога закона предвиђен је случај у којем Заштитник грађана може закључком обуставити поступак у зависности од одређеног понашања органа управе на који се притужба односи, и то ако орган управе сам

отклони недостатак на који се притужба односи, о чему Заштитник грађана треба да обавести подносиоца притужбе и орган управе.

У члану 37. Предлога закона предвиђено је да ће по окончању испитног поступка Заштитник грађана сачинити писмени извештај о случају који ће доставити надлежном органу и подносиоцу притужбе. Такође, Заштитник грађана ће извештај о случају објавити на својој веб презентацији, на увид јавности.

Овлашћени предлагач се определио да у Предлогу закона употребљава назив који се усталио у дугогодишњој пракси Заштитника грађана, те се акт којим се окончава поступак контроле Заштитника грађана по притужби означава као „извештај о случају”. У Предлогу закона прописана је садржина извештаја о случају, те се наводи да се, ако се утврде неправилности и незаконитости у раду органа управе, уноси препорука о начину на који би неправилности и незаконитости у раду требало отклонити односно начину унапређење рада органа. Орган управе је дужан да у року који буде одређен у извештају о случају а који не може бити краћи од 15 ни дужи од 90 дана обавести Заштитника грађана о томе како је поступио по препоруци. Даље, извештај о случају може да садржи и препоруку која се односи на нормативно преуређење одређене области или прописаних решења, и у таквим ситуацијама Заштитник грађана у извештају о случају одређује рокове у којима је орган управе дужан да Заштитника грађана обавести о мерама предузетим на испуњавању оваквих препорука. Такође, извештај о случају може да садржи, у смислу члана 23. Предлога закона, препоруку за разрешење функционера, односно иницијативу за покретање дисциплинског поступка против запосленог у органу управе, у ком случају она представља саставни део извештаја о случају. У случају да орган управе у задатом року не обавести Заштитника грађана о поступању по препоруци, или ако не поступи по препоруци, или само делимично испуни препоруку, као и ако не испуни препоруку да се разреши функционер који је одговоран за повреду права или ако не поступи по иницијативи да покрене дисциплински поступак против запосленог у органу управе који је одговоран за повреду права, Заштитник грађана о томе обавештава непосредно надређени орган, Народну скупштину, Владу и јавност.

У члану 38. Предлога закона предвиђено је да Заштитник грађана може покренути поступак и по сопственој иницијативи, када на основу сопственог сазнања или сазнања добијених из других извора, укључујући изузетно ту и анонимне притужбе, оцени да је могуће да је актом, радњом или нечињењем органа управе дошло до повреде људских и мањинских права или слобода. У том случају, Заштитник грађана сходно примењује одредбе којима је уређен испитни поступак.

V. Извештај Народној скупштини и сарадња Заштитника грађана са другим органима и организацијама (чл. 39-42)

Пета глава садржи одредбе које се односе на обавезу Заштитника грађана да Народној скупштини подноси редовне годишње извештаје, као и на сарадњу Заштитника грађана са покрајинским заштитником грађана – омбудсманом и локалним омбудсменима, односно са надлежним службама највиших државних органа и домаћим и страним организацијама која се баве људским правима.

У члану 39. Предлога закона предвиђена је обавезна садржина редовног годишњег извештаја Заштитника грађана о његовом раду и стању људских права у Републици Србији. Редован годишњи извештај Заштитника грађана садржи: податке о активностима у претходној години, податке о уоченим недостацима у раду органа управе, препоруке за побошљање праксе и

нормативног уређења појединачне области, предлоге за унапређење положаја грађана у односу на органе управе и податке о спровођењу препорука и предлога из претходних извештаја. Заштитник грађана подноси Народној скупштини редован годишњи извештај најкасније до 15. марта наредне године за претходну годину и објављује га у „Службеном гласнику Републике Србије” и на својој веб презентацији, о чему обавештава средства јавног информисања. Заштитник грађана је овлашћен да у току године подноси Народној скупштини и посебне извештаје ако за то постоји потреба.

У чл. 40. и 41. Предлога закона извршено је, пре свега, термилошко усклађивање са Покрајинском скупштинском одлуком о Покрајинском заштитнику грађана – омбудсману („Службени лист АПВ”, бр. 37/14, 40/14 – исправка и 54/14), којом је установљен Покрајински заштитник грађана – омбудсман, као и са Законом о изменама и допунама Закона о локалној самоуправи („Службени гласник РС”, број 47/18), којим је у јединице локалне самоуправе, уместо локалног заштитника грађана, уведен институт локалног омбудсмана.

Следствено наведеном, чланом 40. је предвиђено да се односи Заштитника грађана и покрајинског заштитника грађана – омбудсмана и локалних омбудсмана заснивају на међусобној сарадњи, у оквиру надлежности Заштитника грађана.

Поред тога, прописано је да Заштитник грађана сарађује и са надлежним службама председника Републике, Народне скупштине и Владе, у циљу размене информација о уоченим проблемима и појавама у раду и поступању органа управе са становишта заштите и унапређења људских и мањинских права и слобода.

У члану 41. Предлога закона предвиђено је поступање Заштитника грађана у поступку по притужби која се односи на повреду људског и мањинског права, учињеног актима, радњама или нечињењем органа управе, а није повређен Устав, међународни уговор о људским или мањинским правима или републички пропис, већ је повређен пропис аутономне покрајине или јединице локалне самоуправе. У том случају ће Заштитник грађана без одлагања доставити притужбу појкрајинском заштитнику грађана, односно локалном омбудсману, о чему треба да обавести подносиоца притужбе. С друге стране, ако покрајински заштитник грађана или локални омбудсман прими притужбу због повреде Устава, међународног уговора или неког прописа републичког ранга, у том случају ће бити дужан да притужбу без одлагања достави Заштитнику грађана и о томе писмено обавести подносиоца притужбе. У случају да подносилац у притужби указује на истовремену повреду неког републичког прописа и покрајинског или локалног прописа, Заштитник грађана, покрајински заштитник грађана, односно локални омбудсан, у зависности ко је први запримио притужбу, поступиће по притужби и делу своје надлежности, док ће копију притужбе проследити Заштитнику грађана односно покрајинском заштитнику грађана, у делу надлежности другог, о чему ће писмено обавестити подносиоца притужбе.

Чланом 42. се у закон уводи дугогодишња пракса Заштитника грађана у погледу остваривања сарадње са организацијама цивилног друштва и међународним организацијама и механизмима за заштиту и унапређење људских и мањинских права.

VI. Право на плату (члан 43)

У шестој глави, у члану 43. Предлога закона предвиђено је правило да Заштитник грађана има право на плату у висини плате председника Уставног

суда, а заменици Заштитника грађана у висини плате судије Уставног суда. Овакво решење је садржано и у тренутно важећем закону.

VII. Средства за рад (члан 44)

У седмој глави, у члану 44. Предлога закона предвиђено је да се средства за рад Заштитника грађана која су потребна за обављање послова из надлежности Заштитника грађана обезбеђују у буџету Републике Србије. Предлог закона прописује да Заштитник грађана сачињава предлог средстава за наредну годину и доставља га, у складу са Законом о буџетском систему, Министарству финансија као органу државне управе надлежном за припрему буџета Републике Србије. Закон изричито прописује да предлог финансијског плана треба да садржи предлог распореда и коришћења средстава за вршење надлежности Заштитника грађана, укључујући и средства за финансирање надлежности из члана 2. Предлога, да средства за рад Заштитника грађана треба да буду довољна да омогуће делотворно и ефикасно остваривање функције, као и да буду у складу са макроекономском политиком Републике Србије. Поред тога, Предлог закона изричито прописује да се средства за рад Заштитника грађана не могу смањити, изузев ако се смањење не примењује и на друге буџетске кориснике. Увођењем правила сразмерног смањења средстава буџетским корисницима обезбеђује се унапређен степен финансијске независности Заштитника грађана у односу на постојећи закон. Приликом израде ове законске одредбе имала се у виду и препорука садржана у тачки 21. Венецијанских принципа, у којој се наводи: „Институцији омбудсмана се обезбеђују довољна и независна буџетска средства. Законом се предвиђа да буџетска расподела средстава институцији омбудсмана морају бити примерена потреби да се обезбеди потпуно, независно и ефикасно извршавање њених одговорности и надлежности. Омбудсман се консултује и од њега/ње се тражи да представи нацрт буџета за наредну финансијску годину. Усвојени буџет за институцију се не смањује током финансијске године, осим уколико се смањење не примењује генерално на све државне институције”.

VIII. Стручна служба (чл. 45. и 46)

У осмој глави у члану 45. Предлога закона предвиђено је да се образује стручна служба Заштитника грађана у чији делокруг спада обављање стручних и административних послова. Заштитник грађана доноси акт о организацији и систематизацији послова стручне службе, у оквиру средстава која су му за обављање функције опредељена у оквиру буџета Републике Србије. За разлику од досадашњег законског решења, Предлогом закона није прописана обавезна сагласност Народне скупштине на поменути акт, како се, у складу са међународним стандардима, не би умањивала функционална и организациона самосталност и независност ове институције, већ се предвиђа обавеза Заштитника грађана да о донетом акту о организацији и систематизацији послова стручне службе обавести Народну скупштину, као органу којем је одговоран за свој рад. Ову обавезу Заштитник грађана је дужан да изврши у року од 15 дана од дана доношења наведеног акта.

Заштитник грађана доноси одлуку о пријему запослених у радни однос. На права и обавезе запослених у стручној служби примењују се прописи који уређују права и дужности државних службеника и намештеника. У односу на постојећи закон, Предлог закона не предвиђа обавезу да стручном службом Заштитника грађана руководи секретар. Опредељење је Предлога закона да се сва кадровска питања у стручној служби, па и питање руковођења стручном службом Заштитника грађана, као и прописивање радних места на положају, остави аутономном-правном уређивању општим актом који доноси Заштитник грађана. Овакво решење не представља препреку да Заштитник грађана својим

актом којим уређује организацију стручне службе предвиди да ће том службом руководити секретар (како је то, на пример, уредио Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности).

У члану 46. Предлога закона предвиђено је да Заштитник грађана и заменици Заштитника грађана имају службену легитимацију која им служи за идентификацију приликом обављања послова из надлежности Заштитника грађана и која се по престанку функције враћа и поништава. Предлаже се да изглед, облик, садржину, начин издавања и вођења евиденције о издатим службеним евиденцијама прописује Заштитник грађана.

IX. Прелазне и завршне одредбе (чл. 47-50)

У деветој глави Предлога закона уређена су следећа питања: који закон ће се примени на поступке започете пре почетка примене овог закона а који нису започети; које дејство имају нове одредбе о дужини мандата Заштитника грађана и заменика Заштитника грађана на мандат Заштитника грађана и заменика који су изабрани по правилима постојећег закона; да ли Заштитник грађана и заменик Заштитника грађана имају право да буду изабрани односно постављени на функцију Заштитника грађана, односно заменика Заштитника грађана према правилима новог закона; у ком року по ступању на снагу новог закона је Заштитник грађана дужан да поднесе општи акт о организацији и раду стручне службе на сагласност одбору Народне скупштине надлежном за административне послове; када престаје да важи постојећи Закон о Заштитнику грађана, а кад ступа на снагу нов закон чије се доношење предлаже.

У члану 47. Предлога закона предвиђено је да ће се поступци контроле које спроводи Заштитник грађана, који су започети до почетка примене новог закона а нису окончани, окончати према одредбама тренутно важећег закона.

У члану 48. Предлога закона предвиђено је да Заштитник грађана и заменици Заштитника грађана који су изабрани према одредбама тренутно важећег закона настављају са радом до истека петогодишњег мандата на које су изабрани.

У члану 49. Предлога закона предвиђено је да ступањем на снагу овог закона, престаје да важи Закона о Заштитнику грађана („Службени гласник РС”, бр. 79/05 и 54/07).

У члану 50. Предлога закона предвиђено је да нов закон ступа на снагу осмог дана од дана објављивања у „Службеном гласнику Републике Србије”.

IV. ФИНАНСИЈСКА СРЕДСТВА ПОТРЕБНА ЗА СПРОВОЂЕЊЕ ЗАКОНА

За примену овог закона није потребно обезбедити средства у буџету Републике Србије за 2021. године.

У 2022. и 2023. години средства за спровођење овог закона обезбедиће се у буџету Републике Србије, на разделу 20 – Министарство државне управе и локалне самоуправе, у оквиру лимита који на годишњем нивоу државним органима одређује Министарство финансија и у складу са билансним могућностима Републике Србије.

У 2022. и 2023. години средства за спровођење овог закона обезбедиће се у буџету Републике Србије, на разделу 10 – Заштитник грађана, у оквиру лимита који на годишњем нивоу државним органима одређује

Министарство финансија и у складу са билансним могућностима Републике Србије.

АНАЛИЗА ЕФЕКТА ЗАКОНА О ЗАШТИТНИКУ ГРАЂАНА

Кључна питања за анализу постојећег стања и правилно дефинисање промене која се предлаже

1) Који показатељи се прате у области, који су разлози због којих се ови показатељи прате и које су њихове вредности?

Показатељи у области институције Заштитника грађана који се прате и разлози због којих се ови показатељи прате су следећи:

- степен организационе, функционалне и финансијске независности Заштитника грађана
- ефикасност и ефективност у вршењу контролних овлашћења Заштитника
- Вредности којима се тежи доношењем закона су:
- законитост и правилност рада органа управе
- ефикасност и ефективност заштите слобода и слобода физичких и правних лица у поступку пред Заштитником грађана

С тим у вези, у даљем тексту се наводе одређени показатељи који се прате у овој области, пре свега са у периоду од 2007-2020. године, пре свега са аспекта анализе ефикасности и ефективност заштите слобода и слобода физичких и правних лица у поступку пред Заштитником грађана у протеклом периоду, с обзиром да су последње измене Закона о заштитнику грађана биле у 2007 години.

У 2007. години укупан број обраћања грађана Заштитнику грађана био је свега 2.926 од ког броја је поднето 406 притужби.

У 2008. години број обраћања износио је 4.817, а број притужби 1030,

У наредним годинама ови нумерички подаци били су следећи:

- 2009. године, број обраћања 9.107, а број притужби 1.764;
- у 2010. години број обраћања био је 11.199, а број притужби износио је 2.656;
- у 2011. години број обраћања био је 15.823 грађана, а број притужби 3.636; у
- 2012. години укупан број обраћања био је 19.752, а број притужби 4.457;
- у 2013. години број обраћања био је 23.525, а број поднетих притужби износио је 5.021;
- у 2014. години број обраћања био је 22.296, а број притужби 4.866;
- у 2015. години број обраћања износио је 19.315, а број притужби био је 6.231; у
- 2016. години укупан број обраћања грађана био је 21.128, а број поднетих притужби износио је 6.272;
- у 2017. години укупан број обраћања грађана био је 12.181, а број поднетих притужби 4.129;
- у 2018. години укупан број обраћања износио је 9.120, а број притужби 3.338; у
- 2019. години број обраћања био је 10.862, а број поднетих притужби износио је 3.276;

- док је у претходној 2020. години укупан број обраћања грађана Заштитнику грађана износио је 18.165, док је укупан број поднетих притужби био 5.056.

Из прегледа приказаних нумеричких података може се запазити пораст броја обраћања грађана почев од 2007. године, као и број притужби, који достиже свој историјски максимум 2012. године колико је било потребно да се грађани упознају са постојањем институције Заштитника грађана у правном систему Републике Србије. Почев од 2012. године запажа се пораст броја обраћања, као и број поднетих притужби грађана Заштитнику грађана, који достиже свој максимум 2016. године, да би потом наредне године укупан број обраћања пао са 21.128 на 12.181, односно око 40%, да би у наредним годинама број обраћања Заштитнику грађана наставио да пада. Разлоге за пад укупног броја грађана који су се обраћали Заштитнику грађана могао би се објаснити тиме да је то био период истека другог мандата лица које је претходно обављало функцију Заштитника грађана, а што на неки начин показује колико је од пресудне важности сама личност која врши функцију Заштитника грађана. Нови Заштитник грађана изабран је 20. јула 2017. године. Тенденција пада укупног броја грађана која се обраћала Заштитнику грађана прекинута је 2020. године, када се број обраћања грађана вратио на вишегодишњи просек укупног броја обраћања који је постојао у периоду од 2012-2016. године. Ипак, и поред ових нумеричких података, може се запазити да се укупан број притужби грађана у последњих 10 година, односно почев од 2011. године усталио на вишегодишњем просеку од око 4.000 притужби.

Међутим, ако посматрамо укупан број поднетих притужби у односу на број одбачених, у последњих око десет година, на пример почев од 2012. године може се уочити да је у 2020. години од укупно поднетих 5.056 притужби, 2.549 притужби одбачено, што износи 63,49%; у 2019. години од укупно поднетих 3.276 притужби, 1.333 притужби одбачено, што износи 59,86%; у 2018. години од 3.338 притужби, 1.649 притужби је одбачено, што износи 70,3%; у 2017. години поднето је 4.129 притужби, одбачено 1978, што износи 73,89%; у 2016. години поднето је 6.272, од чега је 1.649 одбачено, што износи 70,3%; у 2015. години поднето је укупно 6.231 притужби, од чега је одбачено 3.698 притужби, односно 57,27%; у 2014. години поднето је укупно 4.866 притужби, одбачено 2.778, односно 57,90%; у 2013. години поднета 5.021 притужба, одбачено 2.560, односно 54,41%; и у 2012. години поднето је 4.457 притужби, одбачено 2055, односно 51,93%. Детаљнијом анализом нумеричких података из редовних годишњих извештаја Заштитника грађана може се закључити да су се основи и разлози одбацивања притужби у највећем броју случајева односили на ненадлежност и преурањеност, што указује да грађани Србије и даље нису у адекватно упознати са положајем и улогом институције Заштитника грађана у правном систему Републике Србије.

- 2) Да ли се у предметној области спроводи или се спроводио документ јавне политике или пропис? Представити резултате спровођења тог документа јавне политике или прописа и образложити због чега добијени резултати нису у складу са планираним вредностима.**

Није од важности за предметну област.

3) Који су важећи прописи и документи јавних политика од значаја за промену која се предлаже и у чему се тај значај огледа?

Народна скупштина донела је Закон о Заштитнику грађана 16. септембра 2005. године, у време важења Устава Републике Србије из 1990. године. Годину дана касније, 8. новембра 2006. године Народна скупштина је донела одлуку о проглашењу Устава Републике Србије. У новом уставноправном амбијенту и систему уређења државне власти, Заштитник грађана је сврстан међу највише органе државне власти. У члану 138. Устава прописано је да је Заштитник грађана назависан државни орган који штити права грађана и контролише рад органа државне управе, органа надлежног за правну заштиту имовинских права и интереса Републике Србије, као и других органа и организација, предузећа и установа којима су поверена јавна овлашћења. Заштитник грађана није овлашћен да контролише рад Народне скупштине, председника Републике, Владе, Уставног суда, судова и јавних тужилаштава. Заштитника грађана бира и разрешава Народна скупштина, у складу са Уставом и законом. Заштитник грађана за свој рад одговара Народној скупштини. Заштитник грађана ужива имунитет као народни посланик. О имунитету Заштитника грађана одлучује Народна скупштина. О Заштитнику грађана доноси се закон. Након доношења Закона о Заштитнику грађана 2005. године и уставног нормирања институције Заштитника грађана 2006. године, Република Србија је Законом о изменама и допунама Закона о Заштитнику грађана од 13. јуна 2007. године, спровела извесне, у мањем обиму и опсегу интервенције у законски текст, претежно усмерене на усклађивање појединих законских одредаба за новим Уставом из 2006. године (скупштинска већина потребна за избор и разрешење Заштитника грађана, право предлагања закона из своје надлежности). Поред тога, у Закон је унет и нов члан 10а, који је прописао, да Заштитник грађана и заменик Заштитника грађана не могу давати изјаве политичке природе. Закон о Заштитнику грађана садржи укупно четрдесет-четири члана, која су према материји коју уређују и специфичним тематским областима, груписана у девет глава: основне одредбе, избор и престанак функције; надлежност; поступак; извештај скупштини и сарадња Заштитника грађана са другим органима; право на плату; средстава за рад Заштитника грађана; стручна служба; као и, прелазне и завршне одредбе.

У Акционом плану за Поглавље 23, Правосуђе и Основна права од 2016. године, који је ревидиран у јулу 2020. године, у поднаслову Акционог плана, под тачком 3: Основна права, између осталог се наводи: „Република Србија ће наставити да унапређује свој законодавни и нормативни оквир у области заштите и промоције основних права, а у складу са правним тековинама ЕУ, међународним и европским стандардима и најбољим праксама. На плану превенције и сузбијања тортуре и злостављања Република Србија планира да ојача капацитете Заштитника грађана, а посебно у његовој улози као Националног механизма за превенцију тортуре, кроз обезбеђивање потребног броја и структуре запослених за ефикасно обављање послова из његове надлежности и унапређење његове организационе, функционалне и финансијске независности. Планирана је и измена и допуна Закона о Заштитнику грађана у циљу јачања независности и унапређења ефикасности рада Заштитника грађана, нарочито у обављању послова Националног механизма за превенцију тортуре“. Такође, у Акционом плану, под тачком 3.2: Положај Заштитника грађана, Покрајинског одмбудсмана и заштитника грађана јединица локалне самоуправе, под тачком 3.2.1. формулисано је следеће прелазно мерило: Србија додатно допуњује Закон о заштитнику грађана у циљу оснаживања независности и у складу са међународним стандардима. Србија оснажује институционални капацитет своје структуре Заштитника грађана,

укључујући Национални механизам за превенцију тортуре. Србија активно и континуирано пружа јавну подршку релевантним независним институцијама за заштиту људских права. Међу утврђеним активностима у Акционом плану за реализацију дефинисаног прелазног мерила, у тачки 3.2.1.3 предвиђена је следећа активност: Измена и допуна Закона о Заштитнику грађана у циљу јачања независности и унапређења ефикасности рада Заштитника грађана, нарочито у обављању послова Националног механизма за превенцију тортуре.¹ Планирана нормативна активност ће имати утицаја и на још једну активност нормативно-правне природе, а која је дефинисана у тачки 3.2.1.4. Акционог плана, која гласи: Усвајање новог Правилника о организацији и систематизацији радних места у Стручној служби Заштитника грађана у складу са изменама Закона о Заштитнику грађана. Носилац наведене активности је Заштитник грађана и Народна скупштина². Поред тога, у ревидираном Акционом плану за Поглавље 24. из 2020. године „Правда, слобода, безбедност“ под тачком 6.2. Борба против организованог криминала, прелазним мерилом 8 између осталог наводи: Србија усклађује своје законодавство са релевантним тековинама Европске уније; док је под 6.2.8.13 утврђена следећа активност: «именовање националног известиоца за трговину људима у институцији Заштитника грађана»; рок: први квартал 2021. године; показатељ резултата: „Усвојен закон о Заштитнику грађана. Успостаљени капацитети Канцеларије Заштитника грађана за независно надгледање у борби против трговине људима, посебно са фокусом на права жртава трговине људима и заштиту људских права“³.

4) Да ли су уочени проблеми у области и на кога се они односе? Представити узроке и последице проблема.

Након десетогодишње праксе и примене Закона о Заштитнику грађана, иницијално уочене потребе за законском интервенцијом у области Заштитника грађана, остале су мање-више идентичне. Заштитник грађана је још у редовном годишњем извештају за 2011. годину Заштитник грађана је указао на потребу спровођења одређених измена Закона о Заштитнику грађана, које су се односиле на услове за обустављање поступка контроле рада законитости и правилности поводом притужбе; успостављање посебних мера заштите подносиоца притужбе, прописивање дужности органа управе да разматра притужбе и извештава Заштитника грађана о њима; разраде и прецизирања разлога због којих Заштитник грађана неће покренути поступак; и прописивања казних одредби за неизвршавање обавеза прописаних овим законом⁴. Своје ставове о потреби измене правног оквира, Заштитник грађана поновио је и у

¹ Акциони план за Поглавље 23 „Правосуђе и основна права“ јул 2020. године

² Исто.

³ Акциони план за Поглавље 24 „Права, слобода, безбедност“ 2020. године

⁴ У редовном годишњем извештају Заштитника грађана за 2011. годину, на страни 20. између осталог се наводи: „У извештајном периоду потврђено је раније полазиште да одређени број проблема у вршењу законом утврђених овлашћења настаје због чињенице да нека питања нису уређена на одговарајући начин, односно због тога што до сада нису уређена уопште. Предложеним изменама тежи се ка постизању сврхе прописивања и пуне ефикасности законом утврђеног овлашћења да Заштитник грађана, Влади, односно Народној скупштини, иницира измену или допуну закона, других прописа и општих аката ако сматра да до повреде права грађана долази због недостатка у прописима, као и иницира доношење нових закона, прописа и општих аката, када сматра да је то од значаја за остваривање и заштиту права грађана, чиме се у крајњој линији оно чини ефикасним средством за унапређење правног оквира у области остваривања и заштите људских и мањинских слобода и права“.

редовном годишњем извештају за 2012. годину.⁵ И у редовним годишњим извештајима за 2013. и 2014. годину Заштитник грађана понавља раније изнете примедбе и предлози Заштитника грађана у погледу потребе измене и допуне Закона о Заштитнику грађана. Предлаже да се независност Заштитника грађана ојача у финансијском смислу, у складу са стандардом који је постигнут за Уставни суд; да се боље уреди однос и подела надлежности између омбудсмана аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе и Заштитника грађана и заштитити назив и обележја Заштитника грађана чија неовлашћена примена (понекад и злоупотреба) од стране различитих институција, организација и појединаца, на различитим нивоима, ствара забуну код грађана и других органа и организација, као и код средстава јавног информисања. Поред тога, неопходно је Заштитнику грађана дати конкретнија овлашћења у заштити тзв. узбуњивача („дувача у пиштаљку“), чиме се поред заштите права самих грађана који у доброј вери укажу на озбиљно угрожавање јавног интереса, стварају услови за ефикаснију заштиту тог интереса. Такође, неопходно је да се пропише ефикасан механизам за разматрање притужби грађана у сваком органу и организацији јавне власти, и да ти механизми обавезу шефове органа и организација да извештавају Заштитника грађана о свом раду⁶. Такође, у редовним годишњим извештајима за 2015. и 2016. годину, понављају се раније изнете примедбе и предлози и између осталог се наводи: „Предложене су и измене којима се уводи ефикаснији поступак за доношење општег акта о организацији и систематизацији послова стручне службе Заштитника грађана, са циљем стварања могућности за већу организациону флексибилност овог органа, а што би требало да у будућности омогући његову бољу ефикасност. Давање сагласности на Правилник треба изменити на начин да скупштински одбор надлежан за административна питања даје сагласност на број запослених у Стручној служби Заштитника грађана, на предлог Заштитника грађана, а да Правилник доноси Заштитник грађана и објављује га на својој електронској страници“.⁷ У редовним годишњим извештајима Заштитника грађана за 2017. и 2018. годину Заштитник грађана наводи: «Обзиром да је Устав Републике Србије донет 2006. године, а да је Заштитник грађана почео са радом годину дана касније, након десетогодишњег искуства Заштитник грађана указује на потребу да се уставним амандманима, као и изменама Закона о Заштитнику грађана детаљније регулише надлежност и положај институције. С тим у вези експерти СИГМА и ТАИЕКС су, у сарадњи с Министарством државне управе и локалне самоуправе Републике Србије, сачинили посебне извештаје. Општа оцена обе мисије указује на то да је неопходно обезбедити пуну независност Заштитника грађана – *организациону, функционалну и финансијску*. Новоизабрани заштитник грађана као један од својих приоритета издвојио је рад на изменама и допунама Закона о

⁵ Поред тога, у редовном годишњем извештају Заштитника грађана за 2012. годину, на стр. 30-31. између осталог се наводи: «...неопходно је због ефикасности поступања по примљеним притужбама, Заштитнику грађана пружити конкретнија овлашћења у заштити тзв. „узбуњивача“ („дувача у пиштаљку“) чиме се поред заштите од одмазде оних који у доброј вери укажу на озбиљно угрожавање јавног интереса, стварају услови за ефикаснију заштиту тог интереса. Међу значајније новине убраја се и неопходност да се пропише ефикасан механизам за разматрање притужби грађана у сваком органу власти и извештавање Заштитника грађана о раду тих механизма. У Србији не постоји систематичан начин разматрања притужби грађана који хоризонтално и вертикално прожима целу администрацију, већ је у већини случајева Заштитник грађана прва, уместо последња инстанца којој се грађани обраћају».

⁶ Видети: Редован годишњи извештај за 2013. годину, стр. 24-25- и Редован годишњи извештај Заштитника грађана за 2014. годину, стр. 27-28.

⁷ Видети: Редован годишњи извештај Заштитника грађана за 2015. годину, стр. 44-45. и Редован годишњи извештај Заштитника грађана за 2016. годину, стр. 44-45.

Заштитнику грађана».⁸ У редовном годишњем извештају за 2019. годину, Заштитник грађана је истакао: «Измене и допуне Закона о Заштитнику грађана су једна од обавеза Републике Србије у процесу придруживања Европској унији у оквиру Акционог плана за Поглавље 23 - правосуђе и основна права чије спровођење се одлаже од 2016. године. У циљу даљег јачања независности, објективности, правичности и непристрасности рада институције, Заштитник грађана израдио је радну верзију новог Закона о Заштитнику грађана у којој су уважени међународни принципи заштите и унапређења институције Омбудсмана садржани у Венецијанским принципима Савета Европе.⁹ У последњем редовном годишњем извештају за 2020. годину, Заштитник грађана наводи: „Измене и допуне Закона о Заштитнику грађана су једна од обавеза Републике Србије у процесу придруживања Европској унији у оквиру Акционог плана за Поглавље 23 - правосуђе и основна права чије спровођење се одлаже од 2016. године. Радном верзијом новог закона предвиђен је јавни позив за предлагања кандидата за заштитника грађана, прописани су и услови за избор којима је омогућен шири круг кандидата за заштитника грађана него што је то сада случај. Истовремено радна верзија новог Закона садржи одредбе које би омогућиле ширем кругу грађана да остваре своја права пред Заштитником грађана, као и одредбе које би унапредиле ефикасност поступања по притужбама односно скраћивање рока за поступање Заштитника грађана по притужбама, скраћивање рока за одговор органа по покренутом поступку Заштитника грађана и продужетак рока за подношење притужбе. Радна верзија новог Закона о Заштитнику грађана посебну пажњу посвећује унапређењу права детета тако да заменик заштитника грађана за права детета има већу самосталност у раду. Такође, предвиђено је јачање кадровских и финансијских капацитета кроз издвајање средстава из буџета у оквиру буџета Заштитника грађана. Заштитник грађана има положај посебног тела за заштиту и унапређење права детета чиме се надограђује дугогодишњи успешан рад ове институције у овој области. Радном верзијом новог Закона о Заштитнику грађана предвиђено је да Заштитник грађана обавља послове Националног известиоца у области трговине људима, што је механизам чије успостављање је предвиђено Конвенцијом Савета Европе о борби против трговине људима и Акционим планом за спровођење Стратегије превенције и сузбијања трговине људима, посебно женама и децом и заштите жртава. Стратегија унапређења положаја особа са инвалидитетом предвиђа да Заштитник грађана обавља функцију Националног независног механизма за праћење спровођења Конвенције Уједињених нација о правима особа са инвалидитетом. Сходно новим надлежностима, радном верзијом Закона о Заштитнику грађана предвиђено је додатно јачање финансијских и кадровских капацитета Стручне службе Заштитника грађана. С обзиром на то да притужбе грађана у највећој мери указују на повреде економско-социјалних права, а и велики број поступака које Заштитник грађана покреће по сопственој иницијативи је у вези са повредом ових права, радна верзија новог Закона о Заштитнику грађана предвиђа јачања капацитета запослених у Стручној служби Заштитника грађана у овим областима. Један од циљева новог закона је да омогући да за заштитника грађана, заменике заштитника грађана и положајна радна места буду изабрана лица из најширег круга кандидата, као и да онемогући да се обављање ових функција и положајних радних места у Заштитнику грађана, као независном државном органу, претвори у занимање“¹⁰.

⁸ Видети: Редован годишњи извештај Заштитника грађана за 2017. годину страна 90. и Редован годишњи извештај Заштитника грађана за 2018. годину, страна 104.

⁹ Видети: Редован годишњи извештај Заштитника грађана за 2019. годину, страна 128.

¹⁰ Видети: Редован годишњи извештај Заштитника грађана за 2015. годину, стр. 44-45. и Редован годишњи извештај Заштитника грађана за 2020. годину, стр. 122-123.

Увидом у извештајни период за последње три године (2020, 2019 и 2018) утврђено је да је проценат одбачених притужби поднетих Заштитнику грађана изузетно висок, пре свега због ненадлежности и неискоришћености правних средстава (70% у 2020. години, 59,86% у 2019. години и 63,49% у 2018. години), што указује да и након петнаест година од установљења институције Заштитника грађана, и даље, веома велики број грађана није упознат или не разуме положај и улогу ове омбудсманске институције у уставноправном поретку Републике Србије.

Према подацима из редовног извештаја Заштитника грађана за 2020. годину, Заштитнику грађана се у 2020. години обратило 18.165 грађана, од чега је телефонски разговор обављен са 11.467 грађана; на разговор примљено 1.642 грађана, а број примљених предмета износи 5.056 од чега је било 4.892 притужби и 164 предмета покренутих по сопственој иницијативи.

Табела 1 – Упоредни приказ обраћања грађана у 2020. и 2019. години

Врста обраћања	2020.		2019.	
	Број	%	Број	%
Телефонски контакти са	11.467	63,13%	4.054	37,32%
Притужбе	5.056	27,83%	3.276	30,16%
Примљено грађана на разговор	1.642	9,04%	3.532	32,52%
Укупно	18.165	100%	10.862	100%

Табела 6 - Исход поступања по окончаним предметима¹¹ из 2020. године

Исход	Број	%
1. Одбачене притужбе	2.549	63,49%
1.1. Ненадлежност	1.194	46,84%
1.2. Неискоришћена правна средства	816	32,01%
1.3. Неуредна притужба	367	14,40%
1.4. Анонимна притужба	66	2,59%
1.5. Неовлашћени подносилац	54	2,12%
1.6. Неблаговременост	52	2,04%
2. Неосноване притужбе	752	18,73%
3. Предмети обухваћени препорукама проистеклим из скраћеног контролног поступка	363	9,04%
4. Информисан и саветован притужилац	239	5,95%
5. Предмети обухваћени препорукама проистеклим из контролног поступка	52	1,30%
6. Повлачење притужбе услед одустанка	44	1,09%
7. Мишљење	8	0,20%
8. Обуштава услед смрти притужиоца	6	0,15%
9. Саопштење Заштитника грађана	2	0,05%

¹¹ Под предметом се подразумевају предмети произашли из поступања по притужбама и по сопственим иницијативама у појединој области/ресору.

Укупно	4.015	100%
---------------	--------------	-------------

Највећи број примљених притужби Заштитник грађана одбаци због тога што нису испуњени законом прописани услови за поступање по њима. Притужбе се одбацују због ненадлежности, неблаговремености, преурањености, анонимности и неуредности. Веома значајан сегмент поступања Заштитника грађана по притужбама чини саветодавно-правна помоћ коју Заштитник грађана пружа и онда када притужбу одбаци због ненадлежности или преурањености. Оваква саветодавна помоћ пружена је грађанима у 78,85% одбачених предмета (2.549). Заштитник грађана у овим случајевима притужиоца упућује на надлежни орган или га посаветује о расположивим правним средствима.

У току 2020. године Заштитник грађана је упутио укупно 726 препорука органима управе, и то 221 у контролном поступку, а 505 у скраћеном контролном поступку.

Табела 8 –Упоредни приказ поступања по препорукама у 2020. и 2019. години

		Упућен о	Доспел о	Прихваће но	Неприхваће но	% прихваћен их доспелих
2020	Препоруке из контролног поступка	221	112	86	26	76,78%
	Препоруке из скраћеног поступка	505	505	505	0	100%
	Укупно	726	617	591	26 26	95,78%
	Препоруке из превентивне функције (НПМ)	344	178	160	18	89,89%
	Укупно	1.070	795	751	44	94,46%
2019	Препоруке из контролног поступка	239	98	81	17	82,65%
	Препоруке из скраћеног поступка	497	497	497	0	100%

Укупно	736	595	578	17	97,14%
Препоруке из превентивне функције (НПМ)	198	70	57	13	81,43%
Укупно	934	665	635	30	95,48%

Напомена: Под упућеним препорукама сматрају се све препоруке послате органима током 2020. године. Дospelе препоруке су све оне препоруке којима је током 2020. године истекао рок за поступање дат у тексту препоруке, независно од тога када је препорука упућена. Под прихваћеним препорукама сматрају се све препоруке које су органи управе извршили или су се у изјашњењу Заштитнику грађана изјаснили да их прихват

Заштитник грађана је током 2020. године упутио органима јавне власти 24 мишљења и 9 законодавних иницијатива.

Табела 10 - Врсте упућених законодавних иницијатива у 2020. години

Врста законодавне иницијативе	Број
Упућивање амандмана надлежном одбору Народне скупштине као предлагачу	0
Подношење амандмана Народној скупштини на предлог закона	4
Предлагање закона Народној скупштини	0
Иницијативе за доношење или измену закона и других прописа упућене Влади, Народној скупштини или ресорним министарствима	5
Предлог Уставном суду за оцену уставности и законитости	0
Укупно	9

Табела 11 – Исход поступања по законодавним иницијативама

	Број
Прихваћене законодавне иницијативе	3
Неприхваћене законодавне иницијативе	0
Иницијативе и даље у процедури	6
Укупно	9

Према подацима из редовног извештаја Заштитника грађана за 2019. годину, Заштитнику грађана се у 2019. години обратило 10.862 грађана, од чега је на разговор примљено 3.532 грађана, телефонски разговор је обављен са 4.054 грађана, а број примљених предмета износи 3.276 од чега је било 3.189 притужби и 87 предмета покренутих по сопственој иницијативи. Заштитник грађана је окончао рад у 2.227 предмета. Истовремено, разматрано је и 1.948 предмета из ранијих година од чега је окончан рад на 1.474, што значи да је у 2019. години окончан рад на укупно 3.701 предмета.

Табела 1 - Подаци о обраћањима грађана у 2019. години

Врсте обраћања	Број	Процент
Број притужби	3.276	30,16%
Број телефонских контаката са грађанима	4.054	37,32%
Примљено грађана на разговор	3.532	32,52%
Укупан број обраћања грађана	10.862	100%

Табела 2 - Број разматраних предмета из 2019. године

Број примљених предмета	3.276
Број окончаних предмета	2.227
Број предмета у раду	1.049

Табела 3 - Број предмета из ранијих година разматраних у 2019. години

Број разматраних предмета из ранијих година	1.948
Број окончаних предмета из ранијих година	1.474
Број предмета у раду из ранијих година	474

Табела 6 - Исход поступања по предметима из 2019. године

Исход	Број	%
Одбачене притужбе	1.333	59,86%
Неосноване притужбе	467	20,97%
Предмети обухваћени препорукама проистеклим из скраћеног контролног поступка	238	10,69%
Информисан и посаветован притужилац	136	6,11%
Повлачење притужбе услед одустанка притужиоца	30	1,75%
Предмети обухваћени препорукама проистеклим из контролног поступка	13	0,58%
Мишљење	8	0,36%
Обустава услед смрти притужиоца	1	0,04%
Саопштење Заштитника грађана	1	0,04%
Укупно	2.227	100%

Највећи број примљених притужби Заштитник грађана одбаци због тога што нису испуњени законом прописани услови за поступање по њима. Притужбе се одбацују због ненадлежности, неблаговремености, преурањености, анонимности и неуредности. Веома значајан сегмент поступања Заштитника грађана по притужбама чини пружање саветодавно-правне помоћи коју Заштитник грађана пружа и онда када притужбу одбаци због ненадлежности или преурањености. Оваква саветодавна помоћ пружена је грађанима у **81,47%** одбачених предмета (1.333). Заштитник грађана у овим случајевима притужиоца упућује на надлежни орган или га посаветује о расположивим правним средствима.

Табела 7 – Приказ одбачених притужби у 2019. години

Одбачај притужбе	Број
Ненадлежност	627
Неискоришћена правна средства	459
Неуредна притужба	164
Неблаговременост	32
Неовлашћени подносилац	31
Анонимна притужба	20
Укупно	1.333

У току 2019. године Заштитник грађана је упутио укупно **736** препорука органима управе, и то **239** у контролном поступку, а 497 у скраћеном контролном поступку.

Табела 9 – Подаци о поступању органа управе по препорукама у 2019.

	упућено	доспело	прихваћено	% прихваћених доспелих
Препоруке проистекле из контролног поступка	239	98	81	82,65%
Препоруке проистекле из скраћеног контролног поступка	497	497	497	100%
Укупно прихваћених препорука из контролних поступака	736	595	578	97,14%
Препоруке проистекле из превентивне функције (Национални механизам за превенцију тортуре)	198	70	57	81,43%
Укупно	934	665	635	95,48%

Напомена: Под упућеним препорукама сматрају се све препоруке послате органима током 2019. године. Доспеле препоруке су све оне препоруке којима је током 2019. године истекао рок за поступање дат у тексту препоруке, независно од тога када је препорука упућена. Под прихваћеним препорукама сматрају се све препоруке које су органи управе извршили или су се у изјашњењу Заштитнику грађана изјаснили да их прихватају.

Заштитник грађана је током 2019. године упутио органима јавне власти 44 мишљења и 15 законодавних иницијатива.

Табела 12 - Врсте упућених законодавних иницијатива Заштитника грађана у 2019. години

Врста законодавне иницијативе	број	процент
Упућивање амандмана надлежном одбору Народне скупштине као предлагачу (Члан 157. став 6. Пословника НС)	0	0
Подношење амандмана Народној скупштини на предлог закона (Члан 161. и 162. Пословника НС)	2	13,33%

Предлагање закона Народној скупштини (<i>Члан 150. ст. 2. Пословника НС</i>)	0	0
Иницијативе за доношење или измену закона и других прописа упућене Влади, Народној скупштини или ресорним министарствима	13	86,67%
Предлог Уставном суду за оцену уставности и законитости	0	0
Укупно	15	100%

Табела 13 – Исход поступања по законодавним иницијативама 2019. године

	број	процент
Прихваћене законодавне иницијативе	3	20%
Неприхваћене законодавне иницијативе	6	40%
Иницијативе и даље у процедури	6	40%
Укупно	15	100%

Према подацима из редовног извештаја Заштитника грађана за 2018. годину, Заштитнику грађана се у 2018. години обратило 9.120 грађана, од чега је на разговор примљено 2.432 грађана, телефонски разговор је обављен са 3.350 грађана, а број примљених предмета износи 3.338 од чега је било 3.282 притужбе и 56 предмета покренутих по сопственој иницијативи. Заштитник грађана је окончао рад у 2.346 предмета. Истовремено, разматрано је и око 2.720 предмета из ранијих година од чега је окончан рад на 1.443, што значи да је у 2018. години окончан рад на укупно 3.789 предмета.

Табела 1 - Подаци о обраћањима грађана у 2018. години

Врсте обраћања	број	процент
Број притужби (предмета)	3.338	37%
Број телефонских разговора са грађанима	3.350	37%
Примљено грађана на разговор	2.432	27%
Укупан број обраћања грађана	9.120	100%

Табела 2 - Број разматраних предмета из 2018. године

Број примљених предмета	3.338
Број окончаних предмета	2.346
Број предмета у раду	992

Табела 3 - Број предмета из ранијих година разматраних у 2018. години

Број разматраних предмета из ранијих година	2.720
Број окончаних предмета из ранијих година	1.443
Број предмета у раду из ранијих година	1.277
Укупно ресори	3.338
	100%

Табела 4 - Исход поступања по предметима из 2018. године

Исход	број	%
Одбачене притужбе	1.649	70.3%
Неосноване притужбе	391	15.9%
Предмети обухваћени препорукама проистеклим из скраћеног контролног поступка	192	8.2%
Повлачење притужбе услед одустанка притужиоца	62	2.6%
Информисан и посаветован притужилац	40	1.7%
Предмети обухваћени препорукама проистеклим из контролног поступка	20	0.9%
Мишљење	8	0.3%
Обустава услед смрти притужиоца	1	0%
Проистекла законска иницијатива	1	0%
Укупно	2.348	100%

Највећи број примљених притужби Заштитник грађана одбаци због тога што нису испуњени законом прописани услови за поступање по њима. Притужбе се одбацују због ненадлежности, неблаговремености, преурањености, анонимности и неуредности. Веома значајан сегмент поступања Заштитника грађана по притужбама чини пружање саветодавно-правне помоћи, коју Заштитник грађана пружа и онда када притужбу одбаци због ненадлежности или преурањености. Оваква саветодавна помоћ пружена је грађанима у **72%** одбачених предмета у овој области. Заштитник грађана у овим случајевима притужиоца упућује на надлежни орган или га посаветује о расположивим правним средствима.

Табела 5 - Приказ одбачених притужби у 2018. години

Одбачај притужбе	број
Ненадлежност	687
Неискоришћена правна средства	559
Неуредна притужба	314
Неблаговременост	36
Анонимна притужба	33
Неовлашћени подносилац	20
Укупно	1.649

У току 2018. године Заштитник грађана је упутио укупно **497** препорука органима управе, и то **305** у контролном поступку, а **192** у скраћеном контролном поступку.

Табела 6 - Подаци о поступању органа управе по препорукама у 2018. години

	упућено	доспело	прихваћено	процент прихваћених доспелих
Препоруке проистекле из контролног поступка	305	53	41	77%
Препоруке проистекле из скраћеног контролног поступка	192	192	192	100%
Укупно прихваћених препорука из контролних поступака	497	245	233	95%
Препоруке проистекле из превентивне функције (Национални механизам за превенцију тортуре)	296	164	148	90%
Укупно	793	409	381	93,15%

Напомена: Под упућеним препорукама сматрају се све препоруке послате органима током 2018. године. Доспеле препоруке су све оне препоруке којима је током 2018. године истекао рок за поступање дат у тексту препоруке, независно од тога када је препорука упућена. Под прихваћеним препорукама сматрају се све препоруке које су органи управе извршили или су се у изјашњењу Заштитнику грађана изјаснили да их прихватају.

Табела 7 - Исход поступања по доспелим препорукама

Област	Укупно доспелих	Прихваћене	Процент прихваћених	Неприхваћене	Процент неприхваћених
Родна равноправност	12	10	83.33%	2	16.67%
Права детета	6	4	66.67%	2	33.33%
Права особа са инвалидитетом и старијих лица	12	4	33.33%	8	66.67%
Права лица лишених слободе	10	9	90%	1	10%
Права припадника националних	0	0	0%	0	0%
Ресори управе	19	17	89.47%	2	%
Укупно	59	44	74.58%	15	25.42%

Органи су поступили у року у **44** препорука (**74.58%**). Неприхваћених препорука је **15**, док код **246** препорука још није истекао рок остављен органима за поступање.

Заштитник грађана је током 2018. године упутио органима јавне власти 37 и законодавних 5 иницијатива.

Табела 8 - Врсте упућених законодавних иницијатива Заштитника грађана у 2018. години

Врста законодавне иницијативе	број	процент
Упућивање амандмана надлежном одбору Народне скупштине као предлагачу (<i>Члан 157. став 6. Пословника НС</i>)	0	0
Подношење амандмана Народној скупштини на предлог закона (<i>Члан 161. и 162. Пословника НС</i>)	0	0
Предлагање закона Народној скупштини (<i>Члан 150. ст. 2. Пословника НС</i>)	0	0
Иницијативе за доношење или измену закона и других прописа упућене Влади, Народној скупштини или ресорним министарствима	5	100%
Предлог Уставном суду за оцену уставности и законитости	0	0
Укупно	5	100%

Табела 9 - Исход поступања по законодавним иницијативама 2018. године

	број	процент
Прихваћене законодавне иницијативе	0	0%
Неприхваћене законодавне иницијативе	1	20%
Иницијативе и даље у процедури	4	80%
Укупно	5	100%

На проблеме у примени и потребу измене Закона, указивала су и поједина удружења која се баве заштитом људских и мањинских права и слобода, која су у објављеним истраживањима и студијама износила идентичне или сличне примедбе и предлоге за измене и допуне Закона о Заштитнику грађана. У студији „Упоредноправна анализа стања у земљама ЕУ у области Заштитника грађана“, од октобра-новембра 2018. године, коју је израдила др Катарина Голубовић¹², међу закључцима се наводи: „Закон о Заштитнику грађана регулише поступак избора Заштитника грађана и заменика на нивоу који регулишу посматране еропске земље. Тенденција је земаља у окружењу да пропишу поступак јавног конкурса и јавних консултација у сам текст закона; у упоредним решењима постоји тенденција да се изједначе услови за заменика и заштитника грађана; Закон о Заштитнику грађана прати регулацију дужине мандата у Европи, с тим што је могуће размотрити повећање дужине мандата за једну годину. Закон о Заштитнику грађана не прати регулацију плата омбудсана у Европи, јер се плате везују за највише представнике извршне власти или председника парламента, не прате се упоредна решења када је у питању доношење правилника о систематизацији и организацији послова, с обзиром да је у већем броју земаља, омбудсман слободан да сам врши

¹² Министарство државне управе и локалне самоуправе је кроз поступак јавне набавке 2018. године, за потребе поступка измене Закона о Заштитнику грађана РС и оцене полазних основа за припрему Нацрта Закона о изменама и допунама Закона о Заштитнику грађана, ангажовало др Катарину Голубовић која је урадила предметну упоредноправну анализу.

систематизацију и организацију, а нарочито с обзиром на диманику посла и различите потребе грађана које се мењају¹³. У Студији коју је издао Комитет правника за људска права – YUCOM, 2019. године, која је објављена под насловом: „*Про ет контра анализа надлежности Заштитника грађана*“, наводе се нека отворена питања и изазови институције Заштитника грађана у Србије, а посебно се издваја: «унапређење законодавног и нормативног оквира заштите и унапређења људских права у складу са међународним стандардима, и посебно стандардима европског *acquis communautaire* у остварењу активности и задатака из Акционог плана за Поглавље 23 „Правосуђе и основна права“; усвајање Закона о изменама и допунама закона о Заштитнику грађана са циљем јачања гаранција независности и повећања ефикасности рада ове институције; успостављање организационих и кадровских капацитета институције Заштитника грађана у односу на национални превентивни механизам у области спречавања тортуре и нехуманог поступања, посебно имајући у виду да је Заштитник грађана 2010. године акредитован као „национална институција људских права«. Студија садржи конкретне предлоге измена и допуна закона, који у извесној мери представљају понављање предлога за измене и допуне Закона садржаних у редовним годишњим извештајима Заштитника грађана (уредити ситуације у којима Заштитник грађана обуставља поступак контроле, уредити ситуације у којима се успостављају посебне мере заштите подносиоца притужбе; овлашћење Заштитника грађана да органу јавне власти против којег је поднета притужба препоручи да привремено или трајно одустане од мера које преузима или намерава да предузме према подносиоцу притужбе; да органу јавне власти препоручи да предузме мере ради заштите права и интереса подносиоца притужбе; прописати санкције за неизвршавање обавеза органа јавне власти у односу на акте Заштитника грађана; успоставити ефикасне механизме заштите од утицаја извршне власти, како би обезбедила независност Заштитника грађана, посебан аспект представља финансијска независност; конкретизација овлашћења Заштитника грађана приликом обављања послова националног превентивног механизма).¹⁴ У још једној студији Комитета правника за људска права - YUCOM из новембра 2019. године, под насловом: «*5 година: Анализа рада Заштитника грађана у периоду од 2015-2019. године*» понављају се раније изнете примедбе и предлози за унапређење правног оквира од значаја за област Заштитника грађана¹⁵. Поред тога, у радном извештају из јануара 2019. године, који је припремила организација цивилног друштва – ЦРТА, под насловом: „*Улога и положај Заштитника грађана и Повереника за заштиту равноправности*“ међу кључним изазовима наводи се: „унапређење законског оквира о Заштитнику грађана ради обезбеђивања њихове независности у односу на органе извршне власти и ради ефикасније и боље сарадње са органима чије поступање контролишу, указује се на раније поднете законодавне иницијативе измена и допуна Закона о Заштитнику грађана, које се односе на унапређење финансијске независности институције Заштитника грађана у поступку припреме, предлагања, усвајања и извршења буџета Заштитника грађана, увећање плата одређених категорија запослених у стручној служби Заштитника грађана, с обзиром да природу послова контроле које обављају,

¹³ Видети: др Катарина Голубовић, Упоредноправна анализа стања у земљама ЕУ у области Заштитника грађана, 2018

¹⁴ Видети: Про ет контра анализа надлежности Заштитника грађана, Комитет правника за људска права – YUCOM, 2019

¹⁵ Видети: 5 година -Анализа рада Заштитника грађана у периоду од 2015-2019. године

као и прописивања рокова поступања по иницијативама Заштитника грађана упућених Влади за доношење, односно измену прописа“¹⁶.

И Европска комисија је у више наврата изражавала политички став о потреби измена Закона о заштитнику грађана ради унапређена независности и ефикасности рада Заштитника грађана. Европска комисија је још у годишњем Извештају ЕК за 2012. годину истакла: «Још увек нису усвојене измене Закона о Заштитнику грађана које би требало да повећају независност Заштитника грађана“.¹⁷ У годишњем Извештају ЕК за 2014. Године наводи се: «Уставни положај Заштитника грађана треба да буде ојачан“.¹⁸ Неколико година касније, у извештају Европске комисије о напретку за 2018. годину, наводи се: „Што се тиче унапређења и остваривања људских права, канцеларија Заштитника грађана је акредитована у Глобалном савету националних институција за људска права као потпуно усклађена са Париским принципима“¹⁹. Ипак, и поред ове констатације, у истом извештају се наводи: „Да би се ојачала независност и ефикасност Канцеларије Заштитника грађана треба изменити Закон о Заштитнику грађана“²⁰. У последњем годишњем Извештају Европске комисије о напретку Републике Србије за 2020. годину наводи се: „Законодавни и институционални оквир за заштиту људских права је углавном успостављен. Међутим, и даље је потребно обезбедити доследну и ефикасну примену законодавства и политика. Србија нарочито мора да ојача институције за људска права и гарантује њихову независност, укључујући путем доделе неопходних финансијских средстава и људских ресурса, и да осигура да се њихове препоруке правовремено следе; посебно треба изменити Закон о Заштитнику грађана у складу са европским и међународним стандардима и без даљег одлагања“.²¹

Заштитник грађана је марта 2010. године акредитован, а потом у марту 2015. године реакредитован, као национална институција за унапређење и заштиту људских права (NHRI) са највишим, А статусом (поред Б и Ц статусне класификације). Овај статус је институцији Заштитника грађана доделио Поткомитет за акредитацију Међународног координационог комитета националних институција за људска права, која представља глобалну мрежу институција за људска права, признату од стране УН, чији је интерни акредитациони систем заснован на Париским принципима. Реакредитација националних институција се спроводи сваких пет година, са циљем утврђивања да ли национална институција испуњава Париске принципе. Трећа по реду реакредитација институције Заштитника грађана требало је да се спроведе 2020. године, али је у децембру 2020. године одложена за наредну 2021. годину. У извештају и препорукама Поткомитета за акредитацију од 7-18. децембра 2020. године наводи се да је Поткомитет одлучио да одложи поступак реакредитације Заштитника грађана Републике Србије. Подкомитет је подсетио на примедбе које је изнео 2015. године, а које се односе на одредбе Закона о Заштитнику грађана која уређују поступак избора Заштитника грађана. Поткомитет за акредитацију је истакао да поступак избора, који је прописан законом, није у довољној мери инклузиван и транспарентан, а нарочито, да не предвиђа обавезно јавно позивање, односно расписивање конкурса, као и да не

¹⁶ Видети: Улога и положај Заштитника грађана и Повереника за заштиту равноправности, ЦРТА, 2019

¹⁷ Видети: Извештај Европске комисије о напретку Републике Србије за 2012. годину, страна 10.

¹⁸ Видети: Извештај Европске комисије о напретку Републике Србије за 2014. годину, страна 14.

¹⁹ Видети: Извештај Европске комисије о напретку Републике Србије за 2018. годину, страна 26.

²⁰ Исто.

²¹ Видети: Извештај Европске комисије о напретку Републике Србије за 2020. годину, страна 33.

предвиђа спровођење ширег консултативног поступка подношења и разматрања пријава, селекције и избора.²²

Кључан проблем у области Заштитника грађана представља **недовољан степен организационе, функционалне и финансијске независности Заштитника грађана и неадекватна ефективност у вршењу контролних овлашћења**. Овако постављен кључан проблем у области Заштитника грађана, узрочно-последично гледано, манифестује се на следеће начине:

Недовољно транспарентан и јаван поступак избора кандидата за Заштитника грађана - Закон пропушта да уреди којим актом се покреће поступак избора Заштитника грађана, те је то остављено установљеној неписаној парламентарној процедури, према којој се поступак покреће, и то дописом одбора за уставна питања или Председника Народне скупштине који је упућен посланичким групама. Народна скупштина бира Заштитника грађана на предлог одбора за уставна питања. Овом предлогу претходи процес унутар-парламентарних политичких консултација, договарања, усаглашавања од стране посланичких група и народних посланика, који започиње позивом посланичким групама да предложе надлежном скупштинском одбору кандидате за избор на функцију Заштитника грађана, и која прва фаза се завршава утврђивањем предлога кандидата од стране скупштинског одбора и упућивања утврђеног предлога Народној скупштини. У члану 4. став 5. Закона о Заштитнику грађана, прописано је да пре утврђивања предлога за избор Заштитника грађана, Одбор може одлучити да одржи седницу на којој ће свим кандидатима бити омогућено да изнесу своје ставове о улози и начину остваривања функције Заштитника грађана. С обзиром да закон не предвиђа дужност сазивања седнице надлежног скупштинског одбора да позове кандидата за Заштитника грађана на седници ради представљања кандидата, то постојеће законско решење не обезбеђује адекватне гаранције остварења интереса јавности да учествује у поступку кандидовања за Заштитника грађана.

Неодговарајућа буџетско-финансијска независност Заштитника грађана - Постојеће законско решење не обезбеђује адекватну финансијску независност Заштитника грађана. Према члану 37. Закона о Заштитнику грађана, средства за рад Заштитника грађана се обезбеђују у буџету Републике Србије. Заштитник сачињава предлог средстава за наредну годину и доставља Влади ради укључивања као саставни део предлога буџета Републике Србије, с тим што предлог мора бити сачињен по методологији и критеријумима који важе за остале буџетске кориснике. Годишња средства за рад Заштитника грађана треба да буду довољна да омогуће његово делотворно и ефикасно остваривање функције, као и да буду у складу са макроекономском политиком Републике. Иако постојеће законско решење које уређују питање средстава за рад Заштитника грађана, садржи одредбу, која је у извесној мери гарантно-заштитног карактера, у смислу да прописује, да буџетска средстава треба да буду довољна да омогуће делотворно и ефикасно остваривање функције Заштитника грађана, ипак, закон не спречава да се у пракси селективно изврши смањење усвојених буџетских средстава Заштитника грађана у поступку ребаланса буџета.

Правила поступка која у вршењу контроле над радом органа управе примењује Заштитник грађана нису у довољној мери процесноправно

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

предвидљива - Упркос томе што су правила поступка која Заштитник грађана примењује приликом вршења контроле над радом органа управе таква, да омогућавају грађанима да се могу обратити Заштитнику грађана без претераних формалности, након десетогодишње праксе Заштитник грађана је уочио потребу да се извршене одређене измене процесних правила која ће омогућити ефикасније и ефектиније поступање Заштитника грађана обезбедити већи степен процесне предвидивости грађанима када се притужбом обраћају Заштитнику грађана, али и законом прописати и потврдити већ установљену процесно-терминолошку праксу.

Не постојање законског овлашћења Заштитника грађана за подношење иницијативе за измену и допуну прописа и општих аката као и за давање мишљења на прописе од стране органа управе чији рад контролише - Заштитник грађана је овлашћен да Скупштини и Влади поднесе иницијативу за измену или допуну закона и других прописа и општих аката, као и да у поступку припреме прописа даје мишљење Влади и Скупштини на предлоге закона и других прописа, ако се њима уређују питања која су од значаја за заштиту права грађана. Међутим, закон пропушта да ближе уреди услове за вршење ових овлашћења према органима управе чији рад контролише.

Недовољно прегледна и разрађена овлашћења Заштитника грађана у обављању послова Националног механизма за превенцију тортуре - Заштитник грађана је Законом о допуни закона о ратификацији Оквирног протокола уз Конвенцију против тортуре и других сурових, нечовечних, нељудских и понижавајућих казни и поступака, одређен да обавља послове Националног механизма за превенцију тортуре. Иако се у овом међународном уговору набрајају овлашћења националног превентивног механизма, из разлога правне прегледности и предвидљивости, целисходно је да се у самом Закону о Заштитнику грађана конкретизују овлашћења Заштитника грађана, када поступа у својству националног превентивног механизма.

Недовољна дистинктивност Заштитника грађана у односу на омбудсманске институције на другим нивоима територијалне организације јавне власти - За разлику од омбудсманских институција на нивоу аутономне покрајине и локалне самоуправе, Заштитник грађана је омбудсманска институција општег типа, и уставног ранга. Имајући у виду специфичну улогу коју Заштитник грађан има у вршењу контроле рада управе и заштите права и слобода грађана од незаконитог и нецелисходног рада управе, као и то, да у правном систему постоје и друге омбудсманске институције, на нивоу аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе, и институције са специфичним омбудсманским овлашћењима, попут заштитника права пацијената, то је у пракси Заштитника грађана уочено да не постоји одговарајућа дистинктивност, нарочито између Заштитника грађана с једне стране, и омбудсманских институција у аутономној покрајини и јединицама локалне самоуправе с друге стране.

Недовољно ефикасна сарадња Заштитника грађана и омбудсманских институција на другим нивоима територијалне организације јавне власти - У пракси долази до конкурентне надлежности, Заштитника грађана и омбудсманских институција на нивоу аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе, а постојеће законске одредбе не предвиђају обавезу међусобне координације, дужност међусобног обавештавања и извештавања о исходу поступка контроле који спроведу Заштитник грађана и омбудсманске институције на нивоу аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе.

5) Која промена се предлаже?

Транспарентан и јаван поступак кандидовања у поступку избора Заштитника грађана - У односу на досадашње решење, битну новину представља увођење института јавног позива свим заинтересованим лицима да се пријаве као потенцијални кандидати за Заштитника грађана. Предлаже се да јавни позив распише председник Народне скупштине и да се тај позив објави на веб презентацији Народне скупштине и у једним дневним новинама које се дистрибуирају на територији целе државе, јер се сматра да би на наведени начин јавни позив био доступан најширој јавности. Објављивање јавног позива је у друштвеном интересу. Јавним позивом повећава се друштвени утицај и контрола у поступку избора Заштитника грађана и омогућава најширем кругу лица да на формално уређен начин изразе своју заинтересованост да учествују у поступку учествују у својству кандидата за Заштитника грађана. Поред тога, посланичке групе ће искључиво моћи да предложе за кандидата оно лице које се налази на претходно утврђеној листи кандидата који испуњавају законом прописане услове за избор. Међутим, оно што је можда најважније и што би требало оправдано очекивати увођењем института јавног позива у поступку избора Заштитника грађана, јесте да ће посланичке групе приликом одабира лица са утврђене листе, настојати да одаберу најбољег кандидата са листе како би јавности пружили одговарајуће образложење за учињен одабир кандидата којег ће предложити.

Унапређена буџетско-финансијска независност Заштитника грађана - Новим законом се обезбеђују услови за већу буџетско-финансијску независност Заштника грађана, што ће обезбедити и услове за већу функционалну независност Заштитника грађана. Новим законом се онемогућава селективност у смањењу буџетских средстава Заштитника грађана.

Унапређена процесно-правна предвидљивост поступања Заштитника грађана која је у функцији заштите и остварења права и интереса грађана - Употребом правно-терминолошких правила општег управног поступка обезбедиће се нормативни услови за већу стандардизацију у поступању Заштитника грађана, са циљем постизања већег степена предвидљивости и извесности у поступању Заштитника грађана. Нормативном процесном дистинкцијом Заштитник грађана ће бити дужан да поступи по притужби у року од 15 дана од њеног пријема, те да поступајући по притужби, исту одбаци, одлучи у скраћеном поступку или покрене испитни поступка који се мора окончати у року од 90 дана од пријема притужбе.

Овлашћење Заштитника грађана које се остварује кроз давање иницијатива за доношење или измену и допуни прописа, као и кроз давање мишљења у поступку припреме прописа, органима управе чији рад контролише – За разлику од постојећег законског решења, новим законом ће се прописати овлашћење Заштитника грађана да упућује иницијативе за доношење или измену и допуни прописа, као и за давање мишљења у поступку примене прописа, органима управе чији рад контролише.

Заштитник грађана као независни механизам за праћење примене међународних уговора о људским правима и слободама – Новим законом ће се обезбедити услови за ефективније вршење овлашћења Заштитника грађана у својству националног механизма за превенцију тотуруре сходно Закону о допуни Закона о ратификацији Оквирног протокола уз Конвенцију против тортуре и других сурових, нечовечних, нељудских и понижавајућих казни и поступака, као и прописати да ће Заштитник грађана обављати послове

националног механизма за унапређивање, заштиту и праћење примене Конвенције о правима особа са инвалидитетом и националног известиоца за трговину људима према Конвенцији Савета Европе о борби против трговине људима

Обезбедити услове за већу дистинктивност Заштитника грађана у односу на покрајинског и локалних омбудсмана и остварити ефикаснију међусобну сарадњу - Потребно је извршити јасну дистинкцију између Заштитника грађана и других омбудсманских институција, пре свега омбудсманских институција који су установљени на нивоу покрајинске аутономије, као и на нивоу локалне самоуправе, али и других институција са омбудсманским елементима. Законом изричито забранити употребу назива “заштитник грађана” другим органима и организацијама, као и омбудсманским институцијама на другим нивоима власти. Заштитник грађана је још у својим редовним годишњим извештајима за 2013. и 2014. годину указивао на то да је потребно боље уредити однос и извршити подела надлежности између омбудсмана аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе и Заштитника грађана, као и да је потребно заштитити назив и обележја Заштитника грађана чија неовлашћена примена (понекад и злоупотреба) од стране различитих институција, организација и појединаца, на различитим нивоима, ствара забуну код грађана и других органа и организација, као и код средстава јавног информисања.

6) Да ли је промена заиста неопходна и у ком обиму?

Потребно је спровести измене и допуне, односно, у складу са одредбама која произлазе из Јединствених методолошких правила за израду прописа (“Службени гласник РС”, број 21/2010), потребно је донети нов Закон о Заштитнику грађана.

7) На које циљне групе ће утицати предложена промена? Утврдити и представити циљне групе на које ће промена имати непосредан односно посредан утицај.

Закон о Заштитнику грађана ће утицати на поступање и рад Заштитника грађана, Народне скупштине, Владе, субјекте над којима Заштитник грађана врши контролу, физичка и правна лица, као и удружења која се баве заштитом људских и мањинских права и слобода.

8) Да ли је промену могуће остварити применом важећих прописа?

Не постоји могућност да се утврђени проблеми реше другачије, осим изменом и допуном закона, односно доношењем новог закона.

9) Квантитативно (нумерички, статистички) представити очекиване трендове у предметној области, уколико се одустане од интервенције (*status quo*).

На основу презентованих статистичких показатеља који се прате у овој области од стране Заштитника грађана уочава се генерално тренд *повећања* одбачених притужби од стране Заштитника грађана (због ненадлежности, неблаговремености, преурањености анонимности и неуредности, што указује да и даље значајан број грађана не разуме на који начин и под којим условима Заштитник грађана је овлашћен да врши надзор у складу са овим законом. Може се запазити и да у периоду (2018-2020) константантно расте укупан број *препорука* које Заштитник грађана упитио органима управа (2018. год. – 497, 2019. год.- 934; 2020. год – 1070, па се може основано очекивати да ће тај број наставити да расте у будућности. Такође у наведеном периоду (2018-2020)

забележен је и *раст* укупног броја предмета (притужби) које су послате Заштитнику грађана (2018. год. 3.338 предмета, 2019. год - 3.276 предмета, а у год 2020. – чак 5.056 предмета, што указује на то да се може очекивати даљи раст и овог параметра у наредном периоду. Све наведено указује на то да је у области која се односи на надлежност и положај Заштитника грађана потребно предузети конкретне мере како би се кретања наведених показатеља успорила или смањила, те се може основано очекивати, да ће уколико се одустане од измене регулативе у овој области остати уочени трендови када је у питању кретање наведених показатеља.

10) Какво је искуство у остваривању оваквих промена у поређењу са искуством других држава, односно локалних самоуправа (ако је реч о јавној политици или акту локалне самоуправе)?

Посматрано са упоредно-правног аспекта, свака држава настоји да установи специфичне омбудсманске институције имајући у виду сопствене и особене карактеристике уставно-политичког система. Ипак, на међународном нивоу утврђени су одређени принципи који се односе на институцију омбудсмана. Генерална скупштина Уједињених нација усвојила је 20. децембра, 1993. године **Резолуцију 48/134 о начелима у вези са статусом националних институција за унапређење и заштиту људских права („тзв. Париски принципи“)**.²³ Поред тога, Парламентарна скупштина Савета Европе усвојила је **Резолуцију 1959 (2013) о јачању институције омбудсмана у Европи**.²⁴ Такође, на пленарној сесији 15-16. марта 2019. године, Европска комисија за демократију кроз право је усвојила **Принципе заштите и унапређења институције омбудсмана (тзв. Венецијански принципи)**.²⁵ Поред тога, према подацима изнетим у студији „Упоредноправна анализа стања у земљама ЕУ у области Заштитника грађана“ коју је израдила др Катарина Голубовић, која је израђена у оквиру процеса измене Закона о Заштитнику грађана и оцене полазних основа Министарства државне управе и локалне самоуправе, у Француској Заштитника права именује председник Републике, који је у обавези да се пре именовања консултује са сталним парламентарним одборима у оба дома након јавне расправе. Заштитник грађана предлаже своје заменике које именује премијер. У Холандији омбудсмана именује парламент са списка од најмање три особе. Овлашћени предлагачи су потпредседник Државног већа, председник Врховног суда и председник Холандског суда за ревизију. Поред тога, на захтев омбудсмана, представнички дом именује једно или више лица као заменика које претходно предложи омбудсман са списка од најмање три кандидата. У Аустрији три политичке странке са највише мандата предлажу омбудсмана, док у Пољској и Мађарској Повереника за људска, односно основна права предлажу председници Република а именује их парламент. У Хрватској пучкој правобранитеља бира Хрватски сабор. Хрватски сабор објављује јавни позив за предлагање кандидата за пучког правобранитеља. Одбор за Устав, Пословник и политички сустав Хрватског сабора уз претходно прибављено мишљење Одбора за људска права и права националних мањина, утврђује предлог најмање два кандидата. Предлог се утврђује на основу

²³ Резолуција 48/134 о начелима у вези са статусом националних институција за унапређење и заштиту људских права Генерална скупштина Уједињених нација усвојила је 20. децембра, 1993. године („Париски принципи“).

²⁴ Резолуција 1959 (2013) Парламентарне скупштине Савета Европе о јачању институције омбудсмана у Европи

²⁵ Принципи заштите и унапређења институције омбудсмана („Венецијански принципи“) усвојени од стране Европске Комисије за демократију кроз право (Венецијанска комисија) на 118. пленарној сесији у Венецији, 15-16. март 2019

пристиглих пријава на расписани јавни позив, те се упућује Хрватском сабору. У Финској парламент поставља омбудсмана. Опозивија и власт могу да предлажу своје кандидата, односно неопходна је сагласност лидера опозивије да би Омбудсман могао бити изабран²⁶.

Кључна питања за утврђивање циљева

11) Због чега је неопходно постићи жељену промену на нивоу друштва? (одговором на ово питање дефинише се општи циљ).

Усвајањем измена и допуна, односно доношењем новог Закона о Заштитнику грађана, унапредиће се положај Заштитника грађана, ојачати степен независности Заштитника грађана и успоставити основе за ефикасније и ефективније вршење овлашћења Заштитника грађана. Поред тога, конкретним законским променама која се предлажу, оствариће се транспарентни поступак избора Заштитника грађана. Даље, Влада неће бити у правној могућности да селективно смањи буџетска средства Заштитника грађана; Заштитник грађана ће ефикасније и ефектније контролисати рад органа управе; ефектније вршити овлашћења иницирања доношења или измене прописа и давања мишљења у поступку доношења закона и других прописа и општих аката. Такође, оствариће се ефикаснија и ефектнија сарадња Заштитника грађана са Народном скупштином, као и са покрајинским и локалним омбудсманом.

12) Шта се предметном променом жели постићи? (одговором на ово питање дефинишу се посебни циљеви, чије постизање треба да доводе до остварења општег циља. У односу на посебне циљеве, формулишу се мере за њихово постизање).

Није од важности за предметну област.

13) Да ли су општи и посебни циљеви усклађени са важећим документима јавних политика и постојећим правним оквиром, а пре свега са приоритетним циљевима Владе?

У Акционом плану за Поглавље 23, као активност бр. 3.2.1.3 предвиђене су измене Закона о Заштитнику грађана у циљу јачања независности и унапређења ефикасности рада Заштитника грађана, нарочито у обављању послова Националног механизма за превенцију тортуре, те су предложене законске измене усклађене са наведеним релевантним документом јавне политике.

14) На основу којих показатеља учинка ће бити могуће утврдити да ли је дошло до остваривања општих односно посебних циљева?

Имајући у виду да би показатељи учинка којима би се мерио ниво испуњености предвиђених циљева требало да буду прецизни, мерљиви (квантитативно изражени), прихватљиви, реални и временски одређени, као и тренутно стања у овој области према подацима Заштитника грађана за 2020. годину, као показатељи учинка би се могло означити следеће:

- смањење броја одбачених притужби (од стране Заштитника грађана) у одређеном проценту;

²⁶ Др Катарина Голубовић, Упоредноправна анализа стања у земљама ЕУ у области Заштитника грађана, 2018, стр. 4-12.

- почетна (базна) вредност за 2020. годину 63,5 % одбачених притужби од стране Заштитника грађана, 2021. год. 60% одбачених притужби, 2022. год 55% одбачених притужби. 2023. год 50% одбачених притужби.

Такође, показатељ учинка би могао да буде и повећање броја пријава кандидата за избор заштитника грађана где би циљана вредност (након окончања будућег поступка избора Заштитника грађана) могла да буде више од 10 пријављених кандидата за избор на ту функцију.

Кључна питања за идентификовање опција јавних политика

- 15) Које релевантне опције (алтернативне мере, односно групе мера) за остварење циља су узете у разматрање? Да ли је разматрана „*status quo*” опција?**

Разматрана је опција да се не врши измена важећег закона, (*status quo*-опција), међутим на тај начин не би било могуће отклонити проблеме уочене у досадашњој пракси и ускладити закона са релевантним документом јавних политика у овој области. Такође, нису разматране алтернативне мере за остварење циља.

Да ли су, поред регулаторних мера, идентификоване и друге опције за постизање жељене промене и анализирани њихови потенцијални ефекти?

Нису идентификоване.

- 16) Да ли су, поред рестриктивних мера (забране, ограничења, санкције и слично) испитане и подстицајне мере за постизање посебног циља?**

Нису.

- 17) Да ли су у оквиру разматраних опција идентификоване институционално управљачко организационе мере које је неопходно спровести да би се постигли посебни циљеви?**

- 18) Да ли се промена може постићи кроз спровођење информативно-едукативних мера?**

Информативно-едукативне мере су неопходне, нарочито када се има у виду број одбачених притужби. Међутим, неопходне промене у предвиђеном обиму је могуће спровести искључиво изменом регулативе (доношењем новог закона).

- 19) Да ли циљне групе и друге заинтересоване стране из цивилног и приватног сектора могу да буду укључене у процес спровођења јавне политике, односно прописа или се проблем може решити искључиво интервенцијом јавног сектора?**

Циљне групе и друге заинтересоване стране из цивилног и приватног сектора могу бити укључене у процес спровођења јавних политика, односно прописа. Међутим, утврђени проблеми у примени прописа могу се решити искључиво

интервенцијом јавног сектора, односно припремом и усвајањем прописа, односно Закона о Заштитнику грађана.

20) Да ли постоје расположиви, односно потенцијални ресурси за спровођење идентификованих опција?

Да.

21) Која опција је изабрана за спровођење и на основу чега је процењено да ће се том опцијом постићи жељена промена и остварење утврђених циљева?

Кључна питања за анализу финансијских ефеката

22) Какве ће ефекте изабрана опција имати на јавне приходе и расходе у средњем и дугом року?

Није од значаја за предметну област.

23) Да ли је финансијске ресурсе за спровођење изабране опције потребно обезбедити у буџету, или из других извора финансирања и којих?

Регулисаће се издвајањем из буџета.

24) Како ће спровођење изабране опције утицати на међународне финансијске обавезе?

Није од значаја за предметну област.

25) Колики су процењени трошкови увођења промена који проистичу из спровођења изабране опције (оснивање нових институција, реструктурирање постојећих институција и обука државних службеника) исказани у категоријама капиталних трошкова, текућих трошкова и зарада?

Није од значаја за предметну област.

26) Да ли је могуће финансирати расходе изабране опције кроз редистрибуцију постојећих средстава?

Није од значаја за предметну област.

27) Какви ће бити ефекти спровођења изабране опције на расходе других институција?

Није од значаја за предметну област.

Кључна питања за анализу економских ефеката

28) Које трошкове и користи (материјалне и нематеријалне) ће изабрана опција проузроковати привреди, појединој грани, односно одређеној категорији привредних субјеката?

Имајући у виду да члан 1. Предлога закона предвиђа да се под појмом грађанин, у смислу овог закона, подразумева се не само физичко лице које је домаћи држављанин, већ и свако домаће или страно *правно лице* о чијим правима и обавезама одлучују органи јавне управе над којим Заштитник грађана врши надзор у складу са овим законом. Стога, сви ефекти нове законске регулативе коју који се односе на привредне субјекте (правна лица) у делу који се односи на могућност подношења притужбе Заштитнику грађана, у складу са овим законом, си идентични као и за физичка лица.

29) Да ли изабрана опција утиче на конкурентност привредних субјеката на домаћем и иностраном тржишту (укључујући и ефекте на конкурентност цена) и на који начин?

Није од значаја за предметну област.

30) Да ли изабране опције утичу на услове конкуренције и на који начин?

Није од значаја за предметну област.

31) Да ли изабрана опција утиче на трансфер технологије и/или примену техничко-технолошких, организационих и пословних иновација и на који начин?

Није од значаја за предметну област.

32) Да ли изабрана опција утиче на друштвено богатство и његову расподелу и на који начин?

Није од значаја за предметну област.

33) Какве ће ефекте изабрана опција имати на квалитет и статус радне снаге (права, обавезе и одговорности), као и права, обавезе и одговорности послодаваца?

Није од значаја за предметну област.

Кључна питања за анализу ефеката на друштво

34) Колике трошкове и користи (материјалне и нематеријалне) ће изабрана опција проузроковати грађанима?

Доношење новог закона у овој области неће проузроковати додатне трошкове грађанима. Ефикаснији рад Заштитника грађана би требало да обезбеди услове за ефикасније и делотворније остварење и заштиту права и слобода грађана пред органима управе и ствара потенцијално позитивне ефекте на најширу популацију грађана.

Пре свега нова регулатива у овој области проширује појам грађанина тако да ће се нова регулатива примњивати и на лица која немају држављанство (апатриде).

Затим, нови закон ће омогућити у значајној мери проширење круга лица који ће моћи да се пријаве на конкурс за избор заштитника грађана, посебно што је чланом 5. став 3. Предлога закона предвиђено да Председник Народне скупштине расписује јавни позив свим заинтересованим лицима да се пријаве за кандидата за Заштитника грађана. Ово ће великој мери омогућити да се и шири јавност укључи у поступак избора Заштитника грађана, а што ће значајно утицати на унапређење независности институције Заштитника грађана, као и то, што је чланом 6. Предлога закона укинута обавеза да кандидат за Заштитника грађана мора да буде дипломираних правника. Ова предлог ће омогућити лицима из других струка учествују у својству кандидата за Заштитника грађана.

Новим законом се омогућава и да се Заштитнику грађана обрате, у име физчког лица и уз његову сагласност, удружења која се баве заштитом људских и мањинских права и слобода, укључујући и она која се посебно баве заштитом права детета. Такође овим законом се омогућава успостављање и институционалне сарадње Заштитника грађана са организацијама цивилног друштва, међународним организацијама и механизмима за заштиту и унапређење људских права.

Новим законом ће омогућити већу процесну ефикасност поступања Заштитника грађана. Законом се прописује да је Заштитник грађана дужан да поступи по притужби у року од 15 дана од њеног пријема. Ако утврди да се по њој може поступити Заштитник грађана је обавезан да се процесно определи да ли ће по притужби спровести скраћени поступак испитни поступка. Заштитник грађана поступа у скраћеном поступку ако чињенично стање може да се утврди из докумената која су приложена уз притужбу. У том случају, доноси се извештај о случају, на који се примењују одредбе овог закона о извештају о случају који се доноси после испитног поступка. У сваком случају Заштитник грађана мора да оконча испитни поступак у року од 90 дана од пријема притужбе, а у законом прописаним случајевима може испитни поступак продужити.

35) Да ли ће ефекти реализације изабране опције штетно утицати на неку специфичну групу популације и да ли ће то негативно утицати на успешно спровођење те опције, као и које мере треба предузети да би се ови ризици свели на минимум?

Нова законска регулатива неће штетно утицати на неку специфичну групу популације.

36) На које друштвене групе, а посебно на које осетљиве друштвене групе, би утицале мере изабране опције и како би се тај утицај огледао (пре свега на сиромашне и социјално искључене појединце и групе, као што су особе са инвалидитетом, деца, млади, жене, старији преко 65 година, припадници ромске националне мањине, необразовани, незапослени, избегла и интерно расељена лица и становништво руралних средина и друге осетљиве друштвене групе)?

У складу са овим законом омоућава се пружање заштите и лицима која немају држављанство.

37) Да ли би и на који начин изабрана опција утицала на тржиште рада и запошљавање, као и на услове за рад (нпр, промене у стопама запослености, отпуштање технолошких вишкова, укинута или

новоформирана радна места, постојећа права и обавезе радника, потребе за преквалификацијама или додатним обукама које намеће тржиште рада, родну равноправност, рањиве групе и облике њиховог запошљавања и слично)?

Није од значаја за предметну област.

38) Да ли изабране опције омогућавају равноправан третман, или доводе до директне или индиректне дискриминације различитих категорија лица (нпр, на основу националне припадности, етничког порекла, језика, пола, родног идентитета, инвалидитета, старосне доби, сексуалне оријентације, брачног статуса или других личних својстава)?

Омогућавају равноправан третман различитих категорија лица.

39) Да ли би изабрана опција могла да утиче на цене роба и услуга и животни стандард становништва, на који начин и у којем обиму?

Није од важности за предметну област.

40) Да ли би се реализацијом изабраних опција позитивно утицало на промену социјалне ситуације у неком одређеном региону или округу и на који начин?

Није од важности за предметну област.

41) Да ли би се реализацијом изабране опције утицало на промене у финансирању, квалитету или доступности система социјалне заштите, здравственог система или система образовања, посебно у смислу једнаког приступа услугама и правима за осетљиве групе и на који начин?

Није од важности за предметну област.

Кључна питања за анализу ефеката на животну средину

42) Да ли изабрана опција утиче и у којем обиму утиче на животну средину, укључујући ефекте на квалитет воде, ваздуха и земљишта, квалитет хране, урбану екологију и управљање отпадом, сировине, енергетску ефикасност и обновљиве изворе енергије?

Није од важности за предметну област.

43) Да ли изабрана опција утиче на квалитет и структуру екосистема, укључујући и интегритет и биодиверзитет екосистема, као и флору и фауну?

Није од важности за предметну област.

44) Да ли изабрана опција утиче на здравље људи?

Није од важности за предметну област.

45) Да ли изабрана опција представља ризик по животну средину и здравље људи и да ли се допунским мерама може утицати на смањење тих ризика?

Није од важности за предметну област.

46) Да ли изабрана опција утиче на заштиту и коришћење земљишта у складу са прописима који уређују предметну област?

Није од важности за предметну област.

Кључна питања за анализу управљачких ефеката

47) Да ли се изабраном опцијом уводе организационе, управљачке или институционалне промене и које су то промене?

Предвиђене су одређене промене које се односе на унутрашњу-организацију стручне службе Заштитника грађана и прераспodelу послова међу заменицима Заштитника грађана, с обзиром да је Предлогом закона предвиђено да ће заменик Заштитника грађана који је овлашћен да се стара о заштити права лица лишених слободe помаже Заштитнику грађана у пословима Националног механизма за превенцију тортуре, у складу са законом, да заменик Заштитника грађана који је овлашћен да се стара о заштити права особа са инвалидитетом помаже Заштитнику грађана у пословима националног независног механизма за праћење спровођења Конвенције о правима особа са инвалидитетом, у складу са законом и да Заштитник грађана одређује заменика који му помаже у пословима Националног известиоца у области трговине људима.

48) Да ли постојећа јавна управа има капацитет за спровођење изабране опције (укључујући и квалитет и квантитет расположивих капацитета) и да ли је потребно предузети одређене мере за побољшање тих капацитета?

Да.

49) Да ли је за реализацију изабране опције било потребно извршити реструктурирање постојећег државног органа, односно другог субјекта јавног сектора (нпр. проширење, укидање, промене функција/хијерархије, унапређење техничких и људских капацитета и сл.) и у којем временском периоду је то потребно спровести?

Не.

50) Да ли је изабрана опција у сагласности са важећим прописима, међународним споразумима и усвојеним документима јавних политика?

Да.

51) Да ли изабрана опција утиче на владавину права и безбедност?

Да.

52) Да ли изабрана опција утиче на одговорност и транспарентност рада јавне управе и на који начин?

Предложена регулатива у овој области утицаће на унапређење транспарентности поступка избора Заштитника грађана да на тај начин што ће јавним позивом који ће бити доступан и сајту Народне скупштине бити омогућено свим заинтересованим лицима да се пријаве као кандидати. На тај начин се може основано очекивати да ће се повећати број лица која могу бити кандидати за избор за заштитника, те се тај начин пружа знатно више могућности посланичким групама за избор најбољег кандидата који би требало да испуни све потребне критеријуме за Заштитника грађана. Такође овим законом се омогућава Заштитнику грађана да у оквиру свог редовног извештаја наводи и податке о броју спроведених препорука из претходних извештаја.

53) Које додатне мере треба спровести и колико времена ће бити потребно да се спроведе изабрана опција и обезбеди њено касније доследно спровођење, односно њена одрживост?

Заштитник грађана ће у року од 60 дана од ступања на снагу овог закона поднети на сагласност одбору Скупштине надлежном за административне послове општи акт о организацији и систематизацији послова стручне службе.

Кључна питања за анализу ризика

54) Да ли је за спровођење изабране опције обезбеђена подршка свих кључних заинтересованих страна и циљних група? Да ли је спровођење изабране опције приоритет за доносиоце одлука у наредном периоду (Народну скупштину, Владу, државне органе и слично)?

/

55) Да ли су обезбеђена финансијска средства за спровођење изабране опције? Да ли је за спровођење изабране опције обезбеђено довољно времена за спровођење поступка јавне набавке уколико је она потребна?

Закон не изискују додатна финансијска оптерећења за грађана, већ прераспodelу и ефикаснију употребу постојећих ресурса.

56) Да ли постоји још неки ризик за спровођење изабране опције?

Не постоји.

Информација о спроведеним консултацијама у току израде предлога/нацрта прописа

57) Да ли су у току израде предлога/нацрта прописа спроведене консултације са циљним групама и заинтересованим странама?

Поштујући принципе транспарентног и инклузивног доношења прописа и консултовања јавности у раним фазама припреме текста законских измена и допуна, а у сврхе прикупљања коментара, примедби и предлога ради унапређења правног оквира, Министарство државне управе и локалне самоуправе спровело је поступак јавних он-лајн консултација. На основу члана 77. Закона о државној управи („Службени гласник РС“, бр. 79/05, 101/07, 95/10,

99/14, 30/18 - др. закон и 47/18), као и члана 3. Правилника о смерницама добре праксе за остваривање учешћа јавности у припреми нацрта закона и других прописа и аката („Службени гласник РС“, бр.51/19), Министарство државне управе и локалне самоуправе обавестило је јавност да је на основу Решења министра државне управе и локалне самоуправе број: 011-00-00203/2020-01 од 28.12.2020. године, отпочело рад на припреми Нацрта закона о изменама и допунама Закона о Заштитнику грађана. Поменути Решењем образована је Посебна радна група за припреме текста Нацрта закона о изменама и допунама Закона о Заштитнику грађана, у коју су укључени представници органа државне управе, Народне скупштине и Заштитника грађана. Поред тога, Министарство државне управе и локалне самоуправе у складу са чланом 77. Закона о државној управи („Службени гласник РС“, бр. 79/05, 101/07, 95/10, 99/14, 47/18 и 30/18 – др. закон) и Закључком Одбора за правни систем и државне органе Владе Републике Србије 05 Број: 011-3900/2021 од 27. априла 2021. године, којим се одређује спровођење јавне расправе, позвало представнике државних органа, органа аутономне покрајине и органа јединица локалне самоуправе, представнике академске и стручне јавности, као и друга заинтересована лица, да се упознају са текстом Нацрта закона о Заштитнику грађана и да дају своје предлоге, примедбе и сугестије.

58) У ком временском периоду су спроведене консултације?

Јавне консултације су спроведене у периоду од 16. марта до 9. априла и јавна расправа спроведена је у периоду од 28. априла до 18. маја 2021. године.

59) Које методе/технике консултација су коришћене (фокус група, округли сто, полуструктурирани интервју, панел, анкета, прикупљање писаних коментара, итд.)?

У току израде нацрта прописа коришћене су технике консултација са представницима организација цивилног друштва, присуством на састанку радне групе, прикупљањем писаних коментара, учешћа на округлом столу ради представљања нацрта прописа.

60) Ко су били учесници консултативног процеса?

Представници органа државне управе, Народне скупштине и Заштитника грађана, представници удружења која се баве заштитом људских и мањинских права и слобода, представници међународних организација и поједина физичка лица су узели учешће и упућујући коментаре, примедбе, мишљења и предлоге у току спровођења јавних консултација, а потом и у току спровођења јавне расправе о тексту Нацрта закона о Заштитнику грађана.

61) Које примедбе, сугестије и коментари упућени током спровођења процеса консултација су прихваћени и уврштени текст у предлога/нацрта прописа?

Више заинтересованих лица, пре свега удружења која се баве заштитом људских и мањинских права и слобода, предложило је да се преиспита предложени начин и поступак избора Заштитника грађана. Заинтересована лица су у односу на питање поступка избора Заштитника грађана навела да би независност, непристрасност и самосталност Заштитника грађана неспорно била већа уколико би се обезбедило веће учешће невладиног сектора и других облика грађанских иницијатива и организовања у поступку предлагања

кандидата. Конкретни предлози су се односили, пре свега, на укидање ексклузивног права посланичких група у Народној скупштини да предлажу кандидате за Заштитника грађана, као анахроно и несагласно међународним стандардима, с обзиром на то да се читав поступак избора Заштитника грађана чини зависним само од воље политичких странака, услед чега би се подстицало стварање перцепције међу грађанима да је реч о политичкој функцији (иако то није), те ће изабрани кандидат бити на неки начин у односу зависности према политичкој странци која га је предложила на ту јавну функцију. У том смислу је указивано на то да у правном систему Републике Србије већ постоји неколико примера да се руководиоци колективних или инокосних независних државних органа бирају након спроведеног јавног конкурса или позива (избор председника и чланова Републичке комисије за заштиту права у поступцима јавних набавки, избор директора Агенције за спречавање корупције). Предлагано је да поступак избора започне објављивањем јавног позива или расписивањем јавног конкурса. Предлаже се проширење круга предлагача кандидата (одређен број, нпр. најмање 100 пунолетних грађана; Адвокатска комора Србије, удружења која се баве питањима од значаја за рад Заштитника грађана, научне и наставне установе у области правних наука). Било је предлога да се примени комбинација решења која се примењују на избор других руководилаца независних државних органа, и то тако што би надлежни одбор Народне скупштине образовао стручну комисију која би утврдила да ли предложени кандидати испуњавају услове, извршила проверу знања кандидата у релевантним областима, решавала по приговорима кандидата на резултате провере знања и утврдила коначну листу могућих кандидата. Такође је било предлога да приликом обављања разговора са кандидатима од стране надлежног одбора, кандидати треба да имају могућност да одговоре на сва питања народних посланика, а не само да представе своје ставове. Предложено је и да се разговор са кандидатима обавезно преноси на веб сајту Народне скупштине и на јавном медијском сервису. Даље, предложено је да се гласање чланова надлежног одбора о кандидатима врши за сваког кандидата појединачно, а не само да Одбор након разговора утврђује предлог кандидата, чиме би се избегла ситуација у којој би грађани остали ускраћени за информацију о ставовима народних посланика – чланова одбора према појединачним кандидатима. Тиме се омогућава, како се истиче, да одбор утврди више од једног кандидата о којима би се потом изјашњавала Народна скупштина. Међу предлозима заинтересованих лица у вези са проблематиком избора Заштитника грађана налазио се и предлог да се расписе јавни позив за достављање кандидатура за избор Заштитника грађана од стране надлежног скупштинског одбора и организовање јавног слушања пријављених кандидата на којем би кандидати за функцију Заштитника грађана имали прилику да изложе своје професионалне ставове о заштити и унапређењу људских права у Србији, нарочито пред органима управе, али и на којем би се заинтересованим представницима стручне и научне јавности и представницима одбора пружила прилика да постављају кандидатима питања од значаја за будуће обављање функције на коју се пријављују. Предложено је одржавање консултативног састанка чланова одбора са заинтересованим представницима стручне и научне јавности о поднетим кандидатурама, као и прописивање квалификоване већине чланова одбора код предлагања Народној скупштини најмање два кандидата за избор Заштитника грађана. Било је примедби да одредба према којој одбор предлаже само једног кандидата Народној скупштини представља непотребно „уско грло“ којим се народни посланици онемогућавају да Заштитника грађана изаберу међу више кандидата који испуњавају законом прописане услове за ту функцију. Предложено је и да се пропише обавеза упознавања, пре свега стручне јавности, са кандидатима, њиховим квалификацијама и програмима, и обезбеђење поступка избора на основу

унапред одређених критеријума који су јавно доступни свим заинтересованим лицима. Такође, предложено је и решење према којем би, у случају да не постоји парламентарни плурализам (довољно присуство странака које не учествују у власти) у тренутном сазиву Народне скупштине, организације цивилног друштва или шира јавност били позвани да поднесу предлог кандидата за Заштитника грађана.

Министарство се приликом разматрања и уобличавања законских одредаба која уређују поступак избора Заштитника грађана, руководило потребом једнообразног уређивања поступка избора једне групе државних органа, у парламентарно-пословничкој терминологији означених као „независни државни органи“ у смислу члана 238а Пословника Народне скупштине („Службени гласник РС“, број 20/12 – пречишћен текст), те је задржало решења која постоје и за избор других независних државних органа (избор органа Државне ревизорске институције, избор Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података и личности и избор Повереника за заштиту равноправности). У свим овим ситуацијама прописана је унутар-парламентарна процедура у којој се као овлашћени предлагач појављује посланичка група (код избора Повереника за заштиту равноправности и Заштитника грађана) или надлежни скупштински одбор (код избора Повереника за слободан приступ информацијама од јавног значаја и заштиту података о личности и чланова Савета Државне ревизорске институције).

Министарство је имало у виду тачку 7. Венецијанских принципа о заштити и промоцији институције омбудсмана у којој се наводи да поступак избора кандидата укључује јавни позив и да мора бити јаван, транспарентан, заснован на заслугама, објективан и предвиђен законом. Стога је Министарство приликом разматрања проблематике избора Заштитника грађана сматрало да је суштински важно да се сагледа да ли предложена одредба члана 5. Нацрта закона, према којој скупштински одбор надлежан за уставна питања покреће поступак избора Заштитника грађана достављањем позива посланичким групама, задовољава критеријум јавности и транспарентности. Министарство налази да су јавност и транспарентност иманентна обележја рада парламента.

Министарство је прихватило предлог заинтересоване јавности да инцијални акт којим се покреће поступак избора Заштитника грађана буде објављивање јавног позива. Измењен предлог законске одредбе би прописивао да председник Народне скупштине објављује јавни позив свим заинтересованим лицима да се пријаве за кандидата за Заштитника грађана. Нацрт закона би прописивао обавезан облик и садржину пријаве на јавни позив, која пријава се објављује на веб презентацији Народне скупштине и најмање једном дневном листу који се дистрибуира на целој територији Републике Србије. Рок за пријављивање на јавни позив износио би 30 дана од дана објављивања јавног позива. Скупштински одбор за уставна питања би био дужан да у року од 15 дана од истека рока за пријављивање на јавни позив објави списак пријављених лица који испуњавају услове за избор на функцију Заштитника грађана, са њиховим биографијама. Задржало би се законско решење да су овлашћени предлагачи кандидата за избор Заштитника грађана посланичке групе. Међутим, посланичке групе би могле да предложе као кандидата за функцију Заштитника грађана искључиво лица која налазе на претходно објављеном списку пријављених лица која испуњавају услове за избор на функцију Заштитника грађана. Поред тога, предвиђена је законска обавеза надлежног скупштинског одбора да обави јавни разговор са кандидатима које су предложиле посланичке групе пре него што утврди предлог за избор Заштитника грађана. На јавном разговору кандидатима ће бити омогућено да изнесу своје ставове о улози и

начину остваривања функције Заштитника грађана. С обзиром на то да према важећем законском решењу, обављање разговора са кандидатима представља само једну могућност, предложено законско решење обезбеђује већи степен јавности у поступку одлучивања о предложеним кандидатима за Заштитника грађана.

Истакнуто је да се законска сентенца из члана 12. Нацрта закона која се односи на забрану давања изјава политичке природе од стране Заштитника грађана, може тумачити на разне начине, од којих неки могу неоправдано сузити поље деловања Заштитника грађана у остваривању улоге ове институције. Тако би, како се наводи, имајући у виду да Заштитник грађана не врши контролу над радом Владе, Народне скупштине, Председика Републике и Уставног суда, могло тумачити да Заштитник грађана прекорачује своје надлежности када указује да Влада није предложила неки закон који је битан за заштиту права грађана. Наводи се, такође, да би било непримерено постављати забрану Заштитнику грађана да коментарише предлоге политичких странака, коалиција и група грађана или изјаве њихових представника које се тичу остваривања зајемчених права грађана (нпр. предлог политичке странке да се ограничи остваривање неког људског права или предлог да се унапреди начин остваривања неког права грађана). Стога се предлаже да се у тексту Нацрта закона изврши додатно нормативно прецизирање према којем се не сматра да Заштитник грађана даје изјаве изван оквира својих надлежности када коментарише поступање органа над којима не врши контролу или поступање политичких субјеката и њихових представника, које је у вези са испуњавањем препорука Заштитника грађана или са остваривањем зајемчених права грађана.

Министарство је прихаватило примедбе изнете од стране заинтересоване јавности, те у тексту Нацрта закона извршило брисање дела одредбе која гласи: „које излазе изван оквира вршења надлежности Заштитника грађана“. Након јавне расправе о тексту Нацрта закона и консултација које је Министарство имало са представницима СИГМА – ОЕСД након спроведене јавне расправе извршене су додатне измене наведене законске одредбе тако да гласи: Заштитник грађана и заменик Заштитника грађана не могу давати изјаве политичке природе које нису у складу са независношћу и непристрасношћу функције Заштитника грађана.

Већи број заинтересованих лица је у току јавне расправе истакло да запослени у Стручној служби Заштитника грађана треба да имају положај државних службеника уместо што је за њих Нацртом закона предвиђен *sui generis* положај, као и да је недопустиво укидање позиције генералног секретара Стручне службе. Истиче се да Нацрт закона ниједним својим сегментом се није бавио унапређењем и јачањем капацитета стручне службе. Наводи се да иако је додељивање нових надлежности Заштитнику грађана (именовање националног известиоца за трговину људима и успостављање националног механизма за праћење спровођења Конвенција УН о правима особа са инвалидитетом), то ипак Заштитнику грађана по основу нових послова и надлежности нису додељени нови кадровски капацитети кроз прелазне одредбе. Поред тога, Нацрт закона не предвиђа да државни службеници у стручној служби, посебно они који обављају послове контроле, имају право на институционални додатак до 30%, како је то дато државним службеницима у Државној ревизорској институцији и Уставном суду. Такође, Нацрт закона доноси два нова решења која у потпуности одударују од система уређења државних органа у Републици Србији. Ради се о укидању секретара стручне службе као законски установљеног професионалног руководиоца и о измештању запослених у стручној служби из државно-службеничког система.

Постојање професионалног руководиоца службе као што је генерални секретар увек је неопходно решење и решење којим се штити јавни интерес. У односу на наводе да се запослени у стручној служби измештају из државно-службеничког система, заинтересована лица указују да се у Нацрту закона употребаља израз „сходно“ у смислу „сходне примене одредаба о правима и обавезама државних службеника, што значи да ова лица нису државни службеници, те да се на њих примењују одредбе Закона о раду, а само у одређеним сегментима (недефинисаним и тренутно произвољним) се примењују делови службеничког система. Како реч „сходно“ не значи много, то значи да она Заштитнику даје могућност да произвољно, од случаја до случаја „сходно“ примењује одредбе о правима и обавезама државних службеника, а што опет ускраћује запосленима правну сигурност и заштиту, обзиром да Управна инспекција није надлежна да врши надзор. Ово решење је преседан у систему јавне управе и у државним органима, супротно је Закону о државним службеницима и другим прописима којима се уређује организација и рад државних органа и државних службеника.

Министарство је прихватило наводе и примедбе изнете од стране заинтересованих лица да се Нацртом закона изричито пропише да запослени у стручној служби Заштитника грађана имају положај државних службеника и намештеника и да се на њих примењују прописи који уређују права и дужности државних службеника и права и дужности намештеника.

Поједина заинтересована лица су у току јавне расправе предлагала да се сходно тачки 15. Венецијанских принципа, организацијама цивилног друштва пропише право на подношење притужбе Заштитнику грађана. Наводи се да је право на подношење притужбе у Нацрту закона дато само организацијама која се баве заштитом права детета, те да је потребно свим удружењима која се баве заштитом људских права, без дискриминације, омогућити да Заштитнику грађана подносе притужбе у име грађана. Истиче се да је право организација да заступају грађане већ препознато пред Европским судом за људска права и Уставним судом, те нема сметњи да исто буде учињено и новим законом о Заштитнику грађана. Поред тога, предлаже се да организације цивилног друштва за заштиту права детета могу поднети притужбу и у недостатку пристанка родитеља, односно старатеља.

Министарство је прихватило наводе и предлоге заинтересованих лица према којима удружења која се баве заштитом људских права могу подносити притужбе Заштитнику грађана у својству пуномоћника, и то искључиво на основу издатог овлашћења пуномоћника подносиоца притужбе.

Поједина заинтересована лица су у току јавне расправе предложила брисање новелиране одредбе која уређује однос Заштитника грађана са покрајинским и локалним омбудсменима. Истиче се да је њихова сарадња начелна и необавезујућа, те да је у директној супротности са чланом 97. став 1 и 3. Закона о локалној самоуправи. Наводи се да не постоји хијерахијски однос између Заштитника грађана и омбудсмана (покрајинског и локалног) па је утврђивање обавезе према члану 41. став 4. Нацрта закона противно основним начелима независности и самосталности Покрајинског заштитника грађана – омбудсмана и локалних омбудсмана. Истиче се да је предложена одредба члана 41. став 4. Нацрта закона недопустива. Заштитник грађана није надређени локалном омбудсману да му локални омбудсман доставља извештај о свом раду у конкретном предмету. Наглашава се да је локални омбудсман независан и самосталан орган и нико не може да утиче на његов рад. Локални омбудсман доставља извештај једино Скупштини локалне самоуправе и ником више. Стога се предлаже да се предложена одредба у Нацрту закона брише у целиности или

да се уведе реципрочна обавеза Заштитника грађана да обавести локалног омбудсмана о томе на који начин је решио предмет који му је доставио локални омбудсман на надлежност.

Имајући у виду уставом загарантовано право грађана на покрајинску и локалну самоуправу, то је Министарство прихватило наводе заинтересованих лица у вези са проблематиком односа Заштитника грађана и покрајинског и локалног омбудсмана, те је брисало предложену одредбу члана 41. став 4. Нацрта закона.

Већи број заинтересованих лица је у току јавне расправе предложило да се законом у посебно пропише сарадња Заштитника грађана са удружењима која се баве заштитом људских права и слобода, као и сарадња са међународним организацијама. Такође, предложено је да се ближе уреди сарадња Заштитника грађана са организацијама цивилног друштва – удружења грађана у обављању послова Националног превентивног механизма. Наведено је да постоје бројни проблеми у пракси у погледу сарадње Заштитника грађана са удружењима са којима је Заштитник грађана годинама сарађивао у остваривању мандата Националног механизма за превенцију тортуре, а са појединим удружењима је прекинута сарадња. Даље, наведено је да је питање сарадње Заштитника грађана са организацијама цивилног друштва и међународним механизмима за заштиту људских права било предмет бројних препорука међународних тела, те је Комитет УН за економска, социјална и културна права 2014. године препоручио измене и допуне Закона о Заштитнику грађана како би у исти био укључен изричит мандат институције да има интеракцију са међународним системом људских права и организацијама цивилног друштва. Наводи се да је ову препоруку у више наврата поновио и Поткомитет за акредитацију ГАНХРИ у својим извештајима за 2020, 2015 и 2010. годину. У том смислу предложено је да се дода посебна законска одредба која би гласила: „Заштитник грађана успоставља сарадњу са организацијама цивилног друштва, међународним организацијама и механизмима за заштиту и унапређење људских права, те се залаже за усклађивање законодавства с међународним и европским стандардима, као и за њихову примену“.

Министарство је прихватило предлог заинтересованих лица те у члану 43. Нацрта закона уводи следећу одредбу: „Заштитник грађана успоставља и одржава сарадњу са организацијама цивилног друштва, међународним организацијама и механизмима за заштиту и унапређење људских права“.

Поједина заинтересована лица су у току јавне расправе предложила промену назива извештаја које Заштитник грађана упућује Народној скупштини. У том смислу предлаже се да се законом пропише достављање Народној скупштини од стране Заштитника грађана извештаја о стању људских права у Републици Србији, као и тематских и специјалних извештаја. Поједина заинтересована лица предложила су и посебну законску одредбу која би гласила: „Заштитник грађана подноси Скупштини редован годишњи извештај о стању људских права у Републици Србији, у коме се наводе: подаци о активностима у претходној години, подаци о уоченим недостацима у раду органа управе, препоруке за побољшање праксе и нормативног уређења појединачне области, као и предлози за унапређење положаја грађана у односу на органе управе“. Наводи се да би се изменом назива у редован годишњи извештај о стању људских права у Републици Србије додатно истакла значајна улога Заштитника грађана у заштити и унапређењу стања људских права и слобода у Републици Србији, као и његов статус националне институције за људска права. У члану 39. Нарта закона прописано је да Заштитник грађана подноси Скупштини редован

годишњи извештај о свом раду, у коме се наводе: подаци о активностима у претходној години, подаци о уоченим недостацима у раду органа управе, препоруке за побољшање праксе и нормативног уређења појединачне области, као и предлози за унапређење положаја грађана у односу на органе управе. У току године Заштитник грађана може да подноси и посебне извештаје, ако за тим постоји потреба.

Министарство је прихватило предлог да се промени назив редовног годишњег извештаја о раду Заштитника грађана, те да уместо „извештаја о раду“ назив буде „извештај о стању људских права“. Поред тога, у додатним изменама у члану 40. Нацрта закона прописано је да се у извештају о стању људских права у Републици Србији, између осталог наводе и подаци о спровођењу препорука и предлога из претходних извештаја.

Поједина заинтересована лица су истакла да није разумљиво из којих разлога је изузетно важно правило о забрани реизбора прекршено у корист актуелног Заштитника грађана и његових заменика у оквиру прелазних одредаба Нацрта, с обзиром да им се даје могућност да буду предложени за нов избор на исту функцију. Истиче се да се према члану 13. Јединствених методолошких правила за израду прописа („Службени гласник Републике Србије“, број 21/10), прелазним одредбама успоставља однос између прописа који престаје да важи и новог прописа у погледу њиховог дејства на случајеве, ситуације и односе који су настали за време важења ранијег прописа, те с обзиром на смисао прелазних одредаба описан у Јединственим методолошким правилима за израду прописа, прелазном одредбом Нацрта могло се одредити да ће се нпр. мандат актуелног Заштитника грађана и његових заменика продужити још најдуже две године након његовог редовног истека по важећем Закону о Заштитнику грађана (тј. да ће им се петогодишњи мандати „превести“ у седмогодишњи мандат), осим ако у међувремену не наступе разлози за престанак њихове функције.

Министарство је прихватило изнете примедбе, те у члану 49. Нацрта закона предвиђа да актуелни Заштитник грађана и заменици Заштитника грађана настављају да врше функције на које су изабрани док не истекне седам година од када је њихов мандат почео да тече, осим уколико у међувремену не наступи неки од разлога за престанак функције из члана 14. став 1. тач. 2. до 7. овог закона, без могућности да буду поново изабрани на исте функције.

62) Које примедбе, сугестије и коментари упућени током спровођења процеса консултација нису уважени и који су разлози за њихово неприхватање?

Заинтересована лица су у поступку јавне расправе предложила проширење круга политичких функција и политичких активности које су неспојиве са кандидатуром за Заштитника грађана. Поред постојеће забране да Заштитник грађана буде члан политичке странке, предлаже се прописивање услова да кандидат за ову функцију не може бити лице које је у претходне три године било члан политичке странке, које је у претходне четири године пре кандидовања било члан органа политичке странке и које је било кандидат на изборима или представник политичке странке у телима за спровођење избора. Постављање оваквог органичења би, како се наводи, одагнало могуће сумње у политичку пристрасност будућег Заштитника грађана, а не би ограничило број могућих кандидата у превеликој мери.

Министарство не налази на одлучне разлоге за прописивање наведених ограничења и истиче да основ сумње у политичку пристрасност једног лица не треба тражити у чињеници његовог ранијег формалног чланства у некој политичкој странци. Сумњу у политичку пристрасност може изазвати постојање фактичке блискости неког лица са одређеном политичком странком, која се може манифестовати кроз фактичко деловање и делање тог лица. Министарство налази да одредбе чл. 12. и 14. Нацрта закона адекватно и у довољној мери прописују мере спречавања политичке пристрасности Заштитника грађана.

Већи број заинтересованих лица је у поступу спровођења јавне расправе о тексту Нацрта закона о Заштитнику грађана истакло примедбе у вези са нормативним интервенцијама у правила поступка пред Заштитником грађана. Тако се од стране заинтересованих лица истиче да крута правила поступања везују руке овом органу и тиме умањују његову ефикасност. Истиче се да наводи Министарства изнети у образложењу Нацрта закона према којем се овим формализовањем поступка појачава правна сигурност грађана не може се сматрати валидним. Истиче се да поступање Заштитника грађана није поступак у ком се решава о правима и обавезама нити се решавају спорови између странака. Заштитник грађана не доноси одлуке у поступцима по притужби грађана, није правно средство којима појединац штити своје право и притужба не замењује правно средство. Наводи се и да препоруке Заштитника грађана нису правно обавезујуће, те се у овом случају не може говорити о обезбеђивању правне сигурности у пуном смислу значења овог термина. Формализовање поступка не обезбеђује било какву правну сигурност, а у неким случајевима може везати руке Заштитнику грађана и спречити га да ефикасније делује у неким специфичним случајевима. Нејасна је потреба сегментације поступања Заштитника грађана кроз дефинисање различитих врста поступака, чему служи ова подела и како доприноси правној сигурности грађана. Такође, наводи се да иако се у образложењу Нацрта закона наводи да се нацртом закона не прописује нов поступак, саме одредбе Нацрта закона говоре супротно. Прелазна одредба прописује да ће се започети поступци контроле окончати по раније важећем поступку, што јасно упућује да се ради о два различита поступка. Даље, заинтересована лица наводе да учињена формализација поступка контроле законитости и правилности рада органа управе од стране Заштитника грађана неће допринети ефикасности рада ове институције, нити последично бољој заштити права грађана. Напротив, стиче се утисак да ће формализација поступка управо удаљити ову институцију од грађана коју је до сада одликовала, поред осталог, и неформалнија писана кореспонденција са грађанима у поступању по њиховим притужбама. Постојећи Закон о Заштитнику грађана даје врло широке оквире Заштитнику грађана за поступање, односно не спречава Заштитника грађана да о основаности притужби одлучује ефикасно, без одлагања. Такође се наводи да поступање Заштитника грађана као контролног органа превасходно мора бити неформално. Увођење рокова за сопствено поступање и форме аката представља непотребно администрирање и удаљавање од суштине улоге. Следствено Париским принципима претерано законско детаљисање и прописивање свих правила о раду и поступању одузима Заштитнику грађана флексибилност у раду, на штету ефикасности. Рокови за поступање по притужбама који су стриктно одређени законом су неодрживи. Законско уређивање рокова за поступање по притужбама произвешће негативне последице у раду Заштитника грађана и по права грађана, јер би настојање да се поступи у роковима довело до формалног окончања поступка, без суштинског отклањања евентуалних неправилности и незаконитости у раду органа управе.

Министарство је истакло да предложена правно-терминолошка стандардизација правила поступка нема за циљ да доведе, како се наводило током јавне расправе, до увођења крутих правила поступка нити до умањења ефикасности поступања Заштитника грађана. Предлог новелираних процесних одредаба која уређују поступање Заштитника грађана нормативна иницијатива потекао од институције Заштитника грађана у току припреме текста Нацрта закона о Заштитнику грађана. Према наводима Заштитника грађана изнетим у току припреме законског текста, управо ће новелирана правила поступка Заштитника грађана омогућити ефикасније и ефектније поступање Заштитника грађана. Зантересована лица, учесници јавне расправе, правилно закључују када наводе да поступање Заштитника грађана није поступак у ком се решава о правима и обавезама, да се не решавају спорови између странака, да Заштитник грађана не доноси одлуке у поступцима по притужби грађана, да притужба Заштитнику грађана није правно средство којима појединац штити своје право и притужба не замењује правно средство и да препоруке Заштитника грађана нису правно обавезујуће. Међутим, из овако правилно описане природе поступања Заштитника грађана, погрешно се закључује да ће предложена правно-терминолошка стандардизација правила поступка Заштитника грађана довести до увођења крутих правила поступка и умањења ефикасности поступања. Министарство је истакло да за подносиоца притужбе није од непосредног и пресудног значаја да ли ће Заштитник грађана спровести скраћени поступак или испитни поступак, већ да ли ће Заштитник грађана у поступку контроле заштити његова/њена права због незаконитог или неправилног рада органа управе. Заштитник грађана мора да оконча поступак по притужби у року од 90 дана, што не значи да се испитни поступак не може или неће продужити. Иако се у Нацрту закона уводе и употребљавају одређени процесни термини који су присутни у терминологији општег управног поступка („скраћени поступак“ „испитни поступак“) или се прописују одређени рокови за поступање и окончање поступка и др., предложеним одредбама се не доводи у питање специфично омбудсманско обележје Заштитника грађана као државног органа који врши тзв. ванправну контролу управе, те поступак пред Заштитником грађана и даље остаје специфичан *законом прописан поступак ванправног карактера*. Заштитник грађана не решава о правима о обавезама грађана, не решава у поступку, у смислу правног решавања, већ поступа у поступку утврђујући правно-релевантно чињенично стање и предлаже одређене мере и износи одређене препоруке органу управе. Предложена процесна терминологија и новелирана архитектоника поступка пред Заштитником грађана не успостављају правила тзв. посебног управног поступка и предложена процесна правила неће довести до сходне нити супсидијарне примене правила општег управног поступка. Поменуте процесне и процесно-терминолошке интервенције искључиво имају за сврху да обезбеде већу процесну предвидивост у поступању Заштитника грађана у појединачним случајевима, што ће пре свега користити Заштитнику грађана, али и обезбедити већи степен процесне предвидивости грађанима када се притужбом обраћају Заштитнику грађана.

Поједина заинтересована лица су предложила да се задржи постојећа законска одредба према којој ако орган управе сам отклони недостатак, Заштитник грађана о томе обавештава подносиоца мандата Заштитника грађана који је изабран према постојећем закону и предложених прелазних одредби притужбе и оставља рок од 15 дана да се изјасни да ли је задовољан поступком.

Министарство је истакло да је у члану 36. Нацрта закона прописано да ако орган управе против којег је поднета притужба сам отклони недостатак на који се притужба односи, Заштитник грађана ће закључком обуставити испитни

поступак и о томе обавестити подносиоца притужбе и орган управе. Министарство не налази за потребно да се законом предвиди рок од 15 дана да се подносилац притужбе посебно изјасни да ли је задовољан са поступком. Предложена процесна одредба искључиво има за циљ да пропише како ће Заштитник грађана процесно поступити у ситуацији када орган управе сам отклони недостатак на који се притужба односи.

Предложено је да се у Нацрт закона унесе одредба која би гласила: „Поступци контроле Заштитника грађана који су започети до почетка примене овог закона, а који нису окончани, окончаће се према одредбама закона који се примењивао до почетка примене овог закона, с тим да се исти морају окончати најкасније у року од 90 дана од дана доношења овог закона“.

С обзиром да природу поступања Заштитника грађана, као ванправног облика управне контроле, то Министарство не налази за потребним да се пропише рок у којем Заштитник грађана треба да спроведе поступак контроле према процесним правилима ранијег закона.

Поједина заинтересована лица истакла су да интенција предложених измена закона, која се односе на поступање Заштитника грађана након што су исцрпљена сва правна средства пред надлежним органима управе, јесте да потпуно искључи управни спор као правно средство које странка претходно треба да искористи како би се стекли услови за покретање поступка пред Заштитником грађана. Наводи се да оваква измена ствара многобројне недоумице и као таква би у пракси произвела негативне последице супротне основним правним начелима. Наиме, управни спор који се покреће подношењем тужбе представља редовно правно средство, чијим се окончањем правноснажно окончава поступак у коме се одлучује о правима и обавезама грађана, те би стога свака интервенција Заштитника грађана пре окончања истог представљала преузимање улоге органа управе који решава о правима и обавезама грађана и мешање у његов рад. С друге стране, ако би се прихватило предложено решење, да је довољно да је подносилац притужбе покушао да заштити права у правном поступку пред органом управе, то би значило да и одлучивање о ванредним правним средствима мора претходити покретању поступка од стране Заштитника грађана. Такође, како заинтересована лица наводе, важно је напоменути да услов за поступање Заштитника грађана из постојеће законске одредбе, који се односи на покушај заштите права у одговарајућем правном поступку, не треба ригидно тумачити, нити је то у пракси Заштитника грађана до сада чињено. На потребу ширег тумачења норме пре свега указује употребљени термин „покушати“ што имплицира да је довољно уредно подношење одговарајућег правног средства, независно од тога да ли је у одговарајућем поступку донета одлука или не. Стога, уколико се настоји омогућити делотворније поступање Заштитника грађана и пре коначног или правноснажног окончања управног поступка, то се онда предлаже од стране заинтересованих лица прописивање могућности поступања Заштитника грађана по притужби увек када се правна средства покажу као неделотворна или неефикасна, а што је Заштитник грађана у својој досадашњој пракси, како се наводи, и чинио.

Министарство није прихватило наводе заинтересованих лица да предложена законска формулација може отворити питање њеног тумачења и примене у пракси, да ће ограничити или спречи правовремено деловање Заштитника грађана, без обзира на изузетак из члана 28. став 7. Нацрта закона. Министарство није сагласно са наводима изнетим у току јавне расправе, да је интенција предложених измена да потпуно искључи управни спор, и да би свака

интервенција Заштитника грађана пре окончања управног спора представљала преузимање улоге органа управе који решава о правима и обавезама грађана и мешање у његов рад. Министарство наглашава да предложено правило према којем Заштитник грађана неће покретати поступак контроле док не буду исцрпљена сва правна средства пред надлежним органима управе, има за циљ и сврху да подстакне подносиоце притужбе да настоје остварити заштиту својих права и интереса коришћењем свих законом прописаним правно-заштитних средстава. Према томе, имајући у виду саму природу институције Заштитника грађана, као специфичног облика ванправне контроле управе, то је смисао предложене законске одредбе да подстакне правну контролу управе. Министарство наглашава да у поступку контроле Заштитник грађана није овлашћен, како се наводи, да решава о правима и обавезама грађана. Министарство је сагласно са ставом изнетим од стране појединих учесника јавне расправе, према којем услов за поступање Заштитника грађана, који се односи на покушај заштите права у одговарајућем правном поступку пред надлежним органом управе, не треба ригидно тумачити, нити је то у пракси Заштитника грађана и до сада чињено. На потребу ширег тумачења норме пре свега указује употребљени термин „покушати“ што имплицира да је довољно уредно подношење одговарајућег правног средства, независно од тога да ли је у одговарајућем поступку донета одлука или не.

Међу заинтересованим лицима налазимо и на наводе према којима Нацрт закона пропушта да уреди однос поступка контроле (испитног поступка) пред Заштитником грађана и покренутог поступка након исцрпљивања правних средстава пред органима управе и управног поступка. Како се наводи, честа је ситуација да се грађани након исцрпљивања правних средстава пред органима управе истовремено обраћају Заштитнику грађана и Управном суду подношењем тужбе. Истиче се да су органи управе склонији да пре поступе по обавезујућој судској одлуци, него по необавезујућој препоруци Заштитника грађана. Тачка 19. Венецијанских принципа предвиђа да подношење притужбе омбудсману може имати и суспензивно дејство на временске рокове за подношење захтева суду. Стога се предлаже да се размотри прописивање посебне законске одредбе према којој би подношење притужбе Заштитнику грађана на рад органа управе, имало суспензивно дејство на рок за подношење тужбе у управном спору до окончања поступања Заштитника грађана по притужби односно до истека рока за поступање органа управе по препорукама које је упутио Заштитник грађана. Министарство истиче да није неуобичајено да се физичка и правна лица обраћају што већем број субјекта за која сматрају да им могу пружити правну заштиту и поступити по њиховим правно-заштитним захтевима, па се тако у овој диверзификацији захтева за правно заштитом истовремено обраћају Заштитнику грађана и Управном суду. С друге стране, сасвим је очекивано да ће органи управе пре поступати по обавезујућој судској одлуци, него по необавезујућој препоруци Заштитника грађана. Ово стога што је судска одлука правно обавезујућа и орган управе је дужан да по њој поступи. Судска одлука представља резултат спроведене правне контроле управе, док је препорука Заштитника грађана као типичне институције са омбудсманским елементима, резултат тзв. ваправне контроле управе.

Министарство не налази да је целисходно предвиди суспензивно дејство притужбе поднете Заштитнику грађана на рок за подношења тужбе у управном спору. Ово питање би евентуално требало размотрити приликом будућих измена системског прописа који уређује управни спор.

Заинтересована лица су у току јавне расправе предложила прописивање да иницијативу за утврђивање предлога за разрешење Заштитника грађана може

упутити надлежном скупштинском одбору сваки народни посланик, овлашћени предлагач (одређен броја грађана нпр. најмање 100 пунолетних грађана; Адвокатска комора Србије, удружења која се баве питањима од значаја за рад Заштитника грађана, научне и наставне установе у области правних наука) и Агенција за спречавање корупције. Предлаже се да се законом пропише да иницијатива за утврђивање предлога за разрешење Заштитника грађана из разлога нестручног и несавесног обављања функције, као и због давања изјава политичке природе мора садржати конкретне примере таквог поступања, као и доказе на којима је иницијатива заснована. Даље, предлаже се да пре разматрања предметне иницијативе, надлежни скупштински одбор објави иницијативу и јавно позове стручна лица да дају мишљење у вези са њеном основаношћу.

Министарство не налази да је целисходно прописати да иницијативу за утврђивање предлога за разрешење Заштитника грађана могу да упуте надлежном скупштинском одбору наведени субјекти. Иницијативом за утврђивање предлога за разрешење Заштитника грађана се не покреће поступак разрешења, већ је за то потребан предлог овлашћених предлагача. У Нацрту закона предвиђено је да су то надлежан скупштински одбор или најмање једна трећина од укупног броја народних посланика. Заштитник грађана има право да се на седници Одбора и Скупштине на којој се разматра предлог за његово разрешење обрати народним посланицима. Ништа не спречава грађане, удружења и друге субјекте да упућују Народној скупштини и народним посланицима иницијативе за покретање поступка разрешења Заштитника грађана. Министарство је истакло да је након спроведене јавне расправе извршено додатна измена правила везана за поступак разрешење Заштитника грађана, те је у у члану 15. став 1. Нацрта закона предвиђено да предлог за разрешење који Скупштини упуте надлежан скупштински одбор или најмање једна трећина од укупног броја народних посланика мора бити образложен.

Поједина заинтересована лица су у току јавне расправе предлагала да се као основ за престанак функције Заштитника грађана пропише, поред осталог, правноснажна осуда за било које кривично дело, уместо предлога који постоји у Нацрту закона који захтева да поред правоснажне осуде, Заштитник грађана буде осуђен на казну затвора у трајању од најмање шест месеци. Наводи се да као што је прописано чланом 6. Нацрта закона, за Заштитника грађана може бити бирано само лице које поседује високе моралне квалитете, те нема ваљаних разлога за условљавање престанка функције Заштитника грађана висином изречене казне. Поред тога, указује се на одредбе чл. 78. и 131. Закона о државним службеницима којим су прописани строжи услови за *ex lege* престанак радног односа државних службеника и државних службеника на положају због учињеног кривичног дела, с обзиром да је за њихов престанак радног односа довољна и условна осуда на казну затвора од најмање шест месеци без обзира на период проверавања за кривично дело које их чини недостојним за вршење дужности, односно обављања послова државног службеника, као и да се према одредбама члана 66. Кривичног законика, условна осуда – као мера упозорења, тј. замена за казну – може изрећи за сва кривична дела за која је прописана казна затвора у трајању мањем од осам година, ако суд учиниоцу утврди казну затвора у трајању мањем од две године. Стога, се предлаже да основ за престанак функције Заштитника грађана због учињеног кривичног дела, као особе високих моралних квалитета, мора бити строжи него кад су у питању државни службеници.

Министарство је пажљиво узело у обзир изнете аргументе у вези навода појединих заинтересованих лица да се предвиди као основ за престанак функције Заштитника грађана правноснажна пресуда за осуду за било које кривично дело. Министарство није нашло да је целисходно да измени постојећу законску одредбу која предвиђа као основ за престанак функције Заштитника грађана правноснажна судска одлука којом је осуђен на казну затвора у трајању од најмање шест месеци. Министарство налази да сви прописани основи за престанак функције у довољној мери и адекватно обезбеђују услове за престанак функције Заштитника грађана.

Поједина заинтересована лица су у току јавне расправе предложила проширивање основа за суспензију Заштитника грађана. Предложено је да се као основ за *ex lege* суспензију предвиде разлози из члана 10. Законика о кривичном поступку који доводе до органичења одређених слобода и права окривљеног у кривичном поступку: подизање оптужнице, одређивање главног претреса или рочишта за изрицање кривичне санкције у скраћеном поступку или одређивање главног претреса у поступку за изрицање мере безбедности обавезног психијатријског лечења. Истиче се да испуњеност наведених основа за суспензију треба да констатује Народна скупштина на својој седници, уместо да о томе гласа, како је сада прописано Законом о Заштитнику грађана и Нацртом. Неоправдано је да се одлука о суспензији Заштитника грађана може донети тек након доношења неправноснажне судске одлуке којом се он осуђује на казну затвора у трајању од најмање шест месеци.

Министарство је пажљиво узело у обзир изнете аргументе у вези навода појединих заинтересованих лица да се прошири основ за суспензију Заштитника грађана, те да се као основ за *ex lege* суспензију предвиде разлози из члана 10. Законика о кривичном поступку. Министарство није нашло да је целисходно да прошири основе за суспензију Заштитника грађана. Министарство се руководило уставом и закоником загаратованом претпоставком невиности, као и тиме да сви прописани основи за суспензију адекватно и у довољној мери обезбеђују услове за суспензију као и за престанак функције Заштитника грађана.

Поједина заинтересована лица истакла су у погледу предложених одредаба која се односе на обављање послова Националног превентивног механизма за тортуру да се одредбама Нацрта закона не обезбеђује независност и стручност Националног механизма за превенцију тортуре Србије. Наводи се да су представници међународног удружења Посматрача Националног механизма за превенцију тортуре средином 2018. године приликом анализирања рада српског Националног превентивног механизма, предложили да се усмере напори ка пружању финансијске аутономије Националног превентивног механизма за тортуру и стварању „равне“ а не хијерархијске везе између Заштитника грађана и шефа Националног превентивног механизма. Даље, истиче се да актуелни састав Националног превентивног механизма за тортуру чине државни службеници који су се у скоријој прошлости више пута примали на рад за послове НПМ у нетранспарентним процедурама. Такође, наводи се да према Смерницама о националним превентивним механизмима Поткомитета УН за превенцију тортуре и других сурових, нечовечних и понижавајућих поступака и кажњавања, поступак избора и именовања чланова НПМ би требало да буде транспарентан, инклузиван и да укључује широк спектар заинтересованих појединаца који поседују стручност и искуство неопходно за ефикасно функционисање НПМ. Стога се предлаже да један од заменика Заштитника грађана буде надлежан искључиво за руковођење НПМ, као и да сви чланови НПМ морају бити примани на рад по јавним конкурсима.

Министарство није прихватило наводе изнете током јавне расправе од стране појединих заинтересованих лица према којима Нацрт закон не обезбеђује независност и стручност Националног механизма за превенцију тортуре Србије, као и то да је потребно створити некакав раван а не хијерархијски однос између Заштитника грађана и Националног превентивног механизма.

Министарство је напоменуло да разлог изричитог и посебног законског навођења послова Националног превентивног механизма за заштиту тортуре, произлази из правно-политичке потребе да се посебно нагласи положај и овлашћење Заштитника грађана које произлази из Закона о допуни Закона о ратификацији Оквирног протокола уз Конвенцију против тортуре и других сурових, нечовечних, нељудских и понижавајућих казни и поступака („Службени гласник РС – Међународни уговори”, број 7/11). Чланом 2а. Закона о допунама Закона о ратификацији Оквирног протокола уз Конвенцију против тортуре и других сурових, нечовечних, нељудских и понижавајућих казни и поступака („Службени гласник РС – Међународни уговори бр. 7/2011) прописано је да се одређује Заштитник грађана да обавља послове Националног механизма за превенцију тортуре. У истом законском акту садржане су и одредбе о сарадњи Националног механизма за превенцију тортуре са удружењима и конкретно су прописана овлашћења НПМ, односно Заштитника грађана када поступа у обављању послова НПМ. Стога се не може говорити о било каквом односу, равном па ни хијерархијском, између Заштитника грађана и НПМ, нити се може говорити о било каквој институционалној подвојености у обављању послова НПМ. Заштитник грађана као независан државни органе *јесте* Национални механизам за превенцију тортуре.

Министарство је указало да је законом предвиђено да Заштитник грађана има до четири заменика која помажу Заштитнику грађана у обављању послова из надлежности Заштитника грађана, а у оквиру овлашћења која им Заштитник грађана пренесе. Министарство је нагласило да је Заштитник грађана омбудсманска институција општег карактера која контролише законитост и правилност рада органа управе у свим областима друштвеног живота. Стога Министарство понавља наводе изнете у образложењу Нацрта закона, да је задржано постојеће законско решење према којем ће се приликом преношења овлашћења заменицима Заштитника грађана, посебно водити рачуна да се обезбеди одређена специјализација за обављање послова из надлежности Заштитника грађана (заштита права лица лишених слободе, равноправност полова, права детета, права припадника националних мањина и права особа са инвалидитетом); да законска формулација из постојећег законског текста, као и у Нацрту закона, не спречава да се одговарајућим подзаконским актом Заштитника грађана изврши специјализација и према другим областима из надлежности Заштитника грађана. Нацрт закона предвиђа да заменик Заштитника грађана који обавља послове која се односе на заштиту права лица лишених слободе, уједно обавља и послове националног механизма за превенцију тортуре. Разлог приписивања ове групе послова пословима заштите права лица лишених слободе Министарство налази у њиховом претежном функционалном преклапању и блискости. Стога Министарство није прихватило предлог да се одреди један од заменика који би искључиво обављао послове НПМ.

Поједина заинтересована лица у поступку јавне расправе о тексту Нацрта закона истакла су да аутоматско продужење функције Заштитника грађана до истека седмогодишњег мандата на који је изабран, упркос испуњењу услова за старосну пензију није оправдано. Постављено је питање, какав је то значај положаја и надлежности овог органа, тј. функционера који изискује овакво

решење и у ком аспекту је положај овог уставног органа другачији од положаја функционера Државне ревизорске институције и Уставног суда? Шта би се то десило што би угрозило јавни интерес или права грађана уколико би Заштитник грађана отишао у пензију даном стицања услова? Предложено је да се од оваквог предлога одустане или да се евентуално за продужење функције Заштитника грађана након испуњења услова за старосну пензију пропишу оправдавајући услови, најдуже трајање продужења и одговарајућа процедура одлучивања о томе у Народној скупштини.

Министарство није прихватило поменуте аргументе и наводе заинтересованих лица да функција Заштитника грађана престане стицањем услова за старосну пензију. Министарство је приликом утврђења оваквог законског решења имало у виду да се предложеним законским изменама предвиђено да једном изабраном лице на функцију Заштитника грађана неће имати право реизбора.

У односу на постојеће законско решење, руководећи се Венецијанским принципима, Министарство је инцијално предложило седмогодишњи мандат Заштитника грађана, да би након спроведене јавне расправе иницијални предлог мандата Заштитника грађана изменило на осам година. Министарство је нашло, с обзиром на нарочит уставни положај и надлежност Заштитника грађана, као и то да једном изабран Заштитник грађана неће имати право реизбора, да је овакво законско решење примереније остварењу већег степена независности Заштитника грађана.

Министарство не налази за целисходним како је предлагано од стране појединих учесника у току јавне расправе, да се организације цивилног друштва за заштиту права детета законом о овласте да подносе притужбе и у недостатку пристанка родитеља, односно старатеља, нити налази да би то било у духу Закона о ратификацији Конвенције Уједињених нација о правима детета („Службени лист СФРЈ-Међународни уговори“, бр. 15/90 и „Службени лист СРЈ-Међународни уговори“, бр. 4/96 и 2/97). Међутим, ништа не спречава организације цивилног друштва да се обрате Заштитнику грађана са обавештењем и наводима о сазнањима везаним за наводну повреду или угрожавање права детета, а Заштитник грађана поступак контроле органа управе може покренути по сопственој иницијативи. Ипак, Министарство истиче, да би у таквим случајевима, поред Заштитника грађана, удружења која би имала таква сазнања морала да се обрате и другим надлежним органима ради хитног поступања и пружања одговарајуће и благовремене правне заштите (центри за социјални рад, органи унутрашњих послова, тужилаштва, и др.).

Поједина заинтересована лица предложила су да се омогући подношење притужбе од стране детета без обзира на узраст. Министарство није нашло да је целисходно да се предвиди да дете без обзира на узраст може поднети притужбу Заштитнику грађана. Ништа не спречава дете млађе од 10. година да се обрати Заштитнику грађана и да Заштитник грађана покрене поступак контроле по сопственој иницијативи. Такође је предложено да се размотри могућност продужавања рока за окончање поступка, поготово у поступцима за заштиту права детета. Министарство је истакло да Заштитник грађана увек може продужити испитни поступак, укључујући и поступак ради заштите права детета, ако сложеност чињеничног стања, бројност података или понашање странака то налажу. Даље, наводи се да треба размотрити прецизније одређење када се може одлучити за неоткривање идентитета подносиоца притужбе, а превасходно када је подносилац притужбе дете. Министарство указује да је у члану 34. став. 3. Нацрта закона прописано да Заштитник грађана може, у нарочито оправданим случајевима, да органу управе не открије

идентитет подносиоца притужбе. Министарство не налази да је потребно да се законом детаљније разради сентенца “нарочито оправдани случајеви“, те то треба оставити пракси Заштитника грађана, да у вршењу поступка контроле утврди да ли неће и до ког тренутка неће открити идентит подносиоца притужбе, укључујући и идентитет детета.

ИЗЈАВА О УСКЛАЂЕНОСТИ ПРОПИСА СА ПРОПИСИМА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

1. Овлашћени предлагач прописа: Влада

Обрађивач: Министарство државне управе и локалне самоуправе

2. Назив прописа

**Предлог закона о Заштитнику грађана
Draft Law on Protector of Citiyens**

3. Усклађеност прописа с одредбама Споразума о стабилизацији и придруживању између Европских заједница и њихових држава чланица, са једне стране, и Републике Србије са друге стране („Службени гласник РС”, број 83/08) (у даљем тексту: Споразум):

а) Одредба Споразума која се односи на нормативну садржину прописа:

Нема

б) Прелазни рок за усклађивање законодавства према одредбама Споразума:

Нема

в) Оцена испуњености обавезе које произлазе из наведене одредбе Споразума:

Нема

г) Разлози за делимично испуњавање, односно неиспуњавање обавеза које произлазе из наведене одредбе Споразума:

Нема

д) Веза са Националним програмом за усвајање правних тековина Европске уније:

Веза са Поглављем 23 и Поглављем 24 (Ревидирани Акциони план за преговарачко Поглавље 23. усвојен на седници Владе 10. јула 2020. године и Ревидирани Акциони план за преговарачко Поглавље 24. усвојен на седници Владе 10. јула јула 2020. године).

4. Усклађеност прописа са прописима Европске уније:

Не усклађује се.

а) Навођење одредби примарних извора права Европске уније и оцене усклађености са њима,

Не постоје.

б) Навођење секундарних извора права Европске уније и оцене усклађености са њима,

Не постоје.

в) Навођење осталих извора права Европске уније и усклађеност са њима,

Не постоје.

г) Разлози за делимичну усклађеност, односно неусклађеност,

Не усклађује се.

д) Рок у којем је предвиђено постизање потпуне усклађености прописа са прописима Европске уније.

Не усклађује се.

5. Уколико не постоје одговарајуће надлежности Европске уније у материји коју регулише пропис, и/или не постоје одговарајући секундарни извори права Европске уније са којима је потребно обезбедити усклађеност, потребно је образложити ту чињеницу. У овом случају, није потребно попуњавати Табелу усклађености прописа. Табелу усклађености није потребно попуњавати и уколико се домаћим прописом не врши пренос одредби секундарног извора права Европске уније већ се искључиво врши примена или спровођење неког захтева који произилази из одредбе секундарног извора права (нпр. Предлогом одлуке о изради стратешке процене утицаја биће спроведена обавеза из члана 4. Директиве 2001/42/ЕЗ, али се не врши и пренос те одредбе директиве).

Не постоје одговарајуће надлежности Европске уније у материји коју регулише пропис. Доношење Закона о Заштитнику грађана предвиђено је чланом 138. Устава Републике Србије.

6. Да ли су претходно наведени извори права Европске уније преведени на српски језик?

Нису извори права Европске уније.

7. Да ли је пропис преведен на неки службени језик Европске уније?

Да (пропис је преведен на енглески језик)

8. Сарадња са Европском унијом и учешће консултаната у изради прописа и њихово мишљење о усклађености.

Ради разматрања Предлога закона о Заштитнику грађана с образложењем, из ресорног министарства је Европској комисији послат текст Предлога закона о Заштитнику грађана са образложењем, који је преведен на енглески језик.

У изради прописа остварена је сарадња са представницима SIGMA - заједничке иницијативе Организације за економску сарадњу и развој (OECD) и Европске уније (ЕУ), која је ресорном министарству упутила коментаре на текст Предлога закона о Заштитнику грађана 17. маја, 8. јула, 16. августа, 27. септембра и 5. октобра 2021. године. Поред тога, представници ресорног министарства и поједини чланови посебне радне групе за израду текста Предлога закона, укључујући и представнике Заштитника грађана учествовали су 22. јула 2021. године на *on line* састанку који је одржан са СИГМА експертима, којом приликом

су размотрене примедбе и предлози које је СИГМА изнела у својим писаним коментарима.

Ресорно министарство посебно наглашава да је уважило примедбу СИГМА експерата, према којој се предложеним одредбама члана 8. Предлога закона, Заштитник грађана преображава од монократског у колегијални орган, те су закључили да је то супротно Принципима заштите и унапређења институције омбудсмана Европске комисије за демократију путем права (тзв. Венецијанским принципима) од 15-16. марта 2019. године. Стога је Министарство државне управе и локалне самоуправе, поступајући по овој примедби, преуредило правила која се односе на положај заменика Заштитника грађана која се односи на одредбу члана 13. Предлога закона о Заштитнику грађана, те је одредбе члана 8. Предлога закона изменило тако да гласе: „Заменике Заштитника грађана поставља Заштитник грађана, после јавног конкурса који расписује Заштитник грађана у року од 15 дана од дана ступања на дужност. Функција заменика Заштитника грађана траје до ступања на дужност новог заменика Заштитника грађана. На услове за избор заменика Заштитника грађана сходно се примењују одредбе члана 7. овог закона о Заштитнику грађана. У случају престанка функције заменика Заштитника грађана током мандата Заштитника грађана, јавни конкурс за постављење новог заменика Заштитника грађана расписује се у року од 15 дана од дана престанка функције заменика Заштитника грађана“.

Такође, у складу са горе-наведеном примедбом ресорно министарство је изменило и одредбе члана 18. Предлога закона, у којој је прописало следеће: „На разлоге за престанак функције заменика Заштитника грађана сходно се примењују одредбе члана 13. овог закона о престанку функције Заштитника грађана“. Поред тога, ресорно министарство посебно указује и на то да је према примедбама СИГМА експерата брисало одредбу члана 13. Предлога закона која се односи на забрану давања изјава политичке природе, док је, према предлогу СИГМА експерата, преузело одредбу тачке 9. Венецијанских принципа, и исту унело у одредбе члана 11. став 2. Предлога закона тако да гласи: „Заштитник грађана и заменик Заштитника грађана не могу учествовати у политичким, професионалним или другим активностима које нису у складу са независношћу и непристрасношћу функције Заштитника грађана“.

Даље, ресорно министарство је, поступајући по примедбама експерата СИГМА, изменило и одредбе члана 46. Предлога закона тако да измењеном одредбом није прописана дужност прибављања сагласности на општи акт о организацији и систематизацији послова стручне службе од стране одбора Народне скупштине надлежног за административне послове, већ је прописана само обавеза обавештавања Народне скупштине о доношењу тог акта. Следствено томе, брисана је одредба члана 50. Предлога закона, која је прописивала обавезу достављања општег акта о организацији и систематизацији послова стручне службе на сагласност надлежном одбору у року од 60 дана од дана ступања на снагу овог закона.

Коначно, ресорно министарство је поступајући по примедбама експерата СИГМА изменило и одредбе члана 49. Предлога закона, те је измењеном одредбом прописано следеће: „Заштитник грађана и заменици Заштитника грађана који су изабрани према одредбама Закона о Заштитнику грађана („Службени гласник РС“, бр. 79/05 и 54/07) настављају да врше функције до истека мандата на које су изабрани.“.