

ЗАКОН

О ИЗМЕНАМА И ДОПУНАМА ЗАКОНА О ЗАШТИТНИКУ ГРАЂАНА

Члан 1.

У Закону о Заштитнику грађана („Службени гласник РС”, бр. 79/05 и 54/07), у члану 1. после става 3. додаје се став 4. који гласи:

„Све граматички родно опредељене речи у овом закону означавају и односе се подједнако на припаднике, односно припаднице оба пола.”

Члан 2.

У члану 2. после става 3. додаје се став 4. који гласи:

„Други органи, организације или удружења на територији Републике Србије не могу носити нити у свом називу користити или истицати назив Заштитник грађана и користити иста обележја.”

Члан 3.

У члану 6. став 6. тачка 2) број: „пет” замењује се бројем: „десет”.

Члан 4.

У члану 11. додаје се став 2. који гласи:

„Изузетно од става 1. тачка 1) овог члана, у случају да нови Заштитник грађана не буде изабран пре истека мандата Заштитника грађана, Заштитник грађана продужава мандат и остаје на функцији до ступања на дужност новог Заштитника грађана, а најдуже још годину дана од истека времена на које је изабран.”

Члан 5.

У члану 14. додаје се став 2. који гласи:

„Функција заменика Заштитника грађана престаје и у случају ако нови Заштитник грађана не буде изабран ни након годину дана од истека времена на које је изабран претходни Заштитник грађана.”

Члан 6.

У члану 16. став. 1. после речи: „У случају престанка функције Заштитника грађана” додају се речи „пре истека мандата”.

У ставу 2. на крају текста тачка се замењује запетом и додају речи: „у случају када је претходном Заштитнику грађана функција престала пре истека мандата”.

Члан 7.

У члану 18. став 2. после речи: „Скупштини” додају се речи: „и другим органима и организацијама”.

Став 3. мења се и гласи:

„Влада, односно надлежни одбор Скупштине и други органи и организације су обавезни да размотре иницијативу коју је поднео Заштитник грађана и обавештење о томе доставе Заштитнику грађана у року од 60 дана од дана подношења иницијативе.”

После става 4. додаје се став 5. који гласи:

„Влада и Скупштина су дужне да Заштитнику грађана благовремено доставе предлог прописа којима се уређују питања која су од значаја за остваривање и заштиту права грађана.”

Члан 8.

У члану 20. став 1. мења се и гласи:

„Заштитник грађана је овлашћен да јавно препоручи разрешење функционера, односно иницира покретање дисциплинског поступка против запосленог у органу управе ако функционер, односно запослени не изврши обавезу предвиђену овим законом, ако Заштитник грађана утврди да је одговоран за повреду права грађана или пропуст којим му је причињена материјална или друга штета већих размера, ако такву повреду или пропуст одбија или пропушта да отклони по препоруци Заштитника грађана или ако на други начин не извршава обавезу сарадње са Заштитником грађана.”

После става 1. додаје се нови став 2. који гласи:

„Надлежни орган дужан је да Заштитника грађана обавести о одлуци по препоруци за разрешење, односно о иницијативи за покретање дисциплинског поступка, у року од 60 дана од дана пријема препоруке, односно иницијативе.”

Досадашњи став 2. постаје став 3.

Члан 9.

У члану 21. став 1. мења се и гласи:

„Органи управе односно сви функционери и запослени у њима, као и друга правна и физичка лица која обављају послове по налогу органа управе имају обавезу да сарађују са Заштитником грађана, а посебно да му омогуће несметан приступ просторијама, простору и опреми коју користе, да се идентификују, одговарају на сва питања, тачно и потпуно дају све податке од значаја за поступак који води, односно за остварење циља превентивног деловања Заштитника грађана, без обзира на степен њихове тајности, у складу са законом којим се уређује тајност података.”

У ставу 3. на крају текста, тачка се замењује запетом и додају речи: „у складу са законом којим се уређује тајност података.”

Члан 10.

Члан 22. мења се и гласи:

„Заштитник грађана има право ненајављеног, ненадзираног и на други начин несметаног приступа и прегледа било ког места у коме се налазе или се могу налазити лица лишена слободе, а посебно места за задржавање одређеног од стране службених лица полиције или војне полиције, заводима за извршење кривичних санкција, психијатријским болницама, стационарним установама социјалне заштите и центрима за азил.

Заштитник грађана има право да са лицима које затекне на местима из става 1. овог члана разговара насамо, као и да приступи свим документима и

подацима који се на таквим местима налазе, без обзира на степен њихове тајности, у складу са законом којим се уређује тајност података.

Члан 11.

У члану 25. став 2. брише се.

Досадашњи ст. 3–7. постају ст. 2–6.

Члан 12.

У члану 28. став 1. речи: „је дужан да поступи” замењују се речима: „ће покренути поступак контроле рада органа управе”.

У ставу 1. тачка 4) мења се и гласи:

„4) ако је притужбу поднело неовлашћено лице;”

После тачке 5) додају се тач. 6) и 7) које гласе:

„6) ако је притужба очигледно неоснована и из њених навода не произлази да је дошло до повреде права грађана услед незаконитог или неправилног рада органа управе;

7) ако подносилац притужбе износи очигледно нетачне тврдње или податке или се увредљиво изражава о Републици Србији, њеним органима и грађанима Републике Србије.”

Став 2. мења се и гласи:

„Ако због неког од разлога из става 1. овог члана нема основа за вођење поступка контроле рада органа управе, Заштитник грађана ће о томе обавестити подносиоца притужбе, уз навођење разлога за то.”

Члан 13.

Члан 30. мења се и гласи:

„Ако орган кога Заштитник грађана обавести о покретању поступка контроле одмах отклони недостатак у свом раду и о томе обавести Заштитника грађана, Заштитник грађана ће окончати поступак и о томе обавестити орган управе и подносиоца притужбе.

Уколико Заштитник грађана оцени да, упркос обавештењу органа управе, пропуст није отклоњен или није отклоњен у целости, односно у мери у којој је то могуће, наставиће поступак контроле.”

Члан 14.

После члана 32. додају се Глава IVa и члан 32a који гласе:

„IVa ПОСЕБНЕ МЕРЕ ЗАШТИТЕ ПОДНОСИОЦА ПРИТУЖБЕ

Члан 32a

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

Заштитник грађана је овлашћен да органу против кога је поднета притужба препоручи да привремено или трајно одустане од мера које предузима или намерава да предузме према подносицу притужбе који је у доброј вери упозорио надлежни орган или јавност на кршење закона, начела

добре управе или друге неправилности на штету јавног интереса или слобода и права грађана.

Заштитник грађана може органу против кога је поднета притужба или другом органу управе препоручити да предузме мере потребне да се, у складу са законом, заштите права и интереси подносиоца притужбе, ако оцени да он трпи или му прете последице због тога што је указао на те незаконитости или неправилности.”

Члан 15.

После члана 35. додају се Глава Va и члан 35a који гласе:

„Va РАЗМАТРАЊЕ ПРИТУЖБИ У ОРГАНУ УПРАВЕ И ИЗВЕШТАЈ О ПРИТУЖБАМА

Члан 35a

Органи управе су дужни су да успоставе ефикасан, бесплатан и доступан начин за пријем, разматрање и решавање притужби грађана на свој рад и одреде лица за вршење тих послова. Изјављени редовни и ванредни правни лекови не сматрају се притужбама.

При решавању притужби на свој рад орган управе има у виду праксу Заштитника грађана.

Орган управе израђује годишњи извештај о притужбама на свој рад, доставља га Заштитнику грађана најкасније до 1. фебруара за протеклу календарску годину и чини га доступним јавности преко своје интернет странице или на други погодан начин.

У извештају орган наводи податке о броју и структури притужби које су грађани поднели, као и притужби по којима је Заштитник грађана водио поступак контроле њиховог рада. У извештају се наводи и исход поступака и врста предузетих мера за отклањање утврђених пропуста.”

Члан 16.

У члану 37. после става 3. додаје се став 4. који гласи:

„Влада не може без сагласности Заштитника грађана обуставити, одложити или ограничити извршење буџета Заштитника грађана.”

Члан 17.

У члану 38. став 5. брише се и додају нови ст. 5–12. који гласе:

„У Стручној служби Заштитника грађана на пословима од непосредног значаја за вршење законом утврђених контролних функција Заштитника грађана раде овлашћена лица.

Општим актом о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места Стручне службе Заштитника грађана посебно се утврђују радна места на којима раде овлашћена лица, услови за заснивање радног односа на тим радним местима а она се деле, у зависности од сложености послова, овлашћења и одговорности, на радна места на положају и извршилачка радна места.

Послови овлашћеног лица који се обављају у Стручној служби Заштитника грађана у вршењу законом утврђених контролних функција по налогу Заштитника грађана, јесу:

- 1) приступање просторијама, просторима и опреми коју користе органи управе;
- 2) обављање разговора са функционерима и запосленима у органима управе и другим правним лицима, као и са физичким лицима која обављају послове по налогу органа управе;
- 3) утврђивање идентитета функционера и запослених, односно лица која обављају послове по налогу органа управе;
- 4) вршење увида у документа којима располажу органи управе и копирају их;
- 5) прикупљање свих других података од значаја за поступак који се води, односно за остварење циља превентивног деловања;
- 6) утврђивање и документовање свих других чињеница и околности од значаја за оцену Заштитника грађана о основаности притужбе и о поступању органа управе по датој препоруци.

Овлашћена лица имају службену легитимацију и значку чији садржај и изглед ближе уређује Заштитник грађана својом одлуком која се објављује у „Службеном гласнику Републике Србије”.

При обављању послова од непосредног значаја за вршење законом утврђених контролних функција Заштитника грађана, овлашћена лица су дужна да се легитимишу службеном легитимацијом и значком.

Коефицијент за обрачун плате овлашћених лица у Стручној служби Заштитника грађана већи је за 30 процената од коефицијента других државних службеника разврстаних у истом положају или звању и истом платном разреду.

Заштитник грађана уређује врсте признања, услове и поступак за њихову доделу запосленима својом одлуком која се објављује у „Службеном гласнику Републике Србије”.

На сва друга питања из радног односа која нису уређена одредбама овог закона, на генералног секретара и запослене, примењују се прописи којима се уређују права и обавезе, плате и остала примања запослених у државним органима.”

Члан 18.

После члана 38. додају се Глава VIIIa и члан 38a који гласе:

„VIIIa КАЗНЕНЕ ОДРЕДБЕ

Члан 38a

Новчаном казном од 5.000 до 150.000 динара казниће се за прекршај одговорно лице и/или запослени у органу управе који га је начинио ако орган управе:

- 1) не омогући несметан приступ просторијама и простору (члан 21. став 1);
- 2) не одговори на сва питања и не да тачно и потпуно све податке (члан 21. став 1);
- 3) не омогући разговор са запосленим (члан 21. став 2);

4) не омогући несметан приступ заводима за извршење санкција и другим местима на којима се налазе лица која су лишена слободе (члан 22. став 1);

5) не омогући разговор насамо са лицем лишеним слободе или не омогући приступ свим документима и подацима (члан 22. став 2);

6) не одговори на све захтеве Заштитника грађана или не достави све тражене информације и списе у року који он одреди, односно достави непотпуне или нетачне информације и списе (члан 29. став 2);

7) не обавести Заштитника грађана у остављеном року о томе да ли је поступио по примљеној препоруци и отклонио недостатак, односно не обавести га о разлозима због којих није поступио по препоруци (члан 31. став 3);

8) ако не обавести Заштитника грађана о поступању по поднетом предлогу, односно иницијативи (члан 20. ст. 1. и 2);

9) не достави у законом одређеном року Заштитнику грађана годишњи извештај о притужбама грађана или га достави у непрописној садржини (члан 35а ст. 3. и 4);

10) на други начин онемогућава или отежава остваривање контролне функције и сврхе Заштитника грађана и не сарађује са Заштитником грађана.”

IX. ЗАВРШНА ОДРЕДБА

Члан 19.

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

ОБРАЗЛОЖЕЊЕ

I. УСТАВНИ ОСНОВ ЗА ДОНОШЕЊЕ ЗАКОНА

Уставни основ за доношење Закона о изменама и допунама Закона о Заштитнику грађана садржан је у члану 138. став 6. Устава Републике Србије према коме се о Заштитнику грађана, који на основу става 6. истог члана 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, доноси закон.

II. РАЗЛОЗИ ЗА ДОНОШЕЊЕ ЗАКОНА

После више од 4 године примене, уочени су разлози за измене Закона. Закон је од 2005. године мењан једном (2007. године), али пре избора Заштитника грађана, те измене извршене том приликом нису могле да узму у обзир искуства стечена применом Закона.

Четворогодишња примена Закона показала је потребу да се нека питања уреде на другачији начин, а нека, до сада неуређена, по први пут уреде. То се пре свега односи на питање заштите назива и обележја Заштитника грађана, случајева у којима Заштитник грађана обуставља поступак контроле, успостављања посебних мера заштите за подносиоца притужбе, разматрање притужби у органу управе власти и извештавање о њима, као и прописивања казnenих одредби за неизвршавање обавеза прописаних овим законом.

III. ОБЈАШЊЕЊЕ ПОЈЕДИНАЧНИХ РЕШЕЊА

Члан 2. – Овим чланом је прописана забрана за друге органе, организације или удружења, који постоје у Републици Србији, да користе или истичу назив, обележја или овлашћења Заштитника грађана.

После измена Закона о локалној самоуправи, органи за заштиту права грађана које могу да оснују јединице локалне самоуправе почели су да се називају „Заштитник грађана”. Не само да није уобичајено да се различити органи, на различитим нивоима зову идентично (ако то већ није генерички назив институције – омбудсман), већ се ствара забуна код грађана и других органа и организација, као и код средстава јавног информисања о ком органу се ради у конкретном случају. Забележени су и случајеви да се омбудсмани локалних самоуправа у настојању да изврше контролу органа и организација позивају на овлашћења из Закона о Заштитнику грађана, са којим деле заједнички назив. Поједини локални органи за заштиту права грађана користили су и специфично обележје Заштитника грађана (око у чијој зеници је силуэта човека), те је конфузија била неминовна. Предложено решење полази од очигледне потребе за разграничењем између неколико међусобно различитих органа надлежних за заштиту права грађана. Предложеном формулацијом се превазилази проблем тумачења и вишесмислености и онемогућава стварање забуне и несигурности у даљем раду, будући да назив, обележја и овлашћења Заштитника грађана може користити и истицати само Заштитник грађана, изабран на ту функцију у складу са Уставом и овим законом. Истовремено, на тај начин се доприноси и потпунијем остваривању права грађана на обавештеност. Решење је познато и примењује се и у упоредном законодавству.

У наредном периоду биће потребно без одлагања изменити и одговарајуће одредбе Закона о локалној самоуправи.

Члан 3. – Предложеним решењем се исправља нелогичност која постоји у досадашњој одредби Закона према којој се за заменика Заштитника грађана тражи краће, дупло мање, искуство у области која је од значаја за обављање послова из надлежности Заштитника грађана него за Заштитника грађана, иако је реч о функцији чија је надлежност да Заштитнику грађана помажу у обављању послова утврђених овим законом, у оквиру овлашћења која им он пренесе. Ово нарочито имајући у виду обавезу преношења овлашћења на заменике у области заштите слобода и права најрањивијих категорија грађана.

Члан 4. – Предложеном изменом се предвиђа изузетак од правила да Заштитнику грађана престаје функција истеком мандата ако не буде поново изабран, и то тако што остаје на функцији до ступања на дужност новог Заштитника грађана, а најдуже још годину дана од истека његовог мандата. Оваком одредбом се одржава континуитет у раду институције и не снижава постигнути капацитет институције и достигнути ниво заштите права и слобода грађана.

Овакво решење је засновано на ставу Венецијанске комисије (CDL-AD (2006)038 параграф 38) према коме претходни Заштитник грађана треба да настави да врши ту функцију, и након истека мандата, али не дуже од годину дана од дана истека његовог мандата.

Тиме се обезбеђује континуитет у раду институције, услови за правилну примопредају дужности, уз истовремено спречавање да се ниво заштите, до ступања на дужност новог Заштитника грађана снизи.

Члан 5. – Одредбе о престанку функције Заштитника грађана примењују се и на заменика Заштитника грађана, с тим што је предложеном изменом направљен изузетак у случају престанка мандата Заштитника грађана када га не мења заменик већ се његов мандат продужава на период до избора новог Заштитника грађана а најдуже годину дана од истека рока на који је био изабран. Заменик Заштитника грађана мења га у свим другим случајевима престанка функције прописаних чланом 11. став 1. Закона.

Додавањем новог става 2. по коме функција заменика Заштитника грађана престаје и у случају ако нови Заштитник грађана не буде изабран ни након годину дана од истека рока на који је изабран претходни Заштитник грађана, уводи се још један начин престанка мандата заменика Заштитника грађана.

Члан 6. – Извршено је усклађивање са предложеним изменама у члану 4. овог закона.

Члан 7. – Предложена измена изричито уважава чињеницу да велики број прописа којима се уређују питања од значаја за остваривање права грађана доносе не само Влада и Народна скупштина, већ други органи. Иако се тумачењем постојеће одредбе и сада може доћи до закључка да је Заштитник грађана овлашћен да и другим органима, не само Влади и Народној скупштини, подноси иницијативе за измену прописа, у пракси се појавио случај да једно министарство није узело у разматрање иницијативу Заштитника грађана, уз образложење да је Заштитник грађана по Закону овлашћен да подноси иницијативе „само” Влади и Народној скупштини.

Прописивањем обавезе надлежних органа да поднету иницијативу размотре и рока за њено извршење тежи се заокруживању већ датог овлашћења Заштитнику грађана, односно чине се ефикасним средством за унапређење правног оквира у области остваривања и заштите људских и мањинских слобода и права.

Члан 8. – Постојећа формулација Заштитнику грађана оставља преширок простор да цени да ли из поновљеног понашања функционера или запосленог произлази намера да одбијају сарадњу са Заштитником грађана, па се предлаже разрада и прецизирање (не)поступања функционера и запосленог у органу управе када ће се, без потребе понављања и дискреционог одлучивања да ли постоји воља за то, сматрати да је обавеза сарадње са Заштитником грађана повређена. Поред тога, проширује се број разлога због којих Заштитник грађана може да иницира поступак утврђивања одговорности, полазећи од процењене потребе да се уведе већи степен одговорности у раду органа управе (видети редовне извештаје Заштитника грађана за 2009. и 2010. годину), али и имајући у виду да Заштитник грађана има овлашћење само да иницира поступак утврђивања одговорности, а не да га води и у њему донесе одлуку.

Наведено овлашћење Заштитника грађана може бити неефикасно у одсуству одредбе која би представљала његово наличје и чија би суштина била да обезбеди одговарајућу реакцију надлежних органа тим поводом. Због тога се новим ставом 2. омогућава остваривање сврхе прописивања овлашћења из става 1, јер иницирање покретања одговарајућег поступка без обавештавања Заштитнику грађана о исходу обесмишљава саму иницијативу. Прецизирање је неопходно и због допуна којима су прописане казнене одредбе.

Члан 9. – Предложеном изменом се разрађује принцип индивидуалне одговорности на тај начин што се обавеза сарадње прецизира у односу на оне који персонално чине орган управе, а имајући у виду да обавеза сарадње може бити прекршена и независно од намере и активности функционера, односно да обавеза може бити повређена упркос намери и радњама које је предузео запослени у органу управе. Поред тога, изричито се наводи услов, који мора бити испуњен у погледу приступа просторијама и простору, да би се сматрало да је обавеза сарадње испуњена. Решењем се отклања недостатак постојеће одредбе која обавезу сарадње са Заштитником грађана везује само за располагање одређеним подацима, изостављајући такву обавезу у ситуацијама које су свакодневне, када органи управе таквим подацима не располажу иако су на основу правног прописа дужни да такву документацију прибаве и воде. Допуном постојеће одредбе врши се и усклађивање одредби овог закона са важећим прописима, односно прецизира да је приступ и поступање Заштитника грађана са тајним подацима уређено законом којим се уређује област тајности података, а не неким другим прописом са законском или подзаконском снагом.

Члан 10. – Предложеном одредбом се наводе (инструктивно, а не таксативно) места на којима се, према важећим прописима и пракси, најчешће налазе лица лишена слободе, са циљем да се у примени закона предупредне нејасноће око тога да су и ово органи и установе чији рад је Заштитник грађана надлежан да контролише. Осим тога, предложеном изменом се прецизирају овлашћења Заштитника грађана тако што се недвосмислено указује да право приступа није само себи циљ већ начин за обезбеђење права на преглед места на коме се налазе лица лишеног слободе.

Члан 11. – Предложеном изменом се отклањају могуће дилеме у погледу тога да ли дете може да поднесе притужбу Заштитнику грађана. Конвенција о правима детета, која се у Републици Србије непосредно примењује од 1990. године, чланом 12. установљава право детета на слободно изражавање свог мишљења. У ту сврху, детету се посебно даје прилика да буде саслушано у свим судским и административним поступцима који се односе на њега, било непосредно или преко заступника. Ово право Комитет за права детета подигао је на ниво принципа (партиципација детета) чиме је концепт права детета усмерен не само на његову заштиту, већ и на његово оснаживање

и активирање у примени и заштити свог права, што подразумева и омогућавање детету да се непосредно обраћа националним органима и међународним телима. Овај принцип је своју примени нашао пред Европским судом за људска права који препознаје дете као овлашћеног подносиоца представке. Градећи правну праксу, Комитет за права детета је својим Општим коментаром бр. 2. појаснио која овлашћења треба да имају националне институције за људска права да би се могле сматрати адекватним заштитницима права детета. Једно од њих је да „националне институције за људска права морају да имају овлашћења да разматрају појединачне представке и молбе и да спроводе истраге, укључујући оне које се достављају у име или директно од стране саме деце...”. Штавише, Комитет за права детета је предложио усвајање Факултативног протокола о индивидуалним представкама, у коме су на подношење представке овлашћена и деца. Одредбе Конвенције о правима детета и овог Општег коментара имплементирани су у статут и стандард Европске мреже омбудсмана за децу (ENOC) чији је Заштитник грађана пуноправни члан. Приликом аплицирања Заштитника грађана за пуноправно чланство у Мрежи, Закон о Заштитнику грађана је од стране овлашћеног тела Мреже тумачен на начин да су деца овлашћени подносиоци притужбе, а да се као алтернатива то овлашћење даје и родитељима/законским заступницима. Решење је познато и у упоредној пракси, нпр. Словеније и Грчке.

Када је реч о праву на подношење притужбе у име правног лица постојеће решење представља непотребно понављање одредби које регулишу право заступања и представљања правног лица у правном систему Републике Србије те је стога предложено његово брисање.

Члан 12. – Одредба која захтева да се и подносилац анонимне притужбе обавештава о одбацивању притужбе брише се јер је, због саме природе анонимне притужбе, немогуће обавештење о одбацивању доставити притужиоцу. Уместо анонимног притужиоца из тачке 4. унет је појам неовлашћеног лица за подношење притужбе имајући у виду одредбу члана 25. став 1. Закона да притужбу Заштитнику грађана може поднети само оно лице које сматра да су му актом, радњом или нечињењем органа управе повређена права.

У циљу рационалнијег и ефикаснијег коришћења расположивих материјалних, временских и људских ресурса, а на основу досадашњих искустава у раду, разрађени су и прецизирани разлози услед чијег постојања Заштитник грађана неће покренути поступак контроле рада органа управе. Осим тога, изменом се поступак пред Заштитником грађана прилагођава упоредноправним и међународним стандардима за поступање институција омбудсмана, према којима овај орган треба ослободити претераних формалности, омогућити му да цени сврсисходност покретања поступка контроле и прилагодити га природи институције (која не одлучује о било чијим правима, обавезама и на закону заснованим интересима). Предложено решење омогућава да се раздвоји било какво **поступање** по притужби од поступка контроле рада органа управе, што је срж делатности Заштитника грађана одређена Уставом и Законом.

Члан 13. – Разлози целисходности налажу измену постојеће одредбе која је у досадашњој пракси показала слабост. У бројним ситуацијама показало се као нецелисходно да одлука Заштитника грађана о томе да ли ће поступак да обустави или га настави иако је неспорно да је пропуст због кога је поступак покренут отклоњен, зависи од воље подносиоца притужбе. Такве су, на пример, ситуације у којима грађани подnose притужбе због "ћутања управе" а Заштитник грађана покрене поступак контроле. Међутим, кад орган управе по пријему обавештења о покретању поступка Заштитника грађана донесе акт и о томе

обавести Заштитника грађана, али грађанин није задовољан његовим исходом, те није сагласан да се поступак обустави, иако се Заштитник грађана у конкретним случајевима не упушта у меритум акта. Према постојећој одредби, Заштитник грађана не може да обустави поступак ако притужилац изјави своје незадовољство него га, сагласно слову Закона, мора наставити иако даљим вршењем својих овлашћења не може задовољити жеље притужилаца.

Предложено решење омогућава потребну флексибилност и даје Заштитнику грађана могућност да на најефикаснији и најцелисходнији начин оконча поступак контроле (или га настави ако сматра да је пропуст "системског" карактера, да је потребно утврдити одговорност за начињени пропуст или дати допунску препоруку), све имајући у виду околности конкретног случаја.

Члан 14. – Предложена измена тежи да Заштитнику грађана пружи конкретнија овлашћења у заштити тзв. „дувача у пиштаљку” у конкретним случајевима. При томе се не пренебрегава чињеница да акти Заштитника грађана немају формално-правно обавезујући карактер и уважава право сваког органа да у крајњем, предузме мере које сматра законитим и оправданим (уз, наравно, евентуалну судску контролу њихове законитости).

Овим изменама се не пружа свеобухватна заштита „дувача у пиштаљку”, што би требало да буде допуњено другим законима или, евентуално, посебним законом, већ се омогућава заштита наведених лица у мери у којој је то у надлежности Заштитника грађана чиме се, између осталог, стварају услови за ефикаснију борбу против корупције и испуњавају преузете међународне обавезе. Решењем се отежава да се злоупотребом овлашћења позове подносилац притужбе зато што је у својој притужби указао на неправилан и незаконит рад у органу управе. Заштита се предвиђа у случају да грађанин укаже на то да је дошло или да ће доћи до неправилности у раду или у вези са радом органа управе. По врсти, неправилности могу бити различите - корупција, прекорачење овлашћења, кривично дело, привредни преступ или прекршај или други незаконити акт или поступање органа управе. Информација се може односити и на прикривање неке од горе описаних неправилности.

Члан 15. – Разлози целисходности оправдавају изричито прописивање и прецизирање ове обавезе органа управе, с обзиром да у овом тренутку, у правном систему Републике Србије, не постоји заокружен и целовит механизам за разматрање притужби грађана због незадовољства радом органа управе које није увек погодно да буде размотрено коришћењем правних лекова у другостепеном, односно судском поступку. На основу досадашњих искустава видљиво је да се значајан број поступака контроле Заштитника грађана водио а да претходно грађанин није поднео притужбу самом органу управе на чији рад се жали. Заштитник грађана покреће поступке контроле и по таквим притужбама знајући да у органима управе, у највећем броју случајева, не постоји доступан, ефикасан и на други начин примерен механизам разматрања притужби грађана. Таква ситуација, међутим, не води (бар не довољно брзо) унапређивању рада органа управе и захтева неупоредиво већу стручну службу Заштитника грађана да би се постигла ефикасност, што се не сматра оптималним решењем. Уместо тога, изменама се тежи да грађани добију могућност да орган управе преиспита и исправи своје евентуалне пропусте, док Заштитник грађана остаје, сходно природи институције, највиши контролни орган који се активира тек када сви други механизми отклањања пропуста на штету права грађана не уроде плодом.

Под притужбом се, у смислу ове одредбе, не сматрају редовни и ванредни правни лекови.

Циљ увођења ове одредбе јесте проширење и разрада постојеће одредбе члана 81. Закона о државној управи према којој су органи државне управе обавезни да свима омогуће прикладан начин за подношење притужби на свој рад, односно одговоре на такве притужбе. Та одредба, међутим, односи се само на органе државне управе, а не на све органе и организације које у примени прописа Републике Србије могу прекршити неко од грађанима гарантованих права.

Такође, у нашем правном систему постоје слична решења, нпр. у домену остваривања и заштите права на слободан приступ информацијама од јавног значаја. Ту су сви органи јавне власти законом обавезани да воде евиденцију о захтевима који су поднети за приступ информацијама од јавног значаја и да извештаје о томе достављају Поверенику за информације од јавног значаја и заштиту података о личности.

Члан 16. – Садржи измене у циљу конкретизовања Уставом прописане независности Заштитника грађана у погледу извршења буџета, што је један од кључних аспеката независности у односу на извршну власт.

У циљу гарантовања независности Заштитника грађана, очувањем самосталности и финансијске независности Заштитника грађана од органа извршне власти, прописано је да Влада не може без сагласности Заштитника грађана обуставити, одложити или ограничити извршење буџетских средстава опредељених за рад овог органа.

Члан 17. – Садржи измене које су последица стеченог искуства у досадашњем, четворогодишњем раду Заштитника грађана.

У обављању контролних функција Заштитника грађана, тј. вршења истражних радњи код органа управе по поднетој притужби грађана или у поступку који је покренут по сопственој иницијативи Заштитника грађана, примењује се методологија и начин рада који захтевају посебне вештине и знања запослених. Општим актом о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места Стручне службе посебно ће бити означена радна места на којима раде овлашћена лица, тј. запослени који врше послове од значаја за остваривање Уставом утврђене контролне функције Заштитника грађана. Општим актом о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места Стручне службе Заштитника грађана посебно се утврђују радна места на којима раде овлашћена лица, услови за заснивање радног односа на тим радним местима и она се деле, у зависности од сложености послова, овлашћења и одговорности, на радна места на положају и извршилачка радна места.

Даље се предлаже утврђивање коефицијента који је за 30% већи од коефицијента других државних службеника разврстаних у истом звању и истом платном разреду код других државних органа који примењују Закон о платама државних службеника и намештеника. Разлог за ово лежи у чињеници да су послови овлашћених лица специфични и у знатној мери сложенији и одговорнији у односу на остале запослене у Стручној служби Заштитника грађана, али и у односу на запослене у другим државним органима који не обављају инспекцијске и сродне послове. Овлашћена лица у Стручној служби Заштитника грађана у свом раду користе знања о раду свих органа управе, испољавају висок степен познавања великог броја прописа које у свом раду примењују различити органи управе што је предуслов за вршење контроле рада тих органа и изрицање препорука којима се отклањају недостаци у раду и унапређује рад органа управе.

Предвиђа се да Заштитник грађана својом одлуком уређује врсте признања, услове и поступак за њихову доделу запосленима у Стручној служби

Заштитника грађана како би се они изједначили са запосленима у другим државним органима који су таксативно наведени у Уредби о признањима за обављање послова у државним органима („Службени гласник РС”, бр. 53/97, 56/97-испр. и 69/11).

Члан 18. – Разлози целисходности намећу потребу прописивања и ове одредбе. Предложено решење, полазећи од искустава четворогодишње примене овог закона, прати логику и смисао решења која постоје у другим правним прописима, првенствено оним који се тичу рада других независних органа нпр. Државне ревизорске институције и Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности.

У правним системима са дугом традицијом постојања и рада институције омбудсмана, чињеница да правни акти омбудсмана немају особину правне обавезности нити су праћени империјумом силе, као акти органа извршне и судске власти, не представља препреку ефикасној сарадњи органа управе са њима, а самим тим и ефикасној заштити људских и мањинских слобода и права грађана. На жалост, досадашња искуства у раду показују да, иако ретко, поједини органи у поступку контроле наведени недостатак империјума злоупотребљавају, не извршавајући законом прописану обавезу сарадње, односно избегавају је и поступак контроле опструирају на различите начине. Основна функција Заштитника грађана – да врши контролу законитости и правилности рада органа управе и утврђује постојање или непостојање пропуста на штету права грађана, не може да буде остварена ако је орган управе у могућности да опструира поступак контроле. Нема праве контроле ако Заштитник грађана нема механизме да прикупи све чињенице и околности од значаја за утврђивање пропуста. Због потребе успостављања потпуне функционалности и ефикасности рада Заштитника грађана нужно је предвидети и санкције за неизвршавање свих оних обавеза које су предвиђене овим законом, а које су по својој правној природи и последицама сличне онима које већ постоје у правном поретку. Њиховим прописивањем се постојећа заштита грађана од самовоље у раду органа управе учвршћује, те потпуније испуњава сврха доношења овог закона.

IV. АНАЛИЗА ЕФЕКТА ЗАКОНА

За овај закон није потребно извршити анализу ефеката Закона, с обзиром на то да се њиме не стварају обавезе за привредне и друге субјекте.

V. СРЕДСТВА ЗА СПРОВОЂЕЊЕ ЗАКОНА

За спровођење овог закона предлаже се повећање буџета Заштитника грађана.

На основу одредбе члана 38. став 11. предвиђено је да се коефицијент за обрачун плате истражитеља стручне службе Заштитника грађана увећа за 30 процената од коефицијента других државних службеника разврстаних у истом положају или звању и истом платном разреду.

Наведено увећање коефицијента планира се за 36 државних службеника. За извршење ове законске одредбе потребно је обезбедити износ од 1.152.705,02 динара бруто на месечном нивоу, односно 13.832.460,24 динара бруто за годину дана.

VI. РАЗЛОЗИ ЗА ДОНОШЕЊЕ ЗАКОНА ПО ХИТНОМ ПОСТУПКУ

Предлаже се да се Закон усвоји по хитном поступку како би се створили услови за ефикасније, потпуније и квалитетније остваривање заштите Уставом

и законима гарантованих људских и мањинских слобода и права, у складу са реалним стањем, опредељењем државе и стандардима међународних организација чији је Република Србија члан.