

Z A K O N

O IZMENAMA I DOPUNAMA ZAKONA O ZAŠTITNIKU GRAĐANA

Član 1.

U Zakonu o Zaštitniku građana („Službeni glasnik RS”, br. 79/05 i 54/07), u članu 1. posle stava 3. dodaje se stav 4. koji glasi:

„Sve gramatički rodno opredeljene reči u ovom zakonu označavaju i odnose se podjednako na pripadnike, odnosno pripadnice oba pola.”

Član 2.

U članu 2. posle stava 3. dodaje se stav 4. koji glasi:

„Drugi organi, organizacije ili udruženja na teritoriji Republike Srbije ne mogu nositi niti u svom nazivu koristiti ili isticati naziv Zaštitnik građana i koristiti ista obeležja.”

Član 3.

U članu 6. stav 6. tačka 2) broj: „pet” zamenjuje se brojem: „deset”.

Član 4.

U članu 11. dodaje se stav 2. koji glasi:

„Izuzetno od stava 1. tačka 1) ovog člana, u slučaju da novi Zaštitnik građana ne bude izabran pre isteka mandata Zaštitnika građana, Zaštitnik građana produžava mandat i ostaje na funkciji do stupanja na dužnost novog Zaštitnika građana, a najduže još godinu dana od isteka vremena na koje je izabran.”

Član 5.

U članu 14. dodaje se stav 2. koji glasi:

„Funkcija zamenika Zaštitnika građana prestaje i u slučaju ako novi Zaštitnik građana ne bude izabran ni nakon godinu dana od isteka vremena na koje je izabran prethodni Zaštitnik građana.”

Član 6.

U članu 16. stav. 1. posle reči: „U slučaju prestanka funkcije Zaštitnika građana” dodaju se reči „pre isteka mandata,”.

U stavu 2. na kraju teksta tačka se zamenjuje zapetom i dodaju reči: „u slučaju kada je prethodnom Zaštitniku građana funkcija prestala pre isteka mandata”.

Član 7.

U članu 18. stav 2. posle reči: „Skupštini” dodaju se reči: „i drugim organima i organizacijama”.

Stav 3. menja se i glasi:

„Vlada, odnosno nadležni odbor Skupštine i drugi organi i organizacije su obavezni da razmotre inicijativu koju je podneo Zaštitnik građana i obaveštenje o tome dostave Zaštitniku građana u roku od 60 dana od dana podnošenja inicijative.”

Posle stava 4. dodaje se stav 5. koji glasi:

„Vlada i Skupština su dužne da Zaštitniku građana blagovremeno dostave predlog propisa kojima se uređuju pitanja koja su od značaja za ostvarivanje i zaštitu prava građana.”

Član 8.

U članu 20. stav 1. menja se i glasi:

„Zaštitnik građana je ovlašćen da javno preporuči razrešenje funkcionera, odnosno inicira pokretanje disciplinskog postupka protiv zaposlenog u organu uprave ako funkcioner, odnosno zaposleni ne izvrši obavezu predviđenu ovim zakonom, ako Zaštitnik građana utvrdi da je odgovoran za povredu prava građana ili propust kojim mu je pričinjena materijalna ili druga šteta većih razmera, ako takvu povredu ili propust odbija ili propušta da otkloni po preporuci Zaštitnika građana ili ako na drugi način ne izvršava obavezu saradnje sa Zaštitnikom građana.”

Posle stava 1. dodaje se novi stav 2. koji glasi:

„Nadležni organ dužan je da Zaštitnika građana obavesti o odluci po preporuci za razrešenje, odnosno o inicijativi za pokretanje disciplinskog postupka, u roku od 60 dana od dana prijema preporuke, odnosno inicijative.”

Dosadašnji stav 2. postaje stav 3.

Član 9.

U članu 21. stav 1. menja se i glasi:

„Organi uprave odnosno svi funkcioneri i zaposleni u njima, kao i druga pravna i fizička lica koja obavljaju poslove po nalogu organa uprave imaju obavezu da sarađuju sa Zaštitnikom građana, a posebno da mu omoguće nesmetan pristup prostorijama, prostoru i opremi koju koriste, da se identifikuju, odgovaraju na sva pitanja, tačno i potpuno daju sve podatke od značaja za postupak koji vodi, odnosno za ostvarenje cilja preventivnog delovanja Zaštitnika građana, bez obzira na stepen njihove tajnosti, u skladu sa zakonom kojim se uređuje tajnost podataka.”

U stavu 3. na kraju teksta, tačka se zamenjuje zapetom i dodaju reči: „u skladu sa zakonom kojim se uređuje tajnost podataka.”

Član 10.

Član 22. menja se i glasi:

„Zaštitnik građana ima pravo nenajavljenog, nenadziranog i na drugi način nesmetanog pristupa i pregleda bilo kog mesta u kome se nalaze ili se mogu nalaziti lica lišena slobode, a posebno mesta za zadržavanje određenog od strane službenih lica policije ili vojne policije, zavodima za izvršenje krivičnih sankcija, psihijatrijskim bolnicama, stacionarnim ustanovama socijalne zaštite i centrima za azil.

Zaštitnik građana ima pravo da sa licima koje zatekne na mestima iz stava 1. ovog člana razgovara nasamo, kao i da pristupi svim dokumentima i podacima koji se na takvim mestima nalaze, bez obzira na stepen njihove tajnosti, u skladu sa zakonom kojim se uređuje tajnost podataka.

Član 11.

U članu 25. stav 2. briše se.

Dosadašnji st. 3–7. postaju st. 2–6.

Član 12.

U članu 28. stav 1. reči: „je dužan da postupi” zamenjuju se rečima: „će pokrenuti postupak kontrole rada organa uprave”.

U stavu 1. tačka 4) menja se i glasi:

„4) ako je pritužbu podnelo neovlašćeno lice;”

Posle tačke 5) dodaju se tač. 6) i 7) koje glase:

„6) ako je pritužba očigledno neosnovana i iz njenih navoda ne proizlazi da je došlo do povrede prava građana usled nezakonitog ili nepravilnog rada organa uprave;

7) ako podnosilac pritužbe iznosi očigledno netačne tvrdnje ili podatke ili se uvredljivo izražava o Republici Srbiji, njenim organima i građanima Republike Srbije.”

Stav 2. menja se i glasi:

„Ako zbog nekog od razloga iz stava 1. ovog člana nema osnova za vođenje postupka kontrole rada organa uprave, Zaštitnik građana će o tome obavestiti podnosioca pritužbe, uz navođenje razloga za to.”

Član 13.

Član 30. menja se i glasi:

„Ako organ koga Zaštitnik građana obavesti o pokretanju postupka kontrole odmah otkloni nedostatak u svom radu i o tome obavesti Zaštitnika građana, Zaštitnik građana će okončati postupak i o tome obavestiti organ uprave i podnosioca pritužbe.

Ukoliko Zaštitnik građana oceni da, uprkos obaveštenju organa uprave, propust nije otklonjen ili nije otklonjen u celosti, odnosno u kojoj je to moguće, nastaviće postupak kontrole.”

Član 14.

Posle člana 32. dodaju se Glava IVa i član 32a koji glase:

„IVa POSEBNE MERE ZAŠTITE PODNOSIOCA PRITUŽBE

Član 32a

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

Zaštitnik građana je ovlašćen da organu protiv koga je podneta pritužba preporuči da privremeno ili trajno odustane od mera koje preduzima ili namerava da preduzme prema podnosiocu pritužbe koji je u dobroj veri upozorio nadležni organ ili javnost na kršenje zakona, načela dobre uprave ili druge nepravilnosti na štetu javnog interesa ili sloboda i prava građana.

Zaštitnik građana može organu protiv koga je podneta pritužba ili drugom organu uprave preporučiti da preduzme mere potrebne da se, u skladu sa zakonom, zaštite prava i interesi podnosioca pritužbe, ako oceni da on trpi ili mu prete posledice zbog toga što je ukazao na te nezakonitosti ili nepravilnosti.”

Član 15.

Posle člana 35. dodaju se Glava Va i član 35a koji glase:

„Va RAZMATRANJE PRITUŽBI U ORGANU UPRAVE I IZVEŠTAJ O PRITUŽBAMA

Član 35a

Organi uprave su dužni su da uspostave efikasan, besplatan i dostupan način za prijem, razmatranje i rešavanje pritužbi građana na svoj rad i odrede lica za vršenje tih poslova. Izjavljeni redovni i vanredni pravni lekovi ne smatraju se pritužbama.

Pri rešavanju pritužbi na svoj rad organ uprave ima u vidu praksu Zaštitnika građana.

Organ uprave izrađuje godišnji izveštaj o pritužbama na svoj rad, dostavlja ga Zaštitniku građana najkasnije do 1. februara za proteklu kalendarsku godinu i čini ga dostupnim javnosti preko svoje internet stranice ili na drugi pogodan način.

U izveštaju organ navodi podatke o broju i strukturi pritužbi koje su građani podneli, kao i pritužbi po kojima je Zaštitnik građana vodio postupak kontrole njihovog rada. U izveštaju se navodi i ishod postupaka i vrsta preduzetih mera za otklanjanje utvrđenih propusta.”

Član 16.

U članu 37. posle stava 3. dodaje se stav 4. koji glasi:

„Vlada ne može bez saglasnosti Zaštitnika građana obustaviti, odložiti ili ograničiti izvršenje budžeta Zaštitnika građana.”

Član 17.

U članu 38. stav 5. briše se i dodaju novi st. 5–12. koji glase:

„U Stručnoj službi Zaštitnika građana na poslovima od neposrednog značaja za vršenje zakonom utvrđenih kontrolnih funkcija Zaštitnika građana rade ovlašćena lica.

Opštim aktom o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji radnih mesta Stručne službe Zaštitnika građana posebno se utvrđuju radna mesta na kojima rade ovlašćena lica, uslovi za zasnivanje radnog odnosa na tim radnim mestima a ona se dele, u zavisnosti od složenosti poslova, ovlašćenja i odgovornosti, na radna mesta na položaju i izvršilačka radna mesta.

Poslovi ovlašćenog lica koji se obavljaju u Stručnoj službi Zaštitnika građana u vršenju zakonom utvrđenih kontrolnih funkcija po nalogu Zaštitnika građana, jesu:

- 1) pristupanje prostorijama, prostorima i opremi koju koriste organi uprave;
- 2) obavljanje razgovora sa funkcionerima i zaposlenima u organima uprave i drugim pravnim licima, kao i sa fizičkim licima koja obavljaju poslove po nalogu organa uprave;
- 3) utvrđivanje identiteta funkcionera i zaposlenih, odnosno lica koja obavljaju poslove po nalogu organa uprave;
- 4) vršenje uvida u dokumenta kojima raspolažu organi uprave i kopiraju ih;
- 5) prikupljanje svih drugih podataka od značaja za postupak koji se vodi, odnosno za ostvarenje cilja preventivnog delovanja;
- 6) utvrđivanje i dokumentovanje svih drugih činjenica i okolnosti od značaja za ocenu Zaštitnika građana o osnovanosti pritužbe i o postupanju organa uprave po datoj preporuci.

Ovlašćena lica imaju službenu legitimaciju i značku čiji sadržaj i izgled bliže uređuje Zaštitnik građana svojom odlukom koja se objavljuje u „Službenom glasniku Republike Srbije”.

Pri obavljanju poslova od neposrednog značaja za vršenje zakonom utvrđenih kontrolnih funkcija Zaštitnika građana, ovlašćena lica su dužna da se legitimišu službenom legitimacijom i značkom.

Koeficijent za obračun plate ovlašćenih lica u Stručnoj službi Zaštitnika građana veći je za 30 procenata od koeficijenta drugih državnih službenika razvrstanih u istom položaju ili zvanju i istom platnom razredu.

Zaštitnik građana uređuje vrste priznanja, uslove i postupak za njihovu dodelu zaposlenima svojom odlukom koja se objavljuje u „Službenom glasniku Republike Srbije”.

Na sva druga pitanja iz radnog odnosa koja nisu uređena odredbama ovog zakona, na generalnog sekretara i zaposlene, primenjuju se propisi kojima se uređuju prava i obaveze, plate i ostala primanja zaposlenih u državnim organima.”

Član 18.

Posle člana 38. dodaju se Glava VIIIa i član 38a koji glase:

„VIIIa KAZNE NE ODREDBE

Član 38a

Novčanom kaznom od 5.000 do 150.000 dinara kazniće se za prekršaj odgovorno lice i/ili zaposleni u organu uprave koji ga je načinio ako organ uprave:

- 1) ne omogući nesmetan pristup prostorijama i prostoru (član 21. stav 1);
- 2) ne odgovori na sva pitanja i ne da tačno i potpuno sve podatke (član 21. stav 1);
- 3) ne omogući razgovor sa zaposlenim (član 21. stav 2);
- 4) ne omogući nesmetan pristup zavodima za izvršenje sankcija i drugim mestima na kojima se nalaze lica koja su lišena slobode (član 22. stav 1);
- 5) ne omogući razgovor nasamo sa licem lišenim slobode ili ne omogući pristup svim dokumentima i podacima (član 22. stav 2);
- 6) ne odgovori na sve zahteve Zaštitnika građana ili ne dostavi sve tražene informacije i spise u roku koji on odredi, odnosno dostavi nepotpune ili netačne informacije i spise (član 29. stav 2);
- 7) ne obavesti Zaštitnika građana u ostavljenom roku o tome da li je postupio po primljenoj preporuci i otklonio nedostatak, odnosno ne obavesti ga o razlozima zbog kojih nije postupio po preporuci (član 31. stav 3);
- 8) ako ne obavesti Zaštitnika građana o postupanju po podnetom predlogu, odnosno inicijativi (član 20. st. 1. i 2);
- 9) ne dostavi u zakonom određenom roku Zaštitniku građana godišnji izveštaj o pritužbama građana ili ga dostavi u nepropisnoj sadržini (član 35a st. 3. i 4);
- 10) na drugi način onemogućava ili otežava ostvarivanje kontrolne funkcije i svrhe Zaštitnika građana i ne sarađuje sa Zaštitnikom građana.”

IX. ZAVRŠNA ODREDBA

Član 19.

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

OBRAZLOŽENJE

I. USTAVNI OSNOV ZA DONOŠENJE ZAKONA

Ustavni osnov za donošenje Zakona o izmenama i dopunama Zakona o Zaštitniku građana sadržan je u članu 138. stav 6. Ustava Republike Srbije prema kome se o Zaštitniku građana, koji na osnovu stava 6. istog člana štiti prava građana i kontroliše rad organa državne uprave, organa nadležnog za pravnu zaštitu imovinskih prava i interesa Republike Srbije, kao i drugih organa i organizacija, preduzeća i ustanova kojima su poverena javna ovlašćenja, donosi zakon.

II. RAZLOZI ZA DONOŠENJE ZAKONA

Posle više od 4 godine primene, uočeni su razlozi za izmene Zakona. Zakon je od 2005. godine menjan jednom (2007. godine), ali pre izbora Zaštitnika građana, te izmene izvršene tom prilikom nisu mogle da uzmu u obzir iskustva stečena primenom Zakona.

Četvorogodišnja primena Zakona pokazala je potrebu da se neka pitanja urede na drugačiji način, a neka, do sada neuređena, po prvi put urede. To se pre svega odnosi na pitanje zaštite naziva i obeležja Zaštitnika građana, slučajeva u kojima Zaštitnik građana obustavlja postupak kontrole, uspostavljanja posebnih mera zaštite za podnosioca pritužbe, razmatranje pritužbi u organu uprave vlasti i izveštavanje o njima, kao i propisivanja kaznenih odredbi za neizvršavanje obaveza propisanih ovim zakonom.

III. OBJAŠNJENJE POJEDINAČNIH REŠENJA

Član 2. – Ovim članom je propisana zabrana za druge organe, organizacije ili udruženja, koji postoje u Republici Srbiji, da koriste ili ističu naziv, obeležja ili ovlašćenja Zaštitnika građana.

Posle izmena Zakona o lokalnoj samoupravi, organi za zaštitu prava građana koje mogu da osnuju jedinice lokalne samouprave počeli su da se nazivaju „Zaštitnik građana”. Ne samo da nije uobičajeno da se različiti organi, na različitim nivoima zovu identično (ako to već nije generički naziv institucije – ombudsman), već se stvara zabuna kod građana i drugih organa i organizacija, kao i kod sredstava javnog informisanja o kom organu se radi u konkretnom slučaju. Zabeleženi su i slučajevi da se ombudsmeni lokalnih samouprava u nastojanju da izvrše kontrolu organa i organizacija pozivaju na ovlašćenja iz Zakona o Zaštitniku građana, sa kojim dele zajednički naziv. Pojedini lokalni organi za zaštitu prava građana koristili su i specifično obeležje Zaštitnika građana (oko u čijoj zenici je silueta čoveka), te je konfuzija bila neminovna. Predloženo rešenje polazi od očigledne potrebe za razgraničenjem između nekoliko međusobno različitih organa nadležnih za zaštitu prava građana. Predloženom formulacijom se prevazilazi problem tumačenja i višesmislenosti i onemogućava stvaranje zabune i nesigurnosti u daljem radu, budući da naziv, obeležja i ovlašćenja Zaštitnika građana može koristiti i isticati samo Zaštitnik građana, izabran na tu funkciju u skladu sa Ustavom i ovim zakonom. Istovremeno, na taj nači se doprinosi i potpunijem ostvarivanju prava građana na obaveštenost. Rešenje je poznato i primenjuje se i u uporednom zakonodavstvu.

U narednom periodu biće potrebno bez odlaganja izmeniti i odgovarajuće odredbe Zakona o lokalnoj samoupravi.

Član 3. – Predloženim rešenjem se ispravlja nelogičnost koja postoji u dosadašnjoj odredbi Zakona prema kojoj se za zamenika Zaštitnika građana traži kraće, duplo manje, iskustvo u oblasti koja je od značaj za obavljanje poslova iz nadležnosti Zaštitnika građana nego za Zaštitnika građana, iako je reč o funkciji čija

je nadležnost da Zaštitniku građana pomažu u obavljanju poslova utvrđenih ovim zakonom, u okviru ovlašćenja koja im on prenese. Ovo naročito imajući u vidu obavezu prenošenja ovlašćenja na zamenike u oblasti zaštite sloboda i prava najranjivijih kategorija građana.

Član 4. – Predloženom izmenom se predviđa izuzetak od pravila da Zaštitniku građana prestaje funkcija istekom mandata ako ne bude ponovo izabran, i to tako što ostaje na funkciji do stupanja na dužnost novog Zaštitnika građana, a najduže još godinu dana od isteka njegovog mandata. Ovakvom odredbom se održava kontinuitet u radu institucije i ne snižava postignuti kapacitet institucije i dostignuti nivo zaštite prava i sloboda građana.

Ovakvo rešenje je zasnovano na stavu Venecijanske komisije (CDL-AD (2006)038 paragraf 38) prema kome prethodni Zaštitnik građana treba da nastavi da vrši tu funkciju, i nakon isteka mandata, ali ne duže od godinu dana od dana isteka njegovog mandata.

Time se obezbeđuje kontinuitet u radu institucije, uslovi za pravilnu primopredaju dužnosti, uz istovremeno sprečavanje da se nivo zaštite, do stupanja na dužnost novog Zaštitnika građana snizi.

Član 5. – Odredbe o prestanku funkcije Zaštitnika građana primenjuju se i na zamenika Zaštitnika građana, s tim što je predloženom izmenom napravljen izuzetak u slučaju prestanka mandata Zaštitnika građana kada ga ne menja zamenik već se njegov mandat produžava na period do izbora novog Zaštitnika građana a najduže godinu dana od isteka roka na koji je bio izabran. Zamenik Zaštitnika građana menja ga u svim drugim slučajevima prestanka funkcije propisanih članom 11. stav 1. Zakona.

Dodavanjem novog stava 2. po kome funkcija zamenika Zaštitnika građana prestaje i u slučaju ako novi Zaštitnik građana ne bude izabran ni nakon godinu dana od isteka roka na koji je izabran prethodni Zaštitnik građana, uvodi se još jedan način prestanka mandata zamenika Zaštitnika građana.

Član 6. – Izvršeno je usklađivanje sa predloženim izmenama u članu 4. ovog zakona.

Član 7. – Predložena izmena izričito uvažava činjenicu da veliki broj propisa kojima se uređuju pitanja od značaja za ostvarivanje prava građana donose ne samo Vlada i Narodna skupština, već drugi organi. Iako se tumačenjem postojeće odredbe i sada može doći do zaključka da je Zaštitnik građana ovlašćen da i drugim organima, ne samo Vladi i Narodnoj skupštini, podnosi inicijative za izmenu propisa, u praksi se pojavio slučaj da jedno ministarstvo nije uzelo u razmatranje inicijativu Zaštitnika građana, uz obrazloženje da je Zaštitnik građana po Zakonu ovlašćen da podnosi inicijative „samo” Vladi i Narodnoj skupštini.

Propisivanjem obaveze nadležnih organa da podnetu inicijativu razmotre i roka za njeno izvršenje teži se zaokruživanju već datog ovlašćenja Zaštitniku građana, odnosno čine se efikasnim sredstvom za unapređenje pravnog okvira u oblasti ostvarivanja i zaštite ljudskih i manjinskih sloboda i prava.

Član 8. – Postojeća formulacija Zaštitniku građana ostavlja preširok prostor da ceni da li iz ponovljenog ponašanja funkcionera ili zaposlenog proizlazi namera da odbijaju saradnju sa Zaštitnikom građana, pa se predlaže razrada i preciziranje (ne)postupanja funkcionera i zaposlenog u organu uprave kada će se, bez potrebe ponavljanja i diskrecionog odlučivanja da li postoji volja za to, smatrati da je obaveza saradnje sa Zaštitnikom građana povređena. Pored toga, proširuje se broj razloga zbog kojih Zaštitnik građana može da inicira postupak utvrđivanja odgovornosti, polazeći od procenjene potrebe da se uvede veći stepen odgovornosti u radu organa

uprave (videti redovne izveštaje Zaštitnika građana za 2009. i 2010. godinu), ali i imajući u vidu da Zaštitnik građana ima ovlašćenje samo da inicira postupak utvrđivanja odgovornosti, a ne da ga vodi i u njemu donese odluku.

Navedeno ovlašćenje Zaštitnika građana može biti neefikasno u odsustvu odredbe koja bi predstavljala njegovo naličje i čija bi suština bila da obezbedi odgovarajuću reakciju nadležnih organa tim povodom. Zbog toga se novim stavom 2. omogućava ostvarivanje svrhe propisivanja ovlašćenja iz stava 1, jer iniciranje pokretanja odgovarajućeg postupka bez obaveštavanja Zaštitniku građana o ishodu obesmišljava samu inicijativu. Preciziranje je neophodno i zbog dopuna kojima su propisane kaznene odredbe.

Član 9. – Predloženom izmenom se razrađuje princip individualne odgovornosti na taj način što se obaveza saradnje precizira u odnosu na one koji personalno čine organ uprave, a imajući u vidu da obaveza saradnje može biti prekršena i nezavisno od namere i aktivnosti funkcionera, odnosno da obaveza može biti povređena uprkos nameri i radnjama koje je preduzeo zaposleni u organu uprave. Pored toga, izričito se navodi uslov, koji mora biti ispunjen u pogledu pristupa prostorijama i prostoru, da bi se smatralo da je obaveza saradnje ispunjena. Rešenjem se otklanja nedostatak postojeće odredbe koja obavezu saradnje sa Zaštitnikom građana vezuje samo za raspolaganje određenim podacima, izostavljajući takvu obavezu u situacijama koje su svakodnevne, kada organi uprave takvim podacima ne raspolažu iako su na osnovu pravnog propisa dužni da takvu dokumentaciju pribave i vode. Dopunom postojeće odredbe vrši se i usklađivanje odredbi ovog zakona sa važećim propisima, odnosno precizira da je pristup i postupanje Zaštitnika građana sa tajnim podacima uređeno zakonom kojim se uređuje oblast tajnosti podataka, a ne nekim drugim propisom sa zakonskom ili podzakonskom snagom.

Član 10. – Predloženom odredbom se navode (instruktivno, a ne taksativno) mesta na kojima se, prema važećim propisima i praksi, najčešće nalaze lica lišena slobode, sa ciljem da se u primeni zakona preduprede nejasnoće oko toga da su i ovo organi i ustanove čiji rad je Zaštitnik građana nadležan da kontroliše. Osim toga, predloženom izmenom se preciziraju ovlašćenja Zaštitnika građana tako što se nedvosmisleno ukazuje da pravo pristupa nije samo sebi cilj već način za obezbeđenje prava na pregled mesta na kome se nalaze lica lišenog slobode.

Član 11. – Predloženom izmenom se otklanjaju moguće dileme u pogledu toga da li dete može da podnese pritužbu Zaštitniku građana. Konvencija o pravima deteta, koja se u Republici Srbije neposredno primenjuje od 1990. godine, članom 12. ustanovljava pravo deteta na slobodno izražavanje svog mišljenja. U tu svrhu, detetu se posebno daje prilika da bude saslušano u svim sudskim i administrativnim postupcima koji se odnose na njega, bilo neposredno ili preko zastupnika. Ovo pravo Komitet za prava deteta podigao je na nivo principa (participacija deteta) čime je koncept prava deteta usmeren ne samo na njegovu zaštitu, već i na njegovo osnaživanje i aktiviranje u primeni i zaštiti svog prava, što podrazumeva i omogućavanje detetu da se neposredno obraća nacionalnim organima i međunarodnim telima. Ovaj princip je svoju primenu našao pred Evropskim sudom za ljudska prava koji prepoznaje dete kao ovlašćenog podnosioca predstavke. Gradeći pravnu praksu, Komitet za prava deteta je svojim Opštim komentarom br. 2. pojasnio koja ovlašćenja treba da imaju nacionalne institucije za ljudska prava da bi se mogle smatrati adekvatnim zaštitnicima prava deteta. Jedno od njih je da „nacionalne institucije za ljudska prava moraju da imaju ovlašćenja da razmatraju pojedinačne predstavke i molbe i da sprovode istrage, uključujući one koje se dostavljaju u ime ili direktno od strane same dece...”. Štaviše, Komitet za prava deteta je predložio usvajanje Fakultativnog protokola o individualnim predstavkama, u kome su na podnošenje predstavke ovlašćena i deca. Odredbe Konvencije o pravima deteta i

ovog Opšteg komentara implementirane su u statut i standard Evropske mreže ombudsmana za decu (ENOC) čiji je Zaštitnik građana punopravni član. Prilikom apliciranja Zaštitnika građana za punopravno članstvo u Mreži, Zakon o Zaštitniku građana je od strane ovlašćenog tela Mreže tumačen na način da su deca ovlašćeni podnosioci pritužbe, a da se kao alternativa to ovlašćenje daje i roditeljima/zakonskim zastupnicima. Rešenje je poznato i u uporednoj praksi, npr. Slovenije i Grčke.

Kada je reč o pravu na podnošenje pritužbe u ime pravnog lica postojeće rešenje predstavlja nepotrebno ponavljanje odredbi koje regulišu pravo zastupanja i predstavljanja pravnog lica u pravnom sistemu Republike Srbije te je stoga predloženo njegovo brisanje.

Član 12. – Odredba koja zahteva da se i podnosilac anonimne pritužbe obaveštava o odbacivanju pritužbe briše se jer je, zbog same prirode anonimne pritužbe, nemoguće obaveštenje o odbacivanju dostaviti pritužiocu. Umesto anonimnog pritužioca iz tačke 4. unet je pojam neovlašćenog lica za podnošenje pritužbe imajući u vidu odredbu člana 25. stav 1. Zakona da pritužbu Zaštitniku građana može podneti samo ono lice koje smatra da su mu aktom, radnjom ili nečinjenjem organa uprave povređena prava.

U cilju racionalnijeg i efikasnijeg korišćenja raspoloživih materijalnih, vremenskih i ljudskih resursa, a na osnovu dosadašnjih iskustava u radu, razrađeni su i precizirani razlozi usled čijeg postojanja Zaštitnik građana neće pokrenuti postupak kontrole rada organa uprave. Osim toga, izmenom se postupak pred Zaštitnikom građana prilagođava uporednopravnim i međunarodnim standardima za postupanje institucija ombudsmana, prema kojima ovaj organ treba osloboditi preteranih formalnosti, omogućiti mu da ceni svrsishodnost pokretanja postupka kontrole i prilagoditi ga prirodi institucije (koja ne odlučuje o bilo čijim pravima, obavezama i na zakonu zasnovanim interesima). Predloženo rešenje omogućava da se razdvoji bilo kakvo **postupanje** po pritužbi od postupka kontrole rada organa uprave, što je srž delatnosti Zaštitnika građana određena Ustavom i Zakonom.

Član 13. – Razlozi celishodnosti nalažu izmenu postojeće odredbe koja je u dosadašnjoj praksi pokazala slabost. U brojnim situacijama pokazalo se kao necelishodno da odluka Zaštitnika građana o tome da li će postupak da obustavi ili ga nastavi iako je nesporno da je propust zbog koga je postupak pokrenut otklonjen, zavisi od volje podnosioca pritužbe. Takve su, na primer, situacije u kojima građani podnose pritužbe zbog "ćutanja uprave" a Zaštitnik građana pokrene postupak kontrole. Međutim, kad organ uprave po prijemu obaveštenja o pokretanju postupka Zaštitnika građana donese akt i o tome obavesti Zaštitnika građana, ali građanin nije zadovoljan njegovim ishodom, te nije saglasan da se postupak obustavi, iako se Zaštitnik građana u konkretnim slučajevima ne upušta u meritum akta. Prema postojećoj odredbi, Zaštitnik građana ne može da obustavi postupak ako pritužilac izjavi svoje nezadovoljstvo nego ga, saglasno slovu Zakona, mora nastaviti iako daljim vršenjem svojih ovlašćenja ne može zadovoljiti želje pritužilaca.

Predloženo rešenje omogućava potrebnu fleksibilnost i daje Zaštitniku građana mogućnost da na najefikasniji i najcelishodniji način okonča postupak kontrole (ili ga nastavi ako smatra da je propust "sistemskog" karaktera, da je potrebno utvrditi odgovornost za načinjeni propust ili dati dopunsku preporuku), sve imajući u vidu okolnosti konkretnog slučaja.

Član 14. – Predložena izmena teži da Zaštitniku građana pruži konkretnija ovlašćenja u zaštiti tzv. „duvača u pištaljku” u konkretnim slučajevima. Pri tome se ne prenebregava činjenica da akti Zaštitnika građana nemaju formalno-pravno obavezujući karakter i uvažava pravo svakog organa da u krajnjem, preduzme mere

koje smatra zakonitim i opravdanim (uz, naravno, eventualnu sudsku kontrolu njihove zakonitosti).

Ovim izmenama se ne pruža sveobuhvatna zaštita „duvača u pištaljku“, što bi trebalo da bude dopunjeno drugim zakonima ili, eventualno, posebnim zakonom, već se omogućava zaštita navedenih lica u meri u kojoj je to u nadležnosti Zaštitnika građana čime se, između ostalog, stvaraju uslovi za efikasniju borbu protiv korupcije i ispunjavaju preuzete međunarodne obaveze. Rešenjem se otežava da se zloupotrebom ovlašćenja pozove podnosilac pritužbe zato što je u svojoj pritužbi ukazao na nepravilan i nezakonit rad u organu uprave. Zaštita se predviđa u slučaju da građanin ukaže na to da je došlo ili da će doći do nepravilnosti u radu ili u vezi sa radom organa uprave. Po vrsti, nepravilnosti mogu biti različite - korupcija, prekoračenje ovlašćenja, krivično delo, privredni prestup ili prekršaj ili drugi nezakoniti akt ili postupanje organa uprave. Informacija se može odnositi i na prikrivanje neke od gore opisanih nepravilnosti.

Član 15. – Razlozi celishodnosti opravdavaju izričito propisivanje i preciziranje ove obaveze organa uprave, s obzirom da u ovom trenutku, u pravnom sistemu Republike Srbije, ne postoji zaokružen i celovit mehanizam za razmatranje pritužbi građana zbog nezadovoljstva radom organa uprave koje nije uvek pogodno da bude razmotreno korišćenjem pravnih lekova u drugostepenom, odnosno sudskom postupku. Na osnovu dosadašnjih iskustava vidljivo je da se značajan broj postupaka kontrole Zaštitnika građana vodio a da prethodno građanin nije podneo pritužbu samom organu uprave na čiji rad se žali. Zaštitnik građana pokreće postupke kontrole i po takvim pritužbama znajući da u organima uprave, u najvećem broju slučajeva, ne postoji dostupan, efikasan i na drugi način primeren mehanizam razmatranja pritužbi građana. Takva situacija, međutim, ne vodi (bar ne dovoljno brzo) unapređivanju rada organa uprave i zahteva neuporedivo veću stručnu službu Zaštitnika građana da bi se postigla efikasnost, što se ne smatra optimalnim rešenjem. Umesto toga, izmenama se teži da građani dobiju mogućnost da organ uprave preispita i ispravi svoje eventualne propuste, dok Zaštitnik građana ostaje, shodno prirodi institucije, najviši kontrolni organ koji se aktivira tek kada svi drugi mehanizmi otklanjanja propusta na štetu prava građana ne urode plodom.

Pod pritužbom se, u smislu ove odredbe, ne smatraju redovni i vanredni pravni lekovi.

Cilj uvođenja ove odredbe jeste proširenje i razrada postojeće odredbe člana 81. Zakona o državnoj upravi prema kojoj su organi državne uprave obavezni da svima omoguće prikladan način za podnošenje pritužbi na svoj rad, odnosno odgovore na takve pritužbe. Ta odredba, međutim, odnosi se samo na organe državne uprave, a ne na sve organe i organizacije koje u primeni propisa Republike Srbije mogu prekršiti neko od građanima garantovanih prava.

Takođe, u našem pravnom sistemu postoje slična rešenja, npr. u domenu ostvarivanja i zaštite prava na slobodan pristup informacijama od javnog značaja. Tu su svi organi javne vlasti zakonom obavezani da vode evidenciju o zahtevima koji su podneti za pristup informacijama od javnog značaja i da izveštaje o tome dostavljaju Povereniku za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti.

Član 16. – Sadrži izmene u cilju konkretizovanja Ustavom propisane nezavisnosti Zaštitnika građana u pogledu izvršenja budžeta, što je jedan od ključnih aspekata nezavisnosti u odnosu na izvršnu vlast.

U cilju garantovanja nezavisnosti Zaštitnika građana, očuvanjem samostalnosti i finansijske nezavisnosti Zaštitnika građana od organa izvršne vlasti, propisano je da Vlada ne može bez saglasnosti Zaštitnika građana obustaviti, odložiti ili ograničiti izvršenje budžetskih sredstava opredeljenih za rad ovog organa.

Član 17. – Sadrži izmene koje su posledica stečenog iskustva u dosadašnjem, četvorogodišnjem radu Zaštitnika građana.

U obavljanju kontrolnih funkcija Zaštitnika građana, tj. vršenja istražnih radnji kod organa uprave po podnetoj pritužbi građana ili u postupku koji je pokrenut po sopstvenoj inicijativi Zaštitnika građana, primenjuje se metodologija i način rada koji zahtevaju posebne veštine i znanja zaposlenih. Opštim aktom o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji radnih mesta Stručne službe posebno će biti označena radna mesta na kojima rade ovlašćena lica, tj. zaposleni koji vrše poslove od značaja za ostvarivanje Ustavom utvrđene kontrolne funkcije Zaštitnika građana. Opštim aktom o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji radnih mesta Stručne službe Zaštitnika građana posebno se utvrđuju radna mesta na kojima rade ovlašćena lica, uslovi za zasnivanje radnog odnosa na tim radnim mestima i ona se dele, u zavisnosti od složenosti poslova, ovlašćenja i odgovornosti, na radna mesta na položaju i izvršilačka radna mesta.

Dalje se predlaže utvrđivanje koeficijenta koji je za 30% veći od koeficijenta drugih državnih službenika razvrstanih u istom zvanju i istom platnom razredu kod drugih državnih organa koji primenjuju Zakon o platama državnih službenika i nameštenika. Razlog za ovo leži u činjenici da su poslovi ovlašćenih lica specifični i u znatnoj meri složeniji i odgovorniji u odnosu na ostale zaposlene u Stručnoj službi Zaštitnika građana, ali i u odnosu na zaposlene u drugim državnim organima koji ne obavljaju inspekcijske i srodne poslove. Ovlašćena lica u Stručnoj službi Zaštitnika građana u svom radu koriste znanja o radu svih organa uprave, ispoljavaju visok stepen poznavanja velikog broja propisa koje u svom radu primenjuju različiti organi uprave što je preduslov za vršenje kontrole rada tih organa i izricanje preporuka kojima se otklanjaju nedostaci u radu i unapređuje rad organa uprave.

Predviđa se da Zaštitnik građana svojom odlukom uređuje vrste priznanja, uslove i postupak za njihovu dodelu zaposlenima u Stručnoj službi Zaštitnika građana kako bi se oni izjednačili sa zaposlenima u drugim državnim organima koji su taksativno navedeni u Uredbi o priznanjima za obavljanje poslova u državnim organima („Službeni glasnik RS”, br. 53/97, 56/97-ispr. i 69/11).

Član 18. – Razlozi celishodnosti nameću potrebu propisivanja i ove odredbe. Predloženo rešenje, polazeći od iskustava četvorogodišnje primene ovog zakona, prati logiku i smisao rešenja koja postoje u drugim pravnim propisima, prvenstveno onim koji se tiču rada drugih nezavisnih organa npr. Državne revizorske institucije i Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti.

U pravnim sistemima sa dugom tradicijom postojanja i rada institucije ombudsmana, činjenica da pravni akti ombudsmana nemaju osobinu pravne obaveznosti niti su praćeni imperijumom sile, kao akti organa izvršne i sudske vlasti, ne predstavlja prepreku efikasnoj saradnji organa uprave sa njima, a samim tim i efikasnoj zaštiti ljudskih i manjinskih sloboda i prava građana. Na žalost, dosadašnja iskustva u radu pokazuju da, iako retko, pojedini organi u postupku kontrole navedeni nedostatak imperijuma zloupotrebljavaju, ne izvršavajući zakonom propisanu obavezu saradnje, odnosno izbegavaju je i postupak kontrole opstruiraju na različite načine. Osnovna funkcija Zaštitnika građana – da vrši kontrolu zakonitosti i pravilnosti rada organa uprave i utvrđuje postojanje ili nepostojanje propusta na štetu prava građana, ne može da bude ostvarena ako je organ uprave u mogućnosti da opstruira postupak kontrole. Nema prave kontrole ako Zaštitnik građana nema mehanizme da prikupi sve činjenice i okolnosti od značaja za utvrđivanje propusta. Zbog potrebe uspostavljanja potpune funkcionalnosti i efikasnosti rada Zaštitnika građana nužno je predvideti i sankcije za neizvršavanje svih onih obaveza koje su predviđene ovim zakonom, a koje su po svojoj pravnoj prirodi i posledicama slične onima koje već postoje u pravnom poretku. Njihovim propisivanjem se

postojeća zaštita građana od samovolje u radu organa uprave učvršćuje, te potpunije ispunjava svrha donošenja ovog zakona.

IV. ANALIZA EFEKATA ZAKONA

Za ovaj zakon nije potrebno izvršiti analizu efekata Zakona, s obzirom na to da se njime ne stvaraju obaveze za privredne i druge subjekte.

V. SREDSTVA ZA SPROVOĐENJE ZAKONA

Za sprovođenje ovog zakona predlaže se povećanje budžeta Zaštitnika građana.

Na osnovu odredbe člana 38. stav 11. predviđeno je da se koeficijent za obračun plate istražitelja stručne službe Zaštitnika građana uveća za 30 procenata od koeficijenta drugih državnih službenika razvrstanih u istom položaju ili zvanju i istom platnom razredu.

Navedeno uvećanje koeficijenta planira se za 36 državnih službenika. Za izvršenje ove zakonske odredbe potrebno je obezbediti iznos od 1.152.705,02 dinara bruto na mesečnom nivou, odnosno 13.832.460,24 dinara bruto za godinu dana.

VI. RAZLOZI ZA DONOŠENJE ZAKONA PO HITNOM POSTUPKU

Predlaže se da se Zakon usvoji po hitnom postupku kako bi se stvorili uslovi za efikasnije, potpunije i kvalitetnije ostvarivanje zaštite Ustavom i zakonima garantovanih ljudskih i manjinskih sloboda i prava, u skladu sa realnim stanjem, opredeljenjem države i standardima međunarodnih organizacija čiji je Republika Srbija član.