

О Б Р А З Л О Ж Е Њ Е

НАЦРТА ЗАКОНА О ЗАШТИТНИКУ ГРАЂАНА

I. УСТАВНИ И ПРАВНИ 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 омбудсмана 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 Нацрта 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. Нацрта 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 Нацрта закона, садржана је формулација, општег карактера, која се односи на овлашћење Заштитника грађана. У ставу 3. истог члана Нацрта 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. се Заштитник грађана 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. се, посебно, указује на значај и обавезу изградње институције Заштитника грађана у погледу заштите, промовисања и унапређења права детета.

У члану 3. Нацрта 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. Нацрта 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. Нацрта 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. 6-19)

У другој глави Нацрта 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 избора 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. Нацрта 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. 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 Нацрту 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 Нацртом 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, Нацртом 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 Нацртом 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 Нацрта закона прописана 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. Нацрта закона прописани 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 Нацрту 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 Нацрту закона, те обезбеђују довољно широке критеријуме који могу обезбедити већи број одговарајућих кандидата.

У члану 8. Нацрта 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 Нацрту 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 Нацрта закона, не спречава да се одговарајућим подзаконским актом Заштитника грађана изврши специјализација и према

другим областима из надлежности Заштитника грађана, Нацрт 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. Нацрта, у члан 8. је унета одредба према којој Заштитник грађана одређује заменика који ће му помагати у обављању послова везаних за права детета.

Нацртом се предлаже да се трајање мандата и услови за избор заменика Заштитника грађана изједначе са мандатом и условима за избор 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. Стога, предлаже се да се и заменици бирају на осам, уместо досадашњих пет година, без могућности поновног избора, да имају високо образовање (као и до сада), те да имају десетогодишње, уместо тренутног петогодишњег искуства у области која је од значаја за обављање послова из надлежности Заштитника грађана.

У члану 9. Нацрта закона прописано је да Заштитник грађана и његови заменици, пре ступања на дужност полажу заклетву. Законом је посебно прописан текст заклетве, који одговара тексту досадашње заклетве. Као и до сада, Заштитник грађана би полагао заклетву пред Народном скупштином, док би заменици Заштитника грађана заклетву полагали пред председником Народне скупштине.

У члану 10. Нацрта Закона прописано је да мандат Заштитника грађана почиње да тече даном полагања заклетве. У односу на постојеће законско решење, у Нацрту 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 седмогодишњи 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 15. Нацрта 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. Нацрта закона.

У члану 11. Нацрта закона прописана су правила која се односе на неспојивост функције Заштитника грађана и заменика Заштитника грађана са другим јавним функцијама и професионалним делатностима. Прописано је 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.

У члану 12. Нацрта закона прописано је да Заштитник грађана и његови заменици уживају имунитет као народни посланици, те да о укидању имунитета одлучује Народна скупштина већином гласова свих народних посланика, што је у складу са чланом 138. став 5. Устава.

У члану 13. Нацрта закона прописана је забрана давања изјава политичке природе за Заштитника грађана и његове заменике које би биле у супротности са обавезама Заштитника грађана у погледу начина вршења ове друштвено одговорне функције. Наведена забрана је 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“.

У члану 14. Нацрта 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 – одлука УС, 72/03 – др. закон, 18/04, 85/05 – др. закон, 101/05 – др. закон, 104/09 – др. закон, 28/11 – одлука 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 Нацртом 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 15. Нацрта закона прописани су и прецизирани основи, начин и поступак разрешења Заштитника грађана и заменика Заштитника грађана (ако нестручно или несавесно обавља функцију; ако буде изабран, постављен или именован на другу јавну функцију; ако започне да обавља дужности, радње или професионалне дужности без сагласности државног органа надлежног за одлучивање о сукобу интереса при вршењу јавних функција, 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 16. Нацрта закона прописани су основи, начин и поступак доношења одлуке о суспензији Заштитника грађана и заменика Заштитника грађана. Као новина у Нацрту 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.

У члану 17. Нацрта закона прописано 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. Нацрта 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. Нацрта закона.

У члану 18. Нацрта закона преузета је постојећа законска одредба, те је прописано да се одредбе о престанку функције Заштитника грађана примењују и на заменике Заштитника грађана, са додатком да је и Заштитник грађана овлашћен да поднесе предлог за разрешење заменика Заштитника грађана. Новина је, међутим, то што се основи за разрешење заменика Заштитника грађана проширују и на ситуацију у којој Заштитник грађана жели да предложи новог заменика, било уместо оног којег је затекао приликом ступања на дужност, било оног којег је сам предложио на ту функцију. На овај начин се, у складу са тачком 22. Венецијанских принципа, даје посебан значај аутономији самог Заштитника грађана не само у погледу предлагања својих заменика, већ и кроз могућност да их промени током свог мандата. Овакво решење има посебног оправдања у случају избора новог Заштитника грађана, који треба да има могућност предлагања својих најближих сарадника, без обзира на то што заменицима који су изабрани на предлог претходног Заштитника грађана и даље траје мандат.

У члану 19. Нацрта 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 прописано и да, у случају да Заштитнику грађана престане функција из осталих разлога шредвиђених чланом 14. Нацрта закона, вршење функције

Заштитника грађана преузима заменик кога је Заштитник грађана одредио да га замењује у смислу члана 8. став 3. Нацрта закона.

III. Надлежност (чл. 20-27)

У трећој глави Нацрта закона прописана је надлежност и одређена су овлашћења Заштитника грађана.

У члану 20. Нацрта закона разрађена је Уставом прописана надлежност Заштитника грађана (члан 138. став 1. Устава). У члану 20. став 1. Нацрта закона прописано 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 20. 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 21. Нацрта закона прописано 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 учити 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, Нацртом 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, Нацрт 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 22. Нацрта 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, Нацрт 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. Нацрт 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 23. Нацрта закона прописано 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 24. Нацрта закона прописано је овлашћење Заштитника грађана да писмено препоручи разрешење функционера, односно да иницира покретање дисциплинског поступка против запосленог у органу управе. Нацртом закона прописано 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. Нацртом закона изричито је предвиђено да Заштитник грађана писменим путем препоручује разрешење функционера односној 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 38. ст. 1. и 7. Нацрта 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 25. Нацрта 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, Нацртом 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, Нацртом 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 26. Нацрта 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, Нацртом су посебно нормирана места у којима се не налазе лица лишена слободе или којима је слобода кретања ограничена. Наиме, Нацртом 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. Нацртом 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 27. Нацрта закона прописана 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. 28-39)

У четвртој глави уређена су правила поступка пред Заштитником грађана у вршењу контроле законитости и правилности рада органа управе. У односу на постојећи закон, Нацртом закона се предлаже одговарајућа правно-терминолошка стандардизација правила поступка који спроводи Заштитник грађана. Иако се у Нацрту 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 28. Нацрта закона прописано 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. Нацртом 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 29. Нацрта закона наводе се лица која су овлашћена за подношење притужбе Заштитнику грађана. Притужбу, првенствено, може поднети свако физичко и правно лице, домаће и страном.

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 налази 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.

Законом је прописано 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, Нацрт 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 Нацртом 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, неблаговремен 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 30. Нацрта закона прописано 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, Нацртом 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 31. Нацрта закона прописана 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 слободе 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 32. Нацрта 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. Нацртом 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 33. Нацрта закона прописани 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 30. став 2. Закона; ако је притужба поднета пре употребе свих расположивих правних средстава пред органима управе, а нису испуњени услови из члана 29. став 9. закона; ако је притужба анонимна; ако је притужба увредљива или представља злоупотребу права; 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 33. став 4. Нацрта 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 34. Нацрта закона прописано 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 Нацрту 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 Нацрта 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 35. Нацрта закона прописано 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 35. Нацрта 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 36. Нацрта закона прописани 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 37. Нацрта закона прописан 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 38. Нацрта закона прописано 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 Нацрту 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 Нацрту 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 поступи по наведеним препорукама које у извештају о случају одреди Заштитник грађана а који не може бити дужи од 90 дана и да одмах по истеку рока 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 24. Нацрта 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 не поступи по препорукама у задатим роковима, или само делимично испуни препоруке, 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 39. Нацрта закона прописано 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. 40-43)

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 омбудсманима, односно са надлежним службама највиших државних органа и домаћим и страним организацијама која се баве људским правима.

У члану 40. Нацрта закона прописана 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. 41. и 42. Нацрта 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 41. је прописано 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 42. Нацрта закона прописано 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 протужбу појкрајинском заштитнику грађана, односно локалном омбудсману. 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 43. 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 права.

VI. Право на плату (члан 44)

У шестој глави, у члану 44. Нацрта закона прописано 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 45)

У седмој глави, у члану 45. Нацрта 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. Нацрт 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 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. Поред тога, Нацрт закона изричито прописује да се средства за рад Заштитника грађана не могу смањити, изузев ако се смањење не примењује на све буџетске кориснике. Увођењем правила сразмерног смањења средстава свим 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 средства 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. 46. и 47)

У осмој глави у члану 46. Нацрта закона прописано 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. За разлику од досадашњег законског решења, Нацртом закона је предвиђено да уместо Народне скупштине, сагласност на акт о организацији и систематизацији послова стручне службе Заштитника грађана даје одбор надлежан за административне послове Народне скупштине, чиме се омогућује да Народна скупштина брже и ефикасније реагује на административне и кадровске потребе Заштитника грађана. 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, Нацрт закона не предвиђа обавезу да стручном службом Заштитника грађана руководи секретар. Опредељење је Нацрта 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 47. Нацрта закона прописано 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. 48-52)

У деветој глави Нацрта 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 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 48. Нацрта закона прописано 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 49. Нацрта закона прописано је да Заштитник грађана и заменици Заштитника грађана, који су према одредбама важећег закона изабрани на мандат од пет година, настављају са радом, с тим што би им се тај мандат овим законом продужио за још три године, односно на осам година, али без могућности поновног избора на исте функције.

Овакво решење је у складу са опредељењем из члана 6. став 2. Нацрта закона у погледу дужине мандата Заштитника грађана и немогућности реизбора на ту функцију.

У члану 50. Нацрта закона предвиђена је дужност Заштитника грађана да у року од 60 дана од дана ступања на снагу овог закона поднесе на сагласност одбору Народне скупштине који је надлежан за административне послове општи акт о организацији раду стручне службе.

У члану 51. Нацрта закона прописано 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 52. Нацрта закона прописано 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.