

ОБРАЗЛОЖЕЊЕ

I. УСТАВНИ ОСНОВ ЗА ДОНОШЕЊЕ ЗАКОНА

Уставни основ за доношење Закона о изменама и допунама Закона о Заштитнику грађана садржан је у члану 138. став 6. Устава Републике Србије према коме се о Заштитнику грађана, који на основу става 6. истог члана штити права грађана и контролише рад органа државне управе, органа надлежног за правну заштиту имовинских права и интереса Републике Србије, као и других органа и организација, предузећа и установа којима су поверена јавна овлашћења, доноси закон.

II. РАЗЛОЗИ ЗА ДОНОШЕЊЕ ЗАКОНА

После вишегодишње примене Закона о заштитнику грађана („Службени гласник РС“, бр. 79/05 и 54/07), уочена је потреба за изменом појединих одредаба Закона, и то на тај начин да се нека питања уреде на другачији начин, односно да се поједина питања уреде по први пут (случајеви у којима Заштитник грађана обуставља поступак контроле, успостављање посебних мера заштите за подносиоца притужбе, прописивања казних одреби за неизвршавање обавеза прописаних овим законом).

III. ОБЈАШЊЕЊЕ ПОЈЕДИНАЧНИХ РЕШЕЊА

Члан 2. – Предложеним решењем се исправља нелогичност која постоји у досадашњој одредби Закона према којој се за заменика Заштитника грађана тражи краће, дупло мање, искуство у области која је од значаја за обављање послова из надлежности Заштитника грађана него за Заштитника грађана, иако је реч о функцији чија је надлежност да Заштитнику грађана помажу у обављању послова утврђених овим законом, у оквиру овлашћења која им он пренесе. Ово нарочито имајући у виду то да се на заменике преносе овлашћења на заменике у области заштите слобода и права најрањивијих категорија грађана.

Члан 3. – Предложена измена изричито уважава чињеницу да велики број прописа којима се уређују питања од значаја за остваривање права грађана доносе не само Влада и Народна скупштина, већ други органи. Иако се тумачењем постојеће одредбе и сада може доћи до закључка да је Заштитник грађана овлашћен да и другим органима, не само Влади и Народној скупштини, подноси иницијативе за измену прописа, у пракси се појавио случај да једно министарство није узело у разматрање иницијативу Заштитника грађана, уз образложење да је Заштитник грађана по Закону овлашћен да подноси иницијативе „само“ Влади и Народној скупштини.

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

Члан 4. – Постојећа формулација Заштитнику грађана оставља преширок простор да цени да ли из поновљеног понашања функционера или запосленог произлази намера да одбијају сарадњу са Заштитником грађана, па се предлаже разрада и прецизирање (не)поступања функционера и запосленог у органу управе када ће се, без потребе понављања и дискреционог одлучивања да ли постоји воља за то, сматрати да је обавеза сарадње са Заштитником грађана повређена. Поред тога, проширује се број разлога због којих Заштитник грађана може да иницира поступак утврђивања одговорности, полазећи од процењене потребе да се уведе већи степен одговорности у раду органа управе, али имајући у виду то да Заштитник грађана има овлашћење само да предложи покретање поступка утврђивања одговорности, а не да га води и у њему доноси одлуке.

Наведено овлашћење Заштитника грађана може бити неефикасно у одсуству одредбе која би представљала његово наличје и чија би суштина била да обезбеди одговарајућу реакцију надлежних органа тим поводом. Због тога се сврха прописивања овлашћења Заштитника грађана о исходу, обесмишљава сам предлог за покретање поступка. Прецизирање је неопходно и због допуна којима су прописане казнене одредбе.

Члан 5. – Предложеном изменом се обезбеђује сарадња органа управе и Заштитника грађана на тај начин што се утврђује обавеза руководиоца органа да омогући несметан приступ просторијама и опреми органа, као и да одреди лица која ће давати потпуне и тачне податке у вези са поступком који води Заштитник грађана. Такође се прецизира да су приступ и поступање Заштитника грађана са тајним подацима уређени законом којим се уређује област тајности података.

Члан 6. – Изменом се прецизирају овлашћења Заштитника грађана тако што се недвосмислено указује да право приступа није само себи циљ већ начин за обезбеђење права на преглед места на коме се налазе лица лишеног слободe.

Члан 8. – Одредба која захтева да се и подносилац анонимне притужбе обавештава о одбацивању притужбе брише се јер је, због саме природе анонимне притужбе, немогуће обавештење о одбацивању доставити притужиоцу. Уместо анонимног притужиоца из тачке 4. унет је појам неовлашћеног лица за подношење притужбе имајући у виду одредбу члана 25. став 1. Закона да притужбу Заштитнику грађана може поднети само оно лице које сматра да су му актом, радњом или нечињењем органа управе повређена права.

У циљу рационалнијег и ефикаснијег коришћења расположивих материјалних, временских и људских ресурса, а на основу досадашњих искустава у раду, разрађени су и прецизирани разлози услед чијег постојања Заштитник грађана неће покренути поступак контроле рада органа управе. Осим тога, изменом се поступак пред Заштитником грађана прилагођава упоредноправним и међународним стандардима за поступање институција омбудсмана, према којима овај орган треба ослободити претераних формалности, омогућити му да цени сврсисходност покретања поступка

контроле и прилагодити га природи институције (која не одлучује о било чијим правима, обавезама и на закону заснованим интересима). Предложено решење омогућава да се раздвоји било какво поступање по притужби од поступка контроле рада органа управе, што је срж делатности Заштитника грађана одређена Уставом и Законом.

Члан 9. – Разлози целисходности налажу измену постојеће одредбе која је у досадашњој пракси показала слабост. У бројним ситуацијама показало се као нецелисходно да одлука Заштитника грађана о томе да ли ће поступак да обустави или га настави иако је неспорно да је пропуст због кога је поступак покренут отклоњен, зависи од воље подносиоца притужбе. Такве су, на пример, ситуације у којима грађани подносе притужбе због "ћутања управе" а Заштитник грађана покрене поступак контроле. Међутим, кад орган управе по пријему обавештења о покретању поступка Заштитника грађана донесе акт и о томе обавести Заштитника грађана, али грађанин није задовољан његовим исходом, те није сагласан да се поступак обустави, иако се Заштитник грађана у конкретним случајевима не упушта у меритум акта. Према постојећој одредби, Заштитник грађана не може да обустави поступак ако притужилац изјави своје незадовољство него га, сагласно слову Закона, мора наставити иако даљим вршењем својих овлашћења не може задовољити жеље притужилаца.

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

Члан 10. – Предложена измена тежи да Заштитнику грађана пружи конкретнија овлашћења у заштити тзв. „дувача у пиштаљку” у конкретним случајевима. При томе се не пренебрегава чињеница да акти Заштитника грађана немају формално-правно обавезујући карактер и уважава право сваког органа да у крајњем, предузме мере које сматра законитим и оправданим (уз, наравно, евентуалну судску контролу њихове законитости).

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

Члан 11. – Општим актом о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места Стручне службе Заштитника грађана посебно се утврђују радна места на којима раде овлашћена лица, услови за заснивање радног односа на тим радним местима и она се деле, у зависности од сложености послова, овлашћења и одговорности, на радна места на положају и извршилачка радна места.

Предвиђа се сходна примена прописа о радним односима у државним органима и о признањима за обављање послова у државним органима на генералног секретара и остале запослене у Стручној служби Заштитника грађана.

Члан 12. – У правним системима са дугом традицијом постојања и рада институције омбудсмана, чињеница да правни акти омбудсмана немају особину правне обавезности нити су праћени империјумом силе, као акти органа извршне и судске власти, не представља препреку ефикасној сарадњи органа управе са њима, а самим тим и ефикасној заштити људских и мањинских слобода и права грађана. На жалост, досадашња искуства у раду показују да, иако ретко, поједини органи у поступку контроле наведени недостатак империјума злоупотребљавају, не извршавајући законом прописану обавезу сарадње, односно избегавају је и поступак контроле опструирају на различите начине. Основна функција Заштитника грађана – да врши контролу законитости и правилности рада органа управе и утврђује постојање или непостојање пропуста на штету права грађана, не може да буде остварена ако је орган управе у могућности да опструира поступак контроле. Нема праве контроле ако Заштитник грађана нема механизме да прикупи све чињенице и околности од значаја за утврђивање пропуста. Због потребе успостављања потпуне функционалности и ефикасности рада Заштитника грађана нужно је предвидети и санкције за неизвршавање свих оних обавеза које су предвиђене овим законом, а које су по својој правној природи и последицама сличне онима које већ постоје у правном поретку. Њиховим прописивањем се постојећа заштита грађана од самовоље у раду органа управе учвршћује, те потпуније испуњава сврха доношења овог закона.

IV. АНАЛИЗА ЕФЕКТА ЗАКОНА

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

V. СРЕДСТВА ЗА СПРОВОЂЕЊЕ ЗАКОНА

За спровођење овог закона није потребно обезбедити додатна средства у буџету Републике Србије.

VI. РАЗЛОЗИ ЗА ДОНОШЕЊЕ ЗАКОНА ПО ХИТНОМ ПОСТУПКУ

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

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