На основу члана 41. став 10. Пословника Владе („Службени гласник РС“, бр. 61/06 – пречишћен текст, 69/08, 88/09, 33/10, 69/10, 20/11, 37/11, 30/13, 76/14 и 8/19 – др. уредба), Министарствo државне управе и локалне самоуправе, 8. јула 2021. године, објављује

**И З В Е Ш Т А Ј**

**о спроведеној јавној расправи о Нацрту закона о Заштитнику грађана**

Одбор за правни систем и државне органе, на предлог Министарства државне управе и локалне самоуправе, донео је Закључак 05 Број: 011-3900/2021 од 27. априла 2021. године, којим је одобрено спровођење јавне расправе о Нацрту закона о Заштитнику грађана и утврђен Програм јавне расправе.

Јавна расправа о Нацрту закона о Заштитнику грађана спроведена је у периоду од 28. априла до 18. маја 2021. године.

Програм јавне расправе о Нацрту закона о Заштитнику грађана (у даљем тексту: Нацрт закона), са прилозима утврђеним Пословником Владе, објављени су на веб презентацији Министарства државне управе и локалне самоуправе www.mduls.gov.rs са позивом свим заинтересованим странама да у току трајања јавне расправе доставе своје предлоге, сугестије, иницијативе и коментаре на Нацрт закона, на адресу за пријем електронске поште: javnarasprava.zzg@mduls.gov.rs, као и на адресу седишта Министарства државне управе и локалне самоуправе, Бирчанинова 6, Београд.

Позив за учешће у јавној расправи односио се на државне органе, организације цивилног друштва и појединце.

Руководилац Посебне радне групе за припрему текста Нацрта закона, Маја Мачужић Пузић, државни секретар у Министарству државне управе и локалне самоуправе узела је учешће на округлом столу под називом: „Представљање Нацрта закона о Заштитнику грађана“, који су организовали Комитет правника за људска права YUCOM и Београдски центар за људска права, уз подршку Тима Уједињених нација за људска права у Србији и који је одржан 14. маја 2021. године у Кући Уједињених Нација у Београду.

Министарство државне управе и локалне самоуправе (у даљем тексту: Министарство) је током јавне расправе запримило укупно 14 коментара (13 достављених електронском поштом и један достављен поштом).

Након завршене јавне расправе узете су у разматрање све примедбе и сугестије које су изнете у достављеним коментарима.

У циљу постизања неопходне прегледности, Министарство се у систематици израде Извештаја о спроведеној јавној расправи о Нацрту закона о Заштитнику грађана определило да се осврне на примедбе начелног и општег карактера, те да, потом, одвојено и посебно размотри идентификована спорна питања, као и да се приликом њихове анализе изјасни да ли прихвата изнете ставове, мишљења, коментаре и предлоге или их одбија, и из којих разлога

1. **Примедбе општег карактера заинтересованих лица на текст Нацрта закона**

Министарство користи прилику да истакне да су заинтересована лица која су учествовала у јавној расправи, као и лица која су претходно учествовала у јавним консултацијама о припреми текста Нацрта закона, значајно допринела унапређењу законског текста и предложених решења, износећи конструктивне примедбе и коментаре и, што је нарочито значајно, конкретне предлоге.

Поред тога, Министарство налази да је у овом извештају потребно указати и на негативне, али свакако корисне коментаре општег карактера на предложен текст Нацрта закона. Међу њима, издвајамо наводе према којима је највећи део измена и допуна важећег закона техничке природе и да су у многим деловима одредбе међусобно неусаглашене. Како се наводи, не само да Нацрт закона није одговорио на потребе које се већ десет година идентификују као кључне за унапређење рада и положаја овог органа, већ је у одређеној мери отишао на другу страну и интервенисао у решења која су била добра, и то на начин који ће само отежати примену овог закона и тиме угрозити ефикасан рад Заштитника грађана. Даље, истиче се да се увођењем „једне круте форме поступања“, овај орган беспотребно укалупљује у један потпуно нови (чак и недовољно разрађен) поступак, који, без обзира на образложење Нацрта закона, спада у неку врсту управног поступка, што је супротно самој природи овог органа и његовог поступања. Такође, истиче се да Нацрт закона није успео да одговори захтеву за усклађивањем избора и мандата Заштитника грађана са међународним стандардима који му обезбеђују независност, објективност, правичност и самосталност у раду. Оцењује се, такође, да ниједна од одредби не унапређује постојеће решење, те да је једино што нови закон доноси измена у дужини трајања мандата Заштитника грађана и његових заменика, са постојећих пет на предложених седам година. Ова промена, како се наводи, није промена која сама за себе, без измена у погледу инклузивности и транспарентности поступка избора Заштитнка грађана, које би у већој мери отклониле евентуални политички утицај (народни посланици су, како се наглашава, ипак страначке личности), не доноси никакав бољитак. Докле год постоји значајан политички утицај на избор кандидата за Заштитника грађана, дотле измена у дужини трајања мандата не може сама за себе да унапреди независност овог органа и да помогне његовој већој самосталности, објективности и независности. У том смислу се указује да би независност, непристрасност и самосталност овог органа неспорно била већа уколико би се обезбедило веће учешће невладиног сектора и других облика грађанских иницијатива и организовања у поступку предлагања кандидата.

Министарство указује да ће се у вези са проблематиком новелираних процесних правила, као и са избором Заштитника грађана детаљније бавити на одговарајућим местима у овом извештају. Међутим, на овом месту Министарство налази за потребно да се посебно осврне на једну примедбу коју су истицала заинтересована лица у јавној расправи а која се односила на питање парламентарног плурализма у Републици Србији, на питање политичког утицаја у поступку избора Заштитника грађана и стављања Заштитника грађана у завистан положај у односу на политичке странке. Министарство налази да је потребно да укаже на поједине одредбе Устава Републике Србије („Службени гласник РС“, број 98/06) и изборног законодавства које одсликавају постојећи уставно-политички систем у Србији, у оквиру којег функционише и институција Заштитника грађана. У члану 2. став 1. Устава прописано је да сувереност потиче од грађана који је врше референдумом, народном иницијативом и преко својих слободно израбраних представника. У члану 5. Устава прописано је да се јемчи и признаје улога политичких странака у демократском обликовању политичке воље грађана, као и да политичке странке не могу непосредно вршити власт, нити је починити себи. Даље, у члану 46. Устава прописано је да се јемчи слобода мишљења и изражавања, у члану 53. Устава признаје се право грађанима да учествују у управљању јавним пословима и чланом 56. Устава гарантује се, поред осталог, свакоме право да сам или заједно са другима упућује петиције и друге предлоге државним органима и да од њих добије одговор када га тражи. У члану 98. Устава прописано је да је Народна скупштина највише представничко тело и носилац уставотворне и законодавне власти у Републици Србији, док је у члану 100. став 1. прописано да Народну скупштину чини 250 народних посланика, који се бирају на непосредним изборима, тајним гласањем, у складу са законом. Поред тога, Министарство упућује и на одговарајуће одредбе Закона о избору народних посланика („Службени гласник РС“, бр. 35/00, 57/03 – УС, 72/03 – др. закон, 18/04, 85/05 – др. закон, 101/05 – др. закон, 104/09 – др. закон, 28/11-УС, 36/11, 12/20 и 68/20). У члану 2. став 1. овог закона прописано је да грађани бирају посланике на основу слободног, општег, једнаког и непосредног изборног права, тајним гласањем, док је члану 4. став 1. прописано да се посланици бирају у Републици Србији, као једној изборној јединици, на основу листа политичких странака, страначких коалиција, других политичких органзација и листа које предложе групе грађана. Коначно, Министарство упућује и на одредбе Закона о удружењима („Службени гласник РС“, бр. 51/09, 99/11 – др. закон и 44/18 – др. закон) којима је уређено, између осталог, оснивање и правни положај, као и друга питања значајна за рад удружења. У члану 2.овог закона прописано је да је удружење, у смислу овог закона, добровољна и невладина недобитна организација заснована на слободи удруживања више физичких или правних лица, основана ради остваривања и унапређења одређеног заједничког или општег циља и интереса, који нису забрањени Уставом или законом.

Министартво наглашава да имплицитно изражено незадовољство појединих заинтересованих лица постојећим политичким и изборним системом не може бити решено Нацртом закона о Заштитнику грађана, већ је за тако нешто потребно спровести одговарајуће промене изборног законодавства. Министарство позива заинтересована лица (грађане и удружења) која су износила своје ставове и виђење карактера политичког система, да настоје да црпе своја Уставом загарантована права и да на све правно дозвољене начине, укључујући и петицијама и другим предлозима, друштвено-политички учествују и утичу на одлуке народних посланика и Народне скупштине као највишег представничког тела, у поступку избора Заштитника грађана.

Поједина заинтересована лица предложила су да се будућим уставним променама пропише и контролно овлашћење Заштитника грађана над физичким лицима којима су поверена јавна овлашћења (јавних бележника, јавних извршитеља), као и прописивање двотрећинске већине (уместо садашње већине од укупног броја народних посланика) за избор Заштитника грађана од стране Народне скупштине. Министарство је разматрало оправданости и легитимност ових предлога, али је констатовало да нису у складу са одговарајућим уставним одредбама које прописују надлежности Заштитника грађана (члан 138) и начин одлучивања Народне скупштине (члан 105), услед чега би њихово прихватање било условљено претходним одговарајућим изменама Устава.

1. **Конкретне примедбе и спорна питања, предлози, мишљења и ставови заинтересованих лица на текст Нацрта закона о Заштитнику грађана**

Министарство је приликом анализирања приспелих примедби и предлога, идентификовало и размотрило неколико посебних питања, односно група питања која су била предмет нарочитог интересовања и коментарисања од стране заинтересованих лица, и то: начин и поступак избора Заштитника грађана; услови за избор; неспојивост функција и обављања одређених послова; забрана давања изјава политичке природе; правила поступка пред Заштитником грађана; поједина питања разрешења Заштитника грађана; основи и поступак суспензије Заштитника грађана; унапређење независности и стручности Националног превентивног механизма за тортуру; мандат Заштитника грађана и стицање услова за старосну пензију; радноправни статус и плате запослених у Стручној служби Заштитника грађана и брисање из законског текста генералног секретара Стручне службе Заштитника грађана; овлашћење удружења која се баве заштитом људских права и слобода да заступају подносиоце притужби пред Заштитником грађана; права детета, укључујући и оног које није навршило десет година живота; однос Заштитника грађана и покрајинског и локалног омбудсамана; прописивање сарадње Заштитника грађана са удружењима која се баве заштитом људских права и слобода и сарадња са међународним организацијама, и извештаји Заштитника грађана.

* **Начин и поступак избора Заштитника грађана**

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

Конкретни предлози су се односили, пре свега, на укидање ексклузивног права посланичких група у Народној скупштини да предлажу кандидате за Заштитника гађана, као анахроно и несагласно међународним стандардима, с обзиром на то да се читав поступак избора Заштитника грађана чини зависним само од воље политичких странака, услед чега би се подстицало стварање перцепције међу грађанима да је реч о политичкој функцији (иако то није), те ће изабрани кандидат бити на неки начин у односу зависности према политичкој странци која га је предложила на ту јавну функцију. У том смислу је указивано на то да у правном систему Републике Србије већ постоји неколико примера да се руководиоци колективних или инокосних независних државних органа бирају након спроведеног јавног конкурса или позива (избор председника и чланова Републичке комисије за заштиту права у поступцима јавних набавки, избор директора Агенције за спречавање корупције). Предлаже се да поступак избора започне објављивањем јавног позива или расписивањем јавног конкурса. Предлаже се проширење круга предлагача кандидата (одређен број, нпр. најмање 100 пунолетних грађана; Адвокатска комора Србије, удружења која се баве питањима од значаја за рад Заштитника грађана, научне и наставне установе у области правних наука). Предлаже се и комбинација решења која се примењују на избор других руководилаца независних државних органа, и то тако што би надлежни одбор Народне скупштине образовао стручну комисију која би утврдила да ли предложени кандидати испуњавају услове, извршила проверу знања кандидата у релевантним областима, решавала по приговорима кандидата на резултате провере знања и утрдила коначну листу могућих кандидата.

Такође се истиче да приликом обављања разговора са кандидатима од стране надлежног одбора, кандидати треба да имају могућност да одговоре на сва питања народних посланика, а не само да представе своје ставове. Предложено је и да се разговор са кандидатима обавезно преноси на веб сајту Народне скупштине и на јавном медијском сервису. Даље, предложено је да се гласање чланова надлежног одбора о кандидатима врши за сваког кандидата појединачно, а не само да Одбор након разговора утврђује предлог кандидата, чиме би се избегла ситуација у којој би грађани остали ускраћени за информацију о ставовима народних посланика – чланова одбора према појединачним кандидатима. Тиме се омогућава, како се истиче, да одбор утврди више од једног кандидата о којима би се потом изјашњавала Народна скупштина.

Међу предлозима заинтересованих лица у вези са проблематиком избора Заштитника грађана налази се и предлог да се распише јавни позив за достављање кандидатура за избор Заштитника грађана од стране надлежног скупштинског одбора и организовање јавног слушања пријављених кандидата на којем би кандидати за функцију Заштитника грађана имали прилику да изложе своје професионалне ставове о заштити и унапређењу људских права у Србији, нарочито пред органима управе, али и на којем би се заинтересованим представницима стручне и научне јавности и представницима одбора пружила прилика да постављају кандидатима питања од значаја за будуће обављање функције на коју се пријављују. Предлаже се и одржавање консултативног састанка чланова одбора са заинтересованим представницима стручне и научне јавности о поднетим кандидатурама, као и прописивање квалификоване већине чланова одбора код предлагања Народној скупштини најмање два кандидата за избор Заштитника грађана. Наводи се да одредба према којој одбор предлаже само једног кандидата Народној скупштини представља непотребно „уско грло“ којим се народни посланици онемогућавају да Заштитника грађана изаберу међу више кандидата који испуњавају законом прописане услове за ту функцију. Предложено је и да се пропише обавеза упознавања, пре свега стручне јавности, са кандидатима, њиховим квалификацијама и програмима, и обезбеђење поступка избора на основу унапред одређених критеријума који су јавно доступни свим заинтересованим лицима. Предлаже се и решења према којем би, у случају да не постоји парламентарни плурализам (довољно присуство странака које не учествују у власти) у тренутном сазиву Народне скупштине, организације цивилног друштва или шира јавност били позвани да поднесу предлог кандидата за Заштитника грађана.

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

Министарство је имало у виду тачку 7. Венецијанских принципа о заштити и промоцији институције омбудсмана у којој се наводи да поступак избора кандидата укључује јавни позив и да мора бити јаван, транспарентан, заснован на заслугама, објективан и предвиђен законом. Стога је Министарство приликом разматрања проблематике избора Заштитнка грађана сматралo да је суштински важно да се сагледа да ли предложена одредба члана 5. Нацрта закона, према којој скупштински oдбор надлежан за уставна питања покреће поступак избора Заштитника грађана достављањем позива посланичким групама, задовољава критеријум јавности и транспарентности. Министарство наглашава да су јавност и транспарентност иманентна обележја рада парламента. Министарство прихвата предлог заинтересоване јавности да инцијални акт којим се покреће поступак избора Заштитника грађана буде објављивање јавног позива. Измењен предлог законске одредбе би прописивао да председник Народне скупштине расписује јавни позив свим заинтересованим лицима да се пријаве за кандидата за Заштитника грађана. Овај позив би се објављивао на веб презентацији Народне скупштине и, истог дана, у најмање једном дневном листу који се дистрибуира на целој територији Републике Србије. Нацрт закона прописује обавезан облик и садржину пријаве на јавни позив, док би рок за пријављивање био 30 дана од дана објављивања јавног позива. Скупштински одбор за уставна питања би био дужан да у року од 15 дана од истека рока за пријављивање на јавни позив објави списак пријављених лица који испуњавају услове за избор на функцију Заштитника грађана, са њиховим биографијама. Задржало би се законско решење да су овлашћени предлагачи кандидата за избор Заштитника грађана посланичке групе. Међутим, посланичке групе би могле да предложе као кандидата за функцију Заштитника грађана искључиво лица која се налазе на претходно објављеном списку пријављених лица која испуњавају услове за избор на функцију Заштитника грађана. Поред тога, предвиђена је законска обавеза надлежног скупштинског одбора да обави јавни разговор са кандидатима које су предложиле посланичке групе пре него што утврди предлог за избор Заштитника грађана. На јавном разговору кандидатима ће бити омогућено да изнесу своје ставове о улози и начину остваривања функције Заштитника грађана. С обзиром на то да према важећем законском решењу, обављање разговора са кандидатима представља само једну могућност, предложено законско решење обезбеђује већи степен јавности у поступку одлучивања о предложеним кандидатима за Заштитника грађана.

* **Услови за избор Заштитника грађана**

Након спроведене јавне расправе и изнетих примедби и предлога заинтересованих лица Министарство се определило да измени услов у погледу тражене стручне спреме Заштитника грађана и заменика Заштитника грађана, те је прописало у члану 6. Нацрта закона, као услов за избор, да кандидат за Заштитника грађана треба да има високу школску спрему, а не да буде искључиво дипломирани правник, како је то предвиђао досадашњи текст Нацрта закона и како је то прописано тренутно важећим законом. Министарство наглашава да предложено законско решење у погледу стручне спреме не спречава да се за Заштитника грађана изабере лице које је дипломирани правник. Ипак, Министарство налази да је приликом избора једног лица на функцију Заштитника грађана потребно да се имају у виду и други законом прописани услови, функционалне природе, који захтевају да кандидат за Заштитника грађана има најмање десет година искуства на пословима који су од значаја за обављање послова из надлежности Заштитника грађана, као и да има запажено искуство у заштити права грађана.

* **Мандат Заштитника грађана према Нацрту закона и трајање мандата актуелног Заштитника грађана**

Нацртом Закона (члан 5) предвиђено је да се Заштитник грађана бира на седам година, без могућности поновног избора на ову функцију. У односу на постојеће законско решење, предложен је за трећину дужи мандат 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 инокосних и колективних државних органа, то је у Нацрту закона одређено да мандат Заштитника грађана буде седам година. Предложеним седмогодишњим 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 законског решење, прописано за трећину 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 принципиа, према којем је пожељно да се број мандата ограничи на један, без могућности поновног избора и да не траје краће од седам година.

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

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

* **Неспојивост функција и обављања одређених послова и активности**

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

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

* **Забрана давања изјава политичке природе**

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

Министарство прихавата примедбе изнете од стране заинтересоване јавности, те у тексту Нацрта закона врши брисање дела одредбе која гласи: „које излазе изван оквира вршења надлежности Заштитника грађана“, чиме се задржава постојећа законска одредба.

* **Новелирана правила поступка пред Заштитником грађана**

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

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

Поједина заинтересована лица су предложила да се задржи постојећа законска одредба према којој, ако орган управе сам отклони недостатак, Заштитник грађана о томе обавештава подносиоца притужбе и оставља рок од 15 дана да се изјасни да ли је задовољан поступком. Министарство истиче да је у члану 36. Нацрта закона прописано да ако орган управе против којег је поднета притужба сам отклони недостатак на који се притужба односи, Заштитник грађана закључком обуставља испитни поступак и о томе обавештава подносиоца притужбе и орган управе. Министарство не налази за потребно да се законом предвиди рок од 15 дана да се подносилац притужбе посебно изјасни да ли је задовољан са поступком. Наиме, Министарство сматра да исход поступања Заштитника грађана не треба да зависи од оцене, односно задовољства подносиоца притужбе, већ искључиво од стручне оцене саме институције да ли постоји неправилност у поступању органа управе која је довела до повреде права или слободе подносиоца притужбе. Предложена процесна одредба искључиво има за циљ да пропише како ће Заштитник грађана процесно поступити у ситуацији када орган управе сам отклони недостатак на који се притужба односи.

Даље, предложено је да се у Нацрт закона унесе одредба која би гласила: „Поступци контроле Заштитника грађана који су започети до почетка примене овог закона, а који нису окончани, окончаће се према одрeдбама закона који се примењивао до почетка примене овог закона, с тим да се исти морају окончати најкасније у року од 90 дана од дана доношења овог закона“. Министарство не налази за потребно да се пропише рок у којем Заштитник грађана треба да спроведе поступак контроле према процесним правилима ранијег закона.

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

Министарство не прихвата наводе да предложена законска формулација може отворити питање њеног тумачења и примене у пракси, да ће ограничити или спречити правовремено деловање Заштитника грађана, без обзира на изузетак из члана 28. став 7. Нацрта закона. Министарство не прихвата ни наводе да је интенција предложених измена да потпуно искључи управни спор, и да би свака интервенција Заштитника грађана пре окончања управног спора представљала преузимање улоге органа управе који решава о правима и обавезама грађана и мешање у његов рад. Министартво наглашава да предложено правило према којем Заштитник грађана неће покретати поступак контроле док не буду исцрпљена сва правна средства пред надлежним органима управе, има за циљ и сврху да подстакне подносиоце притужбе да настоје остварити заштиту својих права и интереса коришћењем свих законом прописаних правно-заштитних средстава. Према томе, имајући у виду саму природу институције Заштитника грађана, као специфичног облика ванправне контроле управе, то је смисао предложене законске одредбе да подстакне правну контролу управе. Министарство наглашава да у поступку контроле Заштитник грађана није овлашћен, како се наводи, да решава о правима и обавезама грађана. Министарство је сагласно са ставом изнетим од стране појединих учесника јавне расправе, према којем услов за поступање Заштитника грађана, који се односи на покушај заштите права у одговарајућем правном поступку пред надлежним органом управе, не треба ригидно тумачити, нити је то у пракси Заштитника грађана и до сада чињено. На потребу ширег тумачења норме пре свега указује употребљени термин „покушати“ што имплицира да је довољно уредно подношење одговарајућег правног средства, независно од тога да ли је у одговарајућем поступку донета одлука или не.

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

Министарство не налази за целисходно да предвиди суспензивно дејство притужбе поднете Заштитнику грађана на рок за подношења тужбе у управном спору пред Управним судом. Разматрање прописивања овог овлашћења Заштитника грађана евентуално би требало размотрити приликом будућих измена прописа који уређују управни спор, те да би оваква одредба, као и друге којима би се Заштитнику грађана давала овлашћења у вези са процесним законима требало да буду предмет тих закона, а не закона о Заштитнику грађана. Управо с тим у вези, у члану 20. Нацрта закона прописана је одредба према којој Заштитник грађана може предузимати процесне и друге радње у поступцима пред државним и другим органима и организацијама, када је за то овлашћен посебним прописима. Министарство је у вези овог предлога имало у виду процесно овлашћење Заштитника грађана које је прописано у члану 185. Закона о општем управном поступку, према којем је Заштитник грађана овлашћен да препоручи органу управе да ради усклађивања са законом, новим решењем поништи, укине или измени своје правноснажно решење, ако странка о чијим је правима или обавезама одлучено, коа и противна странка, на то пристану и ако се тиме не вређа интерес трећег лица.

Поред тога, Министартво је након спроведене јавне расправе извршило и додатну измену члана 27. Нацрта закона, те је прописало законску дужност председника Републике, председника и чланове Владе, председника Скупштине, председника Уставног суда и функционера у органима у управе да приме Заштитника грађана на његов захтев у рокуд од три дана у случајевима који захтевају хитност поступања.

Такође, Министарство је додатним изменама у тексту Нацрта закона прецизирало које је личне податке подносилац притужбе дужан да достави Заштитнику грађана приликом подошења притужбе, то су: лично/пословно име, пребивалиште/седиште и одговарајући контакт подаци.

* **Поједина питања везана за разрешење Заштитника грађана и престанак функције**

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

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

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

Министарство је пажљиво узело у обзир изнете аргументе у вези навода појединих заинтересованих лица да се предвиди као основ за престанак функције Заштитника грађана правноснажна пресуда за осуду за било које кривично дело. Министарство остаје при ставу да овај основ за престанак функције треба да буде усклађен са истим основом прописаним за престанак мандата народног посланика. Министарство налази да сви прописани основи за престанак функције у довољној мери и адекватно обезбеђују услове за престанак функције Заштитника грађана.

* **Проширење основа за суспензију Заштитника грађана и поступак суспензије**

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

Министарство је пажљиво узело у обзир изнете аргументе у прилог проширења основа за суспензију Заштитника грађана, те да се као основ за *ex lege* суспензију предвиде разлози из члана 10. Законика о кривичном поступку, али предложено проширење не сматра целисходним. Министарство се руководило Уставом и законом загарантованом претпоставком невиности, као и тиме да сви прописани основи за суспензију адекватно и у довољној мери обезбеђују услове за суспензију као и за престанак функције Заштитника грађана.

* **Унапређење независности и стручности Националног механизма за превенцију тортуре и разлози прописивања да ће Заштитник грађана обављати послове националног назависног механизма за праћење спровођења Конвенције о правима сособа са инвалидитетом и националног известиоца у области трговине људима**

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

Министарство не прихвата наводе изнете током јавне расправе да Нацрт закон не обезбеђује независност и стручност Националног механизма за превенцију тортуре, као и то да је потребно створити некакав раван а не хијерархијски однос између Заштитника грађана и Националног превентивног механизма.

С тим у вези, Министарство напомиње да разлог изричитог и посебног законског навођења послова Националног механизма за превенцију тортуре произлази из правно-политичке потребе да се посебно нагласи положај и овлашћење Заштитника грађана који су дефинисани 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). Чланом 2а наведеног закона прописано је да се одређује Заштитник грађана да обавља послове Националног механизма за превенцију тортуре. У истом законском акту садржане су и одредбе о сарадњи Националног механизма за превенцију тортуре са удружењима и конкретно су прописана овлашћења НПМ, односно Заштитника грађана када поступа у обављању послова НПМ. Стога се не може говорити о било каквом односу, равном па ни хијерахијском, између Заштитника грађана и НПМ, нити се може говорити о било каквој институционалној подвојености у обављању послова НПМ. Заштитник грађана као независан државни органе *јесте* Национални механизам за превенцију тортуре.

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

У односу на законско прописивање (члан 2. Нацрта закона) да ће Заштитник грађана обављати послове националног независног механизма за праћење спровођења Конвенције о правима особа са инвалидитетом, сходно Закону о потврђивању Конвенције о правима особа са инвалидитетом и националног известиоца у области трговине људима, сходно Закону о потврђивању Конвенције Савета Европе о борби против трговине људима, Министарство је предложеним нормативним решењима спровело активности утврђене у ревидираном Акционом плану за Поглавље 24. из 2020. године „Правда, слобода, безбедност“ под тачком 6.2. Борба против организованог криминала, прелазним мерилом 8, где се између осталог наводи: Србија усклађује своје законодавство са релевантним тековинама Европске уније; док је под 6.2.8.13 утврђена следећа активност: „именовање националног известиоца за трговину људима у институцији Заштитника грађана“; рок: први квартал 2021. године; показатељ резултата: „Усвојен закон о Заштитнику грађана. Успостаљени капацитети Канцеларије Заштитника грађана за независно надгледање у борби против трговине људима, посебно са фокусом на права жртава трговине људима и заштиту људских права“.

* **Престанак функције Заштитника грађана и стицање услова за старосну пензију**

Поједина заинтересована лица су истакла да продужење функције Заштитника грађана до истека седмогодишњег мандата на који је изабран, упркос испуњењу услова за старосну пензију није оправдано. Постављено је питање, какав је то значај положаја и надлежности овог органа, тј. функционера који изискује овакво решење и у ком аспекту је положај овог уставног органа другачији од положаја функционера Државне ревизорске институције и Уставног суда. Шта би се то десило што би угрозило јавни интерес или права грађана уколико би Заштитник грађана отишао у пензију даном стицања услова? Предложено је да се од окваквог предлога одустане или да се евентуално за продужење функције Заштитника грађана након испуњења услова за старосну пензију пропишу оправдавајући услови, најдуже трајање продужења и одговарајућа процедура одлучивања о томе у Народној скупштини.

Министарство не прихвата поменуте примедбе и наводе заинтересованих лица да функција Заштитника грађана треба да престане стицањем услова за старосну пензију. Министарство је приликом утврђења оспореног решења имало у виду да се предложеним законским изменама предвиђа да једном изабрано лице на функцију Заштитника грађана неће имати право реизбора. Поред тога, Министарство је имало у виду специфичан уставни положај и надлежност Заштитника грађана, те налази за целисходно да правно омогући изабраном Заштитнику грађана да у седмогодишњем мандату оствари своју функцију.

* **Радноправни статус запослених у Стручној служби Заштитника грађана, брисање из законског текста генералног секретара Стручне службе Заштитника грађана и плата запослених у стручној служби**

Већи број заинтересованих лица је у току јавне расправе истакао да запослени у Стручној служби Заштитника грађана треба да имају положај државних службеника уместо што је за њих Нацртом закона предвиђен *sui generis* положај, као и да је недопустиво укидање позиције генералног секретара Стручне службе. Истиче се да се Нацрт закона ниједним својим сегментом није бавио унапређењем и јачањем капацитета стручне службе. Наводи се да додељивање нових надлежности Заштитнику грађана (именовање националног известиоца за трговину људима и успостављање националног механизма за праћење спровођења Конвенција УН о правима особа са инвалидитетом), није испраћено додељивањем нових кадровских капацитета кроз прелазне одредбе Нацрта закона. Поред тога, Нацрт закона не предвиђа да државни службеници у стручној служби, посебно они који обављају послове контроле, имају право на институционални додатак до 30%, како је то дато државним службеницима у Државној ревизорској институцији и Уставном суду. Такође, Нацрт закона доноси два нова решења која у потпуности одударају од система уређења државних органа у Републици Србији. Ради се о укидању секретара стручне службе као законски установљеног професионалног руководиоца и о измештању запослених у стручној служби из државно-службеничког система. Постојање професионалног руководиоца службе као што је генерални секретар увек је неопходно решење којим се штити јавни интерес. У односу на наводе да се запослени у стручној служби измештају из државно-службеничког система, заинтересована лица указују на то да се у Нацрту закона употребаља израз „сходно“ у смислу „сходне примене“ одредаба о правима и обавезама државних службеника, што се тумачи као да ова лица нису државни службеници, те да се на њих примењују одредбе Закона о раду, а само у одређеним сегментима (недефинисаним и тренутно произвољним) делови службеничког система. Како реч „сходно“ не значи много, то значи да она Заштитнику даје могућност да произвољно, од случаја до случаја „сходно“ примењује одредбе о правима и обавезама државних службеника, а што опет ускраћује запосленима правну сигурност и заштиту, обзиром да Управна инспекција није надлежна да врши надзор. Ово решење је преседан у систему јавне управе и у државним органима, супротно је Закону о државним службеницима и другим прописима којима се уређује организација и рад државних органа и државних службеника.

Министарство прихвата примедбе на одредбу Нацрта закона која је прописивала сходну примену прописа о државним службеницима и намештеницима, уз напомену да критикована одредба није за свој смисао имала изузимање запослених у стручној служби из државно-службеничког система.

Међутим, Министарство не прихвата наводе да се у закону задржи решење према којем Стручном службом Заштитника грађана руководи генерални секретар, нити прихвата предлог да се пропише могућност институционалног додатка од 30% за запослене у стручној служби. У погледу питања законског прописивања генералног секретара стручне службе, Министарство истиче да се руководило нормативним решењима садржаним у законима која се односе на Повереника за заштиту равноправности и Повереника за слободан приступ информацијама од јавног значаја и заштиту података о личности. Законска акта која уређују поменуте државне органе не предвиђају да стручном службом ових независних државних органа руководи генерални секретар, већ је питање руковођења стручном службом препуштено подзаконским актима руководиоца државних органа, која предвиђају да стручним службама ових органа руководе генерални секретари. Стога, Министарство налази да нема правне препреке да ово питање аналогно буде уређено одговарајућим подзаконским актом који уређује унутрашњу организацију и систематизацију радних места Заштитника грађана. У односу на предлог увођења могућности институционалног додатка, односно корективног коефицијента у смислу Закона о систему плата запослених у јавном сектору („Службени гласник РС“, бр. 18/16, 108/16, 113/17, 95/18, 86/19 и 157/20), Министарство остаје при ставу да то питање треба да буде уређено на јединствен начин за све државне службенике и намештенике, како је то и прописано чланом 9. став 3. наведеног закона, уместо да се дефинише у посебним законима.

* **Овлашћење удружења која се баве заштитом људских права и слобода да заступају подносиоце притужби пред Заштитником грађана**

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

Министарство прихвата предлог да удружења која се баве заштитом људских права могу подносити притужбе Заштитнику грађана у својству пуномоћника, и то искључиво на основу издатог овлашћења подносиоца притужбе. Међутим, Министарство не налази за целисходно да се организације цивилног друштва за заштиту права детета законом овласте да подносе притужбе и у недостатку пристанка родитеља, односно старатеља, нити би то било у духу Закона о ратификацији Конвенције Уједињених нација о правима детета („Службени лист СФРЈ-Међународни уговори“, број 15/90 и „Службени лист СРЈ-Међународни уговори“, бр. 4/96 и 2/97). Међутим, ништа не спречава организације цивилног друштва да се обрате Заштитнику грађана са обавештењем и наводима о сазнањима везаним за наводну повреду или угрожавање права детета, а Заштитник грађана поступак контроле органа управе може покренути и по сопственој иницијативи. Ипак, Министарство истиче да би у таквим случајевима, осим Заштитника грађана, удружења која би имала таква сазнања морала да се обрате и другим надлежним органима ради хитног поступања и пружања одговарајуће и благовремене правне заштите (центрима за социјални рад, полицији, тужилаштву и др.).

* **Права детета које није навршило десет година живота пред Заштитником грађана и друга права детета**

Поједина заинтересована лица предложила су да се омогући подношење притужбе од стране детета без обзира на узраст, што Министарство не сматра целисходним. Наравно, ништа не спречава дете млађе од десет година да се обрати Заштитнику грађана, те да Заштитик грађана покрене поступка контроле по сопственој иницијативи. Даље, наводи се да треба размотрити могућност продужавања рока за окончање поступка, поготово у поступцима за заштиту права детета. С тим у вези, Министарство истиче да Заштитник грађана увек може да продужи испитни поступак, укључујући и поступак ради заштите права детета, ако сложеност чињеничног стања, бројност података или понашање странака то налажу, што је могућност предвиђена чланом 32. став 3. Нацрта закона. Даље, наводи се да треба размотрити прецизније одређење када се може одлучити за неоткривање идентитета подносиоца притужбе, а превасходно када је подносилац притужбе дете, што је у вези са чланом 34. став. 3. Нацрта закона, којим је прописано да Заштитник грађана може, у нарочито оправданим случајевима, да органу управе не открије идентитет подносиоца притужбе.

Министарство не налази за потребно да се законом детаљније разради сентенца “нарочито оправдани случајеви“, те се оставља Заштитнику грађана да у вршењу поступка контроле утврди да ли ће и до ког тренутка неће открити идентитет подносиоца притужбе, укључујући и идентитет детета.

* **Однос Заштитника грађана и покрајинског и локалног омбудсамана**

Појединазаинтересована лица су предложила брисање новелиране одредбе која уређује однос Заштитника грађана са покрајинским и локалним омбудсманима. Истиче се да је њихова сарадња начелна и необавезујућа, те да је у директној супротности са чланом 97. ст. 1. и 3. Закона о локалној самоуправи. Наиме, наводи се да не постоји хијерахијски однос између Заштитника грађана и омбудсмана (покрајинског и локалног) па је утврђивање обавезе према члану 41. став 4. Нацрта закона противно основним начелима независности и самосталности Покрајинског заштитника грађана – омбудсмана и локалних омбудсмана. Истиче се да Заштитник грађана није надређени локалном омбудсману да би локални омбудсман могао да буде у обавези достављања извештаја о свом раду у конкретном предмету. Наглашава се да је локални омбудсман независан и самосталан орган и да нико не може да утиче на његов рад. Локални омбудсман доставља извештај једино Скупштини локалне самоуправе и ником више. Стога се предлаже да се предложена одредба у Нацрту закона обрише у целости или да се уведе реципрочна обавеза Заштитника грађана да обавести локалног омбудсмана о томе на који начин је решио предмет који му је доставио локални омбудсман на надлежност.

Имајући у виду Уставом загарантовано право грађана на покрајинску и локалну самоуправу, то Министарство прихвата наводе заинтересованих лица у вези са проблематиком односа Заштитника грађана и покрајинског и локалног омбудсмана, те је обрисана предложена одредба члана 41. став 4. Нацрта закона.

* **Сарадња Заштитника грађана са удружењима која се баве заштитом људских права и слобода и међународним организацијама**

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

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

* **Извештаји Заштитника грађана**

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

Министарство је прихватило сугестије у вези са називом редовног годишњег извештаја Заштитника грађана, те да уместо „извештај о раду“ назив буде „извештај о раду и стању људских права у Републици Србији“. Поред тога, посебном допуном члана 40. Нацрта закона прописано је да се у наведеном извештају, између осталог, наводе и подаци о спровођењу препорука и предлога из претходих извештаја Заштитника грађана.

\*

\* \*

Министарство ће Нацрт закона који ће, у складу са Пословником Владе, бити упућен надлежним органима на мишљење, објавити на својој веб презентацији и Порталу еУправа.