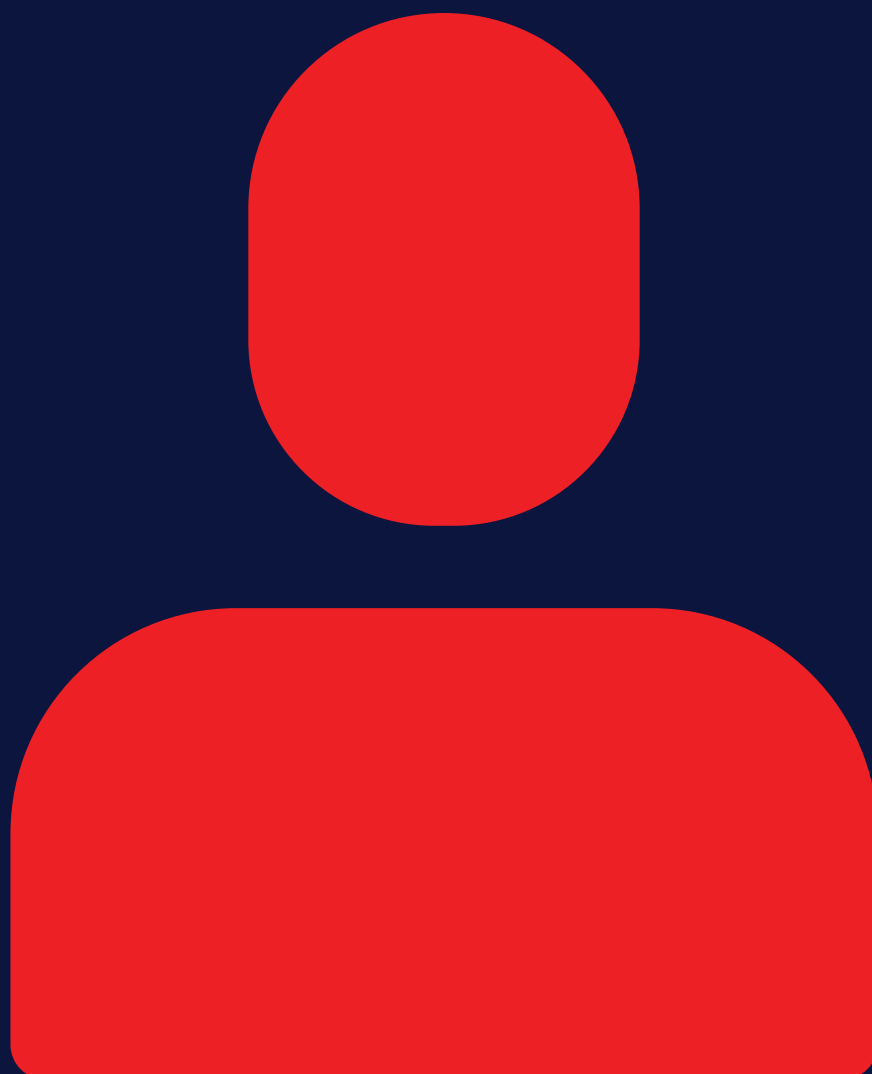




Analiza procesa usvajanja zakona u Republici Srbiji

Zakon o Zaštitniku građana

Autor analize: Damjan Mileusnić

Analiza procesa usvajanja zakona u Republici Srbiji

Zakon o Zaštitniku građana

Autor analize: Damjan Mileusnić

CRTA:

FONDACIJA
SLAVKO
ČURUVIJA
FOUNDATION

Sl. Čur

 PARTNERI
SRBIJA



#EY
ZA TEBE

Ova publikacija je objavljena uz finansijsku pomoć Evropske unije.
Za sadržinu ove publikacije isključivo je odgovorna Crta sa partnerima
Slavko Čuruvija fondacijom i Partnerima za demokratske promene Srbija
i ta sadržina nipošto ne odražava zvanične stavove Evropske unije.

● Uvod

Inicijativa za **unapređenje Zakona o Zaštitniku građana postoji još od 2011. godine**, kako od strane samog Zaštitnika građana tako i od strane organizacija civilnog društva koje se bave zaštitom ljudskih prava, ali i relevantnih međunarodnih organizacija. Cilj ovih inicijativa ogledao se, pre svega u omogućavanju **efikasnije zaštite prava građana, proširenjem nadležnosti Zaštitnika građana i omogućavanjem efikasnije kontrole organa i organizacija koji rešavaju o pravima građana i usklađivanju sa međunarodnim standardima**.¹

Neophodnost izmena Zakona ogleda se i u samom **Revidiranom planu za poglavlje 23²** koji u tački 3.2 propisuje neophodnost unapređenja položaja i efikasnosti rada institucije Zaštitnika građana, Pokrajinskog ombudsmana i Zaštitnika građana jedinica lokalne samouprave, kako bi se obezbedila nezavisnost ovih organa, u skladu sa međunarodnim standardima. Evropska komisija takođe je više puta ukazivala na neophodnost izmene ovog Zakona, uključujući i **Godišnji izveštaj Evropske komisije o napretku Republike Srbije za 2020. godinu**.³

● Predmet Zakona

Svrha donošenja novog Zakona jeste, pre svega, **jačanje efikasnosti i nezavisnosti Zaštitnika građana**. Nakon desetogodišnje prakse i primene zakona u ovoj oblasti, kao i niza primedbi i predloga za unapređenje istog, kako od strane samog Zaštitnika, ali i brojnih organizacija civilnog društva, **proces konsultacija o izmeni Zakona o Zaštitniku građana zvanično je otpočet 8. decembra 2020. godine**, sastankom između ministarke državne uprave i lokalne samouprave Marije Obradović i Zaštitnika građana mr Zorana Pašalića. Tokom sastanka, oni su razgovarali o primeni aktuelnog Zakona o Zaštitniku građana, njegovim efektima, ali i načinima na koji bi zakonska regulativa mogla biti unapređena.⁴ Ubrzo nakon toga, 23. decembra 2020. godine, ministarka i Zaštitnik građana razgovarali su o polaznim osnovama za izradu teksta nacarta izmena Zakona i saglasili su se da Radna grupa, koja bi radila na izradi Zakona počne sa radom najkasnije u januaru 2021. godine, kao i da "njen rad treba da bude što intenziviji, kako bi predložene izmene prošle sve neophodne konsultacije i javnu raspravu, a predlog izmena Zakona bio donet u prvom kvartalu 2021. godine."⁵ Međutim, uprkos inicijalnim planovima, novi Zakon o zaštitniku građana nije bio donet u predviđenom roku.

● Izrada nacarta i rad radne grupe

Dana 28. decembra 2020. godine, na osnovu rešenja ministarke državne uprave i lokalne samouprave, zvanično je započet rad na izradi nacarta Zakona o izmenama i dopunama Zakona o Zaštitniku građana. Istim rešenjem obrazovana je i Posebna radna grupa koja bi izradila nacrt, u kojoj su bili uključeni predstavnici organa državne uprave, Narodne skupštine i Zaštitnika građana. "Rad na izradi Nacarta zakona o izmenama i dopunama Zakona o Zaštitniku građana rukovodi se ostvarenjem sledećeg opšteg cilja: **Unapređena nezavisnost Zaštitnika građana, kao i unapređena efikasnost i efektivnost u vršenju zakonom poverenih ovlašćenja Zaštitnika građana**. U kontekstu ovako postavljenog cilja, u postupku unapređenja pravnog okvira, sagledavala su se sledeća pitanja: unapređenje postupka za izbor Zaštitnika građana; unapređenje budžetsko-finansijske nezavisnosti Zaštitnika građana; unapređenje i standardizovanje pravila koja uređuju postupak pred Zaštitnikom građana; unapređenje efektivnosti postupka kontrole nad zakonitošću i pravilnošću rada organa uprave; unapređenje efektivnosti vršenja ovlašćenja podnošenja inicijativa za donošenje ili izmenu propisa, kao i davanja mišljenja u postupku donošenja zakona, drugih propisa i opštih akata; unapređenje efektivnog vršenja ovlašćenja Zaštitnika građana u svojstvu Nacionalnog mehanizma za prevenciju torture; unapređenje efektivnosti saradnje Zaštitnika građana i Narodne skupštine; postizanje veće distinktivnosti Zaštitnika građana u odnosu na druge institucije u pravnom poretku sa tipično ombudsmanskim svojstvima; stvaranje uslova za efikasniju saradnju Zaštitnika građana sa pokrajinskim ombudsmanom i ombudsmanima u jedinicama lokalne samouprave."⁶ Imajući ovo u vidu, Posebna radna grupa je 26. marta objavila dokument [Polazne osnove za izradu nacarta Zakona o izmenama i dopunama Zakona o Zaštitniku građana](#). Sam dokument je pregledan i u njemu su tabelarno prikazane aktuelne odredbe Zakona i konkretne predložene izmene. Iz dostupnih izvora **nije bilo moguće zaključiti ko su bili članovi Posebne radne grupe koji su bili zaduženi za izradu ovih izmena**.

1 Preuzeto iz teksta Novi zakon o zaštiti zaštitnika građana – Lični stav: Vladana Jović <https://www.danas.rs/dijalog/licni-stavovi/novi-zakon-o-zastiti-zastitnika-gradjana/>

2 Revidirani Akcioni plan za poglavlje 23 - <https://www.mpravde.gov.rs/files/Revidirani%20AP23%202207.pdf>

3 Godišnji izveštaj Evropske komisije o napretku Srbije za 2020. godinu, str. 35 - https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/serbia_report_2020_SR.pdf

4 Započete konsultacije o izmeni Zakona o Zaštitniku građana - <http://mduls.gov.rs/saopstenja/zapocete-konsultacije-o-izmeni-zakona-o-zaštitniku-gradjana/>

5 Dogovoren početak rada na izmenama Zakona o zaštitniku građana - <http://mduls.gov.rs/saopstenja/dogovoren-pocetak-rada-na-izmenama-zakona-o-zastitniku-gradjana/>

6 Preuzeto iz vesti: Javne konsultacije u postupku pripreme nacarta Zakona o izmenama i dopunama Zakona o Zaštitniku građana <http://mduls.gov.rs/javne-rasprave-i-konsultacije/javne-konsultacije-u-postupku-pripreme-nacarta-zakona-o-izmenama-i-dopunama-zakona-o-zaštitniku-gradjana/>

● Javna rasprava

Objavljivanjem polaznih osnova otpočet je proces javnih konsultacija u postupku pripreme nacrtu Zakona o izmenama i dopunama Zakona o Zaštitniku građana. Na sajtu Ministarstva državne uprave i lokalne samouprave (MDULS) objavljen je poziv na on-line javne konsultacije. Ovim putem pozvani su svi organi javne vlasti, zainteresovani građani i građanke Republike Srbije, privredni subjekti i socijalni partneri, kao i organizacije civilnog društva, predstavnici akademske zajednice i druga zainteresovana lica da se upoznaju sa predloženim polaznim osnovama i da uzmu učešće u javnim konsultacijama i da svoje komentare, sugestije i primedbe dostave do 9. aprila 2021. godine.⁷ Nije poznato da li je Ministarstvo samo objavilo poziv na sajtu, bez direktnog pozivanja konkretnih relevantnih aktera. Imajući u vidu da većina ljudi ne prati redovno internet stranice različitih ministarstava, relevantne organizacije, državni organi i stručna javnost trebalo bi da budu obavešteni o ovom procesu i drugim kanalima komunikacije (mejlom, u medijima, na društvenim mrežama itd).

Nakon javnih konsultacija, na sajtu MDULS objavljeni su Nacrt Zakona o izmenama i dopunama Zakona o Zaštitniku građana, obrazloženje Nacrta Zakona, kao i Obrazac za primedbe predloge i sugestije na Nacrt Zakona. Tim putem, pozvana su sva zainteresovana lica da se uključe u javnu raspravu i dostave svoje komentare i da elektronskim putem ili poštom dostave svoje primedbe, komentare i sugestije na Nacrt do 18. maja 2021. godine, nakon čega je MDULS analizirao pristigle predloge i sačinio i objavio izveštaj o održanoj javnoj raspravi, na njihovoj internet stranici, 15 dana po završetku javne rasprave.

Kako bi se postupak izmena predstavio široj javnosti, državna sekretarka Ministarstva, Maja Mačuzić Puzić, učestvovala je u javnoj diskusiji o Nacrtu zakona o Zaštitniku građana, koju su organizovali Komitet pravnika za ljudska prava - YUCOM i Beogradski centar za ljudska prava, uz podršku Tima UN za ljudska prava u Srbiji.⁸ Uprkos najavi da će Izveštaj o održanoj javnoj raspravi biti objavljen 15 dana po završetku javne rasprave, Izveštaj je objavljen tek posle mesec i po dana od okončane javne rasprave, 8. jula 2021. godine. Istog dana, objavljen je i **novi nacrt Zakona o Zaštitniku građana, sa izvršenim izmenama i dopunama u tekstu Nacrta**. U izveštaju je, između ostalog, navedeno da je MDULS u procesu javne rasprave primilo ukupno 14 komentara na Nacrt.

Ministarstvo je prilikom analiziranja primedbi i predloga, identifikovalo i razmotrilo nekoliko posebnih pitanja, odnosno grupa pitanja koja su bila predmet naročitog interesovanja i komentarisanja od strane zainteresovanih lica, i to: način i postupak izbora Zaštitnika građana; uslovi za izbor; nespojivost funkcija i obavljanja određenih poslova; zabrana davanja izjava političke prirode; pravila postupka pred Zaštitnikom građana; pojedina pitanja razrešenja Zaštitnika građana; osnovi i postupak suspenzije Zaštitnika građana; unapređenje nezavisnosti i stručnosti Nacionalnog preventivnog mehanizma za torturu; mandat Zaštitnika građana i sticanje uslova za starosnu penziju; radnopravni status i plate zaposlenih u Stručnoj službi Zaštitnika građana i brisanje iz zakonskog teksta generalnog sekretara Stručne službe Zaštitnika građana; ovlašćenje udruženja koja se bave zaštitom ljudskih prava i sloboda da zastupaju podnosiocima pritužbi pred Zaštitnikom građana; prava deteta, uključujući i onog koje nije navršilo deset godina života; odnos Zaštitnika građana i pokrajinskog i lokalnog ombudsmana; propisivanje saradnje Zaštitnika građana sa udruženjima koja se bave zaštitom ljudskih prava i sloboda i saradnja sa međunarodnim organizacijama, i izveštaji Zaštitnika građana.⁹ U samom izveštaju sporna pitanja predstavljena su po konkretnim tematskim oblastima, a ne prema primljenim komentarima, tako da se **ne može sa sigurnošću utvrditi koliko pristiglih komentara je u potpunosti usvojeno ili odbijeno**. Takođe, u samom izveštaju **nije navedeno od koga su konkretne primedbe, komentari i sugestije primljene**. Međutim, izveštaj na detaljan način prikazuje razloge za konkretne odredbe i jasno predstavlja koji predlozi su usvojeni i na koji način će predložene izmene biti implementirane u postojeći Nacrt zakona.

● Proces usvajanja Zakona u Narodnoj skupštini

Predlog Zakona o zaštitniku građana zvanično je **ušao u skupštinsku proceduru 8. oktobra 2021. godine**. Na 67. sednici Odbora za ustavna pitanja i zakonodavstvo, koja je održana 25. oktobra 2021. godine, u načelu je razmatrano o nekoliko zakona koje je predložila Vlada, između ostalog i o predlogu Zakona o Zaštitniku građana. Tom prilikom, članovi Odbora su ocenili da su svi predlozi zakona u skladu sa Ustavom i pravnim sistemom Republike Srbije. Nakon toga, članovi Odbora za ljudska i manjinska prava i ravnopravnost polova, takođe su razmatrali predlog Zakona. Državna sekretarka u MDULS Maja Mačuzić Puzić, navela je da se predloženim zakonom podiže stepen nezavisnosti institucije Zaštitnika građana i da se stvaraju uslovi za njegov efikasniji rad, čime se unapređuju i ljudska prava u Srbiji i obezbeđuje dodatna demokratizacija društva. Nakon kraće rasprave, Odbor je jednoglasno prihvatio

⁷ Poziv na online konsultacije dostupan je na sledećem linku: <http://mduls.gov.rs/obavestenja/ministarstvo-drzavne-uprave-i-lokalne-samouprave-je-zapocelo-javne-konsultacije-u-postupku-pripreme-nacrta-zakona-o-izmenama-i-dopunama-zakona-o-zastitniku-gradjana/>

⁸ Državni sekretar Maja Mačuzić Puzić na diskusiji o Nacrtu zakona o Zaštitniku građana <http://mduls.gov.rs/saopštenja/drzavni-sekretar-maja-macuzic-puzic-na-diskusiji-o-nacrtu-zakona-o-zastitniku-gradjana/>

⁹ Preuzeto iz Izveštaja o javnoj raspravi

Predlog zakona o Zaštitniku građana, u načelu.¹⁰ Predlog Zakona razmatran je i na 23. sednici Odbora za pravosuđe, državnu upravu i lokalnu samoupravu, održanoj 26. oktobra. Nakon što je državna sekretarka MDULS obrazložila značaj i cilj donošenja ovog zakona, Odbor je glasao da predloži Narodnoj skupštini usvajanje ovog Zakona.¹¹ Na sednici Odbora za pravosuđe, državnu upravu i lokalnu samoupravu, održanoj 1. novembra 2021. godine, **narodni poslanici podneli su sedam amandmana na ovaj Predlog zakona, od kojih su Vlada i Odbor prihvatili jedan**, koji je podnela narodna poslanica Jelena Žarić Kovačević. Sam Odbor je podneo i jedan svoj amandman, na član 48. Predloga zakona.

Istog dana, u Narodnoj skupštini je pristupljeno razmatranju Zakona o Zaštitniku građana u pojedinostima. Na 69. sednici Odbora za ustavna pitanja i zakonodavstvo ocenjeno je da je svih sedam amandmana, podnetih od strane narodnih poslanika, kao i jedan amandman podnet od strane Odbora za pravosuđe, državnu upravu i lokalnu samoupravu u skladu sa Ustavom i pravnim sistemom Republike Srbije.¹² Dva dana kasnije, tokom četvrte sednice Drugog redovnog zasjedanja Narodne skupštine, 3. novembra 2021. godine, u danu za glasanje, glasalo se o predlogu Zakona i predloženim amandmanima na aktuelni predlog. **Istog dana odlučivalo se i o Predlogu zakona o izmenama i dopunama Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja.**

Poslanici su jednoglasno usvojili predlog Zakona o Zaštitniku građana – 174 poslanika glasalo je za, dok niko nije glasao protiv ili bio uzdržan. 76 narodnih poslanika nije prisustvovalo sednici. **Nijedan od predloženih amandmana izloženih na sednici nije bio usvojen.** Od 174 poslanika koja su prisustvovala zasjedanju, skoro svi su bili članovi vladajuće većine. Na internet stranici [Otvorenog parlamenta](#), dostupan je finalni tekst usvojenog Zakona, kao i najznačajnije izmene u odnosu na prethodni zakon. **Po navodima predlagača, Zakon je usaglašen sa važećim propisima Evropske unije, iako o tome nije javno dostupna detaljnija analiza.**

● Zaključak

Imajući u vidu da su izmene Zakona o Zaštitniku građana planirane poslednjih deset godina, pohvalno je što je novi zakon konačno i usvojen. Međutim, iako je MDULS objavilo dokument Polazne osnove za izradu nacrtu Zakona o izmenama i dopunama Zakona o Zaštitniku građana, kao i obavestilo javnost da je na osnovu Rešenja obrazovana Posebna radna grupa za pripreme teksta Nacrta zakona o izmenama i dopunama Zakona o Zaštitniku građana u koju su uključeni predstavnici organa državne uprave, Narodne skupštine i Zaštitnika građana, **iz dostupnih izvora nije bilo moguće zaključiti ko su bili ostali članovi ove Posebne radne grupe koji su bili zaduženi za izradu izmena predmetnog zakona.** Imajući to u vidu, neophodno je da **predlagač objavi ovakva rešenja o formiranju radne grupe koje bi sadržalo i podatke o njenim članovima na svojoj internet stranici.** Na taj način, javnost bi bila upoznata sa svim relevantnim informacijama u procesu donošenja konkretnog zakona.

Takođe, iako je na sajtu MDULS objavljen poziv na online javne konsultacije, sa ciljem obaveštavanja svih zainteresovanih lica o predloženim polaznim osnovama i pozivom da uzmu učešće u javnim konsultacijama i dostave svoje komentare, neophodno je učiniti i dodatan napor i **obratiti se relevantnim institucijama, međunarodnim organizacijama, organizacijama civilnog društva i drugim zainteresovanim licima**, kako putem medija, tako i direktnim slanjem poziva za učešće u javnim konsultacijama. Na taj način, veći broj zainteresovanih lica bio bi upoznat sa ovom procedurom i samim tim, i predlagač bi pribavio više konstruktivnih komentara za unapređenje zakona, što bi ultimativno doprinelo i kvalitetu samog Zakona.

Ministarstvo je prilikom analiziranja primedbi i predloga, identifikovalo i razmotrilo nekoliko posebnih pitanja, odnosno grupa pitanja koja su bila predmet naročitog interesovanja i komentarisanja od strane zainteresovanih lica, međutim, na ovaj način **nije bilo moguće utvrditi koji procenat prigovora je usvojen**, kao ni koja lica su dostavila svoje komentare. Taksativnim navođenjem imena zainteresovanih lica, organizacija i institucija koje su dostavile svoje komentare, moglo bi se analizirati da li su sva zainteresovana lica bila na adekvatan način uključena u proces javne rasprave, kao i da li je javna rasprava sprovedena na odgovarajući način i da li su sve sugestije i komentari razmotreni.

10 Preuzeto sa sajta Narodne skupštine: Deseta sednica Odbora za ljudska i manjinska prava i ravnopravnost polova http://www.parlament.gov.rs/Deseta_sednica_Odbora_za_ljudska_i_manjinska_prava_i_ravnopravnost_polova.43097.941.html

11 23 sednica Odbora za pravosuđe, državnu upravu i lokalnu samoupravu - http://www.parlament.gov.rs/23_sednica_Odbora_za_pravosuđe_državnu_upravu_i_lokalnu_samoupravu.43094.941.html

12 69. sednica Odbora za ustavna pitanja i zakonodavstvo - http://www.parlament.gov.rs/69_sednica_Odbora_za_ustavna_pitanja_i_zakonodavstvo.43187.941.html