

OM BUD SMIAN

ZAŠTITNIK
GRAĐANA // *PREPORUKE U PRAKSI*

 YUCOM
Komitet pravnika za ljudska prava



USAID
OD AMERIČKOG NARODA

SRBIJA



Belgrade Centre
for Human Rights

ZAŠTITNIK GRAĐANA – PREPORUKE U PRAKSI

ZAŠTITNIK GRAĐANA – PREPORUKE U PRAKSI

Izdavači:



YUCOM
Komitet pravnika za ljudska prava

Komitet pravnika za ljudska prava
Svetogorska 17, 11000 Beograd
www.yucom.org.rs



Belgrade Centre
for Human Rights

Beogradski centar za ljudska prava
Beogradska 54, 11000 Beograd
www.bgcentar.org.rs

Za izdavače:
Milan Antonijević
Vesna Petrović

Autori:
Milan Antonijević
Nikola Grujić
Marko Milenković
Katarina Golubović
Nevena Nikolić

Lektura:
Ljiljana Korica
Ivana Andrić
Ivana Smolović

Dizajn, prelom i priprema za štampu:
BENUSSI design

Štampa:
Dosije studio

Tiraž 500
ISBN 978-86-83209-44-6

Izjava ograničenja odgovornosti:

Izrada ove publikacije omogućena je podrškom američkog naroda putem Američke agencije za međunarodni razvoj (USAID) kroz Projekat za reformu pravosuđa i odgovornu vlast i ne mora neophodno odslikavati stavove USAID ili Vlade Sjedinjenih Američkih Država.

SADŽAJ

UVOD –

KA JAČOJ ULOZI ZAŠTITNIKA GRAĐANA U REPUBLICI SRBIJI I BOLJOJ UPRAVI	7
---	---

GLAVA 1.

O INSTITUCIJI OMBUDSMANA	9
1.1. NASTANAK I RAZVOJ INSTITUCIJE OMBUDSMANA	9
1.2. ZAŠTITNIK GRAĐANA REPUBLIKE SRBIJE	11

GLAVA 2.

POJAM DOBRE UPRAVE I NJEGOV RAZVOJ KROZ DELOVANJE SAVETA EVROPE	19
2.1. DOBRA UPRAVA U DOKUMENTIMA SAVETA EVROPE	20

GLAVA 3.

PRAĆENJE SPROVOĐENJA PREPORUKA – REZULTATI I ZAKLJUČCI	25
3.1 METOD I UZORAK	25
3.2. REZULTATI I ANALIZE	31
3.3. KRITERIJUMI ZA EVALUACIJU SPROVOĐENJA PREPORUKA ZAŠTITNIKA GRAĐANA	61
3.4. ZAKLJUČCI I PREPORUKE ZA UNAPREĐENJE SPROVOĐENJA PREPORUKA	62

APPENDIX	67
----------	----

1. METODOLOGIJA ZA PRAĆENJE SPROVOĐENJA PREPORUKA ZAŠTITNIKA GRAĐANA	67
2. INSTRUMENT ZA POLUSTRUKTURISANI INTERVJU SA PREDSTAVNICIMA ORGANA	70
3. LISTA PREPORUKA	73
4. LISTA OBAVLJENIH INTERVJUA	74
BIBLIOGRAFIJA	77

UVOD

– KA JAČOJ ULOZI ZAŠTITNIKA GRAĐANA U REPUBLICI SRBIJI I BOLJOJ UPRAVI

Rečenica „prvo te ignorišu, potom te ismevaju i bore se protiv tebe, a na kraju pobediš“ može se primeniti na sve nezavisne institucije koje su nastale u Srbiji u protekloj deceniji.

Institucija Zaštitnika građana uvedena je u pravni sistem Srbije 2005. godine, čime se Srbija pridružila velikom broju zemalja u kojima postoji duga tradicija ovog specifičnog oblika kontrole rada uprave. U prethodnih sedam godina, Zaštitnik građana i njegova služba, odigrali su važnu ulogu u oblasti poštovanja ljudskih prava, kao i u procesu transformacije javne uprave u Srbiji koji se odvija u okviru evropskih integracija. Ipak, uviđa se potreba za daljim reformama i izmenama obrazaca rada uprave kako bi bila efikasnija, transparentnija i u stanju da odgovori na potrebe građana. Svojim delovanjem i preporukama, Zaštitnik građana dao je veliki doprinos promeni pristupa mnogih organa, i otvorio put ka suštinskom uspostavljanju standarda dobre uprave koji se razvijaju u okviru Saveta Evrope i u komparativnoj praksi. Ipak, uviđaju se brojni problemi u implementaciji principa dobre uprave u Srbiji, kao i primeri teških kršenja principa dobre uprave i prava građana u njenom postupanju. Iz tog razloga, Komitet pravnika za ljudska prava - YUCOM i Beogradski centar za ljudska prava opredelili su se za realizaciju projekta „Jačanje uloge Zaštitnika građana u Republici Srbiji“ uz finansijsku podršku USAid – Judicial Reform and Government Accountability program.

Ciljevi projekta su bili višestruki. Pre svega, cilj je bio razvijanje metodologije za praćenje sprovođenja preporuka Zaštitnika građana koja će u budućnosti služiti kako partnerima na projektu, tako i drugim nevladinim organizacijama, istraživačima, novinarima i svima koji žele da se na ovaj način upoznaju sa efektima preporuka. Drugi cilj je bio razvijanje jedinstvenog portala

na kojem će se naći informacije o instituciji ombudsmana i pratiti sprovođenje odluka, sa namerom da preraste u stalni portal posvećen ovoj temi. Treći cilj je bio da se proučavanjem aktuelnog pravnog okvira i njegovih nedostataka, kao i intervjuisanjem i debatom sa zainteresovanim akterima sagledaju prepreke za efikasniju primenu preporuka i da se definišu određeni predlozi za unapređenje sprovođenja.

U publikaciji su, pored aktuelnog zakonodavnog okvira koji reguliše rad Zaštitnika građana, obrađeni i osnovni elementi prava na dobru upravu nastali pod okriljem Saveta Evrope. Takođe, predstavljena je metodologija za praćenje preporuka Zaštitnika građana i kriterijumi za evaluaciju sprovođenja preporuka, instrument za sprovođenje polustrukturisanih intervju sa predstavnicima organa javne uprave kojima su bile upućene izabrane preporuke Zaštitnika građana, kao i određeni zaključci i preporuke usmerene ka unapređenju saradnje Zaštitnika građana sa organima uprave i unapređenju ostvarivanja prava na dobru upravu.

Komitet pravika za ljudska prava i Beogradski centar za ljudska prava izražavaju zahvalnost Zaštitniku građana Republike Srbije i njegovoj službi, predstavnicima organa koji su učestvovali u praćenju sprovođenja preporuka, kao i predstavnicima nevladinih organizacija, medijima, profesorima i drugim stručnjacima iz oblasti upravnog prava koji su uzeli aktivno učešće u projektnim aktivnostima i savetima doprineli realizaciji projekta i formulisanju zaključaka.

Efikasan rad Zaštitnika građana i drugih nezavisnih institucija ključ su za prevazilaženje problema sa kojima se građani sreću u svakodnevnom životu. Rad ovih mladih institucija doprineće poboljšanju kvaliteta života građana, što je od izuzetne važnosti, naročito u vreme krize, kako ekonomske, tako i krize društva.

GLAVA 1.

O INSTITUCIJI OMBUDSMANA

1.1. NASTANAK I RAZVOJ INSTITUCIJE OMBUDSMANA

Institucija ombudsmana, kao poseban oblik kontrole uprave, u neposrednoj je vezi sa idejom ostvarivanja i zaštite ljudskih prava, zbog čega se ombudsman najčešće i definiše kao zaštitnik prava građana.¹ Pravni sistemi u velikom broju država širom sveta danas poznaju Ombudsmana ili sličnu instituciju. Ovaj poseban vid kontrole uprave prvi put je ustanovljen u Švedskoj, ustavom iz 1809. godine. Švedski Ombudsman je od upravnih vlasti mogao da traži podatke i objašnjenja zašto se pojedini zakoni uopšte ne primenjuju ili se ne primenjuju kako treba, i da pokreće odgovarajuće postupke radi utvrđivanja odgovornosti upravnih službenika u vezi sa tim. Ombudsman je o svojim nalazima podnosio izveštaj parlamentu, koji je na osnovu toga mogao da postavi pitanje poverenja pojedinim kraljevim ministrima.² U osnovi, ova ovlašćenja Ombudsmana su se i danas zadržala, iako je došlo do brojnih modaliteta ove institucije.

Danas se Ombudsman posmatra kao institucija čiji je osnovni zadatak zaštita prava građana, i to posebno od nezakonitog i nepravilnog rada uprave (tzv. *maladministration*).³ U različitim zemljama Ombudsman ima i različite nazive (npr. *ombudsman* u skandinavskim zemljama, *poverenik parlamenta* u Velikoj Britaniji, *medijator* u Francuskoj, *pravobranilac prava građana* u Poljskoj, *narodni zastupnik* u Austriji, *poverenik* u Australiji itd.) i različitu organizaciju (npr. u Austriji Ombudsman nije jedna osoba, već kolegijalno telo). Osim toga, postoji i više različitih Ombudsmana za pojedine oblasti (npr. u Velikoj Britaniji i Nemačkoj u vezi sa zaštitom ličnih podataka u kompjuterizovanim evidencijama koju vode organi uprave).

1 Stevan Lilić, Dejan Milenković, Biljana Kovačević-Vučo, *Ombudsman – međunarodni dokumenti, uporedno pravo, zakonodavstvo i praksa*, Komitet pravnika za ljudska prava, Beograd, 2002, str. 11

2 *Ibid.*, str. 22

3 *Ibid.*, str. 23

Iako postoji mnogo formi Ombudsmana, njegova prepoznatljiva osobina je da je nezavisan, zakonom predviđen organ (konstituisan zakonskim aktom ili čak i samim ustavom) koji, u većini slučajeva, odgovara parlamentu. Zadatak Ombudsmana je da istraži pritužbe koje ulažu pojedinci ili grupe protiv delovanja upravnih organa. Njegova nadležnost može da se odnosi na čitavu sferu uprave ili da bude ograničena na određene oblasti u okviru nje. Na primer, britanski parlamentarni komesar za upravu ovlašćen je da istražuje žalbe protiv centralne uprave, poljska Komisija za prava građana istražuje povrede prava građana uopšte, dok mađarska Komisija za prava nacionalnih i etničkih manjina istražuje pritužbe za povrede prava manjina.

Ombudsman ima ovlašćenje da zahteva od uprave koja je pod istragom da preda dokumenta i ostale dokaze, ukoliko je neophodno. Po pravilu, on nema ovlašćenje da naredi korektivne mere ili izrekne sankcije, već je ograničen na davanje preporuka upravi i oslanja se na pritisak javnosti, parlamenta ili vlade što se tiče sprovođenja izrečenih mera. Osim što ima važnu ulogu u jačanju odgovornosti državne uprave, Ombudsman može i doprineti podizanju kvaliteta uprave otkrivanjem primera "loše uprave" i podizanjem svesti državnih službenika o očekivanjima javnosti u vezi sa dobrom upravom.

U određenom smislu, danas je Ombudsman jedna od osnovnih institucija zaštite ljudskih prava, kao što je početkom prošlog veka sudstvo bilo institucija zaštite zakonitosti i pravne države. Kako se ističe, suština institucije ombudsmana svodi se na "njenu imanentnu podobnost da probija *začarane birokratske krugove* i da neprobojne autoritativne administrativne sisteme učini transparentnim, tj. dostupnim parlamentarnoj kontroli i opštoj javnosti".⁴ Delotvornost ovog tela proizilazi, pre svega, iz njegove mogućnosti da na osnovu svog izveštaja parlamentu skrene pažnju javnosti i parlamenta na pritužbe građana. Sama svest o nadzoru Ombudsmana vrši pozitivan uticaj na ceo upravni sistem, čineći ga podložnim javnosti rada i pravdi.⁵

Dakle, može se konstatovati da kontrola uprave od strane Ombudsmana predstavlja uspešnu kombinaciju pravne (npr. pokretanje postupaka, kao što to može da učini i javni tužilac) i političke kontrole rada uprave (posebno, otvaranje parlamentarne rasprave o odgovornosti ministra koji rukovodi nekim organom uprave), koja je u savremenim uslovima neophodna kako bi se prevazišli nedostaci postojećih oblika upravne i sudske kontrole uprave.

⁴ *Ibid.*, str. 25

⁵ *Ibid.*

1.2. ZAŠTITNIK GRAĐANA REPUBLIKE SRBIJE

1.2.1. Položaj u pravnom sistemu Srbije

Zakon o Zaštitniku građana ("Sl. glasnik RS", 79/05, 54/07) iz 2005. godine uvodi Zaštitnika građana u pravni poredak Republike Srbije. Nadležnost ovog nezavisnog regulatornog tela je da kontroliše zakonitost i pravilnost rada organa uprave u vezi sa ostvarivanjem individualnih i kolektivnih prava građana, da štiti i unapređuje ljudske i manjinske slobode i prava građana.⁶ Ova institucija postaje ustavna kategorija 2006. godine. Najviši pravni akt Republike Srbije predviđa da je Zaštitnik građana nezavisan državni organ koji štiti prava građana i kontroliše rad organa državne uprave, organa nadležnih za pravnu zaštitu imovinskih prava i interesa Republike Srbije, kao i drugih organa i organizacija, preduzeća i ustanova kojima su poverena javna ovlašćenja. Zaštitnik građana nije ovlašćen da kontroliše rad Narodne skupštine, predsednika Republike, Vlade, Ustavnog suda, sudova i javnih tužilaštava. Zaštitnika građana bira i razrešava Narodna skupština u skladu sa Ustavom i zakonom.

Iako je rok za izbor Zaštitnika građana, predviđen Zakonom koji je usvojen u septembru 2005. godine, bio 6 meseci od usvajanja zakona, ova nezavisna institucija počinje sa radom tek Odlukom o izboru Zaštitnika građana od 29. juna 2007. godine. U prvim godinama rada imala je velikih poteškoća, što je posledica nedovoljne podrške i uopšte neodgovornog odnosa nadležnih državnih vlasti prema mladoj instituciji za zaštitu ljudskih prava.⁷

Zakon o Zaštitniku građana predviđa da je Zaštitnik građana nezavisan i samostalan državni organ u obavljanju poslova utvrđenih u njemu i da niko nema pravo da utiče na njegov rad i postupanje. Nadležnosti Zaštitniku građana obuhvataju kontrolu rada organa državne uprave, kao i zaštitu i unapređenje ljudskih i manjinskih prava i sloboda. Sedište Zaštitnika građana je u Beogradu, ali može imati kancelariju i van svog sedišta. Lokalne kancelarije za Preševo, Bujanovac i Medvedu osnovane su 2011. godine i to sprovođenjem odluke Narodne skupštine RS iz novembra 2009.⁸

⁶ Zaštitnik građana, *Redovan godišnji izveštaj Zaštitnika građana za 2011. godinu*, Beograd, 2012, str. 18, dostupno na: www.ombudsman.rs

⁷ Ovo je konstatovano u izveštajima o stanju ljudskih prava Beogradskog centra za ljudska prava za 2007, 2008, 2009. i 2010. godinu, Ljudska prava u Srbiji 2007, 2008, 2009, 2010, Beogradski centar za ljudska prava, dostupno na www.bgcentar.org.rs; [za 2007. godinu: str. 31 i 48; za 2008. godinu: str. 50 i 51; za 2009. godinu: str. 272; za 2010. godinu: str. 31 i 48]

⁸ Narodna Skupština Republike Srbije, *Odluka o obrazovanju lokalnih kancelarija Zaštitnika građana*, "Sl. glasnik RS" 91/09

U skladu sa Ustavom i Ustavnim zakonom, Zaštitnika građana bira Narodna skupština većinom glasova svih narodnih poslanika, a na predlog Odbora Narodne skupštine koji je nadležan za ustavna pitanja. Pravo predlaganja kandidata za Zaštitnika građana ima svaka poslanička grupa u Skupštini. Predlog za izbor Zaštitnika građana utvrđuje se većinom glasova od ukupnog broja članova Odbora. Zaštitnik građana bira se na period od pet godina a isto lice može biti najviše dva puta uzastopno birano na ovu funkciju.⁹ Zakonom je predviđeno da Zaštitnik građana ima četiri zamenika, kako bi na što efikasniji način obavljao utvrđene nadležnosti. Odlukom Narodne skupštine i nakon nekoliko apela nevladinih organizacija i samog Ombudsmana o problemima i potencijalnim zloupotrebama koje izaziva neodlučivanje o izboru, u avgustu 2012. godine na funkciju Zaštitnika građana reizabran je, na period od 5 godina, Saša Janković, diplomirani pravnik iz Beograda.¹⁰

1.2.2. Nadležnosti i postupak

Nadležnosti Zaštitnika građana su brojne i mogu se razvrstati u nekoliko grupa.¹¹

Zaštitnik građana ovlašćen je da kontroliše poštovanje prava građana, utvrđuje povrede učinjene aktima, radnjama ili nečinjenjem organa uprave, ako se radi o povredi republičkih zakona, drugih propisa i opštih akata. S druge strane, Zaštitnik građana je ovlašćen da kontroliše zakonitost i pravilnost rada organa uprave. Međutim, nije ovlašćen da kontroliše rad Narodne skupštine, predsednika Republike, Vlade, Ustavnog suda, sudova i javnih tužilaštava, odnosno pravosudne, skupštinske i druge uprave, što jeste jedno od ograničenja ovog zakona.

Druga grupa nadležnosti odnosi se na mogućnost Zaštitnika građana da neposredno i aktivno učestvuje u izgradnji celovitog i neprotivrečnog pravnog

⁹ Ukoliko bude usvojen Nacrt zakona o izmenama i dopunama Zakona o Zaštitniku građana od 12.1.2012. (tekst Nacrta sa obrazloženjem dostupan na: www.ombudsman.rs) period mandata biće produžen sa 5 na 7 godina. Takođe, predloženim izmenama se predviđa izuzetak od pravila da Zaštitniku građana prestaje funkcija istekom mandata ako ne bude ponovo izabran, i to tako što ostaje na funkciji do stupanja na dužnost novog Zaštitnika građana, a najduže još godinu dana od isteka njegovog mandata.

¹⁰ Apel Kuće ljudskih prava Narodnoj Skupštini Republike Srbije, dostupno na: www.ombudsman.yucom.org.rs

¹¹ Dejan Milenković, *Javna uprava – odabrane teme*, Fakultet političkih nauka Univerziteta u Beogradu, februar 2012, str. 150

sistema. Zaštitnik ima pravo da predlaže zakone iz svoje nadležnosti, podnosi inicijative za izmenu ili dopunu zakona i drugih propisa i opštih akata, kao i da inicira donošenje novih zakona, drugih propisa i opštih akata. Takođe, ovlašćen je da daje mišljenja Vladi i Skupštini na predloge zakona i drugih propisa, ali i da pokrene postupak pred Ustavnim sudom za ocenu ustavnosti i zakonitosti zakona, drugih propisa i opštih akata.

Zaštitnik ima ovlašćenja da javno preporuči razrešenje funkcionera, odnosno da inicira pokretanje disciplinskog postupka protiv zaposlenog u organu uprave. U slučaju da utvrdi da u radnjama funkcionera ili zaposlenog u organu uprave ima elementa krivičnog ili drugog kažnjivog dela, Zaštitnik građana ovlašćen je da nadležnom organu podnese zahtev, odnosno prijavu za pokretanje krivičnog, prekršajnog ili drugog odgovarajućeg postupka.

Četvrta grupa nadležnosti proističe iz obaveze organa uprave da sa njim saraduju. Zaštitnik ima pravo da pristupa prostorijama organa uprave i da raspolaze svim podacima koje organ poseduje, a od značaja su za postupak koji Zaštitnik građana vodi. Takođe, može da obavi razgovor sa svakim zaposlenim u organu uprave.¹²

Peta grupa nadležnosti podrazumeva vođenje nezavisne i nepristrasne istrage, odnosno postupka za utvrđivanje moguće povrede ljudskih prava. Prilikom sprovođenja postupka po pritužbama građana ili po sopstvenoj dužnosti, Zaštitniku je dato pravo da se obrati javnosti, Skupštini i Vladi, kao i mogućnost da preporuči utvrđivanje odgovornosti funkcionera koji rukovodi organom uprave, ukoliko se ne postupi po preporuci.

Zaštitnik građana pokreće postupak po službenoj dužnosti ili po pritužbi građana, ukoliko smatra da su mu aktom, radnjom ili nečinjenjem organa uprave povređena prava. Takođe, ima pravo da deluje preventivno pružanjem dobrih usluga, posredovanjem i davanjem saveta i mišljenja o pitanjima iz svoje nadležnosti. Pre nego što se obrati Zaštitniku građana, lice je dužno da pokuša da zaštiti svoja prava u odgovarajućem pravnom postupku, odnosno mora da iscrpi sva predviđena pravna sredstva. Ukoliko bi podnosiocu pritužbe bila naneta nenadoknadviva šteta, ili u slučaju povrede principa dobre uprave, Zaštitniku je ostavljena mogućnost pokretanja postupka i pre nego što su iscrpljena sva pravna sredstva.

¹² Važno je napomenuti i da Zaštitnik ima nesmetan pristup zavodima za izvršenje krivičnih sankcija i drugim mestima na kojima se nalaze lica koja su lišena slobode, kao i pravo da nasamo razgovara sa tim licima.

Zaštitnik obaveštava i podnosioca pritužbe i organ uprave protiv kojeg je podneta pritužba o pokretanju i završetku postupka. Organ uprave dužan je da odgovori na sve zahteve Zaštitnika u periodu ne kraćem od 15 dana, niti dužem od 60 dana. Organ protiv koga je podneta pritužba može i sam otkloniti nedostatke o čemu će podnosilac pritužbe biti obavešten, i u roku od 15 dana može da se izjasni da li je zadovoljan takvim postupkom.

Nakon utvrđivanja svih relevantnih činjenica i okolnosti, a ukoliko se utvrdi da su postojali nedostaci u radu organa uprave, Zaštitnik će uputiti preporuku organu kako da otkloni uočeni nedostatak. Organ uprave je dužan da, najkasnije u roku od 60 dana od dana dobijanja preporuke, obavesti Zaštitnika građana o tome da li je postupio po preporuci i otklonio nedostatak, odnosno zašto nije postupio po preporuci. Ako organ uprave ne postupi po preporuci, Zaštitnik građana može o tome da obavesti javnost, Skupštinu i Vladu, a može i da preporuči utvrđivanje odgovornosti funkcionera koji rukovodi organom uprave.

Zaštitnik pokreće postupak po sopstvenoj inicijativi kada na osnovu sopstvenog saznanja ili saznanja dobijenih iz drugih izvora, uključujući izuzetno i anonimne pritužbe, oceni da je aktom, radnjom ili nečinjenjem organa uprave došlo do povrede ljudskih sloboda ili prava.

Zaštitnik građana, više od formalnog poštovanja zakona ispituje etičnost, savesnost, nepristrasnost, stručnost, svrsishodnost, delotvornost, poštovanje dostojanstva stranke i ostale osobine koje treba da karakterišu javnu upravu kakvu građani, s punim pravom očekuju od onih koje plaćaju kao poreski obveznici.¹³ Preporuke, stavovi i mišljenja Zaštitnika građana nisu pravno obavezujući. Posao Zaštitnika građana nije da prinudi, već da snagom argumenata, ali i institucionalnim i ličnim autoritetom, uveri u neophodnost otklanjanja propusta i unapređivanja načina rada. Organi uprave, međutim, imaju zakonsku obavezu da saraduju sa Zaštitnikom građana, omogućuće mu pristup svojim prostorijama i stave na raspolaganje sve podatke kojima raspolažu, bez obzira na stepen tajnosti (kada je to od interesa za postupak koji se vodi). Nepoštovanje ovih zakonskih obaveza osnov je za pokretanje odgovarajućih disciplinskih i drugih postupaka.

¹³ Zaštitnik građana, *Redovan godišnji izveštaj Zaštitnika građana za 2011. godinu*, Beograd, 2012, str. 19, dostupno na: www.ombudsman.rs

1.2.3. Organizacija

Osim kabineta i četiri zamenika, organizaciona šema institucije Zaštitnika građana predviđa i generalnog sekretara koji rukovodi radom tri sektora: za postupanje po pritužbama, unapređenje ljudskih i manjinskih sloboda i prava, i opšte poslove.¹⁴ U Sektoru za postupanje po pritužbama deluje nekoliko odeljenja, opredeljenih prema vrsti prava, odnosno prema ugroženoj društvenoj grupi čija se prava štite (odeljenja za prava lica lišenih slobode, nacionalnih manjina, rodnu ravnopravnost, prava osoba sa invaliditetom i prava deteta, ali i odeljenja za dobru upravu i savetodavnu pomoć) koja reaguju na pritužbe građana na rad organa uprave.

1.2.4. Predlozi za izmene pravnog okvira

Ministarstvo za ljudska i manjinska prava, državnu upravu i lokalnu samoupravu¹⁵ je, u saradnji sa Zaštitnikom građana, pripremlilo Nacrt zakona o izmenama i dopunama Zakona o Zaštitniku građana. Nakon toga, Vlada Republike Srbije je, tokom februara 2012. godine, utvrdila Predlog zakona o izmenama i dopunama Zakona o Zaštitniku građana i uputila ga Narodnoj skupštini Republike Srbije na usvajanje. Predložene izmene treba da obuhvate promene već postojećih rešenja, ali i da urede određena pitanja po prvi put. Ovo se naročito odnosi na slučajeve uspostavljanja posebnih mera zaštite za podnosioca pritužbe, razmatranje pritužbi u organu uprave i izveštavanje o njima, propisivanje kaznenih odredbi za neizvršavanje obaveza propisanih ovim zakonom, kao i na slučajeve u kojima Zaštitnik građana obustavlja postupak kontrole. Ovaj Zakon je menjan 2007. godine, ali te izmene nisu bile zasnovane na iskustvima koja su stečena primenom Zakona, s obzirom na to da su usvojene pre izbora Zaštitnika građana.¹⁶

U cilju racionalnijeg i efikasnijeg korišćenja raspoloživih materijalnih, vremenskih i ljudskih resursa, a na osnovu dosadašnjih iskustava u radu, razrađeni su i precizirani razlozi zbog kojih Zaštitnik građana neće pokrenuti postupak kontrole rada organa uprave. Predloženim izmenama teži se ka

¹⁴ Zaštitnik građana, *Informator o radu Zaštitnika građana 2008-2012*, Beograd, 2012, str. 10, dostupno na: www.ombudsman.rs

¹⁵ Dok je funkcionisano pod tim nazivom i sa tim nadležnostima.

¹⁶ Iz obrazloženja *Nacrta Zakona o izmenama i dopunama Zakona o zaštitniku građana* od 12.1.2012. godine, tekst dostupan na: www.ombudsman.rs

postizanju svrhe i pune efikasnosti propisivanja zakonom utvrđenog ovlašćenja Zaštitnika građana da Vladi, odnosno Narodnoj skupštini, inicira izmenu ili dopunu zakona, drugih propisa i opštih akata ako smatra da do povrede prava građana dolazi zbog nedostataka u propisima, kao i da inicira donošenje novih zakona, propisa i opštih akata, kada smatra da je to od značaja za ostvarivanje i zaštitu prava građana. Dakle, ideja je da fokus rada u postupku zaštite prava budu tzv. sistemske povrede prava.

Predlog je, takođe, da odluka o nastavku postupka pred Zaštitnikom građana ne zavisi od volje podnosioca pritužbe u slučajevima kada je organ protiv koga je podneta pritužba sam otklonio nedostatke. Ukoliko organ nakon podnošenja pritužbe otkloni nedostatke, Zaštitnik građana okončava postupak i o tome obaveštava organ i podnosioca pritužbe, a ukoliko oceni da uprkos obaveštenju, propust nije otklonjen ili nije otklonjen u celosti, može doneti odluku da nastavi postupak.

Predlogom su obuhvaćene i mere zaštite podnosioca pritužbe, tako što je predviđeno da Zaštitnik građana može, u naročito opravdanim slučajevima, da organu uprave ne otkrije identitet podnosioca pritužbe. Takođe, može da preporuči organu protiv koga je podneta pritužba, da privremeno ili trajno odustane od mera koje preduzima ili namerava da preduzme prema podnosiocu pritužbe. Organu protiv koga je podneta pritužba ili drugom organu uprave, Zaštitnik građana može da preporuči da preduzme mere potrebne da se, u skladu sa zakonom, zaštite prava i interesi podnosioca pritužbe.

Predložen je i efikasniji sistem razmatranja pritužbi građana. Predlog predviđa unošenje odredaba koje se odnose na razmatranje pritužbi u organu uprave tako što propisuje da su organi uprave dužni da uspostave efikasan, besplatan i dostupan način za prijem, razmatranje i rešavanje pritužbi građana na svoj rad, imajući u vidu praksu Zaštitnika građana. Osim toga, prema predlogu, organ uprave izrađuje godišnji izveštaj o pritužbama na svoj rad i dostavlja ga Zaštitniku građana.

Takođe, Predlog detaljnije razrađuje sadržinu Opšteg akta o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji radnih mesta Stručne službe Zaštitnika građana, što se u praksi pokazalo kao neophodno, a zakonom nije regulisano. Aktom se utvrđuju radna mesta na kojima rade ovlašćena lica kao i uslovi za zasnivanje radnog odnosa na tim radnim mestima, koja se u zavisnosti od složenosti poslova, ovlašćenja i odgovornosti, dele na radna mesta na položaju i izvršilačka radna mesta. To se smatra važnim zbog načina rada koji zahteva posebna znanja zaposlenih. Predlog sadrži odredbu da Zaštitnik građana svojom odlukom uređuje vrste priznanja, uslove i postupak za njihovu dodelu zaposlenima u Stručnoj službi

Zaštitnika građana, kako bi se oni izjednačili sa zaposlenima u drugim državnim organima koji su taksativno navedeni u Uredbi o priznanjima za obavljanje poslova u državnim organima („Službeni glasnik RS”, br. 53/97, 56/97-isp. i 69/11).

Praksa je pokazala da su kaznene odredbe koje postoje u drugim pravnim propisima neophodne i u Zakonu o Zaštitniku građana. Predlog prati logiku postojećih rešenja iz drugih propisa, nabrajajući konkretne inkriminisane radnje odgovornih lica i zaposlenih i određujući raspon novčane kazne. Praksa zemalja koje imaju mnogo više iskustva sa institucijom ombudsmana pokazuje da, iako akti ombudsmana nisu pravno obavezujući, to ne umanjuje efikasnost saradnje sa organima uprave, a time ni zaštitu ljudskih prava i sloboda. Ipak, praksa u Srbiji pokazuje da su organi podvrgnuti postupku kontrole skloni zloupotrebi neobaveznosti akata Zaštitnika građana čime se onemogućuje efikasno obavljanje kontrole zakonitosti i pravilnosti rada organa uprave. Predlagač¹⁷ smatra da je neophodno propisati sankcije za neizvršenje obaveza predviđenih Zakonom, imajući u vidu da u Srbiji još uvek ne postoji pravna kultura zemalja sa dugom tradicijom postojanja i rada institucije ombudsmana, u kojima činjenica da pravni akti ombudsmana nemaju osobinu pravne obaveznosti ne predstavlja prepreku efikasnoj saradnji organa uprave sa njima, a samim tim ni efikasnoj zaštiti ljudskih i manjinskih sloboda i prava građana.¹⁸

17 Institucija Zaštitnika građana.

18 Nacrt Zakona o izmenama i dopunama Zakona o zaštitniku građana od 12.1.2012. godine sa obrazloženjem, tekst dostupan na www.ombudsman.rs

GLAVA 2.

POJAM DOBRE UPRAVE I NJEGOV RAZVOJ KROZ DELOVANJE SAVETA EVROPE

Pravo na dobru upravu razvijeno je prethodnih decenija kao posledica promene pristupa u odnosu građana i vlasti/vlade i kao odraz savremenih tendencija poimanja javne (državne) uprave kao servisa građana, a ne instrumenta vlasti, uz poštovanje demokratskih načela političkog uređenja. U tom smislu, vlast pripada građanima – oni je određuju, delegiraju i finansiraju i zato građani s pravom očekuju da se ona vrši u njihovu korist, tj. da bude dobra. Pravo na dobru upravu čini set standarda postupanja organa uprave prilikom obavljanja upravnih delatnosti, koji se razvojem demokratskih vrednosti na nacionalnom nivou, ali i kroz međunarodne organizacije, konstantno izgrađuje u pravcu veće participacije, transparentnosti, dostupnosti i efikasnosti organa uprave uz maksimalno uvažavanje dostojanstva ličnosti.

Principi dobre uprave razvili su se sa željom da se ustanovi šta sve uprava, koja je u najneposrednijem odnosu sa građanima, mora da čini, odnosno ne čini, kako bi je građani doživeli kao svoj servis. Principi dobre uprave izvire kako iz uporednih praksi javnih uprava tako i kroz kodifikacije najboljih principa od strane nadnacionalnih organizacija poput Saveta Evrope. Sadržina principa dobre uprave je u početku oslikavala zakonska rešenja upravnih postupaka i prakse država u kojima je očigledno postupak omogućavao povoljniji tretman za građane u odnosu na neke druge države sa autoritativnom tradicijom upravljanja. Intenziviranje integracijskih procesa u poslednje tri decenije otvorilo je prostor da osnovi organizacije i funkcionisanja uprave budu interes šireg područja od nacionalnog i omogućio zahtev da se principi dobre uprave razvijenijih zemalja primenjuju i u drugim državama. S druge strane, principi dobre uprave razvijali su se i u sadržinskom pogledu, jer je biti „dobar“ sve više označavalo ne samo zahtev da se poštuju najbolja zakonska rešenja koja regulišu upravnu delatnost

nego i standardi ponašanja koji u najvećoj meri uvažavaju dostojanstvo i integritet građana.

2.1. DOBRA UPRAVA U DOKUMENTIMA SAVETA EVROPE

Komiteet ministara Saveta Evrope je u poslednjih tridesetak godina usvojio niz preporuka državama članicama Saveta Evrope, među kojima je i Srbija, koje imaju za cilj postizanje određenih segmenata dobre uprave. Dostignuti standardi u okviru Saveta Evrope, kao i usvajanje Evropskog kodeksa dobrog administrativnog ponašanja (2001) na nivou Evropske unije, stvorili su uslove za donošenje jedne sveobuhvatne preporuke o dobroj upravi, koja definiše osnovno pravo na dobru upravu i time olakšava njegovu efektivnu primenu u praksi. Tako je 2007. godine, Komitet ministara usvojio Preporuku R. (2007) 7 o dobroj upravi.¹⁹ Ovaj dokument postavlja načela i pravila koja organi javne uprave treba da primenjuju u svom odnosu sa građanima, tj. javnošću, kako bi se izgradila dobra uprava.

Preporuka o dobroj upravi sadrži sledeća načela:

1. Načelo zakonitosti, koje podrazumeva da javna uprava:

- > postupa u skladu sa zakonom i ne sprovodi proizvoljne mere, čak i prilikom vršenja svojih diskrecionih ovlašćenja.
- > postupa u skladu sa domaćim zakonima, međunarodnim pravom i opštim pravnim načelima koji uređuju njenu organizaciju, funkcionisanje i aktivnosti.
- > deluje u skladu sa pravilima koja definišu njena ovlašćenja i postupak.
- > vrši svoja ovlašćenja samo ako je utvrđene činjenice i zakon ovlašćuju na postupanje i samo u svrhu u kojoj su joj poverena.

2. Načelo ravnopravnosti, koje podrazumeva da javna uprava:

- > tretira privatna lica koja se nalaze u istoj situaciji na isti način.
- > ne pravi razliku između privatnih lica po osnovama kao što su pol, etničko poreklo, verska uverenja ili drugo ubedenje.
- > objektivno opravda svaku razliku u tretmanu.

¹⁹ Komitet Ministara Saveta Evrope, Preporuka Komiteta ministara državama članicama CM/Rec(2007) o dobroj upravi, 2007. Dostupno na: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1155877&Site=CM>

3. Načelo nepristrasnosti, koje podrazumeva da javna uprava i javni službenici postupaju objektivno, bez obzira na svoja lična uverenja i interese, imajući u vidu jedino relevantna pitanja.

4. Načelo srazmernosti, koje podrazumeva da javna uprava:

- > određuje mere koje utiču na prava ili interese privatnih lica jedino onda kada je to neophodno i isključivo u svrhe potrebne da se ispuni željeni cilj.
- > pri vršenju svojih diskrecionih ovlašćenja, održava odgovarajuću ravnotežu između bilo kojih neželjenih efekata koje ima njihova odluka po prava i interese fizičkih lica i svrhe koja se odlukom želi postići. Sve mere koje se određuju ne smeju biti prekomerne.

5. Načelo pravne sigurnosti, koje podrazumeva da javna uprava:

- > neće preduzimati retroaktivne mere, osim u pravno opravdanim okolnostima.
- > ne ulazi u stečena prava i konačne pravne situacije, izuzev u slučajevima kada je to neophodno u ime javnog interesa.
- > u određenim slučajevima, kada je to neophodno, naročito kada se ustanovljavaju nove obaveze, donosi prelazne odredbe omogućavajući jedan razuman rok za stupanje na snagu novih obaveza.

6. Načelo postupanja u okviru razumnog vremenskog roka, koje podrazumeva da javna uprava vrši svoje dužnosti u razumnom vremenskom roku.

7. Načelo participacije, koje podrazumeva da javna uprava odgovarajućim putem pruža mogućnost privatnim licima da učestvuju u pripremi i sprovođenju upravnih odluka koje utiču na njihova prava i interesa, osim u hitnim slučajevima.

8. Načelo poštovanja privatnosti, koje podrazumeva da javna uprava:

- > poštuje privatnost stranaka, naročito prilikom obrade ličnih podataka.
- > preduzima sve mere kojima garantuje privatnost u slučaju kada je ovlašćena da obrađuje lične podatke i dokumenta, naročito pri elektronskoj obradi podataka.
- > primenjuje pravila koja se odnose na zaštitu ličnih podataka, a naročito kada je reč o pravu na pristup ličnim podacima i obezbeđenje

ispravke ili uklanjanja svih podataka koji su netačno zabeleženi ili nisu zabeleženi.

9. Načelo transparentnosti, koje podrazumeva da javna uprava delatnost obavlja uz poštovanje tajni zaštićenih zakonom, ali tako da:

- > obezbeđuje da privatna lica budu informisana, odgovarajućim sredstvima, o radnjama i odlukama, što uključuje objavljivanje zvaničnih dokumenata.
- > obezbeđuje pravo pristupa službenim dokumentima u skladu sa pravilima koja se odnose na zaštitu ličnih podataka.

Preporuka o dobroj upravi sadrži i **pravila koja se odnose na upravne odluke**, pod kojima se podrazumevaju upravni akti, tj. odluke kojima se rešava o pravima, obavezama i interesima fizičkih i pravnih lica, i tzv. regulatorne odluke, tj. akti uprave kojima se ustanovljavaju opšta pravila i odnose se na neodređeni broj lica.

- > Tako, prema Preporuci:
- > Javna uprava donosi upravne odluke ili na sopstvenu inicijativu ili na zahtev privatnog (fizičkog i pravnog) lica.
- > Privatna lica imaju pravo da zahtevaju od organa javne uprave da donesu individualne odluke koje su u njihovoj nadležnosti.
- > Odluke koje su odgovor na zahteve javnoj upravi moraju se doneti u razumnom roku koji se može definisati zakonom. Pravni lekovi za slučajeve u kojima takva odluka nije doneta moraju biti predviđeni.
- > Kada je zahtev podnet organu javne uprave koji nije nadležan za njegovo rešavanje, organ javne uprave će proslediti zahtev nadležnom organu kada je to moguće i savetovati podnosioca zahteva da to učini.
- > Na zahteve za donošenje pojedinačnih odluka javna uprava mora obavestiti podnosioca o očekivanom vremenu u kome će odluka biti doneta, kao i o pravnim lekovima koji postoje ako odluka ne bude doneta. Pisana forma obaveštenja može izostati ukoliko javna uprava u kratkom roku donese odluku.
- > Ako javna uprava namerava da donese pojedinačnu odluku koja će direktno i negativno uticati na prava privatnih lica, a pod uslovom da nije bila data mogućnost licima da izraze svoje stavove o toj odluci, tim licima, osim ako je to očigledno nepotrebno, mora biti obezbeđena

prilika da izraze svoje stavove u razumnom roku i na način propisan nacionalnim zakonom, i ako je potrebno, uz pomoć lica po njihovom izboru.

- > Ako javna uprava predlaže da se donese regulatorna odluka koja može da utiče na neodređeni broj ljudi, određiće se postupak koji omogućava njihovo učešće u procesu donošenja odluka, kao što su pisane primedbe, rasprava, prisustvo u savetodavnom telu nadležnog organa, konsultacije i javna pitanja. Lica na koje se odluka odnosi, u okviru pomenutog postupka biće jasno informisana o predlozima o kojima je reč i biće im data prilika da u potpunosti iskažu svoje stavove. Postupak će se okončati u razumnom roku.
- > Troškovi upravnih odluka, ukoliko se naplaćuju od strane privatnih lica, moraju biti pravični i razumni.
- > Upravne odluke će biti formulisane na jednostavan, jasan i razumljiv način.
- > Svaka pojedinačana odluka mora da sadrži odgovarajući razloge, uz navode pravne i činjenične osnove na kojoj je doneta odluka, barem u slučajevima gde utiču individualna prava.
- > Upravna odluka će biti objavljena kako bi se omogućilo da oni na koje se odluka odnosi imaju tačno i sveobuhvatno saznanje o njima. Objavljivanje se može izvršiti kroz lično obaveštenje ili obaveštenje opšte prirode.
- > Lica na koja se odnosi pojedinačna odluka o njoj moraju biti lično obaveštena, osim u izuzetnim okolnostima gde je moguće samo javno objavljivanje odluke. U svim slučajevima, mogućnost žalbe i rokovi za žalbu će biti naznačeni.
- > Upravne odluke ne mogu stupiti na snagu retroaktivno, odnosno na datum pre njihovog usvajanja ili objavljivanja, osim u zakonski opravdanim slučajevima.
- > Osim u hitnim slučajevima, upravne odluke neće biti izvršne pre objavljivanja na odgovarajući način.
- > Javni organi su odgovorni za izvršenje upravnih odluka koje spadaju u njihovu nadležnost.
- > Odgovarajući sistem administrativnih ili krivičnih kazni mora biti ustanovljen da bi se osiguralo ponašanje privatnih lica u skladu sa odlukama javne uprave.

- > Javni organi će dozvoliti privatnim licima razuman rok da izvrše nametnute obaveze, osim u hitnim slučajevima kada su dužni da navedu razloge za odstupanje.
- > Prinudna izvršenja od strane javne uprave moraju biti izričito propisana zakonom. Privatna lica na koja se izvršenje odluke odnosi moraju biti informisana o postupku i o razlozima sprovođenja izvršenja. Mere prinudnog izvršenja moraju biti proporcionalne svrsi koja se njima postiže.
- > Javna uprava može izmeniti ili povući pojedinačne upravne odluke u javnom interesu ako je potrebno, ali pritom moraju biti uzeti u obzir prava i interesi privatnih lica.

Načela dobre uprave, iako uopšteno formulisana, garantuju određeni nivo postupanja organa uprave i kvaliteta usluga koje građani dobijaju. Zakonodavstvo Republike Srbije u velikoj meri garantuje primenu ovog načela u svakodnevnom upravnom postupanju. Ipak, kontinuiranim praćenjem postupanja uprave, kao i aktivnosti Zaštitnika građana, uviđaju se brojni primeri odstupanja od navedenih načela kao i određeni obrasci lošeg postupanja organa. Preporuke Zaštitnika građana u tom smislu predstavljaju korektiv ovakvom postupanju i omogućavaju da se loši obrasci rada uprave promene kao i da se utvrde novi standardi postupanja u radu.

GLAVA 3.

PRAĆENJE SPROVOĐENJA PREPORUKA – REZULTATI I ZAKLJUČCI

3.1 METOD I UZORAK

U okviru realizacije projekta „Jačanje uloge Zaštitnika građana u Republici Srbiji” Komitet pravnika za ljudska prava i Beogradski centar za ljudska prava razvili su metodologiju za praćenje sprovođenja preporuka Zaštitnika građana. Predviđeno je da ona služi nevladinim organizacijama, istraživačima, novinarima i drugim zainteresovanim za realizaciju ovih preporuka u praksi. U okviru sprovođenja projekta, partneri su testirali razvijenu metodologiju i sprovedli istraživanje u kome je, uz njeno korišćenje na uzorku od dvanaest pojedinačnih preporuka, praćeno sprovođenje svake od preporuka ali i ispitivani aspekti procesa implementacije kao i prepreke koje se u tom procesu javljaju. Ovo je urađeno kako bi se kroz analizu različitih aspekata rada organa i njihove komunikacije sa službom Zaštitnika građana, otkrile prepreke za sprovođenje preporuka Zaštitnika građana, kao i radi formulisanja predloga za unapređenje sprovođenja. U ovom poglavlju predstavljena je metodologija koju je projektni tim razvio tokom realizacije projekta, uzorak na kome je primenjena i instrument za polustrukturisane intervjuje koji su rađeni sa predstavnicima organa kojima su preporuke upućene. Nakon toga sledi analiza prikupljenih podataka, kriterijumi za ocenu sprovođenja preporuka Zaštitnika građana kao i zaključci do kojih je došao projektni tim uz određene preporuke za organe uprave i samu instituciju Zaštitnika građana.

3.1.1. Metodologija za praćenje sprovođenja preporuka Zaštitnika građana

Tokom istraživanja i realizacije projekta, razvijena je detaljna metodologija praćenja sprovođenja preporuka Zaštitnika građana koja je primenjena i

u konkretnom istraživanju.²⁰ Prilikom formulisanja predmeta istraživanja, prvenstveno je selektovana oblast delovanja Zaštitnika građana u kojoj će se vršiti praćenje sprovođenja preporuka. Izabrana je oblast dobre uprave, kao osnovna i najveća oblast delovanja Zaštitnika građana, uzimajući u obzir broj organa kojima se upućuju preporuke, raznovrsnost pitanja povodom kojih Zaštitnik upućuje preporuke i učestalost problema u radu uprave na koje se odnose.²¹

Nakon opredeljivanja za oblast delovanja Zaštitnika građana, odabrane su preporuke koje su činile uzorak za analizu. Tim je formulisao nekoliko različitih kriterijuma, na osnovu kojih je moguće izvršiti konstruisanje uzorka za praćenje. Ti kriterijumi uključuju: 1. Vremenski okvir u kome su upućene preporuke; 2. Vremenski okvir u kome se vrši monitoring radi celovitosti praćenja ishoda postupanja po preporukama; 3. Nivo vlasti/vrsta organa kojima je upućena preporuka; 4. Da li je preporuka doneta nakon postupka po pritužbi građana ili nakon delovanja Zaštitnika građana po službenoj dužnosti; 5. Da li su ishodi sprovođenja preporuke poznati/nepoznati timu; 6. Da li je istekao rok od 60 dana da organ obavesti Zaštitnika građana o preduzetim merama. Nakon odabira broja preporuka za praćenje, potrebno je izvršiti selekciju i formiranje uzorka na osnovu navedenih (ali i drugih) kriterijuma. U slučaju konkretnog istraživanja za potrebe ovog projekta, tim se odlučio za formiranje šireg uzorka radi ispitivanja što šireg aspekta rada Zaštitnika građana, ali i radi testiranja same metodologije i njenih potencijalnih nedostataka.²²

U trećoj fazi, projektni tim je pristupio analizi odabranih preporuka Zaštitnika građana. Ona je uključila detaljno upoznavanje sa činjeničnim (zatečenim) stanjem, podacima koje je pritužilac dostavio Zaštitniku građana (navedenim u analiziranom dokumentu), povredom prava koja je ustanovljena (npr. nesprovođenje presude suda, nedavanje obrazloženja, ćutanje uprave itd.), karakterom preporuke (postupanje organa u pojedinačnom slučaju, promena prakse organa u budućem radu ili oba) u zavisnosti od konkretnih slučajeva. Nakon ove analize, putem intervjua prikupljane su informacije od službe

20 Metodologija je ovde predstavljena kroz konkretno istraživanje dok se kao samostalni instrument nalazi u appendix-u.

21 U budućim istraživanjima preporučuje se selektovanje jedne od pet oblasti rada Zaštitnika građana, uz sugestiju da se putem uzorka oblast što više suzi. Bilo bi teško sistematično pratiti sprovođenje preporuka iz različitih oblasti delovanja Zaštitnika građana, zbog raznovrsnosti problematike na koje se odnose i nemogućnosti uočavanja pravilnosti i trendova u postupanju organa putem kvalitativne analize.

22 Za detalje uzorka videti poglavlje 3.1.2.

Zaštitnika građana u vezi sa selektovanim preporukama. Cilj je bio da se prikupi više detalja u pogledu toga kada je i na koji način podneta pritužba Zaštitniku građana, koje podatke je pritužilac dostavio Zaštitniku, koje je podatke Zaštitnik prikupio od organa na čiji je rad podneta pritužba, da li je Zaštitnik građana prikupio podatke od drugih organa i organizacija, i kakva je bila njihova saradnja, odnosno reakcija. Takođe, prikupljeni su i podaci o trajanju i toku postupka pred Zaštitnikom građana, komunikaciji službe Zaštitnika sa organom na čiji je rad podneta predmetna pritužba. Zaposleni u službi intervjuisani su u vezi sa utiscima o komunikaciji sa organom i zaposlenima. Ovi podaci bili su od velikog značaja i pomoći projektnom timu prilikom kontakata sa organom (i zaposlenima) na čiji se rad odnosila pritužba i preporuka, radi planiranja strukture pitanja i potpitanja za svaki konkretni intervju.

U četvrtoj fazi, obavljeno je definisanje aspekata procesa sprovođenja koji se žele ispitati kako na celokupnom uzorku, tako i na pojedinačnim preporukama (u zavisnosti od specifičnosti slučaja). U tu svrhu razvijen je instrument za polustrukturisane intervjue, koji se sastojao od nekoliko ispitivanih tematskih oblasti, u okviru kojih je formulisano više pitanja koja su se odnosila na proces sprovođenja preporuka. U konkretnom istraživanju formulisane su sledeće četiri tematske oblasti:

1. Struktura organa i kapaciteti za saradnju sa Zaštitnikom građana
2. Iskustva organa u komunikaciji sa Zaštitnikom građana
3. Iskustvo u postupku pred Zaštitnikom građana i uticaj na razvoj unutrašnjih mehanizama za postupanje po preporukama
4. Predlozi za unapređenje saradnje organa sa službom Zaštitnika građana

U okviru prve tematske oblasti - *Struktura organa i kapaciteti za saradnju sa Zaštitnikom građana*, prevashodni cilj projektnog tima bio je da se mapira da li je i na koji način organ čiji je predstavnik intervjuisan, uspostavio mehanizme za komunikaciju sa službom Zaštitnika građana i postupio po preporukama. U tom smislu, organi su putem intervjua upitani da li unutar postojeće sistematizacije radnih mesta postoje osobe/zaposleni u čijem opisu radnog mesta postoji obaveza da komunicira sa službom Zaštitnika građana, kao i da li postoje određeni interni dokumenti kojima je ova komunikacija regulisana. Imajući u vidu da se istraživanje odnosilo na tematiku dobre uprave i propuste organa u primeni njenih načela, organi su intervjuisani i u pogledu postojanja internih procedura, službi ili odgovornih osoba za postupanje po pritužbama građana. Projektni

tim je, u konsultacijama sa službom Zaštitnika građana, došao do podatka da ona uočava da nepostojanje razvijenih procedura za postupanje po pritužbama građana na rad organa uzrokuje povećano obraćanje građana samom Zaštitniku i ponavljanje istovetnih/sličnih povreda prava na dobru upravu od strane organa, čak i kada je po tom pitanju već bila upućena preporuka od strane Zaštitnika građana.²³

Druga tematska oblast - *Iskustva organa u komunikaciji sa Zaštitnikom građana*, imala je za cilj da kroz formulisana pitanja utvrdi da li je posmatrani organ/služba već imao komunikaciju sa službom Zaštitnika građana kao i kakva je bila reakcija na saradnju sa tom službom. Cilj je bio i da se prikupi što više podataka o tome kako je iskustvo postupka pred Zaštitnikom građana ocenjeno unutar organa, da li je dovelo do određenih promena u organu, preispitivanju procedura i promena praksi.

Treća tematska oblast - *Iskustvo u postupku pred Zaštitnikom građana i uticaj na razvoj unutrašnjih mehanizama za postupanje po preporukama* je, pre svega, imala za cilj da sazna da li su mehanizmi za postupanje po preporukama Zaštitnika građana razvijeni kao posledica iskustva u postupcima sa Zaštitnikom, kako bi bili u stanju da odgovore na preporuke Zaštitnika građana.

Četvrta tematska oblast - *Predlozi za unapređenje saradnje organa sa službom Zaštitnika građana*, imala je za cilj mapiranje postojeće dobre prakse i dobrih institucionalnih rešenja u operacionalizaciji konkretne saradnje sa službom Zaštitnika građana, kako bi neka od njih mogla da se primene i unutar drugih organa. U okviru ove celine, ispitanici su intervjuisani i na temu poboljšanja položaja Zaštitnika građana u našem sistemu i jačanja njegove uloge.

Nakon sprovedenog istraživanja pravnog okvira, komparativnih rešenja i predloga za reformu postojećih analiza rada Zaštitnika građana kao i intervjuisanja službe Zaštitnika građana, projektni tim je formulisao hipoteze koje su ispitane tokom daljeg postupka praćenja preporuka. Prva hipoteza je bila da bi preporuke Zaštitnika građana bile snažnije sredstvo za razvoj prava na dobru

23 U tom smislu, i Nacrt zakona o izmenama i dopunama Zakona o Zaštitniku građana uvodi obavezu evidentiranja i izveštavanja o pritužbama građana za organe. Uporediti član 17 Nacrta.

upravu, kada bi mehanizmi za njihovo sprovođenje bili izgrađeniji. Druga - da su mnoge povrede principa dobre uprave posledica slabe komunikacije između različitih organa uprave. Treća – da problem komunikacije organa sa službom Zaštitnika građana postoji zbog nedostatka (kontakt) osoba u organima koje bi pratile predmete u kojima je rad uprave ispitivao Zaštitnik građana i direktno komunicirale sa službom Zaštitnika. Četvrta hipoteza od koje je pošao projektni tim jeste da nepostojanje razvijenih unutrašnjih mehanizama za razmatranje domašaja preporuke i načina izmene prakse, predstavlja prepreku široj primeni preporuka Zaštitnika građana. Peta - da je u cilju unapređenja ostvarivanja prava na dobru upravu potrebno sistematski, i u većoj meri, organizovati edukaciju zaposlenih u organima javne uprave.

U narednoj fazi, kontaktirani su organi kojima su preporuke upućene putem dopisa u okviru kojih su zatražene informacije o implementaciji konkretnih preporuka. Zatraženo je i zakazivanje sastanaka sa odgovornim licima u organu, zaposlenima koji su upoznati sa predmetima na koje se preporuke odnose ili su radili na konkretnim predmetima na koje se odnose selektovane preporuke u oblasti dobre uprave.

Sprovođenje (polustrukturisanih) intervjua sa predstavnicima organa kojima su upućene preporuke, predstavljalo je centralni deo istraživanja i poslužilo je za prikupljanje podataka koji su analizirani u narednom poglavlju. Radi sprovođenja intervjua, razvijen je instrument koji se sastojao iz seta pitanja formulisanih prema gore navedenim tematskim oblastima.

Da bi proces monitoringa bio efikasniji, obezbeđena je njegova javnost tako što su tekstovi dokumenata koji sadrže preporuke, ali i dostupni odgovori organa i kratki izveštaji o održanim sastancima/obavljenim intervjuima, postavljeni na specijalizovani veb sajt (www.yucom.ombudsman.org.rs). Na ovaj način omogućena je transparentnost rada monitora ali i uticano na svest organa da civilni sektor prati njihov rad i postupanje po preporukama Zaštitnika građana. Projektni tim je, takođe, objavio i one slučajeve u kojima organi nisu dostavili odgovore monitorima ili pokazali spremnost na održavanje sastanka sa timom.

Nakon sprovedenih intervjua, sistematizovani su i obrađeni prikupljeni podaci koji su uključivali tipove odgovora dobijenih od strane organa i najavljeno postupanje organa u skladu sa preporukom. Takođe, proverene su hipoteze i definisani zaključci i preporuke za unapređenje sistema sprovođenja preporuka kao i kriterijumi za ocenu uspešnosti sprovođenja preporuka u budućem periodu. U ovom stadijumu, tim je izvršio i internu evaluaciju samog procesa praćenja

preporuka radi njegovog unapređenja za dalju primenu u narednim procesima praćenja, što je uneto u metodologiju za praćenje sprovođenja preporuka Zaštitnika građana koja se nalazi u prilogu ove publikacije.

Nakon izvršene selekcije i analize, a radi celovitosti praćenja preporuka, projektni tim je odlučio da naknadno kontaktira sa organima povodom sprovođenja konkretnih preporuka. Projektni tim je, želeći da ispita dalji tok postupanja organa u upravnim stvarima povodom kojih je Zaštitnik građana dao preporuku, poštovanje postavljenog roka za dostavljanje odgovora Zaštitniku, kao i da proveri dalju praksu organa u istim/sličnim stvarima, poslao organima dopis²⁴ sa pitanjima koja su prilagođena svakom od konkretnih slučajeva.²⁵

3.1.2. Uzorak

Imajući u vidu dvostruke ciljeve projekta (razvijanje metodologije za praćenje sprovođenja preporuka u budućem periodu i sprovođenje konkretnog istraživanja za ispitivanje prepreka za sprovođenje preporuka Zaštitnika građana), projektni tim se opredelio da izvrši praćenje preporuka koje se odnose na aspekte dobre uprave. Imajući u vidu široku oblast rada Zaštitnika građana u koju, pored pitanja dobre uprave, spadaju i ljudska i manjinska prava, prava deteta, prava osoba sa invaliditetom, prava osoba lišenih slobode i rodna ravnopravnost, projektni tim se opredelio za praćenje sprovođenja odluka u oblasti prava na dobru upravu kao osnovne i najšire oblasti delovanja Zaštitnika građana. Nakon izbora oblasti, pristupilo se selekciji pojedinačnih akata/preporuka Zaštitnika građana u cilju sprovođenja istraživanja.²⁶ Metodološki je preporučljivo selektovati homogene preporuke u pogledu nivoa vlasti/uprave kojima se upućuju²⁷, vremenskog okvira u kojem su preporuke upućene (radi ujednačenog praćenja efekata preporuka kod različitih organa) i vrste povrede prava na dobru upravu. Pošto je predmetno praćenje bilo deo razvoja metodologije za praćenje sprovođenja preporuka

24 U slučaju da ne postoji vremensko ograničenje, moguće je sprovesti i dodatno intervjuisanje predstavnika organa.

25 Samo tri od devet organa koji su učestvovali u prethodnom krugu intervjuisanja, dostavilo je odgovor do datuma zaključenja publikacije (12.2.2013.).

26 Selektovane preporuke bile su rezultat postupka Zaštitnika građana koji je voden na osnovu pritužbi građana.

27 Imajući u vidu period iz koga je selektovani uzorak, kao i važnost preporuka Zaštitnika građana povodom konkretnih povreda prava na dobru upravu, odlučeno je da se prate dve preporuke upućene Ministarstvu odbrane. Videti poglavlje 3.2.1.

Zaštitnika građana i njeno testiranje radi izvođenja budućih monitoringa, doneta je odluka da se napravi sveobuhvatno praćenje. Ono je uključilo preporuke upućene u dužem vremenskom periodu (decembar 2010 - april 2012.) kako bi se sagledali primeri sprovođenja preporuka u različitim stadijumima, obuhvatilo što više organa uprave radi ispitivanja obrazaca implementacije, kao i selektovale preporuke koje se odnose na različite materije u okviru oblasti dobre uprave (od odnosa uprave prema građanima preko poštovanja rokova, pa do najvećih povreda prava u pogledu nesprovođenja drugostepenih rešenja i presuda sudova).

3.2. REZULTATI I ANALIZE

Tematske oblasti i pitanja strukturisani su tako da omoguće intervjuisanje što većeg broja organa povodom raznovrsnih preporuka koje su im upućene. Ipak, imajući u vidu heterogenost organa (nivo vlasti, veličinu, strukturu zaposlenih, obim poslova), nije bilo moguće razmotriti svako od pitanja sa predstavnicima svih organa. Nakon kratkog prikaza svih preporuka čije je sprovođenje praćeno, u poglavlju je izvršena analiza sistematizovanih odgovora u okviru tematskih celina.

3.2.1. Prikaz selektovanih preporuka

Prikazi svih dvanaest preporuka čije je praćenje vršio projektni tim dati su sumarno i sadrže samo najvažnije aspekte: povodom čijeg zahteva su pokrenuti, kakvu je preporuku uputio Zaštitnik građana i kratko obrazloženje postupka.²⁸ U skladu sa praksom Zaštitnika građana, podnosioci pritužbi označeni su inicijalima radi zaštite identiteta.²⁹

I Preporuka Gradskoj upravi Pančevo br. 17-2128 /10 od 23.12.2010. godine Ukratko o slučaju

Zaštitnik građana uputio je preporuku gradu Pančevo 23.12.2010. godine, nakon što je u postupku kontrole utvrđeno da je došlo do nepravilnosti pri postupanju prema građanki S. S. zbog neizvršavanja obaveza koje su preuzete sporazumom iz 2009. godine čiji su potpisnici grad Pančevo, sindikati A i B i

28 Celokupni tekstovi preporuka sa obrazloženjima dostupni su na veb stranici Zaštitnika građana: <http://www.ombudsman.rs/index.php/lang-sr/2012-02-07-14-03-33>

29 Lista preporuka data je u appendix-u u publikacije.

JKP ATP Pančevo. Sporazumom je predviđeno da deo zaposlenih povuče tužbe podnete protiv javnog preduzeća zbog neisplaćenih dela zarada, uz obavezu grada da ih isplati. Zaštitnik građana je konstatovao da je kod imenovane građanke stvoreno pravno očekivanje da će problemi neisplaćenih zarada biti rešeni, ukoliko se odustane od sudskog spora. Zaštitnik građana uputio je preporuku kojom je naložio da grad Pančevo isplati razlike neisplaćenih zarada S.S. i drugim građanima koji se nalaze u istoj pravnoj ili faktičkoj situaciji, a u skladu sa sporazumom koji je zaključen. Osim toga, Zaštitnik građana uputio je preporuku za dalje postupanje grada Pančeva po kojoj će se doslovno pridržavati principa dobre uprave, **naročito onih koji garantuju ostvarivanje opravdanih očekivanja koja su stvorena kod građana**. Zaštitnik građana ostavio je rok od 60 dana za postupanje po preporuci, uz dostavljanje kompletne dokumentacije.

Postupak kontrole

Zaštitniku građana obratila se pritužilja S.S. navodeći da grad Pančevo i JK P ATP Pančevo čiji je osnivač grad Pančevo, ne izvršavaju obaveze plaćanja razlike neisplaćenih zarada koje su utvrđene pomenutim sporazumom. Zaštitnik građana je, nakon pokretanja postupka kontrole, zatražio izjašnjenje o razlozima nepostupanja po zaključenom sporazumu, iako je prošlo više od godinu i po dana od kada je on potpisan. Zaštitnik građana je smatrao da je za njegovo postupanje ključno to što je kod pritužiteljke stvoreno opravdano očekivanje da će problem neisplaćenih zarada biti rešen. U odgovoru grada Pančeva istaknuto je da obaveza ne može biti izvršena jer po podacima o ostvarenim i planiranim prihodima Gradskog sekretarijata za finansije nema sredstava za te namene. U obrazloženju Zaštitnika građana navedeno je da bi nemogućnost neizvršavanja obaveza bila razumljiva ukoliko bi nastupile objektivno nepredvidive, nove okolnosti i da je grad Pančevo ovakvim postupanjem i stvaranjem pravnih očekivanja prouzrokovao, između ostalog, nepoverenje u organe državne vlasti i lokalne samouprave.

II Preporuka Ministarstvu omladine i sporta br. 17-331/10 od 31.12.2010. godine

Ukratko o slučaju

Preporuka Ministarstvu omladine i sporta upućena je od strane Zaštitnika građana 31. 12. 2010. godine na osnovu pritužbi koju su građani A.A i B.B uputili ovoj instituciji, povodom nepostupanja Ministarstva omladine i sporta po

zahtevima ovlašćenih sportskih saveza u vezi sa dodelom nacionalnih priznanja kao i neodgovaranja na dopise građana u vezi sa ovim zahtevima. Zaštitnik građana je, u postupku kontrole zakonitosti i pravilnosti rada ovog Ministarstva, utvrdio da je ono propustilo da obrazloženo odgovori na zahteve Fudbalskog saveza Srbije i Rukometnog saveza Srbije kao i na dopise koje su uputili građani, a koji su se odnosili na dodelu nacionalnih sportskih priznanja. Preporuka Ministarstvu odnosila se na dva segmenta. Ministarstvo je bez odlaganja trebalo da odgovori na zahteve navedenih Saveza, kao i na dopise koje su uputili građani A.A i B.B. Ministarstvu je ostavljen rok od 60 dana od dana prijema preporuke da postupi po njoj i o tome obavesti instituciju Zaštitnika građana.

Postupak kontrole

Zaštitnik građana primio je pritužbe od navedenih građana i izvršio uvid u priloženu dokumentaciju, na osnovu koje je utvrdio da su pritužbe podnete zbog nepostupanja Ministarstva omladine i sporta po podnetim zahtevima, odnosno zbog nedostatka obaveštenja i obrazloženja. Podnosioci pritužbe su, preko nadležnih sportskih saveza ali i lično, dostavljali zahteve za dodelu nacionalnih priznanja kao i zahteve za dostavljanje obaveštenja o postupanju po njihovim zahtevima. U postupku kontrole, Ministarstvo je dostavilo dopis Zaštitniku građana kojim se utvrđuje sadržina propisa za utvrđivanje nagrada i priznanja za poseban doprinos u afirmaciji sporta kao i kriterijumi za njihovu dodelu, ali tražene informacije za konkretne pritužioce nisu dostavljene. U skladu sa Uredbom o nacionalnim priznanjima i nagradama za poseban doprinos razvoju i afirmaciji sporta („Sl. glasnik RS“ br. 65/06 i 6/07), koja je bila na snazi u vreme podnošenja zahteva, Ministarstvo je davalo mišljenje Vladi o ispunjenosti uslova za dodelu priznanja, ali odluku je donosila Vlada.

Zaštitnik građana utvrdio je da, iako Ministarstvo omladine i sporta ne odlučuje rešenjem o zahtevu, ima veliku ulogu prilikom utvrđivanja ispunjenosti uslova. Takođe, ponovo je potvrdio da akt koji donosi Vlada Republike Srbije može biti donet samo na osnovu predloga koji je dobijen od Ministarstva omladine i sporta, i da se tek protiv tog akta Vlade može zatražiti pravna zaštita u upravnom sporu jer samo on predstavlja upravni akt. U konkretnom slučaju, Zaštitnik građana je utvrdio propust u radu ovog Ministarstva, i to u postupku razmatranja zahteva za dodelu nacionalnih priznanja, kao i propust s obzirom na to da Ministarstvo pritužiocima nije dostavilo nikakva obaveštenja o njihovim zahtevima. Zaštitnik građana je na osnovu ranijih slučajeva bio upoznat sa

praksom Ministarstva koje je dostavljalo obaveštenja pritužiocima, ukoliko postoje razlozi za nepredlaganje nekog lica Vladi Republike Srbije, a zarad dobijanja nacionalnih priznanja.

III Preporuka Ministarstvu pravde br. 17-1648/10 od 18.08.2011. godine Ukratko o slučaju

Zaštitnik građana uputio je preporuku Ministarstvu pravde 18. 8 2011. godine na osnovu utvrđene povrede principa dobre uprave, i to tako što Ministarstvo nije odgovorilo na predstavku koju je pritužilac prethodno podneo Ministarstvu. Ministarstvu pravde upućene su dve preporuke. Prva preporuka glasila je da će nadležno ministarstvo bez odlaganja razmotriti predstavku pritužioca i dostaviti mu pisani odgovor koji se odnosi na konkretni slučaj. Druga preporuka bila je opštijeg karaktera i glasi da **Ministarstvo u svom budućem radu, poštujući principe dobre uprave, postupa blagovremeno i razmatra svaku predstavku koja mu je dostavljena u skladu sa važećim propisima.** Ministarstvu je ostavljen rok od 60 dana u kojem će obavestiti instituciju Zaštitnika građana da li je po upućenoj preporuci postupljeno.

Postupak kontrole

Zaštitnik građana primio je pritužbe od podnosioca iste koji je prethodno uputio predstavku Ministarstvu pravde, i do trenutka podnošenja pritužbe Zaštitniku nije dobio nikakav odgovor. U izjašnjenjima Ministarstva pravde sukcesivno je navedeno nekoliko verzija postupanja sa konkretnim podneskom građana. Pre svega, da je proverom kroz evidenciju podnesak po kom je zahtevano izjašnjenje združen sa predmetom pritužioca, navodeći međutim, drugi datum prijema predstave. U daljem postupku, Zaštitnik građana zatražio je dodatno izjašnjavanje, budući da se zahtev upućen Ministarstvu nije odnosio na predmet sa kojim je združen pritužiočev podnesak. U dostavljenom dodatnom izjašnjavanju, Ministarstvo je obavestilo Zaštitnika građana da je nakon dopisa koji je uputila Upravi za zajedničke poslove dobila informaciju da je pritužiočev podnesak primljen i zaveden kao poseban predmet, ali se nalazi u Visokom savetu sudstva, te iz tog razloga nije postupljeno. Zaštitnik građana je u obrazloženju utvrđenih preporuka konstatovao da je tokom postupka kontrole od nadležnog Ministarstva dobijao protivrečne informacije. Takođe, na osnovu dokaza koje je pritužilac podneo Zaštitniku građana, zaključeno je da su tri

identična dopisa poslata Visokom savetu sudstva, Ministarstvu pravde i Sindikatu zaposlenih u pravosudnim organima. Odgovor koji je Ministarstvo pravde dostavilo u postupku dodatnog izjašnjenja, a koji je dobijen od strane Uprave za zajedničke poslove republičkih organa, predstavlja primerak predstavke koji je pritužilac dostavio Visokom savetu sudstva. Na osnovu utvrđenih činjenica, Zaštitnik građana utvrdio je propuste u radu koji se sastoje u povredi zakonske obaveze da se građaninu odgovori na predstavku, odnosno da se pouči o delokrugu rada organa, kao i načinu ostvarivanja prava i obaveza, u skladu sa važećim propisima.

IV Preporuka Mesnoj zajednici Banovci Dunav (opština Stara Pazova) br.17-1920/10 od 11.11.2011.godine

Ukratko o slučaju

Zaštitnik građana uputio je preporuku Mesnoj zajednici Banovci Dunav, opština Stara Pazova 11.11.2011. godine nakon što je utvrđeno da Mesna zajednica Banovci Dunav nije preduzela odgovarajuće mere radi izvršenja presude Apelacionog suda u Novom Sadu od 2010. godine što je imalo za posledicu onemogućavanje da pritužiteljka ostvari pravo na rad. Zaštitnik građana uputio je preporuku da Mesna zajednica Banovci Dunav bez odlaganja preduzme odgovarajuće mere radi izvršenja pravosnažne i izvršne presude Apelacionog suda u Novom Sadu, i da u budućem radu poštuje i izvršava sudske odluke koje su obavezne za sve. Zaštitnik građana ostavio je rok od 60 dana od dana prijema preporuke o postupanju po njoj, uz dostavljanje relevantne dokumentacije i drugih dokaza.

Postupak kontrole

Zaštitniku građana obratila se pritužiteljka iz Novih Banovaca navodeći da njen poslodavac, Mesna zajednica Banovci Dunav, ne postupa po pravosnažnoj i izvršnoj presudi Apelacionog suda u Novom Sadu, koja je doneta u junu 2006. godine. Pritužiteljka je bila u stalnom radnom odnosu u ovoj Mesnoj zajednici od 1994. do 2006. godine, kada je tokom odlaska na bolovanje Savet Mesne zajednice Banovci Dunav, usled nedostatka finansijskih sredstava, stavio van snage ugovor o radu zaključen sa pritužiteljkom i razrešio je dužnosti sekretara mesne zajednice. Pritužiteljka je na odluku uložila prigovor koji je odbijen, ali je Savet Mesne zajednice doneo novu odluku prema kojoj se prigovor i prvobitna

odluka stavljaju van snage. Međutim, usled faktičkog nefunkcionisanja Mesne zajednice, pritužiteljka nije vraćena na radno mesto, ali nije došlo ni do prestanka radnog odnosa. Pritužiteljka je potražila sudsku zaštitu. Opštinski sud u Staroj Pazovi doneo je presudu u junu 2009. godine, kojom je obavezao Mesnu zajednicu Banovci Dunav da pritužiteljku vrati na radno mesto sekretara Mesne zajednice i isplati neisplaćenu zaradu i zaostale doprinose počevši od 2006. godine. Apelacioni sud u Novom Sadu, odlučujući po žalbi Mesne zajednice i Opštine Stara Pazova (koja je istakla prigovor pasivne legitimacije), doneo je presudu kojom je preinačen deo o vraćanju na mesto sekretara, obavezujući Mesnu zajednicu da pritužiteljku rasporedi na poslove i radne zadatke shodno njenoj stručnoj spremi, kao i da isplati zaostale zarade. Nakon početnih poteškoća u komunikaciji Zaštitnika građana sa Mesnom zajednicom Banovci Dunav, organizovan je zajednički sastanak. Nakon toga, u junu 2011. godine, dostavljeno je izjašnjenje Mesne zajednice u kojem se navodi da „sadašnji Savet Mesne zajednice nema nikakve veze sa prethodnim Savetom i da se sve pritužbe odnose na rad prethodnog Saveta.“ Pored toga, Mesna zajednica je navela da je podnela zahtev Ministarstvu finansija zarad povećanja broja zaposlenih u toj Mesnoj zajednici. Zaštitnik građana utvrdio je da su predstavnici Mesne zajednice bili u mogućnosti da mere izvršenja pravosnažne i izvršne odluke Apelacionog suda u Novom Sadu preduzmu ranije, imajući u vidu da je presuda izvršnost stekla u avgustu 2010. godine. Zaštitnik je konstatovao da je ovakvim postupanjem, odnosno nepostupanjem organa, pritužilja “dovedena u neizglednu situaciju u kojoj nikako ne može videti jasan pravni put ka ostvarivanju svog prava. Opština Stara Pazova kao jedinica lokalne samouprave, prouzrokuje ne samo povredu radnih i imovinskih prava pritužilje, već stvara i pravnu nesigurnost građana, te nepoverenje u organe državne vlasti i lokalne samouprave, jer neizvršavanje pravosnažne i izvršne sudske presude od strane organa uprave predstavlja kako akt loše uprave, tako i svojevrstan pravni i činjenični apsurd”.

V Preporuka Ministarstvu odbrane br. 17-608/11 od 11.11.2011. godine Ukratko o slučaju

Zaštitnik građana uputio je preporuku Ministarstvu odbrane, Sektoru za ljudske resurse, Upravi za tradiciju, standard i veterane i Fondu za socijalno osiguranje vojnih osiguranika (u daljem tekstu Ministarstvu) 11.11.2011. godine nakon što je u postupku kontrole utvrđeno da postoje propusti u radu ove

institucije. Naime, Zaštitnik građana je utvrdio da Ministarstvo različito postupava po zahtevima za usklađivanje visine penzija koje su uputili korisnici vojnih penzija, jer nije svim korisnicima uskladilo penzije za 11,06%, na osnovu Rešenja o vanrednom usklađivanju penzija, vrednosti opšteg boda i novčanih naknada od januara 2008. godine, koje je doneo Republički fond za PIO („Službeni glasnik RS“, br 20/2008 od 19. 2. 2008. godine). Ovakvo postupanje ovog organa imalo je za posledicu povredu prava na jednako postupanje prema svim građanima koji se nalaze u istoj pravnoj i faktičkoj situaciji. Zaštitnik građana uputio je preporuku u kojoj se navodi da je potrebno da ova institucija dostavi pisane odluke korisnicima vojnih penzija kojima po pisanim zahtevima nije dostavila pisanu odluku. Zaštitnik građana takođe je utvrdio da je ova institucija načinila propust jer je omogućila usklađivanje samo korisnicima vojne penzije koji su to pravo ostvarili na osnovu pravosnažnih i izvršnih presuda pred nadležnim sudovima. Takvim postupanjem organa uprave, korisnici vojne penzije koji nisu pokretali sudske postupke ili koji to pravo nisu ostvarili, dovedeni su u neravno prava položaj. Zaštitnik građana uputio je preporuke ovoj instituciji koje se odnose na preispitivanje sopstvenih odluka donetih po zahtevima korisnika vojnih penzija radi usklađivanja sa rešenjem iz januara 2008. godine. Takođe, potrebno je obezbediti ravnopravan tretman svim korisnicima vojne penzije koji su u istoj pravnoj i faktičkoj situaciji. Ministarstvu je ostavljen rok od 60 dana da dostavi odgovor i priloži adekvatnu dokumentaciju kojom će potkrepiti postupanje po preporuci.

Postupak kontrole

Zaštitniku građana obratilo se više pritužilaca, korisnika vojnih penzija, sa pritužbom da Ministarstvo nije uskladilo penzije za oko 11,6 % na osnovu gore pomenutog akta. Pritužioci su se obraćali Ministarstvu sa zahtevom za vanredno usklađivanje penzija, međutim, po zahtevima je različito postupano. Pojednim korisnicima vojnih penzija nije odgovoreno na zahteve, pojedinim je odgovarano rešenjem, a doneta su i malobrojna prvostepena i drugostepena rešenja kojima se zahtevi/žalbe odbijaju. Pritužioci su ukazali i da jedan broj korisnika vojnih penzija jeste ostvario pravo na usklađivanje penzija u sudskom postupku, na osnovu pravosnažnih i izvršnih presuda kojima je utvrđena obaveza Fonda da isplati naknadu štete zbog umanjenih zarada koje su isplaćene za period od 1. januara 2008. godine. U postupku izjašnjenja Ministarstvo je u aprilu 2011. godine obavestilo Zaštitnika građana da je Fond za socijalno osiguranje vojnih osiguranika, a na osnovu odluka Fonda uskladilo vojne penzije počev od aprila

2008. godine sa 6,97%, od 1.10. 2008. godine sa 14,13%, a da se usklađivanje penzija u iznosu od 11,06% odnosi na korisnike prava kod Republičkog fonda za PIO, pri čemu korisnici vojnih penzija tada nisu bili u sistemu penzionog i invalidskog osiguranja Republike Srbije i da im zbog toga ne pripada pravo na osnovu rešenja donetog u januaru 2008. godine. Zaštitnik građana je utvrdio da Fond za socijalno osiguranje vojnih osiguranika nije doneo odgovarajući upravni akt po zahtevima svih korisnika vojnih penzija. Postupajući na ovaj način, organ je prekršio zakonsku obavezu da, u propisanoj formi i predviđenim rokovima, odluči po podnetim zahtevima, što je u suprotnosti sa relevantnim zakonskim propisima, konkretno sa Zakonom o opštem upravnom postupku i principima dobre uprave.

VI Preporuka Ministarstvu unutrašnjih poslova br. 12-1007/09 od 30. 12. 2011. godine

Ukratko o slučaju

Zaštitnik građana uputio je preporuku 30. 12. 2011. godine policijskim upravama u Užicu, Nišu i Policijskoj upravi za grad Beograd, kao i Direkciji policije Ministarstva unutrašnjih poslova nakon što je utvrđeno da je u radu komisija za rešavanje pritužbi bilo propusta na štetu građana podnosilaca pritužbe, što je kao posledicu imalo nepravilno postupanje po pritužbama na rad policijskih službenika. Utvrđeno je da u odlukama komisija nisu navedeni jasni stavovi u odnosu na sve relevantne i razumne tvrdnje u pritužbama. Preporuka se, pored postupanja organa u slučajevima povodom kojih su podnete konkretne pritužbe, odnosi i na postupanje ovih organa u budućem radu, uz obavezu da se prilikom razmatranja i odgovora na pritužbe cene svi navodi, a da se, posebno u pisanim odgovorima, sve odluke obrazlože i navedu jasni stavovi u odnosu na sve razumne i relevantne tvrdnje.

Postupak kontrole

Zaštitniku građana obratilo se više pritužilaca iz različitih opština/gradova povodom odgovora dobijenih na pritužbe povodom postupanja policijskih službenika. Pritužilac iz Užica podneo je 2009. godine pritužbu Zaštitniku građana nezadovoljan zbog toga što obrazloženje dostavljenog odgovora komisije ne sadrži razloge zbog kojih je njegova pritužba neosnovana. Pritužilac iz Niša podneo je pritužbu 2009. godine iz istog razloga, a, pored toga, u ovom slučaju priložen je i odgovor Kabineta ministra MUP-a ovlašćenog za nadzor Komisije,

u kome je navedeno da odgovor pritužiocu nije dostavljen u propisanom roku, pa zbog toga nije moguće protiv odgovornih policijskih službenika preduzeti neophodne mere. Pritužilac iz Vrčina naveo je iste razloge i pritužbu podneo 2009. godine, dok je pritužilac na rad policijske stanice Zvezdara pritužbu ZG podneo 2010. godine povodom nedonošenja odluke po pritužbi podnetoj u septembru 2009. godine. U postupku kontrole Policijska uprava za grad Beograd u februaru 2011. dostavila je dopis sa izveštajem policijskog službenika Odeljenja za kontrolu zakonitosti u radu, a podnosilac pritužbe je priložio odluku o postupanju po njenoj pritužbi od aprila 2011. godine. U dopisu koji je dostavljen navodi se da je Komisija postupala po pritužbi uz prekoračenje propisanog roka za postupanje. Zaštitnik građana je uvidom u svakom pojedinačnom slučaju utvrdio da odgovori ne sadrže jasno i detaljno obrazloženje u odnosu na navode iz podnetih pritužbi. Zaštitnik građana zauzeo je stav da Komisija u svom budućem radu prilikom donošenja odluka po pritužbama građana na rad policijskih službenika razmatra i ceni navode podnetih pritužbi, a da u posebnim pisanim odgovorima pritužiocima donete odluke detaljno obrazlaže.

VII Preporuka Ministarstvu odbrane br. 110-774/11 od 23. 1. 2012. godine Ukratko o slučaju

Zaštitnik građana uputio je preporuku Ministarstvu odbrane 23. 1. 2012. godine nakon što je u postupku kontrole utvrđeno da Ministarstvo nije postupilo u skladu sa pravosnažnom presudom nadležnog opštinskog suda i da je na taj način uskratio je pravo na imovinu građaninu M. M., kome je od 2001. godine onemogućeno da uđe na sopstveni posed. Zaštitnik građana uputio je preporuke Ministarstvu da bez odlaganja postupi u skladu sa pravosnažnom presudom Opštinskog suda u Lebanu, da u daljem radu kao stranka u postupku pred sudovima i drugim državnim organima savesno koristi svoja prava, poštuje sudske odluke, dobrovoljno ispunjava utvrđene odluke, čime **građane neće dovoditi u situaciju da pred nadležnim organima pokreću postupke prinudnog izvršenja protiv Republike Srbije**. Ministarstvu je takođe preporučeno da pokrene postupak za utvrđivanje odgovornosti zaposlenog koji je neposredno odgovoran za neistinitost činjenica u jednom od podnesaka iz 2010. godine koji je upućen Osnovnom sudu u Leskovcu, Sudskoj jedinici u Lebanu. Ministarstvu je ostavljen rok od 60 dana da po preporuci postupi.

Postupak kontrole

Pritužilac M. M. iz Vršca obratio se u martu 2011. godine Zaštitniku građana izražavajući nezadovoljstvo zbog toga što mu Ministarstvo onemogućava da uđe na sopstveni posed, kao i zbog toga što ovaj proces traje deset godina. Vojska RS je posed podnosioca pritužbe zauzela tokom 2001. godine. Prilikom podnošenja pritužbe podneta je i presuda Opštinskog suda u Lebanu od 2008. godine po kojoj je RS obavezna da vrati u posed nepokretnosti pod pretnjom prinudnog izvršenja. Ova presuda je potvrđena presudom Apelacionog suda u Nišu od 2010. godine, kada je postala pravosnažna. Pošto Ministarstvo nije postupilo, pritužilac je pokrenuo izvršni postupak pred Osnovnim sudom u Leskovcu, jedinica Lebane, a predlog za izvršenje usvojen je rešenjem od 2010. godine. Ministarstvo je podnelo prigovor na rešenje u decembru 2012. godine. U prigovoru je navedeno da je pokrenut postupak za utvrđivanje opšteg interesa, jer će, kako se navodi u obrazloženju, u postupku eksproprijacije biti adekvatno isplaćena novčana nadoknada. Pritužilac je navode iz prigovora osporio ukazujući na to da Ministarstvo kao izvršni dužnik vrši namernu opstrukciju i odugovlačenje postupka. U prilog tome navedeno je da, iako nisu bili ispunjeni svi zakonski uslovi, protiv presude Apelacionog suda jeste podneta revizija, koja je odbačena kao nedozvoljena rešenjem Osnovnog suda u Lebanu, sudske jedinice u Lebanu. Takođe, navedeno je u obrazloženju da je usvojena i pritužiočeva ustavna žalba kojom je utvrđeno da mu je povređeno pravo na pravično suđenje. Zaštitnik građana je shodno svojim ovlašćenjima pokrenuo postupak kontrole i izjašnjenja Ministarstva odbrane RS, Sekretarijata ministarstva, Direkcije za imovinske poslove, odeljenja u Nišu u maju 2011. godine. Ministarstvo³⁰ je u izjašnjenju od juna 2011. godine osporilo osnovanost pritužbe. Ministarstvo je za pritužbu izjasnilo da je neosnovana zbog toga što je Direkcija za imovinskopravne poslove blagovremeno podnela prigovor i da je prigovor redovan pravni lek u izvršnom postupku. U prigovoru se navodi da je pokrenut postupak za utvrđivanje opšteg interesa i eksproprijaciju predmetnog zemljišta i predlaže se da sud ukine rešenje o izvršenju ili obustavi radnje. Međutim, Zaštitnik građana se obratio Ministarstvu finansija RS, Sektoru za imovinskopravne poslove kako bi pribavio informaciju da li je Vladi Republike Srbije preko Ministarstva finansija podnet predlog za utvrđivanje javnog interesa za eksproprijaciju nepokretnosti pritužioca M. M. Ministarstvo finansija je obavestilo Zaštitnika građana da, prema podacima

30 Ministarstvo odbrane RS, Sekretarijat ministarstva, Direkcija za imovinske poslove, odeljenje u Nišu.

kojima raspolaže, Ministarstvo odbrane nije podnelo zahtev za eksproprijaciju označenu u presudi Opštinskog suda u Lebanu. Na osnovu dopisa Ministarstva finansija iz avgusta 2011. godine utvrđeno je da su navodi Ministarstva odbrane neistiniti.

VIII Preporuka Opštinskoj upravi Gradske opštine Voždovac i Sekretarijatu za legalizaciju objekata Gradske uprave Grada Beograda 115 – 82 / 11 od 14. 3. 2012. godine

Ukratko o slučaju

Zaštitnik građana uputio je preporuku Opštinskoj upravi Gradske opštine Voždovac i Sekretarijatu za legalizaciju objekata Gradske uprave Grada Beograda 14. 3. 2012. godine, nakon što su utvrđeni propusti u radu ovih organa, a povodom rušenja nelegalno izgrađenog objekta za koji postoji izvršno rešenje o rušenju još iz 1998 godine, uz postojanje presude Evropskog suda za ljudska prava kojom je konstatovano da je tužiocu povređeno pravo na imovinu. Zaštitnik građana je utvrdio da je Opštinska uprava Gradske opštine Voždovac imala obavezu da, počev od izvršnosti upravnih akata pa do stupanja na snagu novog Zakona o planiranju i izgradnji iz 2009. godine, sprovede sopstveno rešenje i zaključak o dozvoli rušenja objekta donet septembra 1998. godine. Takođe, Zaštitnik građana je utvrdio da je Opštinska uprava Gradske opštine Voždovac imala obavezu da u roku od šest meseci od pravosnažnosti Presude Evropskog suda za ljudska prava, donete novembra 2008. godine u predmetu K. protiv Srbije, po njoj i postupi i sprovede izvršenje presude. Ovakvim nepostupanjem ovaj organ povredio je pravo pritužilaca na mirno uživanje imovine. Takođe Sekretarijat za poslove legalizacije objekata Gradske uprave Grada Beograda propustio je da na blagovremen i efikasan način donese rešenje o podnetim zahtevima za legalizaciju objekta, što uslovljava sprovođenje izvršnog rešenja o rušenju. Zaštitnik građana uputio je preporuku Sekretarijatu za poslove legalizacije objekata u kojoj je navedeno da ovaj organ mora preduzeti sve neophodne mere kako bi **postupci u spornim predmetima bili okončani u najkraćem mogućem roku, uz pouku da u svom budućem radu hitno i prioritetno rešava postupke legalizacije objekta u kojima postoji izvršno rešenje o rušenju**. Preporukom je predviđeno da Opštinska uprava Gradske opštine Voždovac u slučaju pravosnažnog odbijanja zahteva za legalizaciju odmah preduzme sve mere u cilj sprovođenja rešenja o rušenju iz 1998. godine i presude Evropskog suda za ljudska prava. U preporuci, koja

je takođe upućena Gradskoj opštini Voždovac, ovaj organ je poučen da se u svom budućem radu stara o blagovremenom i efikasnom sprovođenju odluka sopstvenih organa. Ovim organima ostavljen je rok od 60 dana za postupanje po upućenim preporukama.

Postupak kontole

Pritužiocima koji su se obratili Zaštitniku građana kao razlog pritužbe naveli su da Gradska opština Voždovac ne postupa po pravosnažnom i konačnom rešenju koje je Građevinska inspekcija ove gradske opštine donela još 1998. godine. Pritužiocima su se zbog povrede prava na mirno uživanje imovine obratili i Evropskom sudu za ljudska prava, koji je 2008. godine doneo obavezujuću odluku za Srbiju, ali ni ta presuda Suda u Strazburu nije uticala na izvršenje ove gradske opštine. Zaštitnik građana je u aprilu 2011. godine pokrenuo postupak kontrole, u kom je traženo da se ova gradska opština izjasni da li je u međuvremenu okončan postupak legalizacije započet još 2003. godine, kao i o drugim aktivnostima. Opština je obavestila u septembru 2011. godine da ovaj organ nije u mogućnosti da obrazloži šta se dešavalo u predmetima pošto su predmeti prosleđeni Gradskoj upravi. Kao razlog za nepostupanje po presudi Suda u Strazburu navedeno je da je tokom 2003. godine pokrenut zahtev za legalizaciju objekata. U postupku kontrole Sekretarijata, organ se izjasnio da je M. P. podneo dva zahteva za legalizaciju objekata. Takođe, Zaštitniku građana upućeno je izjašnjenje u kome je navedeno da Presuda Evropskog suda za ljudska prava nije nadležnost ovog Sekretarijata. Stupanjem na snagu novog Zakona o planiranju i izgradnji 2009. godine, uveden je dodatni rok za legalizaciju objekata u odnosu na onaj koji je propisivao prethodni zakon, a to je bio 11. mart 2011. godine. Dodatno, članom 197. zakona uređeno je da se rušenje objekata van građevinske dozvole do dana stupanja zakona na snagu neće izvršavati, niti će se za taj objekat donositi novo rešenje o rušenju do pravosnažnog okončanja postupka legalizacije. Presuda Evropskog suda postala je pravosnažna u februaru 2009. godine, a rok za njeno postupanje istekao je u avgustu iste godine. Ova presuda obavezala je Srbiju da postupa po pravosnažnoj i izvršnoj odluci Opštine Voždovac donetoj 1998. godine. Međutim, Zaštitnik građana nije imao ovlašćenja da Opštinskoj upravi Gradske opštine Voždovac preporuči sprovođenje rešenja i zaključka o rušenju dok se o zahtevu za legalizaciju pravosnažno ne odluči, iako su rešenje i zaključak o rušenju, kao i predmetna presuda Evropskog suda doneti pre stupanja na snagu

Zakona o planiranju i izgradnji. Zaštitnik građana je u obrazloženju naveo da je neblagovremeno i neefikasno postupanje organa u ovoj stvari doprinelo pravnoj nemogućnosti administrativnog izvršenja donetih upravnih akata.³¹

IX Preporuka Gradskoj upravi Opštine Bujanovac br. 14-1265/10 od 29. 3. 2012. godine

Ukratko o slučaju

Zaštitnik građana uputio je preporuku opštini Bujanovac 29. 3. 2012. godine nakon utvrđenog propusta u radu Uprave opštine Bujanovac, Odeljenja za javne službe i društvene delatnosti, prosvetne inspekcije. Naime, načinjeni su propusti u radu koji su se ogledali u nepreduzimanju mera koje su prosvetnom inspektorstu stajale na raspolaganju, nakon što je utvrđeno da je predškolska ustanova nad kojom je prethodno vršen inspeksijski nadzor odbila da postupi po merama naloženim rešenjem prosvetnog inspektora. Preporukom je predviđeno da će prosvetni inspektor iz Bujanovca razmotriti preduzete mere koje su mu zakonski date zbog odbijanja direktora Predškolske ustanove „Naša radost“ da postupi po rešenju prosvetne inspektorke od februara 2011. godine. To je navedeno u preporuci Zaštitnika građana imajući u vidu odredbe zakona i razloge pravičnosti.

Postupak kontrole

Nakon dobijanja informacije od građanke M. S. iz Bujanovca da u pomenutoj predškolskoj ustanovi rade osobe bez odgovarajuće stručne spremne, znanja i kompetencija Zaštitnik građana pokrenuo je postupak kontrole zakonitosti i pravičnosti rada Uprave opštine Bujanovac, prosvetne inspekcije, tražeći da ovaj organ izvrši inspeksijski nadzor u navedenoj ustanovi. Nakon postupanja po zahtevu Zaštitnika građana i izvršenog inspeksijskog nadzora tokom dve posete u avgustu 2010. godine, konstatovane su nepravilnosti u zasnivanju radnog odnosa za osmoro zaposlenih, a direktoru ove ustanove naloženo je da uredi

³¹ Sprovodeći praćenje izvršenja ove preporuke Zaštitnika građana pravni tim se susreo sa složenim pravnim problemom koji ozbiljno ugrožava vladavinu prava u Srbiji. Usvajanjem aktuelnog Zakona o planiranju i izgradnji („Sl. Glasnik RS“ br. 72/2009, 81/2009 – ispr., 64/2010 – odluka US i 24/2011), članom 197. onemogućeno je rušenje objekata za koje je podnet zahtev za legalizaciju, čime je pravno onemogućeno sprovođenje svih ostalih akata kojima se ovakvo rušenje objekata nalaže. U konkretnom slučaju, ZPI je onemogućio i sprovođenje presude Evroskog suda za ljudska prava, te je preporuka da se prilikom donošenja novih zakonodavnih rešenja omoguće izuzeća za sprovođenje odluka najviših sudskih organa.

ravnopravni status u skladu sa relevantnim pravnim propisima. Uz izjašnjenje Zaštitniku građana, prosvetna inspekcija priložila je i dokumentaciju postupanja po predstavi M. S., kojom se osporava stručnost jedne zaposlene. Inspekcijskim nadzorom sprovedenim u martu 2010. godine naložena je provera verodostojnosti diplome. U daljem postupku utvrđeno je da je sporna diploma verodostojna. Novi inspekciji nadzor izvršen je u februaru 2011. godine, kada je utvrđeno da i dalje nije uređen radnopravni status za četiri vaspitačice. Prosvetna inspekcija donela je rešenje kojim je direktoru ove ustanove naredila da postupi shodno relevantnim zakonskim propisima i donese rešenje o prestanku radnog odnosa za navedena lica, zato što ni za jedno od njih nije postojala odluka o prijemu u radni odnos. Dodatno, u trenutku kontrole zaposlene nisu imale odgovarajuće licence za rad, iako su u vreme zasnivanja radnog odnosa ispunjavale tada propisane uslove. Ustanova u kojoj je vršen postupak kontrole podnela je zahtev za polaganje ispita za licencu za navedene zaposlene, od kojih tri 2008. godine, a jedan 2010. godine, ali Ministarstvo nije sprovelo ispitivanje po ovim zahtevima.³² Inspekcijskim nadzorom u aprilu 2011. godine utvrđeno je da direktor ustanove nije postupio po naredbi prosvetne inspekcije. Prosvetna inspekcija nije obavestila organ upravljanja ustanove o nepostupanju direktora po naredbi prosvetnog inspektora niti je podnela prekršajne prijave u skladu sa relevantnim propisima, konkretno u skladu sa Zakonom o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja.

X Preporuka Poreskoj upravi i Republičkom fondu za zdravstveno osiguranje br 17-2358/10 od 10. 4. 2012. godine

Ukratko o slučaju

Zaštitnik građana uputio je preporuku Poreskoj upravi i Republičkom fondu za zdravstveno osiguranje 10. 4. 2012. godine nakon što su utvrđeni propusti u radu ovih institucija. U postupku kontrole je utvrđeno da Poreska uprava i Republički fond za zdravstveno osiguranje ne raspolažu potpunom evidencijom, što građanima uskraćuje pravo da kod ovih državnih organa dobiju informaciju

³² Iako je preporuka upućena organu lokalne samouprave u odnosu na propuste u okviru vršenja svojih nadležnosti u postupku kontrole predškolske ustanove, može se konstatovati da su propusti u radu same predškolske ustanove u velikoj meri izazvani nepostupanjem nadležnog ministarstva, čime su pomenute zaposlene u predškolskoj ustanovi onemogućene da polažu neophodne stručne ispite. Ovaj primer nam ukazuje na pojavu kršenja principa dobre uprave delom ili u celini uzrokovanog (ne)postupanjem drugog organa.

o iznosu pojedinačno obračunatih i uplaćenih doprinosa od strane poslodavaca, kao i da ove institucije međusobno ne razmenjuju službene podatke vezane za doprinose. Zaštitnik građana uputio je preporuke Poreskoj upravi i Republičkom fondu za zdravstveno osiguranje u kontekstu preduzimanja svih neophodnih mera u pogledu vođenja i organizovanja svoje službe, odnosno matičnih evidencija shodno zakonu, kako bi građani bili u mogućnosti da u konkretnom slučaju na svoj zahtev dobiju podatke o iznosu pojedinačno obračunatih i uplaćenih doprinosa od strane poslodavaca. Takođe, Poreska uprava i Republički fond za socijalno osiguranje će u cilju zakonitosti i potpunog informisanja građana, u svom budućem radu blagovremeno, efikasno i svrsishodno sprovesti svoju zakonsku obavezu međusobne razmene podataka o obveznicima doprinosa, obveznicima obračunavanja i plaćanja doprinosa, osnovicama doprinosa, iznosima zaduženih i naplaćenih doprinosa, kao i druge službene podatke vezane za doprinose, kao i zaključiti dodatne protokole o razmeni i dostavljanju službenih podataka. Ovim organima ostavljeno je 60 dana od dana prijema ove preporuke, za postupanje i dostavljanje relevantne dokumentacije.

Postupak kontrole

Zaštitniku građana obratio se pritužbom P. Č. iz Novog Sada, čiji slučaj neće biti detaljnije prikazan u predstavljanju, već ćemo se pozabaviti efektima koji je postupanje po ovom slučaju proizvelo. Zaštitnik građana je nakon prvog postupka kontrole i izjašnjavanja u vezi sa konkretnim slučajem, pokrenuo postupak kontrole i zakonitosti i pravilnosti rada ovih organa zatraživši dodatna izjašnjenja i razloge za restriktivnu primenu Zakona o zdravstvenom osiguranju, konkretno člana 119, u pogledu unošenja podataka u matičnu evidenciju o visini uplate doprinosa i visini uplaćenih doprinosa samo u slučaju kada RFZO vrši uplatu naknade zarade i pripadajućih poreza i doprinosa. Od Poreske uprave zatraženo je precizno izjašnjavanje zbog čega Poreska uprava ne raspolaže podacima o pojedinačnim uplatama obračunatih doprinosa, s obzirom na to da je Zakon o poreskom postupku i poreskoj administraciji predvideo da se, pored zbirne poreske prijave, Poreskoj upravi jednom godišnje podnosi i pojedinačna poreska prijava koja sadrži informacije o obračunatom i plaćenom porezu po odbitku od strane jednog poreskog placa za svakog primaoca prihoda. Takođe, od Poreske uprave zatraženo je izjašnjenje o razlozima za restriktivnu primenu člana 71, stav 1. Zakona o doprinosima za obavezno socijalno osiguranje samo za slučaj kada se radi o osiguranicima samostalnih delatnosti i poljoprivrednicima. U

dopunskom izjašnjavanju Republički fond za zdravstveno osiguranje od juna 2011. godine se složio sa Zaštitnikom građana da je faktičko stanje „takvo kakvo jeste” i da za sada RFZO nema mogućnosti da pruži zainteresovanom licu podatke kojima ne raspolaže. Poreska uprava je u dodatnom izjašnjavanju ponovo predočila Zaštitniku građana svoje nadležnosti u pogledu odredbe 71. Zakona o doprinosima za obavezno socijalno osiguranje u vezi sa međusobnom razmenom podataka Poreske uprave i organizacije obaveznog osiguranja, koje se odnose samo na podatke o utvrđenim i naplaćenim doprinosima za osiguranike samostalnih delatnosti i poljoprivrednike. Prema izjašnjavanju, Poreska uprava nema obavezu kontrole obračunatih i uplaćenih doprinosa, osim doprinosa koje zakonom utvrđuje rešenjem prema članu 58. Zakona o doprinosima za obavezno socijalno osiguranje, već je obaveza isplatioca prihoda da Poreskoj upravi dostavlja poreske prijave kako zbirnu tako i pojedinačnu, kao i izveštaj o uplaćenim porezima i doprinosima. Sledeći relevantne zakonske propise, konkretno, Zakon o opštem upravnom postupku, propisano je da organi izdaju uverenja, odnosno druge isprave o kojima vode službenu evidenciju. Takva uverenja, odnosno druge isprave imaju značaj javne isprave, zaključuje se u obrazlaganju upućenih preporuka. Dalje, Zakon o poreskom postupku i poreskoj administraciji propisao je da poreska uprava, pored ovlašćenja utvrđivanja poreza i toga što vrši poreske kontrole i redovne prinudne naplate poreza, takođe održava i jedinstveni poreski informacioni sistem. Takođe, ovim zakonom je predviđeno da poreski platilac, odnosno poreski posrednik, pored podnošenja zbirne poreske prijave za porez po odbitku jednom mesečno, podnosi i pojedinačnu poresku prijavu za porez po odbitku za svakog poreskog obveznika, odnosno poreskog placa, jednom godišnje, najkasnije do 31. januara za prethodnu godinu. Prema odredbama člana 70. Zakona o doprinosima za obavezno socijalno osiguranje, predviđeno je da je obveznik plaćanja doprinosa dužan da o plaćenom doprinosu obaveštava Poresku upravu, saglasno zakonu koji uređuje poreski postupak i poresku administraciju, kao i nadležne organizacije obaveznog socijalnog osiguranja saglasno propisima koji uređuju obavezno socijalno osiguranje. Sagledavanjem navedenih propisa i podataka do kojih se došlo tokom sprovedenog postupka kontrole pravilnosti i zakonitosti ovih organa, utvrđeno je da ovi organi ne raspolažu potpuno službenom i matičnom evidencijom, niti međusobno razmenjuju podatke, iako su ove obaveze izričito predviđene zakonom. U postupku je ostalo nejasno zbog čega ovi državni organi nemaju podatak o visini pojedinačnih uplaćenih doprinosa, već imaju

samo zbirne podatke. U toku postupka je takođe uočeno da oba organa, bez adekvatnog i prihvatljivog obrazloženja, restriktivno tumače relevantne odredbe zakona, time ograničavajući svoje zakonske dužnosti i obaveze, te je Zaštitnik građana konstatovao da razmena podatka Poreske uprave i Republičkog fonda za zdravstveno osiguranje, pošto je predviđena zakonom, izričito jeste njihova dužnost.

XI Preporuka Gradskoj upravi Kruševac br. 17-840 / 10 od 22. 5. 2012. godine Ukratko o slučaju

Zaštitnik građana uputio je preporuku Gradskoj upravi Kruševac, 22. 5. 2012. godine nakon što je u postupku kontrole utvrđeno da su načinjeni propusti u radu ovog organa koji su prouzrokovali povredu principa dobre uprave i prava M. M. iz Kruševca na dobijanje odluke u zakonom predviđenom roku. Naime po drugostepenom rešenju Ministarstva za kapitalne investicije Republike Srbije, Raški upravni okrug, Gradska uprava nije sprovela postupak i donela novo rešenje u upravnoj stvari M. M. Zaštitnik građana uputio je preporuku kojom je naloženo da Gradska uprava Kruševac postupi po rešenju Ministarstva za kapitalne investicije, Raški upravni okrug, donetom u izvršenju presude Vrhovnog suda Srbije i donese novu na zakonima zasnovanu odluku sa odgovarajućim pravnim shvatanjem i primedbama suda i drugostepenog organa.

U preporuci je konstatovano da je Gradska uprava Kruševac nepravilno postupila kada je osam meseci posle prijema spisa predmeta, M. M. dostavila rešenje Ministarstva životne sredine, rudarstva i prostornog planiranja, Raški upravni okrug, iako je propisano zakonom da se rešenje prvostepenog organa dostavi strankama u roku od osam dana kada su primljeni spisi od drugostepenog organa. Gradska uprava uputiće pismeno izvinjenje M. M. zbog nepostupanja po presudi i drugostepenom rešenju, kao i zbog toga što joj nije blagovremeno dostavljeno rešenje Ministarstva životne sredine, rudarstva i prostornog planiranja, čime joj je uskraćena mogućnost da po zahtevu za ponavljanje postupka okončanog rešenjem Ministarstva za kapitalne investicije, Raški upravni okrug bude odlučeno u zakonskom roku.

Pored toga, Zaštitnik građana je uputio **preporuku da se u svim upravnim postupcima strankama dostavlja rešenje drugostepenog organa bez odlaganja odmah po prijemu spisa, a najkasnije u zakonski predviđenom roku.** Gradska uprava Kruševac će postupati bez odlaganja, a najkasnije u zakonski propisanom

roku, po zahtevima građana i drugostepenim rešenjem kojima se poništavaju rešenja Odseka za urbanizam i građevinarstvo i drugih organizacionih celina u njenom sastavu i predmet vraća na ponovno odlučivanje.

Postupak kontrole

Nakon primljene pritužbe koju je podnela M. M. u aprilu 2010. godine, kojom je ukazala na to da joj je povređeno pravo na pravilno i zakonsko postupanje Odseka za urbanizam i građevinarstvo Gradske uprave Kruševac, Zaštitnik građana je uvidom u dokumentaciju ustanovio da Gradska uprava Kruševac ne postupa po rešenju tadašnjeg Ministarstva za kapitalne investicije, Raški upravni okrug od 2004. godine donetom u izvršenju presude Vrhovnog suda Srbije. U navedenom mišljenju koje je drugostepeni organ dostavio naloženo je prvostepenom organu pribavljanje mišljenja stručnog lica – veštaka. U dostavljenoj dokumentaciji navedeno je takođe da je dozvola koja je izdata 2002. godine nezakonita jer rešenje iz navedene godine nije pravosnažno i poništeno je rešenjem drugostepenog organa. Gradska uprava Kruševac obavestila je 2010. godine Zaštitnika građana da su spisi predmeta dostavljeni Ministarstvu životne sredine, rudarstva i prostornog planiranja, Raški upravni okrug tokom 2007. i 2008. godine, ali da nisu vraćeni prvostepenom organu, i da je tražena informacija o ovim predmetima. Zaštitnik građana je pokrenuo postupak kontrole i zatražio izjašnjavanje Ministarstva životne sredine, rudarstva i prostornog planiranja, Raški upravni okrug koje se ticalo statusa predmeta. Ministarstvo je u oktobru 2010. godine obavestilo da se spisi nalaze u Upravnom sudu u Beogradu. Upravni sud je doneo presudu u decembru 2010. godine kojom je poništio rešenje Ministarstva infrastrukture o odbijanju predloga M. M. doneto tokom 2008. godine. U izvršenju presude Ministarstvo životne sredine, rudarstva i prostornog planiranja, Raški upravni okrug donosi rešenje od decembra 2010. godine kojim dozvoljava ponavljanje postupka okončanog rešenjem Ministarstva za kapitalne investicije od septembra 2006. godine. Od Gradske uprave Kruševac je u februaru 2011. godine zatraženo izjašnjavanje da li je sproveden ponovni postupak i donet odgovarajući upravni akt. Gradska uprava se nije izjašnjavala o ovom zahtevu Zaštitnika građana, iako je prošlo više od godinu dana. Podnosilac pritužbe više puta je isticala činjenicu da joj je rešenje Ministarstva od decembra 2010. godine kojim se dozvoljava ponavljanje postupka, dostavljeno sa osam meseci zakašnjenja, što je Gradska uprava potvrdila u svom izjašnjavanju nakon više pisanih intervencija službe Zaštitnika građana.

XII Preporuka Upravi za građanska stanja i opšte poslove grada Niša br.16-1607/12 od 19. 6. 2012. godine

Ukratko o slučaju

Zaštitnik građana uputio je preporuku Upravi za građanska stanja i opšte poslove Grada Niša 19. 6. 2012. godine nakon što je u postupku kontrole utvrđeno da su načinjeni propusti u radu. Konkretno, organ nije blagovremeno preduzeo mere iz svoje nadležnosti, što je za posledicu imalo to da građanin I. K dobije uverenje o državljanstvu devet meseci nakon podnošenja zahteva. Shodno tome, Zaštitnik građana uputio je preporuku da se ova Uprava pisano izvini I. K.

Uprava za građanska stanja i opšte poslove načinila je propuste u radu, jer nije omogućila i drugim građanima da ostvare svoja prava u efikasnom i ekonomičnom postupku dodatnog upisa činjenice državljanstva Republike Srbije u matičnu knjigu rođenih, u skladu sa članom 31. Zakona o matičnim knjigama, kada ona zbog propusta matičara nije upisana prilikom osnovnog upisa činjenice rođenja, već ih upućuje na postupak utvrđivanja državljanstva. U upućenoj preporuci navedeno je da je potrebno da Uprava u svom budućem radu postupa u skladu sa načelima dobre uprave.

Postupak kontrole

Građanin I. K. se preko punomoćnika obratio Zaštitniku građana pritužbom na rad Ministarstva unutrašnjih poslova zbog nedonošenja rešenja kojim se utvrđuje državljanstvo Republike Srbije. Nakon pokretanja postupka kontrole Ministarstvo je u izjašnjavanju ukazalo na to da je tokom prvog upisa činjenice državljanstva u matičnu knjigu rođenih I. K. matična služba napravila propust i pored državljanstva SFRJ nije upisala i činjenicu republičkog državljanstva. Ministarstvo je obavestilo Zaštitnika građana da je shodno svojim nadležnostima uputilo dopis Upravi za građanska stanja i opšte poslove Grada Niša da ispravi propust u skladu sa članom 31. Zakona o matičnim knjigama.

Uprava za građanska stanja i opšte poslove grada Niša Zaštitniku građana dostavila obaveštenje kojim je ukazala na to da je postupila po nalogu ministarstva. Iako je nakon pokretanja postupka propust otklonjen, Zaštitnik građana je nastavio postupak kontrole ceneći činjenicu da je postupak po zahtevu trajao 9 meseci i da nadležno ministarstvo nije obavestilo Zaštitnika građana, kao ni podnosioca pritužbe o razlozima trajanja postupka, kao i eventualno preduzetim merama zbog neažurnog postupanja.

Ministarstvo je u dodatnom izjašnjavaњу i na naknadno održanom sastanku navelo da je jedan od razloga dužeg trajanja postupka to što Uprava za građanska stanja i opšte poslove nije postupila po nalogu i zahtevu Ministarstva. Nakon ovih saznanja predstavnici institucije Zaštitnika građana održali su sastanak sa zaposlenima u Upravi za opšte poslove, gde im je predočeno da Uprava sve građane koji nemaju upisanu činjenicu državljanstva upućuje na postupak utvrđivanja državljanstva Republike Srbije i da ne postupa po nalogu Ministarstva. Predstavnici Uprave su se izjasnili da smatraju da je uputstvo koje je Ministarstvo dalo neprecizno i ne može se primenjivati u svakom pojedinačnom slučaju. Takođe su se pozvali na mišljenje koje su dobili od Ministarstva u vezi sa članom 44. Zakona o državljanstvima.

Zaštitnik građana uputio je preporuku Ministarstvu unutrašnjih poslova kako bi se otklonile bile kakve nedoumice u vezi sa odredbom 44. Zakona o državljanstvu i kako bi matične službe imale obavezujuće i precizno uputstvo o načinu rada kada građanima zbog propusta u radu matičara nije prilikom osnovnog upisa činjenice rođenja evidentirana i činjenica državljanstva Republike Srbije u matičnoj knjizi rođenih.

3.2.2. Analiza podataka prikupljenih tokom intervjua

U ovom poglavlju su sistematizovani i analizirani najvažniji nalazi istraživačkog tima prikupljeni tokom centralnog dela praćenja sprovođenja preporuka Zaštitnika građana, koji se sastojao od intervjuisanja odgovornih lica i zaposlenih u organima kojima su bile upućene preporuke. U analizi je veći akcenat stavljen na opšta pitanja i probleme procesa implementacije koji su analizirani u kontaktu sa predstavnicima organa, mada su pojedinačni intervjui uključivali i ispitivanje okolnosti pojedinačnih slučajeva i razloga za određeno (ne)postupanje po preporuci, odnosno povredu prava na dobru upravu. Potrebno je istaći i da su tokom intervjua predstavnici organa često inicirali diskusiju o drugim aspektima rada tog organa, odnosima među organima, problemima u radu, kao i nedostacima legislativnih rešenja koja nisu direktno u vezi sa predmetom istraživanja. Zbog ograničenosti prostora i fokusa ovog istraživanja projektni tim nije posebno sistematizovao i obradio ove aspekte rada organa, osim ukoliko ti aspekti nisu u vezi sa povredom prava na dobru upravu koje je konstatovano u preporuci Zaštitnika građana. S obzirom na to da povodom tri preporuke nije bilo moguće organizovati intervjue, uprkos nastojanjima projektnog tima (Ministarstvo odbrane, Republički fond za

zdravstveno osiguranje i Poreska uprava), u analizu su uključeni odgovori dobijeni iz devet intervjua. Imajući u vidu razliku između intervjuisanih organa, uočene su razlike između ministarstava i organa lokalne samouprave u pogledu obima kontaktiranja sa Zaštitnikom građana i sistematičnosti pristupa, pa je i u tekstu napravljena razlika prilikom sistematizacije i analize odgovora ove dve grupe.

3.2.2.1. Struktura organa i kapaciteti za saradnju sa ZG

U okviru ove tematske oblasti sagovornicima su radi ispitivanja preduslova za postupanje po preporukama Zaštitnika građana postavljena sledeća okvirna pitanja:

1. Da li je u Vašem organu određena služba ili osoba odgovorna za postupanje po pritužbama građana i da li je ovo pitanje uređeno unutrašnjim aktom Vašeg organa?
2. Da li je u Vašem organu određena osoba za direktnu komunikaciju sa institucijom Zaštitnika građana i da li je ovo pitanje na neki način uređeno unutrašnjim aktom Vašeg organa?

Ova dva okvirna pitanja su formulisana nakon intervjuisanja zaposlenih u službi Zaštitnika građana, tokom kojih je projektni tim stekao uvid u problem preopterećenosti same službe Zaštitnika građana koja nastaje zbog loše organizacije organa u pogledu postupanja sa pritužbama za rad. Usled nemogućnosti da na valjan način samim organima prijave svoje nezadovoljstvo postupanjem zaposlenih u organu, građani podnose veliki broj (relativno) istovetnih pritužbi Zaštitniku građana, čime se proces ostvarivanja prava produžava, a služba Zaštitnika građana ima manje resursa i mogućnosti da se posveti rešavanju sistemskih problema u funkcionisanju organa uprave. Takođe, imajući u vidu višegodišnju praksu Zaštitnika građana u kontroli organa uprave, postavljena su i okvirna pitanja u vezi sa razvijenošću internih kapaciteta organa za komunikaciju u postupcima koje vodi zaštitnik građana.

Podaci prikupljeni tokom intervjuisanja organa su potvrdili pretpostavke projektnog tima da postoje razlike u razvijenosti kapaciteta između ministarstava i organa lokalne samouprave.³³

33 Naglašavamo da su u uzorak ušli Ministarstva pravde i državne uprave, kao i Ministarstvo unutrašnjih poslova, koje u skladu sa važećim zakonodavstvom ima obavezan sistem za obradu pritužbi građana. Zbog nemogućnosti zakazivanja intervjua i bliže komunikacije, projektni tim nije bio u mogućnosti da se bliže upozna sa mehanizmima postupanja po pritužbama građana u Ministarstvu odbrane, Republičkom fondu za zdravstveno osiguranje i Poreskoj upravi.

Ministarstvo pravde i državne uprave ima razvijen sistem postupanja po pritužbama i drugim podnescima građana i prima ih u velikom broju, kao što ima i značajno iskustvo u postupanju u postupcima koje vodi Zaštitnik građana. Ne postoje posebne osobe određene samo za saradnju sa službom Zaštitnika građana, pa se raspodela predmeta vrši po redovnoj distribuciji koja postoji za sve predmete, uz praćenje postupanja po predmetu u skladu sa relevantnim propisanim rokovima. Ovo Ministarstvo takođe nema posebnu evidenciju o komunikaciji samo sa institucijom Zaštitnika građana i postupanju po preporukama ZG, a obaveštavanje zaposlenih o preporukama Zaštitnika građana se vrši na sastancima zaposlenih kada je preporuka upućena.

Ministarstvo unutrašnjih poslova, ima razvijen sistem postupanja po pritužbama građana, u skladu sa Zakonom o policiji („Sl. Glasnik RS”, br. 101/2005, 63/2009, 92/2011) i Pravilnikom o rešavanju postupka pritužbi („Sl. Glasnik RS”, br. 54/2006), što se u fazama odvija pred starešinama organa u sastavu MUP-a i Komisijama za rešavanje po pritužbama na rad policijskih službenika.³⁴ Tokom intervjua, timu su predstavljene aktivnosti Kabineta ministra i Direkcije policije u pogledu nadzora nad sprovođenjem postupka rešavanja po pritužbama građana u okviru pojedinih policijskih uprava, a što se vrši i po zahtevu građana i po službenoj dužnosti. Tokom intervjua je ova vrsta kontrole od strane intervjuisanih okarakterisana kao „mera za vraćanje poverenja građana”, uz insistiranje na pravu pritužioca da bude obavešten o toku postupka po pritužbi, s obzirom na to da ne mora da mu prisustvuje (istaknuto u kontekstu konkretne preporuke i prava pritužioca da mu budu objašnjene sve relevantne okolnosti za donošenje konkretne odluke, kao i prava da se dobije kopija zapisnika o postupku pred Komisijom).

Tokom intervjua razmatrano je i složeno pitanje komunikacije Ministarstva unutrašnjih poslova, kao organa sa najvećim brojem zaposlenih, sa Zaštitnikom građana. Internim aktima nije određena organizaciona jedinica u okviru MUP-a koja se bavi konkretno preporukama Zaštitnika građana, ali internom neformalnom raspodelom poslova, ustanovljeno je da se o komunikaciji sa službom ZG stara Biro za komunikacije, o čemu je obavešten i ZG. U pogledu komunikacije Zaštitnika građana sa MUP-om, praksa je da se Zaštitnik građana obraća direktno organizacionoj jedinici kod koje je povreda prava na dobru upravu uočena. Direkcija policije je u tom pogledu izdala uputstvo da organizacione

³⁴ Statistika o pritužbama je dostupna na sajtu MUP-a. Videti: http://www.mup.gov.rs/cms_cir/ministarstvo.nsf/ biro-za-prituzbe-i-predstavke.h.

jedinice obavješavaju Direkciju policije o komunikaciji sa službom ZG i sadržaju dokumenata. Takođe je istaknuto da organizacione jedinice blagovremeno daju odgovor Zaštitniku građana jer su upoznate sa zakonskom obavezom davanja odgovora. U tom smislu je i saradnja sa zaštitnikom građana ocenjena kao „više nego korisna“.

Na osnovu podataka dobijenih od Ministarstva omladine i sporta ne postoji posebna služba ili odgovorna osoba zadužena za postupanje po pritužbama građana, dok se za direktnu komunikaciju sa službom Zaštitnika građana određuje odgovorna osoba u svakom konkretnom slučaju. Takođe, ne postoji ni zasebna evidencija o preporukama koje je uputio ZG uz raspoređivanje predmeta po sektorima kojima su upućeni. Tokom intervjuja je takođe razmatran i predlog, koji je Ministarstvo omladine i sporta dobilo od službe ZG, da se u Ministarstvu odredi osoba koja će biti zadužena za komunikaciju sa ZG po ugledu na rešenje koje ovo ministarstvo već ima u pogledu komunikacije sa Poverenikom za slobodan pristup informacijama od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti.³⁵

Na osnovu intervjuja obavljenih u okviru procesa praćenja sprovođenja odluka Zaštitnika građana zaključeno je da mehanizmi za prijem i obradu pritužbi građana postoje, ali da se razlikuju od zavisnosti od lokalne sredine i da modaliteti često nisu formalno uređeni, kao i da zavise od odluke aktuelnih čelnika lokalne uprave. U svim sredinama je navedeno da se preko pisarnice opštine primaju različiti dopisi građana koji se odnose i na pritužbe na rad organa lokalne samouprave, ali su sagovornici često navodili da se građani u velikom broju slučajeva obraćaju organima lokalne samouprave za pitanja koja nisu iz njihove nadležnosti, kao što su problemi sa zapošljavanjem. U određenim sredinama je omogućen i lični prijem građana kod predsednika opštine, načelnika gradske uprave (Kruševac) ili drugih odgovornih lica u lokalnoj upravi.³⁶

U pogledu postojanja kapaciteta za postupanje po preporukama Zaštitnika građana i komunikaciju sa službom ZG, dobijeni su različiti odgovori koji reflektuju i iskustvo koje su organi imali sa Zaštitnikom građana. Od toga da je konkretni postupak i preporuka bio prvi kontakt organa sa Zaštitnikom građana (Stara Pazova) do toga da postoji određeni broj preporuka upućen lokalnoj samoupravi prethodnih godina (Grad Niš). Ipak, na osnovu razgovora projektni tim

35 Ovo pitanje još uvek nije regulisano u organu, pa će projektni tim nastaviti da prati da li je došlo do razvoja ovog institucionalnog kapaciteta.

36 U slučaju Bujanovca je, na primer, navedeno da je broj pritužbi i drugih upita koji stižu pisanim putem ili imejlom od strane građana veoma mali dok je broj ličnih obraćanja zaposlenima u organu lokalne samouprave veći.

je došao do zaključaka da se u svim sredinama u postupcima koje vodi zaštitnik građana postupa *ad hoc* i da nisu razvijeni trajniji mehanizmi. U tom smislu je preporučljivo da se kroz edukativne aktivnosti Zaštitnika građana obuče kontakt osobe u što većem broju lokalnih samouprava za praćenje i efikasno sprovođenje postupaka u budućnosti, za šta su i date konkretne preporuke u narednom poglavlju.

3.2.2.2. Iskustva organa u komunikaciji sa Zaštitnikom građana

U okviru najveće tematske oblasti sagovornicima je postavljeno više pitanja koja su se odnosila kako na komunikaciju organa sa službom Zaštitnika građana u konkretnom slučaju povodom kojeg je doneta preporuka tako i na opšta iskustva u komunikaciji. U tom pogledu je postojala disproporcija između intervjuisanih organa s obzirom na to da je određenima to bilo prvo iskustvo u komunikaciji sa Zaštitnikom građana, dok su kod drugih postojali ranije iskustvo, kao i određena izgrađena praksa. Na dosadašnja iskustva komunikacije sa Zaštitnikom građana su se odnosila sledeća pitanja:

- > Da li su Vaša služba/Vaš organ do sada bili u situaciji da komuniciraju sa Zaštitnikom građana?
- > Kako biste ocenili ovu komunikaciju? Zašto?

U pogledu komunikacije ministarstava sa službom Zaštitnika građana ispitanici nisu istakli veće probleme. Predstavnici Ministarstva pravde i državne uprave su istakli iskustva dobre i direktne komunikacije sa službom Zaštitnika građana, uz naglasak da se ona često odvija veoma efikasno uz telefonske konsultacije, a da u slučajevima kada postoji kašnjenje u slanju odgovora najčešći razlog jeste problem sa „lociranjem predmeta“ koji se obrađuju, a koji nastaje usled njihove brojnosti i kretanja predmeta između organa. U razgovoru je istaknuta potreba za nabavkom specijalizovanih softvera koji bi omogućili lakše sortiranje i praćenje predmeta koje Ministarstvo obrađuje, od prijema preko zajedničke pisarnice republičkih organa do slanja odgovora strankama.³⁷ Predstavnici Ministarstva unutrašnjih poslova su takođe istakli generalno dobre utiske o saradnji, kao i to da je ona korisna kao edukacija i stručna podrška

³⁷ U postupku naknadnog praćenja sprovođenja preporuka projektnom timu je dostavljeno obaveštenje da su sredstva za nabavku softvera koji će omogućiti lakše praćenje predmeta u ministarstvu i njihovog kretanja između organa i zajedničke pisarnice organa opredeljena u ovoj godini.

Ministarstvu. Sagovornici iz Ministarstva omladine i sporta su okarakterisali komunikaciju kao dobru, uz neposredne oblike telefonske komunikacije tokom postupaka koje vodi ZG, ali i istakli da bi modaliteti komunikacije mogli da se unaprede tako što bi se izbeglo slanje dopisa u međusobnoj komunikaciji, uz uvođenje mogućnosti slanja mejlom (umesto kontinuiranog slanja dopisa), čime bi se izbegli nepotrebni koraci zavodenja svih dokumenata u pisarnicama organa.³⁸

Sa druge strane, među organima lokalne samouprave postoje različita iskustva, počev od toga da nije bilo ranijih kontakata sa službom Zaštitnika građana pre postupka u vezi sa konkretnom pritužbom do onih organa koji imaju iskustvo u različitim postupcima,³⁹ i oni su uglavnom komunikaciju sa službom ocenili kao korektnu.

Na iskustva komunikacije sa Zaštitnikom građana u pogledu konkretne preporuke čije je sprovođenje praćeno odnosila su se sledeća pitanja:⁴⁰

- > Ukoliko je odgovor izostao – Koji su razlozi nedostavljanja odgovora Zaštitniku građana povodom upućene preporuke?
- > Ukoliko je odgovor o postupanju po preporuci bio negativan (odbijanje ili nemogućnost izvršenja preporuke) – Da li možete navesti dodatne razloge koje niste naveli u odgovoru Zaštitniku građana?
- > Ukoliko je odgovor bio pozitivan (postupilo se po preporuci/postupa se po preporuci/postupaće se po preporuci) – Da li možete navesti dodatne informacije o sprovođenju preporuke Zaštitnika građana?
- > Da li su sadržaj, odnosno formulacija preporuke uticali na Vaše postupanje/nepostupanje po preporuci? Da li bi bilo lakše postupanje u slučaju drugačije formulacije?
- > Da li smatrate da je u preporuci jasno formulisana radnja koju Vaš organ treba da izvrši?
- > Da li ste kontaktirali Zaštitnika građana da se bliže informišete o radnjama naloženim u konkretnoj preporuci?

38 Tokom intervjua je posebno analiziran problem zavodenja predmeta i slanja zaposlenima u organu, koji je pokrenut u i drugim intervjuiima, što ukazuje na potrebu reforme pravila kancelarijskog poslovanja organa uprave.

39 Jedan broj intervjuisanih predstavnika organa nije raspolagao podatkom da li je organ ranije imao kontakte sa službom Zaštitnika građana što može biti posledica kako neobaveštenosti o radu organa tako i promena odgovornih lica u skladu sa političkim promenama u lokalnoj vlasti ali bez dovoljno upoznavanja sa iskustvima organa.

40 Pitanja su postavljena u zavisnosti od okolnosti svakog slučaja.

- > Da li je nedostatak komunikacije sa drugim državnim organima uzrok povrede prava na koju je ukazao ZG?

Ova grupa pitanja se uglavnom odnosila na postupanje organa u konkretnim predmetima (preporukama) čije je praćenje vršeno sa ciljem da se ispituju okolnosti povrede prava na dobru upravu, kontakt i odnos samog organa prema službi Zaštitnika građana povodom konstatovane povrede prava i uzroke koji su doveli do nastanka povrede i, konsekventno, do postupka pred Zaštitnikom građana.⁴¹ S obzirom na različitost slučajeva projektnom timu je bilo teže da dođe do opštijih zaključaka, osim potvrde teze da je povreda prava, povodom koje je data preporuka, u većem broju slučajeva uzrokovana: 1. neažurnošću samih organa da rešavaju u upravnim stvarima iz svoje nadležnosti, 2. nepostupanjem drugih organa kojima je zatraženo mišljenje ili im je podnet zahtev, kao i usled ranije pomenutog 3. problema zavođenja predmeta, slanja dopisa između državnih organa i potrebe slanja dopisa većem broju organa.

Razlozi za nepostupanje po preporuci Zaštitnika građana, u delu ili u celini, takođe su zavisili od svakog konkretnog slučaja. Generalno se može zaključiti da organi kao razloge nepostupanja po preporuci navode: 1. Nedostatak sredstava za realizaciju određene obaveze, 2. Problemi u komunikaciji sa drugim organima i postupanje drugih organa, 3. Praznine i nedorečenosti u propisima koji dovode do povrede prava, itd. Kod ovih pitanja projektni tim je očekivao da dobije različite odgovore koji će biti na liniji neprihvatanja odgovornosti za propuste organa i potencijalna prebacivanja odgovornosti na druge organe. Iz okolnosti konkretnih slučajeva, može se uočiti i da su povrede prava na dobru upravu često i posledica neažurnosti organa, nedostatka osećaja lične odgovornosti prilikom vršenja dužnosti kao i nedovoljnog poštovanja građana kao korisnika javnih usluga. Ipak, postojanje samog procesa praćenja sprovođenja preporuka od strane civilnog društva i svest organa da se njihov rad prati može imati pozitivan uticaj na samu implementaciju preporuka i promenu postojećih praksi.

⁴¹ Imajući u vidu karakter pitanja i činjenicu da se ona odnose na stavove predstavnika organa povodom konkretnih preporuka upućenih nakon povrede prava na dobru upravu, tokom intervjua je očekivano dobijen jedan broj odgovora koji je u manjoj ili većoj meri negativno konotirao delove preporuka Zaštitnika građana kao i same zaposlene u službi Zaštitnika građana. S obzirom na to da je sagovornicima, radi što potpunijeg dobijanja podataka, garantovano da neće biti pojedinačno citirani navodi iz intervjua, prikazi odnosa prema delovima preporuka dati su samo ilustrativno, bez navođenja konkretnih izvora.

U okviru monitoringa su primećeni slučajevi neobaveštavanja Zaštitnika građana u propisanom roku o postupanju o preporuci građana, iako je do postupanja došlo i o tome su obavješteni podnosioci pritužbe („drugi poslovi su se nametnuli pre toga“). Svi organi su potvrdili da su ostvarivali na različite načine komunikaciju sa službom Zaštitnika građana povodom konkretne preporuke, kao i da im je služba bila dostupna za informacije u pogledu radnji naloženih u preporukama.

U pogledu postupanja po konkretnoj preporuci, u procesu praćenja ustanovljen je pozitivan primer postupanja po konkretnoj preporuci i upoznavanja zaposlenih. Pošto se preporuka upućena Ministarstvu unutrašnjih poslova odnosila na postupanje u postupcima po pritužbama građana, Direkcija policije je raspisom obavestila sve policijske uprave o sadržaju preporuke i potrebi postupanja u skladu sa njom u budućnosti. Dodatno, u postupku naknadnog praćenja sprovođenja preporuka projektnom timu je dostavljen odgovor od gradske uprave Niš da su zaposleni angažovani na odgovarajućim poslovima upoznati sa sadržajem preporuke.

Iako generalno nije bilo zamerki na jasnoću formulisanih radnji, jedan broj intervjuisanih zauzimao je kritičniji ton prema obrazloženjima preporuka Zaštitnika građana, a naročito u onim delovima u kojima se konstatuje teško kršenje prava na dobru upravu i iznose oštrije kritike prema postupanju organa u konkretnim slučajevima. Dodatno, u dva slučaja je registrovano negodovanje sagovornika u vezi sa samim procesom kontrole i rezonovanjem službe Zaštitnika građana u konkretnim slučajevima, što ukazuje na to da će postupanje organa u budućem (sličnom) slučaju biti isto ili slično.⁴²

U procesu intervjuisanja predstavnika organa, ali i službe Zaštitnika građana, uočeno je da organi nisu uvek u mogućnosti da postupe po preporuci Zaštitnika građana (i izvrše obaveštavanje o postupanju) u roku od 60 dana koji je propisan zakonom. Najčešće razloge predstavljaju uslovljenost postupanjem drugog organa ili nedostatak sredstava za izvršenje određene obaveze tj. postupanje. U tom smislu je potrebno zakonodavnim izmenama omogućiti da Zaštitnik građana u konkretnom slučaju može odrediti i drugi primereni rok koji je duži od 60 dana.

42 U jednom slučaju je intervjuisani predstavnik organa potvrdio da je postupio po preporuci Zaštitnika građana iako se ne slaže sa rezonovanjem i argumentima koje je Zaštitnik izneo u svojoj preporuci. Isti predstavnik je, negodujući zbog postupka koji je vodio Zaštitnik građana, izjavio: „Ne treba ombudsman da se bavi materijom (na koju se odnosi akt uprave kojim je izvršena povreda prava na dobru upravu), već pravima manjina“.

Konačno, posebno zanimljivi nalazi odnose se na delove formulacije preporuka koje zahtevaju od organa da se izvine građanima čija su prava povređena. U tom smislu tim koji vrši monitoring je u nekoliko primera video uzdržanost predstavnika organa, a jedan od predstavnika je percipirao izvinjenje na sledeći način: „To bi bilo samoponiženje državnog organa“. Iz navedenog se može zaključiti da je kod određenog broja postavljenih lica, načelnika u javnoj upravi i zaposlenih i dalje prisutna percepcija organa uprave kao vlasti, a ne kao službe građana, pa je u tom smislu opravdano dalje insistiranje Zaštitnika građana na promeni svesti organa i pristupa odnosu sa građanima.

3.2.2.3. Iskustvo u postupku pred Zaštitnikom građana i uticaj na razvoj unutrašnjih mehanizama za postupanje po preporukama

U okviru treće tematske celine cilj je bio da se ispita da li su iskustva obrađena u prethodnoj celini dovela do određenih promena u pristupu intervjuisanih organa komunikaciji sa Zaštitnikom građana i postupanju u procesu kontrole koju on sprovodi. Pored razvijanja trajnijih obrazaca, projektni tim je interesovalo da li je prethodno iskustvo, u slučaju da nisu razvijeni mehanizmi, ipak bilo od značaja za promenu prakse i za drugačije postupanje narednog puta kada je organu bila upućena preporuka. U tom smislu su formulisana sledeća okvirna pitanja:

- > Da li ste, s obzirom na iskustvo Vašeg organa o kome ste govorili, unutar njega razvili određene unutrašnje mehanizme i procedure po kojima postupate u komunikaciji sa Zaštitnikom građana?
- > Da li je u Vašem organu određena osoba za postupanje po preporuci u konkretnom slučaju?
- > Da li su održani sastanci/da li postoji praksa održavanja internih sastanaka u vezi sa preporukama ZG upućenih Vašem organu?
- > Da li ste upoznati sa posledicama nepostupanja po preporuci i svim zakonskim nadležnostima ZG u postupku kontrole?

Ovom grupom pitanja istraživački tim je pre svega želeo da sazna kako je konkretni postupak uticao na organe ili da li je prethodna praksa nešto izmenila u postupanju organa. Pre svega, cilj je bio da se proverí da li je iskustvo komunikacije sa Zaštitnikom građana dovelo do određivanja zaposlenih koji bi komunicirali povodom konkretnih preporuka, koji bi se na sistematski način bavili saradnjom sa Zaštitnikom građana i omogućavali upoznavanje zaposlenih

sa njegovom praksom i preporukama. Generalni je zaključak da zaposleni u ministarstvima detaljno poznaju postupak koji vodi Zaštitnik građana, dok se poznavanje institucije ZG, njegovog postupka i ovlaštenja koja ima kod zaposlenih u organima lokalne samouprave razlikuje od potpunog nepoznavanja nadležnosti i uloge do veoma dobrog poznavanja.⁴³

Ministarstvo omladine i sporta je, imajući u vidu prethodna iskustva, dobilo predlog od službe Zaštitnika građana da odredi osobu koja će biti zadužena za komunikaciju sa ZG (takva osoba je već određena za komunikaciju sa Poverenikom za pristup informacijama). Interni sastanci posebno nisu održavani u ovom ministarstvu povodom konkretne preporuke, ali su zaposleni koji uobičajeno postupaju u ovakvim predmetima upoznati, dok je po preporuci postupala osoba koja je bila zadužena za rešavanje predmeta. U Ministarstvu pravde nije određena posebna osoba za komunikaciju sa službom Zaštitnika građana, već se ona obavlja sa zaposlenima koji rade na konkretnom predmetu uz međusobno upoznavanje sa sadržajem preporuka i analizom na redovnim sastancima.

U Ministarstvu unutrašnjih poslova je, kao što je već navedeno, određeno da će biro za komunikacije kontaktirati sa službom Zaštitnika građana, kao i da je uvedena praksa da sve policijske uprave obaveste Direkciju policije o postupku Zaštitnika građana. Takođe, u ovom Ministarstvu su svi zaposleni obavešteni o neophodnosti saradnje sa Zaštitnikom građana, dok su na intranet stranici Ministarstva postavljene sve preporuke ZG koje se odnose na rad Ministarstva, što je i neophodno ako se ima u vidu brojnost zaposlenih u organu.⁴⁴

U pogledu konkretnih preporuka povodom kojih je vršeno praćenje sprovođenja, prema informacijama koje je istraživački tim dobio, u organima uglavnom nisu održavani posebni sastanci posvećeni toj preporuci i povredama prava na dobru upravu koje se konstatuje, sa izuzetkom gradske uprave u

43 Istraživački tim se prilikom intervjuisanja predstavnika organa susretao sa nepoznavanjem institucije Zaštitnika građana, kao i njenih nadležnosti. Uočeni su primeri mešanja nadležnosti sa drugim nezavisnim institucijama (npr., Poverenikom za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti i Poverenikom za zaštitu ravnopravnosti).

44 Ministarstvo unutrašnjih poslova po prirodi materije kojom se bavi ima veliki broj kontakata sa Zaštitnikom građana, naročito u obilascima policijskih stanica i realizaciji Nacionalnog preventivnog mehanizma (u oblasti sprečavanja torture). Veliki broj primedbi i preporuka Zaštitnika građana se u tom smislu odnosi na same uslove smeštaja u pritvorskim jedinicama u policijskim stanicama širom zemlje, što je predmet posebnih praćenja koje partneri u ovom projektu obavljaju.

Pančevu i Ministarstva unutrašnjih poslova, u kome je obavljeno navedeno obaveštavanje zaposlenih. U tom smislu bi kao dobru praksu trebalo uvesti modalitete obaveštavanja zaposlenih o konkretnoj preporuci i kakva vrsta korekcije pristupa je potrebna u postupanju organa uprave.

Dodatno, u okviru naknadnog praćenja sprovođenja preporuka, Ministarstvo pravde i državne uprave dostavilo je obaveštenje da su od 2013. ustrojene „interne evidencije pritužbi građana na postupanje Ministarstva pravde i državne uprave koje su upućene preko Zaštitnika građana i Poverenika za informacije od javnog značaja“ o čemu je bilo reči tokom intervjua koji je projektni tim obavio sa predstavnicima Ministarstva.

3.2.2.4. Predlozi za unapređenje saradnje organa sa službom Zaštitnika građana

U poslednjoj tematskoj oblasti, a imajući u vidu osnovni cilj projekta – doprinos jačanju uloge ZG u Republici Srbiji, predstavnici organa su intervjuisani u pogledu mogućnosti za unapređenje saradnje sa Zaštitnikom građana, kao i uključenja civilnog sektora u praćenje sprovođenja preporuka Zaštitnika građana. Projektni tim je postavio sledeća okvirna pitanja:

- > Da li biste mogli da navedete neka iskustva koja je Vaš organ imao u komunikaciji sa Zaštitnikom građana a koje biste interpretirali kao primere dobre prakse i mislite da bi mogla biti korisna i zaposlenima u drugim organima?
- > Da li imate određeni predlog za unapređenje prakse ZG u postupku kontrole?
- > Kako ocenjujete ideju uključivanja civilnog društva u proces praćenja sprovođenja preporuke?
- > Da li ste zainteresovani za dobijanje informacija o tome kako su drugi organi javne vlasti postupali po odabranim preporukama i kakav je njihov stav i odnos prema instituciji ZG?

U ovoj tematskoj grupi, projektni tim je pre svega hteo da dođe do predloga samih organa za unapređenje saradnje, da testira njihovu spremnost za kontinuiranu edukaciju i obaveštavanje o postupcima koje vodi Zaštitnik, kao i da prikupi, koliko je to bilo moguće, utiske o samom procesu praćenja preporuka Zaštitnika građana. Iako je tim pošao od pretpostavke da će odgovori biti pozitivni,

ipak se došlo i do vrednih opservacija u pogledu daljeg komuniciranja Zaštitnika sa organima, očekivanja organa, kao i percepcije nevladinog sektora.

Shodno očekivanjima, svi organi su imali u svom dosadašnjem radu kontakt sa nevladinim sektorom u određenom obimu, s tim što je ta vrsta saradnje i kontakta znatno izraženija kod ministarstava.⁴⁵ Ministarstvo omladine i sporta je u tom smislu imalo iskustva sa većim brojem nevladinih organizacije (uglavnom povodom pitanja nasilja na sportskim događajima) i veoma pozitivno ocenjuje saradnju sa civilnim sektorom.

Značajnu podršku su dobili i predlozi projektnog tima da služba Zaštitnika građana formira određene zbirke preporuka i na taj način upozna sve organe sa savremenim tendencijama i razvojem prava na dobru upravu. U pogledu daljeg razvoja edukativne funkcije Zaštitnika građana najviše je sugestija dobijeno od MUP-a⁴⁶ a među njima i to da se rad ZG može percipirati i kao vid stručne podrške Ministarstvu, naročito u pogledu postupanja po pritužbama građana.

Više intervjuisanih predstavnika organa je istaklo potrebu daljeg razvoja komunikacije sa službom Zaštitnika građana elektronskim putem kako bi se ubrzao sam postupak i poštovali odgovarajući rokovi, uz prepoznavanje određenih pravnih prepreka u vezi sa takvim vidom komunikacije.

3.3. KRITERIJUMI ZA EVALUACIJU SPROVOĐENJA PREPORUKA ZAŠTITNIKA GRAĐANA

Jedan od izazova sa kojima se suočava institucija Zaštitnika građana je implementacija preporuka koje se odnose na promenu obrazaca postupanja organa nakon što su preporuke upućene i promena prakse organa u narednom postupanju u istim situacijama. Na osnovu sprovedenih istraživanja tokom trajanja projekta, tim je formulisao osnovne Kriterijume za evaluaciju sprovođenja preporuka Zaštitnika građana koji uz razvijenu Metodologiju za

45 U toku procesa intervjuisanja mogle su se čuti i negativne ocene na račun rada određenih organizacija koje se bave ljudskim pravima, a na čiju inicijativu je ranije i dolazilo do postupanja Zaštitnika građana u postupcima vodenim u vezi sa tim organima.

46 Prema navodima predstavnika MUP-a, zaposleni u ministarstvu su, u skladu sa godišnjim planovima obuke, upoznati sa Kodeksom ponašanja državnih službenika („Sl. gasnik RS”, br. 29/2008) kada je usvojen. Tokom intervjua je istaknuto da programi godišnje obuke/stručnog usavršavanja redovno uključuju pitanja ljudskih prava, postupanja pripadnika MUP-a, pa, prema tvrdnjama predstavnika: „može se reći da su svi prošli tu vrstu obuke”.

praćenje sprovođenja preporuka mogu koristiti za dalje procesa monitoringa implementacije.⁴⁷

Oni su sledeći:

- > Da li je organ kome je upućena preporuka postupio po preporuci u celini ili delimično i da li je dostavio obaveštenje Zaštitniku građana o postupanju po preporuci;
- > Da li je organ obavio interne konsultacije u vezi u sa preporukom i obavio obaveštavanje zaposlenih o preporuci;
- > Da li je organ izvršio edukaciju zaposlenih u pogledu poštovanja prava na dobru upravu čija je povreda utvrđena;
- > Da li je organ uveo interne mehanizme praćenja poštovanja preporuke Zaštitnika građana u postupanju organa u istim predmetima;
- > Da li je organ ponovio povredu prava na koju mu je već ranije ukazao Zaštitnik građana tj. da li je povodom iste ili slične povrede ponovo pokrenut postupak pred Zaštitnikom građana;
- > Da li je došlo do sankcionisanja zaposlenog koji je izvršio povredu prava konstatovanu u preporuci Zaštitnika građana;
- > Da li je i na koji način od strane organa inicirana promena propisa ili prakse komunikacije sa drugim organima koji su uticali na povredu prava.

3.4. ZAKLJUČCI I PREPORUKE ZA UNAPREĐENJE SPROVOĐENJA PREPORUKA

Nakon sprovedenog istraživanja pravnog okvira, komparativnih rešenja, diskusija o mogućnostima reforme postupka kontrole koji sprovodi Zaštitnik građana, kao i sprovedenih intervjua sa predstavnicima službe Zaštitnika građana i organa u okviru praćenja preporuka, projektni tim je došao do određenih zaključaka i formulisao preporuke za unapređenje sprovođenja preporuka Zaštitnika građana. Na taj način će ove preporuke moći da budu ili razmotrene za određene izmene Zakona o zaštitniku građana ili će moći da koriste samoj

⁴⁷ Navedeni osnovni kriterijumi su rezultat rada tima tokom trajanja konkretnog praćenja sprovođenja preporuka Zaštitnika građana i ispitivanja razloga i prepreka za njihovu primenu. Kriterijumi mogu poslužiti svima onima koji žele da u dužem periodu prate implementaciju određenih preporuka i eventualnu promenu prakse organa u pogledu određenih pitanja.

službi Zaštitnika građana u daljem radu na njegovoj poziciji prema organima javne uprave u Srbiji, edukaciji zaposlenih u organima, kao i promociji i razvijanju mehanizama za bolju i održivu implementaciju preporuka u budućnosti. Zaključci i preporuke su podeljeni u dve grupe u zavisnosti od toga da li se prevashodno odnose na postupanje organa uprave ili aktivnosti Zaštitnika građana:

I Zaključci i preporuke koje se odnose na postupanje organa uprave:

1. **Upućivanje preporuka u konkretnom slučaju ne garantuje promenu prakse organa.** Prema iskustvu Stručne službe Zaštitnika građana, organi najčešće implementiraju preporuku u samo u jednom slučaju, koji je i bio povod za davanje preporuke, ali ne menjaju nužno i praksu. Mnogo je češća primena onih preporuka (u okviru istog akta Zaštitnika građana) koje se odnose na konkretni slučaj nego onih koje formulišu dalje generalne pravce postupanja organa.⁴⁸ U tom smislu je neophodno dalje vršenje monitoringa sprovođenja preporuka u ovakvim sistemskim slučajevima.
2. **Prisutna je pojava da organi ne izvršavaju odluke sudova.** Prilikom selekcije uzorka i naknadnim intervjuisanjem službe Zaštitnika građana, istraživački tim je naišao na određeni broj preporuka koje su usmerene na najteže povrede prava na dobru upravu, tj. na nesprovođenje odluka sudova od strane organa uprave. Istraživački tim preporučuje obavezno dalje praćenje ovog trenda i izradu strategija za promenu ovakve prakse organa, koja bi, između ostalog, uključivala mehanizme za kontrolu i suzbijanje ove pojave, edukaciju zaposlenih, kao i sistematično sankcionisanje odgovornih lica i zaposlenih koji svojim nepostupanjem dovode do toga da se odluke sudova ne sprovede.
3. **Postoji potreba za uvođenjem obaveze razvoja sistema za podnošenje i obradu pritužbi građana na rad organa državne uprave i lokalne samouprave.** Potrebna je šira podrška rešenju sadržanom u Nacrtu Zakona o izmenama i dopunama Zakona o Zaštitniku građana iz 2012.

⁴⁸ Iako je uzorak na kome je vršeno sprovođenje praćenja preporuka Zaštitnika građana bio mali da bi rezultati istraživanja sa velikim stepenom sigurnosti potvrdili ovu tezu, na osnovu pojedinih reakcija intervjuisanih predstavnika organa može se tvrditi da su predstavnici organa, imajući u vidu negativnu percepciju preporuka, spremni da ponove povredu prava.

godine, kojim se uvodi obaveza evidentiranja i obrade pritužbi građana na rad organa javne vlasti. Veliki broj pritužbi građana može biti rešen u samom organu, čime bi se službi Zaštitnika građana omogućilo da se koncentriše na najteže slučajeve povrede prava, kao i na rešavanje sistemskih problema.

- 4. Postoji potreba za kontinuiranom edukacijom predstavnika organa o instituciji Zaštitnika građana i njegovim funkcijama.** Istraživački tim se prilikom intervjuisanja predstavnika organa susretao sa nepoznavanjem institucije Zaštitnika građana, kao i njenih nadležnosti. Uočeni su primeri mešanja nadležnosti sa drugim nezavisnim institucijama (npr. Poverenikom za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti i Poverenikom za zaštitu ravnopravnosti). U tom pogledu je potrebno kontinuirano edukovanje zaposlenih u javnoj upravi u pogledu nadležnosti različitih nezavisnih tela.
- 5. Problem postupanja po preporuci i neobaveštavanja Zaštitnika građana.** Istraživački tim se susreo sa pojavom postupanja po preporuci, ali koje nije praćeno ispunjavanjem obaveze da se Zaštitnik građana obavesti o sprovedenoj radnji ili je obaveštenje izvršeno telefonskim putem u kontaktu sa zaposlenim u službi Zaštitnika građana, ali ne i slanjem dopisa.
- 6. Problemi zavođenja predmeta u organima i komunikacije između organa.** U okviru istraživanja zabeleženi su slučajevi u kojima se organi pozivaju na probleme komunikacije sa drugim službama u okviru javne uprave i problemima zavođenja predmeta, koji kasnije uzrokuju povrede prava građana. U tom pogledu je potrebno definisanje načina za prevazilaženje problema evidentiranja i kretanja predmeta između organa javne uprave, uključujući nabavku odgovarajućih softvera koji će omogućiti lakše kretanje i lociranje predmeta u konkretnim slučajevima.
- 7. Nefleksibilnost postojećih rešenja u pogledu kancelarijskog poslovanja.** Kao jedan od problema koji uzrokuje poteškoće u radu organa javne uprave, ali i ostvarivanja prava građana jeste nefleksibilnost postojećih standarda kancelarijskog poslovanja, načina komunikacije, upotrebe elektronskih sredstava komunikacije, pitanje zavođenja dokumenata primljenih elektronskim putem i tehničkih standarda u vezi sa elektronskom certifikacijom i autentičnošću dokumenata. U pogledu ovih pitanja je potrebno šire redefinisane načina komunikacije i određene zakonodavne modifikacije.

- 8. Nedovoljno poznavanje principa dobre uprave.** Organi generalno nemaju razvijen sistem obuke zaposlenih o principima dobre uprave, kao ni kontinuirano upoznavanje sa savremenim tokovima i razvojem principa dobre uprave. U tom pogledu je potrebno dalje razvijati edukativnu funkciju Zaštitnika građana.
- 9. Potrebno je razviti sistem (obaveznog) obaveštavanja zaposlenih u organima u vezi sa preporukama Zaštitnika građana.** U organima koji po prirodi posla koji obavljaju imaju razvijenu mrežu, kao i veliki broj zaposlenih, potrebno je uspostaviti jasne sisteme obaveznog upoznavanja svih zaposlenih sa preporukama ZG i novim standardima postupanja organa. U vezi sa ovim pitanjem se uočava i potreba da se u organima sa velikim brojem organizacionih jedinica uvede i obaveza obaveštavanja o vođenju postupka ZG koji se odnosi na određenu konkretnu jedinicu.
- 10. Negativna percepcija stavova iz preporuka Zaštitnika građana.** Istraživački tim se susreo sa negativnim percepcijama celih preporuka ili delova preporuka Zaštitnika građana. Naročito su negativno percipirani delovi preporuka u kojima su iznete eksplicitne konstatacije o lošem i neprofesionalnom radu organa uprave. Uočen je takođe i fenomen neprihvatanja obaveze organa da se izvini građanima za akte loše uprave. Preliminarnom analizom, ovaj fenomen se dovodi u vezu sa samopercepcijom zaposlenih u organima i percepcijom javne uprave kao vlasti, a ne kao javne službe. U tom smislu je potrebno u narednom periodu kontinuirano raditi na razvoju drugačijih pristupa i percepcija kod zaposlenih u organima uprave, a u cilju podizanja standarda dobre uprave u Srbiji.

II Zaključci i preporuke koje se odnose na aktivnosti Zaštitnika građana:

- 1. Služba Zaštitnika građana i organi treba kontinuirano da rade na razvijanju sistema za komunikaciju.** Organi na centralnom nivou vlasti imaju razvijene oblike formalne i neformalne komunikacije sa Zaštitnikom građana. Rezultati istraživanja pokazuju da zaposleni u ministarstvima često ostvaruju neposrednu komunikaciju sa službom Zaštitnika građana, što u jednom broju slučajeva rezultira uspešnim rešavanjem problema u praksi, dok se praksa u organima lokalne samouprave razlikuje. U tom

smislu je preporučljivo da u narednom periodu sama služba Zaštitnika građana razmotri dodatne modele za komunikaciju, koji bi bili ponuđeni organima.

- 2. Neophodno je odrediti u organima javne uprave osobu za kontakt sa Zaštitnikom građana.** U okviru istraživanja uočeno je da se komunikacija sa Zaštitnikom građana obično obavlja povodom pojedinačne preporuke sa određenim zaposlenim. Uočava se potreba za razvijanjem sistema u kom bi postojale osobe za kontakt sa Zaštitnikom građana, koje bi pratile sprovođenje konkretnih preporuka, sistematizovale preporuke upućene organu, pratile preporuke upućene drugim organima i prezentovale ih na kolegijumima i drugim internim sastancima u organu. Ove osobe bi u direktnoj komunikaciji sa službom Zaštitnika građana dobijale i sistematizovane preporuke za unapređenje prakse organa i implementaciju standarda dobre uprave. U tom smislu je potrebno razmotriti uvođenje ovakvog mehanizma kroz buduće izmene propisa o Zaštitniku građana.
- 3. Potreba za kontinuiranom edukacijom zaposlenih u organima javne uprave o standardima dobre uprave.** Potrebno je da zaposleni kontinuirano budu upoznati sa razvojem standarda dobre uprave. Preporučuje se da Zaštitnik građana kontinuirano izdaje priručnike iz ove oblasti, kao i eventualno periodično (polugodišnje, godišnje) objavljivanje zbirke preporuka Zaštitnika građana kao vida kodifikacije i priručnika dobre prakse, kao i da intenzivira druge načine edukacije.
- 4. Potrebno je kreirati fleksibilnije rešenje povodom određivanja rokova za postupanje organa po određenoj preporuci.** Na osnovu proučavanja selektovanih preporuka, razgovora sa zaposlenima i odgovornim licima u organima i kontakata sa službom Zaštitnika građana, projektni tim je došao do zaključka da treba razmotriti sadašnje zakonodavno rešenje koje predviđa rok od 60 dana za postupanje po preporuci, imajući u vidu da određeni slučajevi zahtevaju više vremena za primenu preporuka, naročito u sistemskim slučajevima koji zahtevaju promenu prakse organa. U tom smislu je potrebno zakonodavnim izmenama omogućiti da Zaštitnik građana u konkretnom slučaju može odrediti i drugi primereni rok koji je duži od 60 dana.

APPENDIX

1. METODOLOGIJA ZA PRAĆENJE SPROVOĐENJA PREPORUKA ZAŠTITNIKA GRAĐANA

Prilikom sprovođenja procesa praćenja korišćena je sledeća metodologija:⁴⁹

1. **Selektovanje oblasti delovanja Zaštitnika građana** u kojoj se vrši praćenje sprovođenja
2. **Selektovanje preporuka Zaštitnika građana** (uzorak)
 - > Određivanje broja preporuka za praćenje
 - > Vremenski okvir u kome se vrši monitoring
 - > Vremenski okvir u kome su izdate preporuke
 - > Nivo vlasti/vrsta organa kojem/kojima je upućena preporuka
 - > Da li je preporuka doneta nakon postupka po pritužbi građana ili nakon delovanja ZG po službenoj dužnosti
 - > Ishodi sprovođenja preporuke poznati/nepoznati timu
 - > Da li je istekao rok od 60 dana da organ obavesti ZG o preduzetim merama
3. **Analiza selektovanih preporuka ZG**
 - > Činjenično (zatečeno) stanje
 - > Koje podatke je pritužilac dostavio Zaštitniku građana (navedeno u analiziranom dokumentu)
 - > Povreda prava koja je ustanovljena (npr. nesprovođenje presude suda, nedavanje obrazloženja, ćutanje uprave itd.)
 - > Karakter preporuke (postupanje u pojedinačnom slučaju, promena prakse, oba navedena slučaja)

⁴⁹ Za detaljni opis primene metodologije u konkretnom procesu praćenja videti deo 3.1.

4. Prikupljanje informacija od službe Zaštitnika građana u pogledu selektovanih preporuka

- > Kada je podneta pritužba Zaštitniku građana
- > Koje podatke je pritužilac dostavio Zaštitniku građana
- > Koje je podatke Zaštitnik građana prikupio od organa na čiji je rad podneta pritužba
- > Da li je Zaštitnik građana prikupio podatke od drugih organa i organizacija
- > Trajanje i tok postupka pred Zaštitnikom građana
- > Komunikacija službe ZG sa organom
- > Utisci predstavnika službe ZG o komunikaciji sa organom i zaposlenima (vredni podaci za predviđanje budućeg kontakta istraživača sa organom i planiranje strukture pitanja i potpitanja za intervju)

5. Definisane aspekte procesa implementacije koji se žele ispitati na celokupnom uzorku, kao i kod pojedinačnih preporuka (u zavisnosti od specifičnosti slučaja)

- > Odabir tematskih oblasti koje se žele ispitati
- > Formulisanje pitanja kao delova tematskih oblasti
- > Formulisanje hipoteza o procesu sprovođenja koje istraživači žele da ispituju

6. Kontaktiranje organa kojima su preporuke upućene

- > Traženje informacija o implementaciji preporuke
- > Zakazivanje sastanaka sa odgovornim licima u organu

7. Sprovođenje (polustrukturisanih) intervjua sa organima kojima su upućene preporuke

- > Intervju se sastoji iz seta pitanja koja pripadaju tematskim oblastima definisanim tokom primene prethodnih koraka predviđenih mehanizmom

8. Javnost postupka monitoringa

- > Postavljanje na sajt organizacije/grupe koja sprovodi monitoring teksta dokumenata koji sadrže preporuke
- > Postavljanje dostupnih odgovora organa na sajt organizacije
- > Omogućavanje transparentnosti rada organizacije/grupe koja sprovodi monitoring
- > Objavljivanje kratkih izveštaja o održanim sastancima
- > Svest organa da civilni sektor prati njihov rad

- > Objavljivanje slučajeva u kojima organ nije osobama koje vrše monitoring dostavio odgovore

9. Sistematizacija i obrada prikupljenih podataka

- > Sistematizacija tipova odgovora dobijenih od organa
- > Sistematizacija najavljenog postupanja organa u skladu sa preporukom
- > Provera hipoteza
- > Drugi problemi uočeni tokom procesa monitoringa
- > Definisanje predloga za unapređenje implementacije preporuka
- > Definisanje predloga za unapređenje samog sistema monitoringa tokom sprovođenja sledećih projekata

10. Naknadno praćenje preporuka

- > Slanje dopisa/intervjuisanje organa u pogledu sprovođenja konkretnih preporuka
- > Provera postupanja organa u stvari povodom koje je ZG dao preporuku
- > Provera dalje prakse organa u istim/sličnim stvarima
- > Provera dostavljanja odgovora organa Zaštitniku građana u roku od 60 dana

2. INSTRUMENT ZA POLUSTRUKTURISANI INTERVJU SA PREDSTAVNICIMA ORGANA

Vodič za razgovor: Tematske oblasti

Instrument se sastoji od četiri tematske oblasti koje treba pokriti tokom polustrukturisanog intervjua sa predstavnicima relevantnih službi i organa uprave kojima se obratio i/ili pokušao da se obrati Zaštitnik građana.

Prva tematska oblast: *Struktura organa i kapaciteti za saradnju sa Zaštitnikom građana*

Cilj: Unutar ove tematske oblasti potrebno je mapirati da li određeni organ ili služba sa čijim predstavnikom se obavlja intervju prepoznaje na strukturnom nivou službu Zaštitnika građana. Da li unutar postojeće sistematizacije radnih mesta postoje osobe/zaposleni u čijem opisu radnog mesta postoji obaveza da komunicira sa službom Zaštitnika građana. Da li postoje interni dokumenti kojima se ta komunikacija reguliše.

Druga tematska oblast: *Iskustva organa u komunikaciji sa Zaštitnikom građana*

Cilj: Utvrditi da li je posmatrani organ već imao komunikaciju sa službom Zaštitnika građana, i kako su taj organ reagovao na to iskustvo (u institucionalnom smislu). Ispitati ispitanika kako je to iskustvo ocenjeno unutar organa, kao pozitivno i podsticajno ili kao negativno i osujećujuće, zvanično i nezvanično (među kolegama). Da li je ovo iskustvo proizvelo određene probleme ili ne? Da li je ovo iskustvo podstaklo zaposlene u ovoj službi da preispitaju vlastite procedure ili ne?

Treća tematska oblast: *Iskustvo u postupku pred Zaštitnikom građana i uticaj na razvoj unutrašnjih mehanizama za postupanje po preporukama*

Cilj: Utvrditi da li je posmatrani organ uspelo da razvije unutrašnje mehanizme i procedure kako bi bila u stanju da odgovori na preporuke Zaštitnika građana ili ne. Na koji način se odvijao ovaj proces razvijanja mehanizama?

Četvrta tematska oblast: *Predlozi za unapređenje saradnje organa sa službom Zaštitnika građana*

Cilj: Mapirati postojeće dobre prakse i dobra institucionalna rešenja u operacionalizaciji konkretne saradnje sa službom Zaštitnika građana, kako bi neka od njih mogla da se primene i unutar drugih organa/službi.

Vodič za razgovor: Pitanja

I. Struktura organa i kapaciteti za saradnju sa Zaštitnikom građana

- > Da li je u Vašem organu određena služba ili osoba odgovorna za postupanje po pritužbama građana i da li je ovo pitanje uređeno unutrašnjim aktom Vašeg organa?
- > Da li je u Vašem organu određena osoba za direktnu komunikaciju sa zaštitnikom građana/njegovim zamenicima ili službom i da li je ovo pitanje uređeno unutrašnjim aktom Vašeg organa?

II. Iskustva organa u komunikaciji sa Zaštitnikom građana

- > Da li su Vaša služba/Vaš organ do sada bili u situaciji da komuniciraju sa Zaštitnikom građana?
- > Kako biste ocenili ovu komunikaciju? Zašto?
- > Ukoliko je odgovor izostao – Koji su razlozi nedostavljanja odgovora Zaštitniku građana povodom upućene preporuke?
- > Ukoliko je odgovor o postupanju po preporuci bio negativan (odbijanje ili nemogućnost izvršenja preporuke) – Da li možete navesti dodatne razloge koje niste naveli u odgovoru Zaštitniku građana?
- > Ukoliko je odgovor bio pozitivan (ostupilo se po preporuci/postupa se po preporuci/postupaće se po preporuci) – Da li možete navesti dodatne informacije o sprovođenju preporuke Zaštitnika građana?
- > Da li su sadržaj, odnosno formulacija preporuke uticali na Vaše postupanje/nepostupanje po preporuci? Da li bi bilo lakše postupanje u slučaju drugačije formulacije?
- > Da li smatrate da je u preporuci jasno formulisana radnja koju Vaš organ treba da izvrši?
- > Da li ste kontaktirali Zaštitnika građana da se bliže informišete o radnjama naloženim u konkretnoj preporuci?
- > Da li je nedostatak komunikacije sa drugim državnim organima uzrok povrede prava na koju je ukazao ZG?

III. Iskustvo u postupku pred Zaštitnikom građana i uticaj na razvoj unutrašnjih mehanizama za postupanje po preporukama

- > Da li ste, s obzirom na iskustvo Vašeg organa o kome ste govorili, unutar njega razvili određene unutrašnje mehanizme i procedure po kojima postupate u komunikaciji sa zaštitnikom građana?
- > Da li je u Vašem organu određena osoba za postupanje po preporuci u konkretnom slučaju?
- > Da li su održani sastanci/da li postoji praksa održavanja internih sastanaka u vezi sa preporukama ZG upućenih Vašem organu?
- > Da li ste upoznati sa posledicama nepostupanja po preporuci i svim zakonskim nadležnostima ZG u postupku kontrole?

IV. Predlozi za unapređenje saradnje

- > Da li biste mogli da navedete neka iskustva koja je Vaš organ imao u komunikaciji sa Zaštitnikom građana a koje biste interpretirali kao primere dobre prakse i mislite da bi mogla biti korisna i zaposlenima u drugim organima?
- > Da li imate određeni predlog za unapređenje prakse ZG u postupku kontrole?
- > Kako ocenjujete ideju uključivanja civilnog društva u proces praćenja sprovođenja preporuke?
- > Da li ste zainteresovani za dobijanje informacija o tome kako su drugi organi javne vlasti postupali po odabranim preporukama i kakav je njihov stav i odnos prema instituciji ZG?

3. LISTA PREPORUKA

1. Preporuka gradskoj upravi Pančevo br. 17-2128 /10 od 23. 12. 2010. godine
2. Preporuka Ministarstvu omladine i sporta br. 17-331/10 od 31. 12. 2010. godine
3. Preporuka Ministarstvu pravde br. 17-1648/10 od 18. 8. 2011. godine
4. Preporuka Mesnoj zajednici Banovci Dunav (opština Stara Pazova) br.17-1920/10 od 11. 11. 2011. godine
5. Preporuka Ministarstvu odbrane br. 17-608/11 od 11. 11. 2011. godine
6. Preporuka Ministarstvu unutrašnjih poslova br. 12-1007/09 od 30. 12. 2011. godine
7. Preporuka Ministarstvu odbrane br. 110-774/11 od 23. 1. 2012. godine
8. Preporuka Opštinskoj upravi Gradske opštine Voždovac i Sekretarijatu za legalizaciju objekata Gradske uprave Grada Beograda 115 – 82 / 11 od 14. 3. 2012. godine
9. Preporuka gradskoj upravi Opština Bujanovac br. 14-1265/10 od 29. 3. 2012. godine
10. Preporuka Poreskoj upravi i Republičkom fondu za zdravstveno osiguranje br. 17-2358/10 od 10. 4. 2012. godine
11. Preporuka gradskoj upravi Kruševac br. 17-840 / 10 od 22. 5. 2012. godine
12. Preporuka Upravi za građanska stanja i opšte poslove grada Niša br.16-1607/12 od 19. 6. 2012. godine

4. LISTA OBAVLJENIH INTERVJUA

1. Ministarstvo pravde

Datum: 19. septembar 2012. godine

Sagovornici: Helene Surlić, načelnica Odeljenja za nadzor u pravosudnim organima; Dušanka Marinković i Vladimir Bojičić, saradnici u Odeljenju za nadzor u pravosudnim organima

2. Gradska uprava Kruševac

Datum: 20. septembar 2012. godine

Sagovornik: Bojan Bjelanović, načelnik Gradske uprave Kruševac

3. Ministarstvo unutrašnjih poslova

Datum: 26. septembar 2012. godine

Sagovornici: Nikola Vuksanović, glavni policijski savetnik iz Direkcije policije; Tatjana Todorović, policijski savetnik, ovlašćeno lice u Kabinetu ministra za nadzor nad rešavanjem pritužbi od strane Komisije; Jasmina Vasiljević, šef Biroa za informacije od javnog značaja

4. Sekretarijat za poslove legalizacije objekata Gradske uprave Grada Beograda

Datum: 11. oktobar 2012. godine

Sagovornik: Dalibor Biševac, zamenik sekretara Sekretarijata za poslove legalizacije objekata Gradske uprave Grada Beograda

5. Ministarstvo omladine i sporta

Datum: 17. oktobar 2012. godine

Sagovornik: Ana Kosovac, šefica Odseka za pravne poslove, međunarodnu saradnju i harmonizaciju propisa sa pravom EU Ministarstva omladine i sporta

6. Mesna zajednica Banovci Dunav

Datum: 18. oktobar 2012. godine

Sagovornik: Branislav Aleksić, predsednik Mesne zajednice Banovci Dunav, Opština Stara Pazova

7. Uprava za građanska stanja i opšte poslove Grada Niša

Datum: 19. oktobar 2012. godine

Sagovornik: Aleksandar Randelović, načelnik Uprave za građanska stanja i opšte poslove Grada Niša

8. Grad Pančevo

Datum: 22. oktobar 2012. godine

Sagovornici: Ivana Marković, predstavnica Sekretarijata za skupštinske poslove, poslove gradonačelnika i Gradskog veća i Jelena Belić, rukovodilac sektora za pravne i opšte poslove JKP „Autotransport Pančevo”

9. Opština Bujanovac

Datum: 16. novembar 2012. godine

Sagovornici: Ajredin Hida, Predsednik Skupštine opštine; Arber Pajaziti, načelnik Odeljenja za javne službe i društvene delatnosti; Snežana Manić, prosvetna inspektorica.

BIBLIOGRAFIJA

Dejan Milenković, Javna uprava – odabrane teme, Fakultet političkih nauka Univerziteta u Beogradu, februar 2012.

Beogradski centar za ljudska prava, *Ljudska prava u Srbiji 2007*, Beograd, 2007. dostupno na www.bgcentar.org.rs.

Beogradski centar za ljudska prava, *Ljudska prava u Srbiji 2008*, Beograd, 2008. dostupno na www.bgcentar.org.rs.

Beogradski centar za ljudska prava, *Ljudska prava u Srbiji 2009*, Beograd, 2009. dostupno na www.bgcentar.org.rs.

Beogradski centar za ljudska prava, *Ljudska prava u Srbiji 2010*, Beograd, 2010. dostupno na www.bgcentar.org.rs.

Komiteet Ministara Saveta Evrope, Preporuka Komiteta ministara državama članicama CM/Rec(2007) o dobroj upravi, 2007. Dostupno na: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1155877&Site=CM>

Stevan Lilić, Dejan Milenković, Biljana Kovačević-Vučo, Ombudsman – međunarodni dokumenti, uporedno pravo, zakonodavstvo i praksa, Komitet pravnika za ljudska prava, Beograd 2002.

Zaštitnik građana, *Redovan godišnji izveštaj Zaštitnika građana za 2011. godinu*, Beograd 2012, dostupno na: www.ombudsman.rs.

Zaštitnik građana, *Informator o radu Zaštitnika građana 2008–2012*, Beograd 2012, dostupno na: www.ombudsman.rs.

Zakon o Zaštitniku građana ("Sl. glasnik RS", 79/05, 54/07)

Narodna Skupština Republike Srbije, *Odluka o obrazovanju lokalnih kancelarija Zaštitnika građana*, "Sl. glasnik RS" 91/09

Nacrt Zakona o izmenama i dopunama Zakona o zaštitniku građana od 12. 1. 2012. godine, dostupno na: www.ombudsman.rs.

