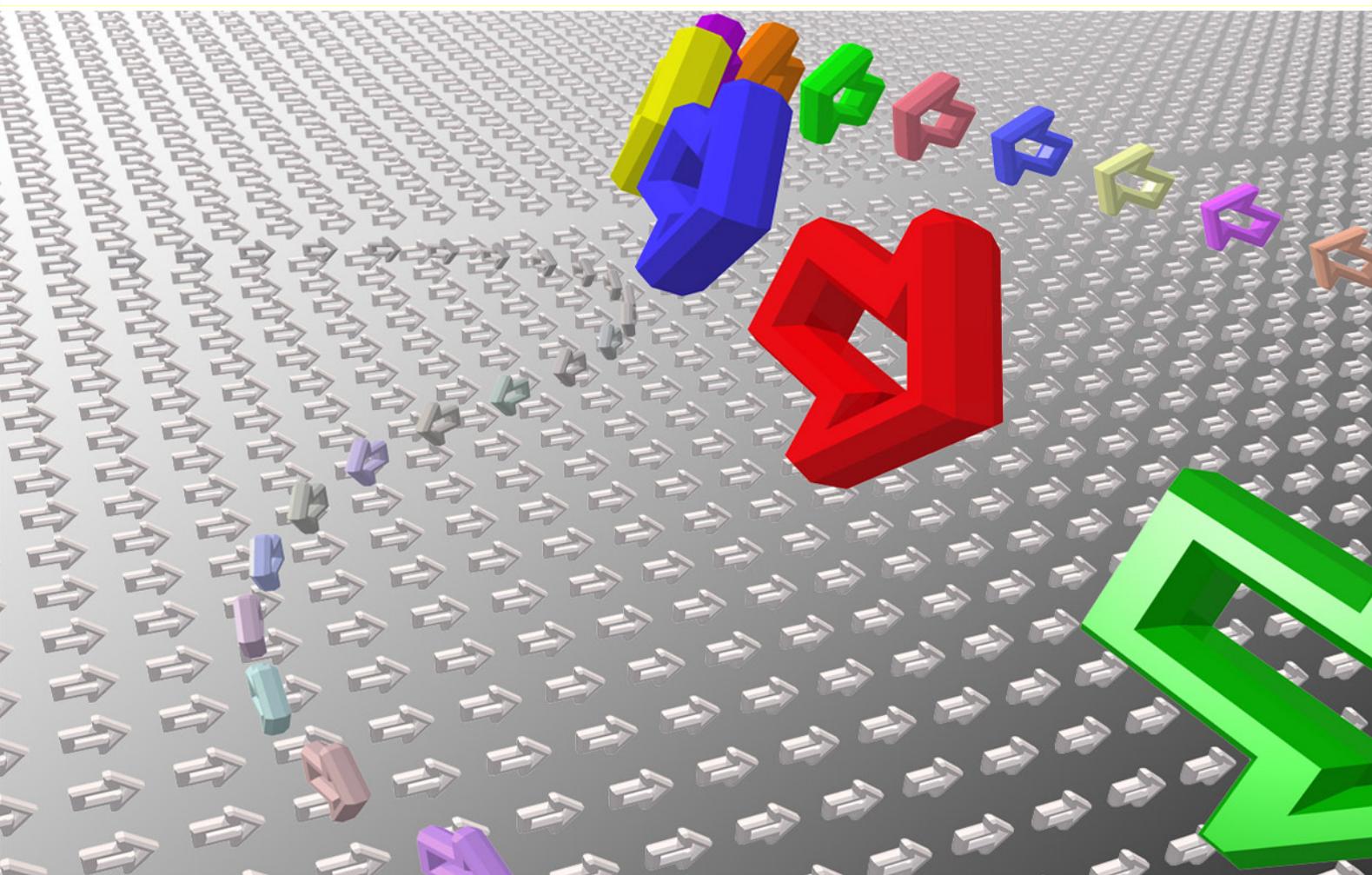


Pravo na podnošenje predloga i peticija



PRAVO NA PODNOŠENJE PREDLOGA I PETICIJA

Komitet pravnika za ljudska prava - YUCOM

Beograd, decembar 2009. godine



FOND ZA OTVORENO DRUŠTVO - SRBIJA
FUND FOR AN OPEN SOCIETY - SERBIA

PRAVO NA PODNOŠENJE PREDLOGA I PETICIJA

Izdavač

Komitet pravnika za ljudska prava
(YUCOM)
Svetogorska 17, Beograd
Tel: 011 33-44-425; Faks 011 33-44-235
e-mail: yucomoffice@gmail.com
www.yucom.org.rs

Za izdavača

Biljana Kovačević – Vučo

Urednik

dr Dejan Milenković

Priredio

dr Dejan Milenković

Tiraž

500 primeraka

Rad na ovoj publikaciji i njeno štampanje pomogao je



FOND ZA OTVORENO DRUŠTVO - SRBIJA
FUND FOR AN OPEN SOCIETY - SERBIA

Fond za otvoreno društvo - Srbija

Sadržaj

UVOD	4
1. PRAVO NA PETICIJE I PREDLOGE I DRUGA SRODNA PRAVA	8
1.1. OPŠTI OSVRT	8
1.2. NARODNA INICIJATIVA I PETICIJE I PREDLOZI	8
1.3. PETICIJE I PREDLOZI I SLOBODAN PRISTUP INFORMACIJAMA	11
1.4. PETICIJE I PREDLOZI I PRITUŽBA OMBUDSMANU (ZAŠTITNIKU GRAĐANA)	16
2. PETICIJE I PREDLOZI U PRAVNOM SISTEMU REPUBLIKE SRBIJE	21
2.1. OPŠTI OSVRT	21
2.2. PODNOŠENJE PETICIJA I PREDLOGA NARODNOJ SKUPŠTINI REPUBLIKE SRBIJE	22
2.3. PODNOŠENJE PETICIJA I PREDLOGA VLADI I PREDSEDNIKU REPUBLIKE	24
2.4. PODNOŠENJE PETICIJA I PREDLOGA JAVNOJ UPRAVI	26
2.4.1. Podnošenje peticija i predloga organima državne uprave	26
2.4.2. Podnošenje peticija i predloga javnim agencijama	26
2.4.3. Podnošenje peticija i predloga drugim javnim službama	29
2.5. PODNOŠENJE PETICIJA I PREDLOGA JEDINICAMA LOKALNE SAMOUPRAVE	30
2.5.1. Peticije i predlozi prema Zakonu o lokalnoj samoupravi	30
2.5.2. Peticije i predlozi prema Zakonu o glavnom gradu	30
2.5.3. Pravo na peticije i predloge i statuti pojedinih gradova	31
3. POTREBA ZA DONOŠENJEM POSEBNOG SISTEMSKOG ZAKONA	33
3.1. OPŠTI SVRT	33
3.2. MOGUĆA STRUKTURA BUDUĆEG ZAKONA O OSTVARIVANJU PRAVA NA PETICIJE I DRUGE PREDLOGE	33
ZAKLJUČAK	35
DODATAK: UPITNIK ZA RAD	37

UVOD

U politička prava i slobode građana, pored biračkog prava, prava na narodnu inicijativu i srodnja prava, spada i pravo građana na podnošenje peticija i drugih predloga. Pravo na peticiju, ima dugu demokratsku tradiciju. Već u prvom amandmanu na Ustav Sjedinjenih američkih država 1791. godine, pravo na podnošenje peticije utvrđeno je kao jedno od fundamentalnih ljudskih prava.

“Kongres ne može donositi nikakav zakon o ustanovljanju državne religije, kao ni zakon koji zabranjuje slobodno ispovedanje vere; ni zakon koji ograničava slobodu govora ili štampe ili pravo naroda na mirne zborove i na *upućivanje peticije Vladu za ispravljanje nepravdi*”¹.

I Deklaracija o slobodama i pravima čoveka i građana, koja je dopunjena i postala sastavni deo Montanjarskog Ustava 1793. godine, takođe je uključila pravo na peticiju u krug fundamentalnih ljudskih prava. Montanjarski ustav je bio najdemokratskiji ustav od svih koji su u Francuskoj doneti u ovom revolucionarnom periodu. Ustav je bio sastavljen iz dva dela – Deklaracije o pravima čoveka i građanina i Ustavnog zakona. Deklaracija je po svojoj sadržini bila veoma slična deklaraciji iz 1789. godine, međutim imala je veći broj članova i bila je određenija i preciznija. U korpus osnovnih ljudskih prava u ovoj Deklaraciji uvedeno je i pravo na podnošenje peticije. U članu 32 Deklaracije, bilo je predviđeno: „Pravo **podnošenja peticija nosiocima javne vlasti ne može ni u kom slučaju biti zabranjeno**, obustavljeni ili ograničeno“.²

Pravo na peticiju u Nemačkoj je postalo veoma popularan način obraćanja građana parlamentu počev od sredine XIX veka. Na stotine peticija i predloga podnošeno je još u to vreme od strane građana.

Latinsko značenje reči *peticija* je *pismena molba, pismena predstavka, molba grupe građana predstavničkom telu*.³

Već ovakva definicija pojma peticija, ukazuje da ova reč ima brojna i mnogostruka značenja. S jedne strane, ona se može odrediti kao oblik obraćanja građana kao pojedinca u vidu *zahtega ili molbe* određenom državnom (javnom) organu. Ona se istovremeno označava kao pismena predstavka, u smislu *prituzbe* građanina kao pojedinca određenom državom organu. Međutim, reč peticija označava i *kolektivno, grupno obraćanje* ili zahtev građana određenom organu, pre svega predstavničkom telu u cilju rešavanja određenog pitanja od užeg ili šireg društvenog interesa, odnosno opštег interesa na nacionalnom ili nižim nivoima vlasti. Pored pomenutih termina, često se upotrebljava reč *predlog*, koji se, čini sublimira, sve različite oblike

¹ Uporedi: *Ustavni amandmani na Ustav SAD iz 1787. godine*, Amandman I, Prevod amandmana se može se naći u: Ljubica Kandić, *Odabrani izvori iz opšte istorije države i prava* (sedmo izdanje), Savremena administracija, Beograd, 1992, str. 251-253.

² Uporedi: *Ustavni zakon od 24. 06. 1793. godine i Deklaracija o pravima čoveka i građanina*, čl. 32. Prevod ove Deklaracije može se naći u: Ljubica Kandić, *Odabrani izvori iz opšte istorije države i prava* (sedmo izdanje), Savremena administracija, Beograd, 1992, str. 251-253.

³ Uporedi: *Mala enciklopedija Prosveta – Opšta enciklopedija*, treće izdanje (knjiga druga), Prosveta, Beograd, 1978, str. 805.

pojedinačnog ili grupnog obraćanja građanina određenom državnom organu ili javnom telu bez posebnog određivanja njegove terminološke sadržine.

Upravo iz tog razloga, što različiti termini označavaju različite oblike i ciljeve obraćanja građanina državnom organu, predstavničkom telu ili kom drugom javnom telu, postoji potreba za njegovom jasnim sadržinskim i terminološkim definisanjem. S druge strane, postavlja se i pitanje, u kom vremenskom roku, kom postupku i na koji način državni organi imaju dužnost i obavezu da na ovakve zahteve građana ili grupe građana odgovore. I u krajnjoj liniji, koji je „benefit“ imaju građani od odgovora na ovakve zahteve građanina. Jednom rečju, to znači da samo poseban zakon može da razreši određene dileme ali i način postupanja državnih organa povodom različitih zahteva usled kojih im se građani obraćaju.

Zato pravo na podnošenje peticija i drugih predloga, u mnogim zapadnim demokratijama, i danas ima značajnu ulogu u promociji, zaštiti i unapređenju ljudskih prava s jedne, i stvaranju otvorenog, modernog i demokratskog društva sa druge strane. Razvoj informatičke tehnologije u poslednje vreme pokrenuo je i pitanje pravne regulacije mogućnosti podnošenja peticija i drugih predloga, uključujući i prikupljanje potpisa preko intereneta.

Na žalost, iako je ovo pravo, i u prošlosti i danas u Srbiji prepoznato kao jedno od fundamentalnih političkih ustavom zagarantovanih prava, ono je uglavnom ostalo marginalizovano, pre svega, jer nije bilo adekvatnog odgovora vlasti u vezi sa terminološkim određenjem različih oblika obraćanja javnim telima, različitog „žanra“, načinu njegovog ostvarivanja i promociji ovog prava.

Tako je na primer, nekadašnji Ustav SRJ iz 1992. godine (koji je važio do nastanka državne zajednice Srbija i Crna Gora 2003. godine), u korpusu ljudskih prava, „prepoznao“ *pravo na predstavke, peticije i predloge* na sledeći način: *„Građani imaju pravo da javno kritikuju rad državnih organa i organizacija i funkcionera i da im podnose predstavke, peticije i predloge i da na njih dobiju odgovor ako ga traže“*. Iz ovakve neprecizne formulacije, moglo bi se zaključiti da su peticije, predstavke i predlozi, zapravo oblici pojedinačne ili grupne (dozvoljene) javne kritike građana državnim organima, ali bez bližeg određenja šta se pod ovim pojmovima podrazumeva. Ipak, Ustav SRJ predviđao je i obavezu državnih organa, organizacija i funkcionera da odgovore na njih, ako to podnositelj traži.

Ustav Srbije iz 2006. godine, u članu 56. utvrđuje kao jedno od zajamčenih ljudskih prava – *pravo na peticiju*. Čini se da je ovakav ustavni naziv isuviše uzak, što ukazuje i normativna razrada ovog člana, jer se u ovom članu Ustava utvrđuje ne samo pravo na peticiju već i podnošenje drugih predloga. Drugi predlog nije peticija, već drugi oblik pismena, a sam Ustav ne razrađuje dalje niti pojam *peticije* niti pojam *drugi predloga*. Kako poseban zakon ne postoji, ostaje nejasno i šta je to peticija, a još više dilema postoji u vezi sa izrazom *„drugi predlozi“*. Kao i Ustav SRJ, i Ustav Srbije iz 2006. godine, predviđa obavezu državnih organa i organizacija kojima je povereno vršenje javnih ovlašćenja da daju podnositocu predstavke ili predloga odgovor kada ga traže, ali za to nije utvrđena niti razrađena posebna procedura.

Ustavna odreba glasi: *„Svako ima pravo da, sam ili zajedno sa drugima, upućuje peticije i druge predloge državnim organima, organizacijama kojima su poverena javna ovlašćenja, organima autonomne pokrajine i organima jedinica lokalne samouprave i da od njih dobije odgovor kada ga traži. Zbog upućivanja peticija i predloga niko ne može da trpi štetne posledice. Niko ne može da trpi*

štetne posledice za stavove iznete u podnetoj peticiji ili predlogu, osim ako je time učinio krivično delo.”⁴

U Srbiji nema posebnog zakonskog okvira koji bi na opšti način utvrdio celovit sistem ostvarivanja ovog ljudskog prava. Poslednji zakon koji se odnosio na predstavke i druge predloge, bio je donet još za vreme komunističkog perioda (1977),⁵ a prestao da važi 2002. godine. Novi zakon nikada nije donet, niti je danas u fazi izrade. Prema tome, kako nema posebnog zakona koji uređuje način ostvarivanja ustavnog prava na peticije i druge predloge, ostaje pitanje na koji način ovo ustavno pravo može da se ostvari.

Činjenica da ne postoji jedinstveni pravni režim, u velikoj meri “ometa” ostvarivanje prava na podnošenje peticije i drugih predloga. Izvesna pravila samo su parcijalno utvrđena, kao na primer, *Zakonom o lokalnoj samoupravi*⁶ iz 2007. godine, koji peticijama i drugim predlozima u najširem smislu te reči posvećuje “čak” dva člana. Kada kažemo u “najširem smislu” to znači da pomenuti zakon ne govori direktno o peticijama i predlozima već o oblicima neposrednog učešća građana u formi građanske inicijative.

Poslovnikom Narodne skupštine,⁷ utvrđeno je da jedno od stalnih tela jeste i Odbor za predstavke i peticije, koji se i danas relativno retko sastaje.

Zakon o Vladi i *Poslovnik Vlade Republike Srbije*,⁸ iako je Vlada jedan od šest najviših državnih organa utvrđenih Ustavom Republike Srbije ne sadrži ni jednu normu koja bi regulisala ostvarivanje prava na predstavke i peticije.

*Zakon o državnoj upravi*⁹ sadrži odredbe o pravu na pritužbu, ali se postavlja sadržinsko pitanje šta je to po svojoj pravnoj formi pritužba građanina.

U različitim sudskim postupcima stranke mogu pritužbama da se obrate na primer, predsedniku Suda. U širem smislu, pritužbe takođe imaju karakter “drugih predloga”, a šta su to drugi predlozi, uzimajući u obzir činjenicu da u vezi sa ostvarivanjem ovog prava nema celovitog zakona koji bi definisao pojam peticije, predstavke, pritužbe, predloga i sl. nastaje *značajna pravna praznina koja u velikoj meri onemogućava i obesmišljava ovo ljudsko pravo*.

Nepostojanje zakonom utvrđenih rokova, u kojem bi državni organi, organizacije kojima su poverena javna ovlašćenja, organima autonomne pokrajine i organima jedinica lokalne samouprave bili dužni da odgovore podnosiocima, nepostojanje određene pravne forme i sl. samo su posledica nepostojanja posebnog pravnog režima ostvarivanja ovog ljudskog prava.

Sasvim je izvesno, da razlog za to leži i u činjenici da za promociju i unapređenje ovog ljudskog prava ni ne postoji poseban interes organa javne vlasti, jer bi ostvarivanje ovog prava zahtevalo i njihove nove obaveze i odgovornosti. Naime, ovo pravo nameće dve vrste obaveza

⁴ Uporedi: *Ustav Republike Srbije*, “Službeni glasnik RS”, 98/06, čl. 56.

⁵ Reč je o *Zakonu o radu saveznih organa na predstavkama i predlozima*, Službeni list SFRJ br. 12/77 i 46/88.

⁶ Uporedi: *Zakon o lokalnoj samoupravi*, “Službeni glasnik RS”, br. 129/07.

⁷ Uporedi: *Poslovnik Narodne skupštine* (prečišćen tekst), “Službeni glasnik RS”, br. 14/09.

⁸ Uporedi: *Zakon o Vladi*, “Službeni glasnik RS”, br. "Službeni glasnik RS", br. 55/2005, 71/2005, 101/2007, 65/2008, *Poslovnik Vlade Republike Srbije* (prečišćen tekst), “Službeni glasnik RS” br. 61/2006, 69/2008, 88/2009.

⁹ Uporedi: *Zakon o državnoj upravi*, “Službeni glasnik RS”, br. 79/05, 101/07



organima vlasti: da razmotri peticiju, predstavku, predlog ili pritužbu i da daju odgovor njihovim podnosiocima u odgovarajućim, realnim rokovima.

Praksa pokazuje da opštinski i gradski propisi ovo pitanje uređuju uglavnom načelno, a da forma peticije, predstavke, pritužbe ili predloga, po pravilu ne određuje, kao ni postupak ni način po kome organ javne vlasti postupa po njihovom prijemu. Zato pravo na predstavke i druge predloge, ni na nivou države kao ni na nivou opštine, gradske opštine ili grada nema u praksi onaj značaj koji mu Ustav daje i koje bi realno trebao da ima a to je da se suštinski omogući građanima da pokrenu delotvorne inicijative i nosiocima vlasti daju konsuktivne i kvalitetne predloge za rešavanje pitanja od neposrednog, zajedničkog ili opštег intresa, što je od bitnog značaja za prevazilaženje formalne i uspostavljanje stvarne demokratije, kao i za izgradnju institucija otvorenog i slobodnog društva.

Građani putem predstavki, peticija, pritužbi i predloga, individualno ili kolektivno, mogli bi da daju neformalne predloge za donošenje ili izmenu opštinskih propisa, podnose molbe i sugeriju rešavanje određenih konkretnih problema na teritoriji opštine, predlažu način rešavanja nekog pitanja od značaja za građane gradske opštine, grada ili opštine i upućuju kritike i pritužbe na nepravilne i nezakonite postupke organa vlasti prema njima.

Stoga je afirmativna akcija koja garantuje jačanje građanskog aktivizma, u smislu češćeg podnošenja predstavki, predloga, peticija i pritužbi od građana od ogromnog značaja za podizanje javne svesti kod građana da građanin u savremenim uslovima nije podanik, već aktivni učesnik društvenih procesa, naročito na nivou lokalne zajednice.

1. PRAVO NA PETICIJE I PREDLOGE I DRUGA SRODNA PRAVA

1.1. OPŠTI OSVRT

Pravo ne peticije i predloge u širem smislu, i pored nedovoljno jasne formulacije, sadržan je u pojmu *narodne inicijative*. U izvesnoj meri, postoje i sličnost između peticija i predloga i *ostvarivanje prava na slobodan pristup informacijama*.

Pojam *narodne inicijative* proističe iz načela *narodne suverenosti* utvrđenog Ustavom Republike Srbije, a pravo na slobodan pristup informacija iz *prava na obaveštavanje* i Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja kojim je utvrđen način ostvarivanja ustavnog prava na obaveštavanje i iz principa javnosti rada državnih organa, koje obezbeđuje transparentnost odnosno “otvorenost” organa javne vlasti. Ipak ovi pojmovi i prava, iako srodni, nisu identični i treba ih razlikovati.

1.2. NARODNA INICIJATIVA I PETICIJE I PREDLOZI

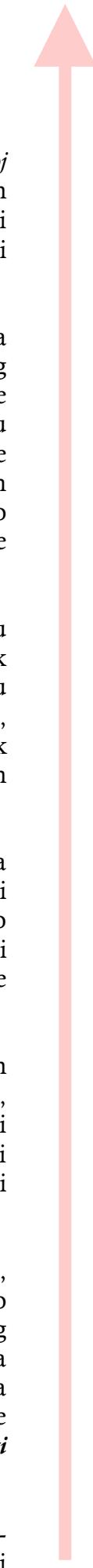
Prema Ustavu Republike Srbije, suverenost potiče od građana koji je vrše referendumom, *narodnom inicijativom* i preko svojih slobodno izabralih predstavnika. U kasnijim odredbama Ustavom se kaže da pravo *predlaganja zakona*, drugih propisa i opštih akata imaju svaki narodni poslanik, Vlada, skupština autonomne pokrajine ili najmanje 30.000 birača.¹⁰ Takođe, referendum, je oblik neposrednog izjašnjavanja građana o pitanjima iz nadležnosti Narodne skupštine ili nekog drugog zakonodavnog tela na nižim nivoima vlasti, koji se raspisuje na zahtev većine narodnih poslanika (odnosno predstavnika zakonodavnog tela na pokrajinskom i nivou lokalne samouprave), ili određenog broja građana (na “nivou” Republike Srbije potreban je da takav zahtev podrži najmanje 100.000 birača).

Zakon o referendumu i narodnoj inicijativi utvrđuje: “Na način utvrđen ovim zakonom *građani predlažu* promenu *Ustava, zakona, drugih propisa i opštih akata* iz nadležnosti Narodne skupštine, odnosno skupštine autonomne pokrajine, opštine ili grada, *raspisivanje referendumu o određenom pitanju* i podnose druge predloge u skladu s Ustavom, zakonom i statutom (u daljem tekstu: narodna inicijativa).”¹¹

Iz ovakvih ustavnih i zakonskih odredbi, moglo bi se izvesti tumačenje, da narodna inicijativa jeste oblik kolektivnog obraćanja građana zakonodavnom telu, sa ciljem *predlaganja* zakona odnosno drugih opštih akata iz nadležnosti zakonodavnog tela, kao i oblik zahteva građana da zakonodavno telo uredi određeno pitanje iz njene nadležnosti kroz raspisivanje referendumu. U vezi sa načinom ostvarivanja “narodne inicijative” kao oblikom ostvarivanja “narodne suverenosti”, analizom pozitivno-pravnih propisa (kao što će se kasnije videti), može se najpre uočiti da ni ovaj pojam nije “jedinstven” odnosno da ne postoji njegova “terminološka ujednačenost”.

¹⁰ Uporedi: *Ustav Republike Srbije*, br. 98/2006, čl. 2 i čl. 107.

¹¹ Uporedi: *Zakon o referendumu i narodnoj inicijativi*, "Službeni glasnik RS", br. 48/94, 11/98, čl. 31-41.



U zakonima kojim se reguliše oblast lokalne samouprave, kao na primer u *Zakonu o lokalnoj samoupravi* i *Zakonu o gradu Beogradu*, upotrebljava se još jedan “termin” – to je termin “*građanska inicijativa*”. Posmatrajući odredbe Ustava, *Zakona o referendumu i narodnoj inicijativi* i odredaba zakona koji se odnose na lokalnu samoupravu, dolazimo do zaključka da se ove reči upotrebljavaju kao “sinonimi”, odnosno da imaju isto značenje.

Međutim, reč peticija, ima šire značenje. Ona označava ne samo oblik kolektivnog obraćanja građana kojim građani, u formi zvaničnog predloga, predlažu donošenje zakona ili drugog opštег akta, podržanog potpisima građana, već i ma kog drugog kolektivnog obraćanja koja ne mora imati “formu” predlaganja pravnog propisa koji donosi skupština a koga predlažu građani, niti ona mora biti upućena samo zakonodavnom telu. U tom smislu, pojam narodne ili građanske inicijative ima karakter peticije, ali samo u užem smislu i već pomenutom kontekstu, kada “peticija” označava narodnu podršku inicijativi za donošenje zakona odnosno drugog opštег akta koga donosi zakonodavni organ a koje je podržano i priređeno od strane samih građana.

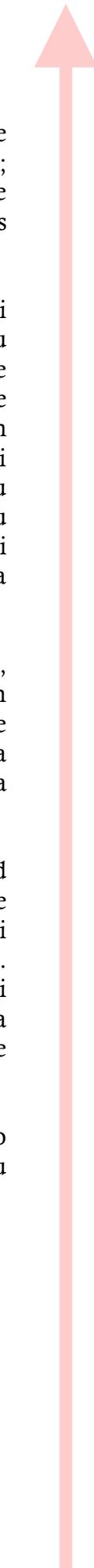
Narodna inicijativa (ili građanska inicijativa), ima još jedno ograničenje – složenu proceduru izrade predloga zakona i drugih akata od strane građana i veoma kratak rok i složeni postupak u kome građani mogu da organizuju prikupljanje potpisa drugih građana koji inicijativu podržavaju. To praktično znači da je za građansku inicijativu kao jednu od “formi” peticije, neophodna dobra organizaciona infrastruktura u cilju brzog prikupljanja potpisa, kao i visok stepen “pravničkog” znanja građana koji u formi predloga, dostavljaju akte zakonodavnom telu podržanog poptisima građana, koje zatim zakonodavno telo usvaja ili odbija.

Naime, Zakon o referendumu i narodnoj inicijativi, predviđa, da građani radi ostvarivanja narodne inicijative u pomenutom zakonskom smislu, kao pravo građana da predlažu zakone i druge propise i pravo građana da zahtevaju od zakonodavnog tela raspisivanje referendumu o određenom pitanju, jesu dužni da najpre obrazuju inicijativni odbor od najmanje tri člana koji imaju biračko pravo. Inicijativni odbor može obrazovati posebne odbore za prikupljanje potpisa na pojedinim mestima.

Predlog za promenu ili donošenje odgovarajućeg akta, odnosno *drugi predlog* obuhvaćen narodnom inicijativom mora biti sačinjen tako da se iz njega jasno vide pravci promena, odnosno rešenja o kojima nadležni organ treba da se izjasni. Predlog potpisuju članovi inicijativnog odbora. U terminološkom smislu, čini se da izraz “*drugi predlog*” treba da označi mogućnost građana da predlažu raspisivanje referendumu o određenom pitanju iz nadležnosti zakonodavnog tela.

Inicijativni odbor dostavlja *predlog* organu nadležnom za donošenje akta (zakonodavnog tela, shodno ranije zakonom definisanom pojmu narodne inicijative), odnosno za rešavanje o pitanju na koji se predlog odnosi (nadležni organ) radi obaveštenja da se za taj predlog prikupljaju potpisi. Nadležni organ potvrđuje prijem predloga za koji se prikupljaju potpisi na prvoj stranici teksta predloga i overava svaku stranicu teksta predloga u onolikom broju kopija koliko podnese inicijativni odbor. Nadležni organ zadržava jednu kopiju predloga za koji se prikupljaju potpisi. *Od podnošenja predloga za koji se prikupljaju potpisi predlog se ne može menjati ni dopunjavati.*

Inicijativni odbor prijavljuje prikupljanje potpisa Ministarstvu unutrašnjih poslova - organizacionoj jedinici u opštini na čijoj će se teritoriji prikupljati potpisi. Prijava se podnosi



najkasnije tri dana pre početka prikupljanja potpisa.U prijavi se navode: naziv organa kome je podnet predlog za koji se prikupljaju potpisi i prijemni broj pod kojim je taj predlog zaveden; mesto, vreme i način prikupljanja potpisa; lični podaci lica koja će prikupljati potpise i mera koje će inicijativni odbor preuzeti radi sprečavanja eventualnih zloupotreba u vezi s prikupljanjem potpisa.

Prijavu potpisuju članovi inicijativnog odbora, odnosno članovi odbora koji će prikupljati potpise. *Lista potpisnika narodne inicijative sadrži:*1) naznačenje predloga za koji se prikupljaju potpisi s prijemnim brojem nadležnog organa; 2) podatke o potpisnicima inicijative, koji se upisuju u sledeće rubrike: radni broj potpisnika inicijative; lično ime potpisnika narodne inicijative, koje se ispisuje čitkim štampanim slovima i potvrđuje njegovim svojeručnim potpisom; adresa potpisnika inicijative; lični broj potpisnika inicijative ako ga ima; registarski broj lične karte potpisnika inicijative; 3) datum i mesto prikupljanja potpisa; 4) izjavu inicijativnog odbora, odnosno odbora koji je prikupljao potpise da svi potpisnici na listi imaju pravo učestvovanja u narodnoj inicijativi u skladu s zakonom i da su se samo jednom potpisali na listi, kao i napomenu o eventualnom povlačenju potpisa građana; 5) potpise članova inicijativnog odbora, odnosno odbora koji je prikupljao potpise.

Prikupljanje potpisa građana koji učestvuju u narodnoj inicijativi traje *najduže sedam dana*, računajući od dana koji je u prijavi Ministarstvu unutrašnjih poslova označen kao početni dan prikupljanja potpisa. Građanin se može samo jedom potpisati na listi potpisnika narodne inicijative. Građanin može svoj potpis povući do isteka poslednjeg dana određenog za prikupljanje potpisa. Potpis se povlači u pismenoj formi, a odbor za prikupljanje potpisa konstataže to u listi potpisnika narodne inicijative.

Na mestu gde se prikupljaju potpisi *tekst predloga* za koji se prikupljaju potpisi, overen od nadležnog organa i snabdeven njegovim prijemnim brojem, mora biti istaknut tako da bude dostupan građanima. Građanin ima pravo da nadležnom organu ukaže na propuste i nedostatke u postupku prikupljanja potpisa za predlog obuhvaćen narodnom inicijativom. Inicijativni odbor dostavlja listu potpisnika narodne inicijative nadležnom organu. Nadležni organ proverava da li je lista potpisnika narodne inicijative sačinjena u skladu s odredbama ovog zakona i da li je prikupljen potreban broj potpisa, pri čemu razmatra i eventualne primedbe građana na postupak prikupljanja potpisa.

Ako građanin, odnosno inicijativni odbor smatra da je nadležan organ nepravilno postupio prilikom obavljanja radnji, može podneti žalbu Vrhovnom sudu.Vrhovni sud rešava po žalbi u roku od 48 sati od prijema žalbe. Odluka Vrhovnog suda po žalbi konačna je

1.3. PETICIJE I PREDLOZI I SLOBODAN PRISTUP INFORMACIJAMA

Sloboda informacija uobičajno shvaćena kao *sloboda pristupa informacijama u posedu javnih organa*, danas je široko prepoznata kao osnovno ljudsko pravo.¹² Ovo pravo najčešće se definiše kao *pravo svakoga da od nosioca vlasti, odnosno javnih ovlašćenja, traži i dobije relevantne informacije od javnog interesa kako bi se na delotvoran način omogućio uvid u rad i postupanje onih subjekata kojima su građani na slobodnim i demokratskim izborima poklonili poverenje da u njihovo ime i za njihov račun vrše funkciju vlasti, i, u vezi s tim, da upravljaju drugim javnim poslovima.*¹³ Prostije rečeno, reč je o pravu svakoga (i fizičkog i pravnog lica) da se obavesti o podacima kojima raspolažu javni organi kao i drugi subjekti kojima je povereno vršenje javnih ovlašćenja.

Danas se s pravom naglašava da je informacija „kiseonik“ demokratije,¹⁴ a *priznavanje slobode pristupa informacijama, ključna tačka transformacije države i uprave, iz aparata vlasti i sile u servisno orijentisanu javnu službu i složeni sistem socijalne regulacije društvenih procesa*. Uz pomoć slobode pristupa informacijama, proširuje se sloboda javnog informisanja i upotpunjene je garancija ljudskog prava koja omogućava da građani dođu do informacije od kojih zavisi formiranje i iskazivanje njihove suverene političke volje, što podrazumeva i lakšu kontrolu vlasti i državne uprave.¹⁵

Sloboda pristupa informacijama se odnosi na pristup „samo“ onim informacijama, koje se nalaze u posedu, odnosno koje kontrolišu i kojim raspolažu u najširem smislu shvaćeni javni organi ili tela, pri čemu se kod određivanja *pojma „javni organ“*, *akcenat stavlja na uslugu koji ti organi i tela obavljaju, pre nego na njihova formalna obeležja*. Iz tog razloga, čak i privatna lica ili preduzeća, mogu se, u određenim slučajevima smatrati nosiocima obaveze u ostvarivanju slobode pristupa informacijama. Sloboda pristupa informacijama proističe i iz opštepoznatog principa javnosti rada javnih organa, koji u savremenim uslovima podrazumeva i obavezu obezbeđenja dostupnosti informacija u njihovom posedu, jer se takva informacija smatra opštim dobrom, koje pripada svim građanima.

U svojoj evoluciji od prava na slobodu mišljenja i izražavanja, do prava da se bude obavešten i slobode javnog informisanja, *pravo na slobodan pristup informacijama* danas se sve više izdvaja kao *posebno ljudsko pravo* koje proizilazi iz osnovnih principa sadržanih u najznačajnijim dokumentima o ljudskim pravima univerzalnih i regionalnih međunarodnih organizacija, poput, na primer, *Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima* (čl. 19) i *Pakta o građanskim i političkim pravima* (član 19) Ujedinjenih nacija, odnosno, *Evropskoj konvenciji o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda* (član 10) Saveta Evrope, *Američkoj konvenciji o ljudskim pravima*

¹² Uporedi: Toby Mendel, *Freedom of information (a Comparative Legal Survey)*, United Nations Educational Scientific and Cultural Organisation (UNESCO), New Delhi, India, 2003, p. iii.

¹³ Uporedi: Zoran Jelić, *U susret zakonskom regulisanju slobodnog pristupa informacijama*, Ekonomika, Beograd, br. 3/2002.

¹⁴ Uporedi: *Pravo javnosti da zna – Principi slobode pristupa informacijama*, Article XIX, Crnogorski helsinški komitet za ljudska prava, Cetinje, januar 2003, str. 7. U engleskoj verziji, ova Publikacije organizacije Article XIX, koja je prvi put objavljenja januara 1999. godine, pod nazivom *Public's Right to Know - Principles on Freedom of Information Legislation*, Article XIX, može pronaći na web sajtu ove organizacije: www.article19.org

¹⁵ Uporedi: *The Right to Know, the Right to Live (Access to Information and Socio-Economic Justice*, edit by Richard Calland & Alison Tilley, Andrew Puddephatt, *Flow of Information Empowers Ordinary People*, Open Democracy Advice Centre - ODAC, Cape Town, 2002, p. x-xii.

(*American Convention on Human Rights*) (član 13) Organizacije američkih država (Organization of American States) i drugih.

Na osnovu ovih bazičnih dokumenata Ujedinjenih nacija, Saveta Evrope, Organizacije Američkih država i drugih međunarodnih organizacija, vremenom su nastali i konkretni međunarodni standardi sadržani u pojedinim međunarodnim dokumentima koji se odnose na slobodu pristupa informacijama. Tako je Komitet ministara Saveta Evrope u domenu slobode pristupa informacijama doneo više značajnih dokumenata od kojih izvajamo *Preporuku R 81(19) o pristupu informacijama u posedu javnih organa* i *Preporuku R 2002 (2) o slobodnom pristupu službenim dokumentima* kojima je postavljen okvir, na koji način države-članice u svojim nacionalnim sistemima treba da promovišu, obezbede i zaštite slobodu pristupa informacijama.¹⁶ Inter-američka Komisija za ljudska prava usvojila je *Inter-američku Deklaraciju o principima slobode izražavanja* 2000. godine, koja razrađuje i princip slobode pristupa informacija.¹⁷ U okviru Afričke Unije, Afrička komisija za ljudska i građanska prava (African Commission on Human and People's Rights) usvojila je 2002. godine *Deklaraciju o principima slobode izražavanja*, koja takođe sadrži poseban deo o slobodi pristupa informacijama.¹⁸

U pojedinim zemljama, sloboda pristupa informacijama postala je *ustavom zajamčeno pravo i sloboda čoveka i građana*,¹⁹ dok je u drugim, ustavno sudstvo priznalo takav status ovom pravu. U zemljama u kojima je sloboda pristupa informacijama priznata kao ustavno pravo, postoje dva načina njenog priznavanja. U nekima, ono je sastavni deo šire slobode izražavanja, a u drugima se tretira kao *samostalno pravo*.

Sloboda pristupa informacija, pokazala je, da u današnjim uslovima, poverenje građana, dobijeno na opštim, slobodnim, neposrednim i tajnim izborima, predstavlja nužan, ali ne i dovoljan uslov za legitimnost vlasti koja, u toku svog mandatnog perioda, mora da se uvek iznova potvrđuje u svom svakodnevnom delovanju. Stoga je političkoj i pravnoj teoriji gotovo jedinstveno prihvaćeno načelo da je narodno poverenje dobro, ali da je kontrola bolja, pošto vekovno iskustvo nedvosmisleno pokazuje da svaka vlast kvari svoje nosioce, tj. ljude koji je vrše, naročito kada ona ničim nije ograničena.

Demokratizacija društva u savremenim uslovima naročito se odnosi na zemlje u tranziciji i ona mora da bude zasnovana na principima pravne i socijalne države, transparentnosti i otvorenog društva što podrazumeva reafirmaciju značaja javne sfere. To je ono polje napetosti koje se uspostavlja između politike i privatnih subjekata (pojedinaca i preduzeća) koji, uživajući svoja prava i slobode u privatnoj sferi, u javnoj artikulišu svoje zahteve i interesu i vrše pritisak da budu zadovoljeni merama politike. Zato je sloboda *pristupa informacijama postala neophodan preduslov procesa demokratizacije*.²⁰ Bliže rečeno, *bez adekvatne kontrole i odgovornosti svaka vlast, ma koliko izvorno (po nastanku) bila demokratska, legitimna i legalna*,

¹⁶ U engleskoj verziji, dokumenti Saveta Evrope dostupni su na internetu <http://www.coe.int>.

¹⁷ Uporedi: 108th Regular Session, 19. October 2000.

¹⁸ Uporedi: 32nd Ordinary Session of the African Commission on Human and People's Rights, 17-23. October, 2002, Banjul, The Gambia.

¹⁹ Albanija, Austrija, Belgija, Kanada, Filipini, Portugal, Slovačka, Južna Afrika, Srbija i Crna Gora... Izvor: David Banisar, Privacy International, July 2002 + FOIA news

²⁰ Uporedi: Miroslav Radojković, *Za slobodan pristup informacijama*, Prizma, Centar za liberalno-demokratske studije, br. 4, april 2002, str. 29.

nužno vremenom postaje birokratska, a njeno ukupno delovanje suprotno stvarnim potrebama i interesima građana koje predstavlja. Upravo takvu kontrolu, u savremenim uslovima obezbeđuje sloboda pristupa informacijama. Ona je antipod shvatanju da je ... „svaka vlast kao pečurka, te da se najbolje oseća i uspeva u mraku.“²¹

S druge strane, bez slobodnog pristupa informacijama, građani se ne lišavaju samo direktnog nadzora nad radom i ponašanjem onih kojima su na demokratskim izborima poklonili poverenje već i mogućnosti pokretanja delotvornih inicijativa i davanja nosiocima vlasti konstruktivnih i kvalitetnih predloga za rešavanje pitanja od neposrednog, zajedničkog ili opštег interesa. Zato je ovo pravo od velikog značaja za prevazilaženje formalne i *uspostavljanje stvarne deokratije u njenom autentičnom značenju kao vladavina naroda*, ali i za izgradnju institucija otvorenog i slobodnog društva koje počiva na samoorganizovanju i samoodređivanju.

Dakle, radi se o tome da se građanima omogući da uz pomoć slobode pristupa informacijama iskažu, zaštite i zadovolje svoje interes, uživajući tekovinu „treće generacije“ ljudskih prava i sloboda. *Gradani, zahvaljujući pravu na slobodan pristup informacijama postaju četvrta vlast koja kontroliše one kojima je na izborima poverena upravljačka funkcija*.

Značaj koji u pluralističkom demokratskom društvu ima *transparentnost države* i brz i efikasan pristup informacijama o pitanjima od javnog interesa od ključnog su značaja za *formiranje kritičkog mišljenja građana o stanju društva u kome oni žive i organima koji njime upravljaju*. Sloboda pristupa informacijama podstiče informisano učešće javnosti u pitanjima od zajedničkog interesa kao i efikasnost javne uprave i očuvanje njenog integriteta. Na taj način se izbegava opasnost od korupcije i doprinosi afirmisanju legitimite države i uprave kao javne službe kroz jačanje poverenja javnosti u organe vlasti. Organi javne vlasti zato treba da se obavežu da će voditi aktivnu politiku komunikacije kako bi javnosti stavili na raspolaganje sve informacije koje se smatraju korisnim u transparentnom demokratskom društvu.²²

Znači, ono što povezuje pravo na slobodan pristup informacijama kao ljudsko pravo treće generacije i pravo na peticije i predloge jeste u tome što su oba *izraz neposredne demokratije*, odnosno reč je o pravima koji omogućavaju aktivnu kontrolu vlasti i afirmišu građanina kao aktivnog učesnika društvenih procesa.

Prema Zakonu o slobodom pristupu informacijama od javnog značaja koji je u Srbiji usvojen 2004. godine, da bi se ostvarilo pravo na pristup informacijama potrebno je da fizičko odnosno pravno lice podnese zahtev za slobodan pristup informacijama. Upravo zahtev, kao pravni akt, koji u sebi ne sadrži pravnu normu već predstavlja uslov za njeno izvršenje, u velikoj meri podseća na neke oblike prava na peticije i predloge.

Ipak, zahtev za slobodan pristup informacijama jeste zapravo formalni uslov za ostvarivanje ovog prava. Sadržina zahteva je u tom smislu neposredno određena zakonom. To međutim

²¹ Miroljub Radojković, *Za slobodan pristup informacijama*, Prizma, Centar za liberalno-demokratske studije, br. 4, april 2002, str. 29.

²² Uporedi: *Preambula Preporuke R* (2002) 2 Komiteta ministara Saveta Evrope o pristupu službenim dokumentima. Preporuka na srpskom jeziku sa obrazloženjem se može naći i u publikaciji: Stevan Lilić, Dejan Milenković, *Slobodan pristup informacijama*, Komitet pravnika za ljudska prava, Beograd, 2003, str. 220-241.

nije slučaj sa peticjom i drugim predlogom jer čak i posebni zakoni u kojima se ovaj institut i pominje, po pravilu ne regulišu njenu sadržinu ni oblik. Prema tome, forma peticije i predloga nije određena, što svakako jeste jedan od značajnih nedostataka koji posredno dovodi i do ne korišćenja ovih prava od strane građana.

S druge strane, *forma zahteva za slobodan pristup informacijama*, "pretočena" je i u elektronski oblik i može se naći na veb prezentaciji Poverenika za informacije. Znači, građani nemaju problem sa ostvarivanjem ovog prava jer je obrazac zahteva lako dostupan za građane, koji kao takvi nemaju pravno znanje. S druge strane, kampanja koja je pratila usvajanje ovog zakona kao i praćenje implementacije od strane udruženja građana i za to posebno formiranog organa – Poverenika za informacije značajno je doprinela tome da sloboda pristupa informacijama, kao jedno od novih ljudskih prava i realno zaživi u Srbiji, što nije slučaj sa pravom na peticiju i druge predloge.

naziv i sedište organa
kome se zahtev upućuje

ZAHTEV ZA PRISTUP INFORMACIJI OD JAVNOG ZNAČAJA

Na osnovu člana 15. st. 1. Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja («Službeni glasnik RS» br. 120/04), od gore imenovanog organa zahtevam*:

obaveštenje da li poseduje traženu informaciju;
uvid u dokument koji sadrži traženu informaciju;
kopiju dokumenta koji sadrži traženu informaciju;
dostavljanje kopije dokumenta koji sadrži traženu informaciju*: poštom elektronskom poštom faksom na drugi način

Ovaj zahtev se odnosi na sledeće informacije:

sti što precizniji opis informacije koja se traži kao i druge podatke koji olakšavaju laženje tražene informacije)

U _____, dana ____ 200__ godine

Tražilac informacije

potpis

ime i prezime

adresa

drugi podaci o tražiocu

* U kućici označiti koja zakonska prava na pristup informacijama želite da ostvarite.

* U kućici označiti način dostavljanja kopije dokumenta.

* Kada zahtevate drugi način dostavljanje obavezno upistati koji način dostavljanja zahtevate.

1.4. PETICIJE I PREDLOZI I PRITUŽBA OMBUDSMANU (ZAŠTITNIKU GRAĐANA)

Zakonom o zaštitniku građana (2005)²³ kao i *Ustavom Srbije* (2006) utvrđeno je da ombudsman štiti prava građana i vrši kontrolu nad radom organa uprave. Reč je o jednom novom obliku nezavisnog tela, koji do 2005. godine, nije postojao u srpskom pravnom sistemu. Iako je ombudsman (Zaštitik građana) izabran od Narodne skupštine tek nekoliko godina kasnije, a Služba ombudsmana počela sa radom 2008. godine.

Retko koja institucija je doživela tako veliku popularnost i rasprostranjenost kao institucija *ombudsmana*. Danas, ona postoji u većini evropskih zemalja i kao takva je postala ..."inspiracija, ako ne i model za napore koji postaju sve nužniji u pogledu rekonstrukcije tradicionalnih političkih institucija koje je stvorila racionalistička i docnije sve više posrednička birokratska i legalistička misao i praksa".²⁴

Institucija ombudsmana kao poseban oblik kontrole uprave neposredno je povezana sa *idejom ostvarivanja i zaštite ljudskih prava*. Zbog toga se ombudsman danas najčešće definiše kao *zaštitnik prava građana*. Ideja ljudskih prava javlja se u najrazličitijim formama ljudskog života i stvaralaštva, između ostalog, u umetnosti i književnosti, zakonodavstvu i pravu, filozofiji i religiji, običajima i politici, itd. Potreba za zaštitom ljudskih prava, ali i potreba za novim „spoljnijim“ oblicima kontrole i nadzora uprave, u skladu sa savremenim konceptom države blagostanja, u kome čovek zauzima centralno mesto, nametnulo je potrebu da se pronađu novi mehanizmi zaštite ljudskih prava, pre svega od nezakonitog i nepravnog rada organa uprave. Vreme je pokazalo da je upravo ombudsman ta institucija.²⁵

U određenom smislu, ombudsman je danas *institucija zaštite ljudskih prava i prava građana*, na sličan način kao što je početkom prošlog veka sudstvo bilo institucija *zaštite zakonitosti i uređenja pravne države*. U čemu je tajna izvanredne efikanosti u zaštiti prava građana i kontroli uprave koju postiže ombudsman, a koju ne mogu da postignu postojeći oblici upravne i sudske kontrole uprave? Kako se ističe, ...suština institucije ombudsmana svodi se na njenu immanentnu podobnost da probija *začarane birokratske krugove* i da neprobojne autoritativne administrativne sisteme učini *transparentnim*, tj. *dostupnim parlamentarnoj kontroli i opštoj javnosti*. Ombudsmanu nisu potrebna nikakva druga pravna ovlašćenja do prava da pokreće postupak. Njegova delotvornost porizilazi, pre svega, iz njegove mogućnosti da, na osnovu svog izveštaja parlamentu pažnju javnosti i parlamenta skrene na žalbe građana. *Javnost* zasnovana na *nepristrasnoj istrazi* je moćno sredstvo. Sama svest o nadzoru ombudsmana vrši pozitivan uticaj na ceo upravni sistem, čineći ga podložnim javnosti rada i pravdi.²⁶

U tom smislu se može konstatovati da kontrola uprave od strane ombudsmana predstavlja uspešnu kombinaciju *pravne* (npr. Pokretanje postupka kao što može da učini i javni tužilac) i *političke kontrole* (posebno, otvaranje parlamentarne rasprave o odgovornosti ministra koji rukovodi nekim organom uprave) koja je u savremenim uslovima neophodna kako bi se prevazišli nedostasci postojećih oblika upravne i sudske kontrole uprave. Uporedna iskustva jasno ukazuju da, zajedno sa tradicionalnim oblicima upravne i sudske kontrole uprave i svih

²³ Uporedi: *Zakon o Zaštitniku građana*, "Službeni glasnik RS" br. 79/05, 54/07.

²⁴ Uporedi: Jovan Đorđević, *Politički sistem*, Savremena administracija, Beograd, 1985, str. 681.

²⁵ Stevan Lilić, *Upravno pravo* (univerzitetski udžbenik), Savremena administracija, Beograd, 1995, str. 478-484.

²⁶ H.W.R Wade, *Administrative Law*, 5th ed. Oxford, 1982, p. 76.



njihovih varijanti, postoji potreba za uvođenjem „*jednostavnih i jeftinih*“ instrumenata kontrole uprave, neopterećenih proceduralnom krutošću i pravnim formalizmom ali istovremeno efikasnih u ostvarivanju transparentnosti administrativnih procesa i struktura.²⁷

Iako su osnovni ciljevi institucije ombudsmana u svim zemljama slični ili isti, one se na evropskom kontinentu između sebe u određenoj meri ipak *razlikuju*, jer su kao takve prilagođene konkretnim pravnim sistemima svake od njih.²⁸

Sa stanovišta ove analize naročito je značajno obraćanje *ombudsmanu – Zaštitniku građana*, putem *pritužbe* jer se postavlja pitanje da li je ova pritužba jedan od *oblika predloga* kao sastavnog i neodvojivog dela prava na peticije i predloge.

Iako postoje određene sličnosti, postoje i značajne razlike. Osnovna je svakako da je pritužba Zaštitniku građana, zapravo osnov pokretanja posebnog i specifičnog postupka u kojem se utvrđuje loše postupanje uprave i kršenje ljudskih prava od strane organa državne uprave u širem smislu, pred za to posebno određenim nezavisnim telom. Znači, pritužba Ombudsmanu nije ljudsko pravo, već pojedinačni akt kojom se pokreće posebna procedura pred posebno za to osnovanim organom. Znači, ni u ovom slučaju, pritužba ombudsmanu per se nije ljudsko pravo kao što je to slučaj sa pravom na peticiju i druge predloge.

Forma pritužbe, u skladu sa Zakonom o zaštitniku građana, može se pronaći na veb prezentaciji ove institucije. Forma pritužbe koja sledi preuzeta je sa pomenute veb prezentacije.

²⁷ Uporedi: Stevan Lilić, *Upravno pravo* (univerzitetski udžbenik), Savremena administracija, Beograd, 1995, str. 478-484.

²⁸ Uporedi: Staven Lilić, Dejan Milenković, Biljana Kovačević Vučo, *Ombudsman – međunarodni dokumenti, uporedno pravo, zakonodavstvo i praksa*, Dejan Milenković, *Uporedni pregled institucije ombudsmana*, Komitet pravnika za ljudska prava, Beograd, 2002, str. 42-142.



REPUBLIKA SRBIJA
ZAŠTITNIK GRAĐANA
hh – hhhh / 09
B e o g r a d



Заштитник грађана
Заštitnik građana

PRITUŽBA

Br. pritužbe.

1. LIČNO

popunjava Stručna služba
Заštitnika građana

Podaci o podnosiocu

Ime

Ime jednog roditelja

Prezime

Adresa

Telefon

Ostali podaci o podnosiocu (popunjavanje ove rubrike nije obavezno. Ovu rubriku možete popuniti ukoliko smatrate da navedeni podaci mogu biti od značaja za rešavanje Vaše pritužbe)

Datum rođenja

Pol

Zanimanje

Nacionalnost

Državljanstvo

2. PREKO DRUGOG LICA

Podaci o punomoćniku (ako postoji)

Ime

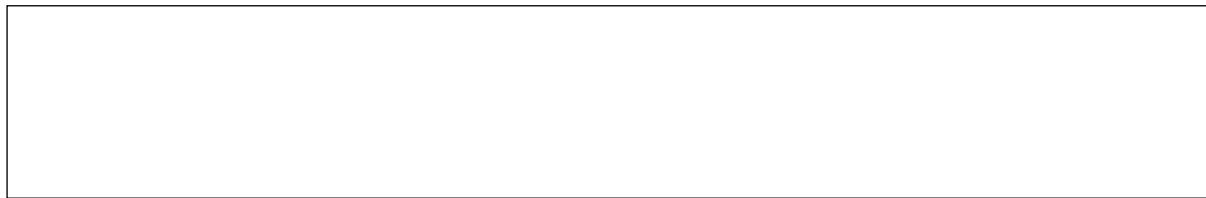
Prezime

Adresa

Telefon

E-mail

..... PRAVO NA PODNOŠENJE PREDLOGA I PETICIJA

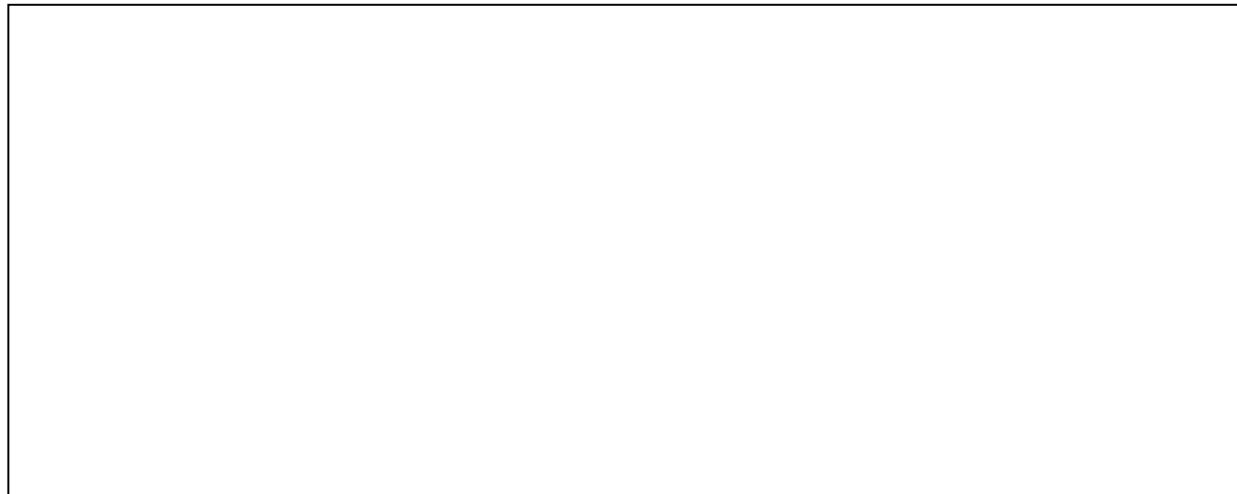


4. Organ ili organizacija na koje se odnosi pritužba (adresa, telefon)

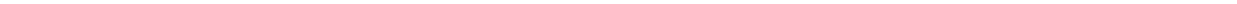
(Broj predmeta ili registerstki-delovodni broj akta kojim je povređeno pravo)



5. Dodatne informacije (ime, prezime i funkcija službenika koji je povredio pravo podnosioca, mesto i datum učinjene povrede)

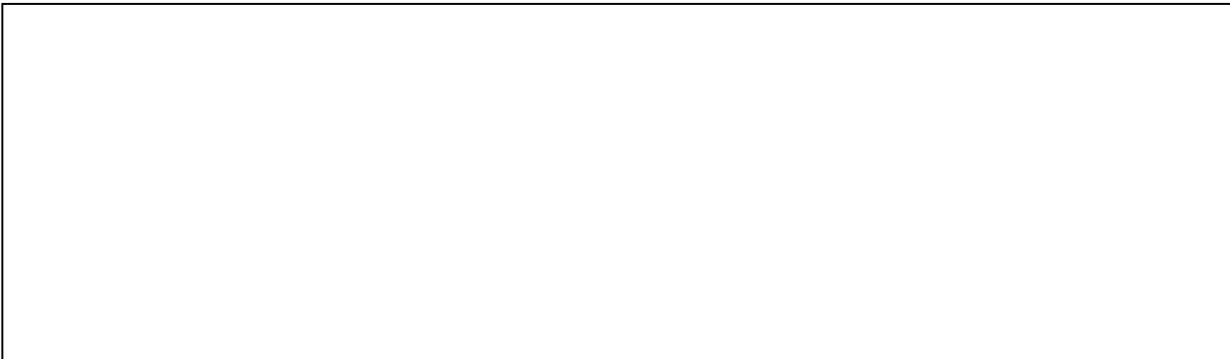


6. Sažeti opis povrede prava. Navedite podatke o **postupku, aktu** (rešenje, zaključak i sl. sa brojem i datumom donošenja, ukoliko postoji) ili **radnji** kojima Vam je povređeno pravo.

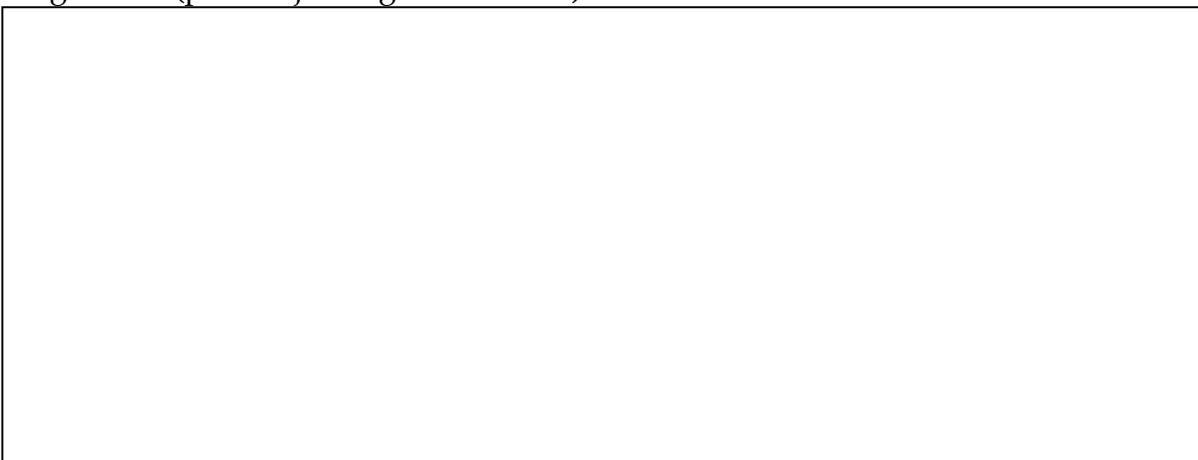


7. Prilozi (**kopije** odluka, izvoda, izveštaja, potvrda, izjava, dokumenata i drugih dokaza kojima potvrđujete/potkrepljujete navode pritužbe).

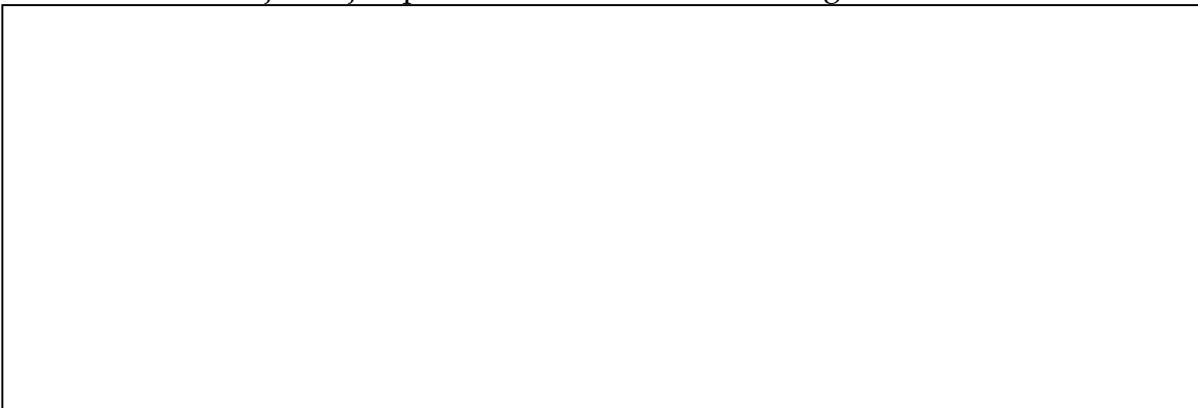
..... **PRAVO NA PODNOŠENJE PREDLOGA I PETICIJA**



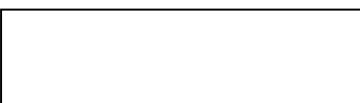
8. Napišite koja ste pravna sredstva iskoristili pre obraćanja Zaštitniku građana (pred kojim organom i kada)



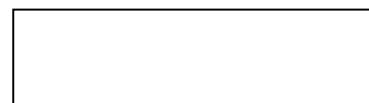
9. Da li ste se ranije i kojim povodom obraćali Zaštitniku građana?



Datum i mesto



Potpis



2. PETICIJE I PREDLOZI U PRAVNOM SISTEMU REPUBLIKE SRBIJE

2.1. OPŠTI OSVRT

Kao što smo u uvodnom delu istakli, u Srbiji nema posebnog zakona koji sistemski reguliše način ostvarivanja Ustavnog prava na peticiju i predloge.

Ipak, brojnim zakonima i podzakonskim aktima kojim se reguliše rad pojedinih organa, kao na primer Poslovnikom Narodne skupštine Republike Srbije ili Predsednika Republike, pominju se određeni pojavni oblici koji se mogu uvrstiti u peticije i druge predloge. Slično je utvrđeno i Zakonom o državnoj upravi, Zakonom o javnim agencijama, Zakonom o radiodifuziji i drugim. Slično se može reći i za određene podzakonske akte koje donose jedinice lokalne samouprave.

Postoji čitav niz izraza koji se pri tome koriste: *peticije, predlozi, predstavke, primedbe, pritužbe, prigovori* i dr. Međutim, ni jednim od njih nije posebno definisano šta je tačno značenje termina koji se koriste, a najčešće ni postupak u kome se po navedenim pojavnim oblicima postupa.

Sve ovo izaziva brojne zabune i nedorečenosti, i postavlja pitanje realnog ostvarivanja prava na predstavke i peticije.

U nastavku, dajemo *pregled zakona i podzakonskih akata* u kojim se ovi pojmovi upotrebljavaju. U narednoj analizi pošlo se od *vrste organa* na koje se odnose razičiti pojavnii oblici koje u širem smislu možemo nazvati peticijom i predlogom.

Ti organi su:

- 1) Narodna skupština Republike Srbije,
- 2) predsednik Republike,
- 3) Vlada Republike Srbije,
- 4) organi državne uprave,
- 5) javne agencije,
- 6) javna preduzeća,
- 7) ustanove i
- 8) jedinice lokalne samouprave.

2.2. PODNOŠENJE PETICIJA I PREDLOGA NARODNOJ SKUPŠTINI REPUBLIKE SRBIJE

Pravo na podnošenje peticija i drugih predloga je izrazitio demokratsko pravo. Logična posledica ove činjenice je, da najviši organ zakonodavne vlasti u Republici Srbiji – Narodna skupština, svojim Poslovnikom, ustanovljava Odbor za predstavke i predloge kao jedno od stalnih radnih tela Narodne skupštine.

Međutim, iako je Poslovnik Narodne skupštine u više navrata u poslednjih nekoliko godina menjan i dopunjavan, a prečišćen tekst Poslovnika objavljen početkom 2009. godine, on na žalost, i danas ima značajne nedostatke. Na prvi pogled je uočljivo, da i pored Ustavom garantovanog prava na podnošenje *peticija i drugih predloga*, naziv Odbora sugerira na upotrebu još jednog termina – *predstavka*. Predstavka bi mogla, da se kroz šire tumačenje, “svrsta” u druge predloge, ali ostaje nejasno šta ona konkretno označava u tereminološkom smislu o kome smo prethodno već govorili.

Odbor za predstavke i predloge razmatra predstavke i predloge koji su upućeni Narodnoj skupštini i predlaže Narodnoj skupštini i nadležnim organima mere za rešavanje pitanja sadržanih u njima i o tome obaveštava podnosioce ukoliko su to zahtevali. O svojim zapažanjima povodom predstavki i predloga Odbor podnosi izveštaj Narodnoj skupštini najmanje jednom u toku svakog redovnog zasedanja. Odbor ima 15 članova.²⁹

Zanimljivo je napomenuti, da je Poslovnikom, predviđeno da pravo predlaganja zakona, drugih propisa i opštih akata imaju Vlada, svaki narodni poslanik, skupština autonomne pokrajine ili najmanje 15.000 birača. Ovlašćeni predлагаč zakona podnosi predlog zakona u obliku u kome se zakon donosi, s obrazloženjem.³⁰

Analizom ove odredbe, ukazuje da predstavke i predlozi s jedne i pravo predlaganja zakona, sa druge strane, jesu, u kontekstu Poslovnika, odvojeni pojmovi, i ne podrazumevaju, u širem smislu, pravo na podnošenje peticije i drugih predloga. Zanimljivo je uočiti, da je i pored čestih promena Poslovnika, odredba koja se odnosi na predlaganja zakona od strane birača (građana) još uvek, tri godine nakon donošenja Ustava, ostala neusaglašena sa ustavom Republike Srbije. Podsetimo se: Ustav Srbije predviđa da narodnu inicijativu mора podržati najmanje 30.000 birača, dok je u Poslovniku Narodne skupštine, predviđeno da pravo predlaganja zakona, drugih propisa i opštih akata ima najmanje 15.000 birača.

Ono što naročito zabrinjava jeste činjenica da se ovaj Odbor sastao poslednji put 18. decembra 2007. godine za vreme ranijeg skupštinskog saziva. Reč je o Četvrtoj sednici odbora posle koje Odbor više nije zasedao. Tada je razmatran Izveštaj o zapažanju u radu Odbora za period januar-jun 2007. godine. Članovi Odbora, kako se ističe na skupštinskom sajtu (pregleda 25.01.2010) tada tu detaljno razmotrili Izveštaj o radu, istakavši da se najveći broj pritužbi koje su pristigle odnosi na rad pravosudnih organa i rad organa državne uprave. Jedan deo pritužbi odnosio se u to vreme na pitanja iz oblasti radnog prava, socijalne zaštite, stambene politike, zdravstvene zaštite i procesa privatizacije.

²⁹ Uporedi: *Poslovnik Narodne skupštine Republike Srbije* (prečišćen tekst), „Službeni glasnik RS, br. 14/09, čl. 67.

³⁰ Uporedi: *Poslovnik Narodne skupštine Republike Srbije* (prečišćen tekst), „Službeni glasnik RS, br. 14/09, čl. 137.

Članovi Odbora su tom prilikom istakli u raspravi, da bi uloga Odbora, u rešavanju konkretnih pritužbi građana, trebala da bude aktivnija. Posebno je naglašena potreba za medijskim praćenjem rada Odbora, s obzirom na značaj koji ovaj Odbor ima za građane. Tada je pohvaljen i rad stručne Službe, a članovi odbora su postigli dogovor da sednice odbora budu češće i tematski organizovane.

U nastavku rada, Odbor je razmatrao predstavku Sindikalnog radničkog pokreta preduzeća "Želvoz" iz Smedereva povodom, u to vreme, predstojeće privatizacije ovog preduzeća. Članovi odbora su u ovom slučaju zatražili mišljenje Agencije za privatizaciju i Odbora za privatizaciju, kao nadležnom odboru Narodne skupštine.

Na kraju ovog zasedanja, Odbor je jednoglasno usvojio pomenuti Izveštaj.

Nakon obrazovanja nove parlamentarne većine 2008. godine, Odbor za predstavke i predloge se *ni jednom nije sastao*.

Prema skupštinskom sajtu, *članovi* ovog Obora su narodni poslanici Jelena Budimirović, Maja Videnović, Slobodan Vuković, Saša Duković, Jadranka Jovišić, Pavel Marčok, Branislav Mitrović, Rodoslav Mojsilović, Tijana Nikolić, Gordana Paunović-Milosavljević, Zoran Petrov, Dobrislav Prelić, Sulejmani Spaho i Kenan Hajdarević.

Iz ove činjenice može se izvesti zaključak da bez posebnog zakona o peticijama i predlozima (odnosno drugim načinima obraćanja državnim organima), kojim bi bile utvrđene konkretne obaveze državnih organa (pa i Narodne skupštine odnosno njenog Odbora) u vezi sa postupanjem sa peticijama i drugim predlozima, neće biti ni značajnijeg napretka u pogledu ostvarivanja ovog ustavnog prava građana.

S druge strane, donošenjem zakona, i kroz aktivnu kampanju kako njegovog donošenja tako i nakon njegovog usvajanja, svakako da bi došlo do afirmacije ovog prava kod građana, pa samim tim i aktivnijeg korišćenja ovog prava od strane građana, naročito kada bi u njihovim "očima", ono bilo uočeno i sagledano kao delotvorno sredstvo za ostvarivanje njihovih prava.

2.3. PODNOŠENJE PETICIJA I PREDLOGA VLADI REPUBLIKE SRBIJE I PREDSEDNIKU REPUBLIKE

U zakonima i podzakonskim aktima koji bazično regulišu položaj Vlade kao centralnog organa izvršne vlasti i Predsednika Republike, pojmovi peticija i predlog se ne upotrebljavaju. Ipak, u zakonu o državnoj upravi govori se o davanju mišljenja na zahtev fizičkih i pravnih lica i pritužbi kao obliku obraćanja građana organima državne uprave.

U Zakonu o Vladi, nema ni jedne odredbe koja bi se odnosila na podnošenje peticija i drugih predloga Vladi Republike Srbije niti se upotrebljava bilo koji "srodnii" termin. Pregledom akata koje donosi Vlada, uočljivo je da ne postoji pravna forma akta kojim bi Vlada odgovarala na peticije i druge predloge građana.³¹ Isto se odnosi i na Poslovnik Vlade Republike Srbije.

Što se tiče Predsednika Republike, 1.10.2004. godine, osnovana je *Narodna kancelarija Predsednika Republike* (položaj Narodne kancelarije nije određen Zakonom o Predsedniku Republike već aktom o unutrašnjoj organizaciji) kao *posebna služba*. Ona se bavi operativnim, stručnim, savetodavnim i analitičkim poslovima i pre svega, predstavlja servis građana. Kako se kaže na zvaničnoj web-prezentaciji ove Službe, ... "osnivanjem kancelarije građani su dobili mesto na kojem mogu da potraže pomoć i zaštitu svojih prava, a predsednik Tadić priliku da se neposredno obavesti o problemima sa kojima se oni suočavaju. U realizaciji projekata kao i prilikom rešavanja zahteva građana Kancelarija sarađuje sa vladinim institucijama, domaćim i međunarodnim organizacijama i fondacijama. Do 31. decembra 2008. godine Narodna kancelarija predsednika Republike Srbije je primila 34.698 *predstavki*. Trećina ovih zahteva rešena je pozitivno. Najveći broj predstavki koje su nam građani uputili odnosi se na *žalbe* na rad sudova, rešavanje stambenih problema, novčanu pomoć, obezbeđivanje zaposlenja, probleme iz radnog odnosa i penziono osiguranje."³²

Odeljenje za pravne poslove i Odeljenje za socijalna pitanja, su nadležna za obradu predmeta, predstavki i žalbi iz oblasti rada upravnih i pravosudnih organa, organa teritorijalne autonomije i lokalne samouprave, saradnju sa ministarstvima, povodom primljenih predstavki i žalbi, odnosno obradu predmeta, predstavki i žalbi iz oblasti socijalne zaštite, porodičnopravne zaštite, zdravstvene zaštite, penzijsko-invalidskog osiguranja i zapošljavanja; saradnju sa organima državne uprave, teritorijalne autonomije i lokalne samouprave i drugim institucijama, nevladinim organizacijama i pojedincima u ovim oblastima.

Institucija ili Služba pod nazivom "Narodna kancelarija" trebalo je da na neki način zameni instituciju ombudsmana (zaštitnika građana) u periodu kada još uvek nije bio donet *Zakon o zaštitniku građana*, odnosno, u periodu, kada iz različitih razloga, ombudsman još uvek nije bio izabran, kao ni njegovi zamenici. Ono što međutim, treba uočiti, jeste da se pojmom predstavke i žalbe, prvi put terminološki pominje upravo u vezi sa radom Narodne kancelarije. Međutim, ni ovde navedeni pojmovi nisu jasno razgraničeni ni određeni. Na web stranici Narodne kancelarije, može se pronaći formular elektronskog obrasca za podnošenje *zahteva* (ne i na podnošenje predstavki i žalbi) pa se postavlja pitanje da li ovaj "zahtev" zapravo predstavlja sinonim za predstavke i želbe, koji se prehodno pominju. I ovaj elektronski obrazac koji se nalazi u narednom prilogu, prenet je sa web prezentacije Narodne kancelarije.

³¹ Uporedi: *Zakon o Vladi*, "Službeni glasnik RS", br. 55/2005, 71/2005, 101/2007, 65/2008.

³² Podaci o radu Narodne kancelarije Predsednika Republike preuzeti su sa zvanične web prezentacije ove Službe:

www.narodnakancelarija.rs

Z A H T E V
N A R O D N O J K A N C E L A R I J I

Ime i prezime:

E-mail:

Predmet:

Sadržaj zahteva:

Pošalji

Napomena: U zahtevu obavezno upisati adresu stanovanja i broj telefona.

2.4. PODNOŠENJE PETICIJA I PREDLOGA JAVNOJ UPRAVI

2.4.1. Podnošenje peticija i predloga organima državne uprave

Pojam "javna uprava" u organizacionom smislu, obuhvata raznorodne subjekte javnog prava. Osim organa državne uprave, ona obuhvata i javne službe, kao nadržavne subjekte koje obavljaju između ostalog i upravne nadležnosti. Takođe, javna uprava je pojam koji se odnosi i na pojedine organe teritorijalne autonomije i lokalne samouprave, nezavisna tela koja obavljaju upravne delatnosti i dr. U kontekstu peticija i predloga, pojmom javne uprave obuhvaćeni su samo organizacioni oblici organa državne uprave i javne službe, odnosno, javne agencije, javna preduzeća i (javne) ustanove.

Zakonom o državnoj upravi, predviđa da su organi državne uprave: ministarstva, organi uprave u sastavu ministarstva i posebne organizacije. Zakon o državnoj upravi takođe ne *upotrebljava* termine *peticije* i *predlozi*, međutim sadrži nekoliko članova kojim su obuhvaćeni određeni mehanizmi koje bi u širem smislu mogli da tumačimo kao peticije i drugi predlozi.

Najpre ovaj zakon predviđa da su, na traženje fizičkih i pravnih lica, organi državne uprave dužni da daju *mišljenje o primeni odredaba zakona i drugih opštih akata*, u *roku od 30 dana*, pri čemu mišljenja *nisu obavezujuća*. Ovaj zahtev čini se ima karakter *predstavke*, ali ni ovaj zakon ne ustanovljava ovaj termin, niti definiše šta se konkretno pod ovim pojmom podrazumeva. Zakonom nije bliže utvrđena ni sadržina zahteva za davanje mišljenja.³³

Bliže određenje međutim, postoji kada se koristi termin *pritužba*. Naime, ovim zakonom je ustalovljena obaveza organa državne uprave da postupa po *pritužbama* građana. Organi državne uprave dužni su da svima omoguće prikidan način za podnošenje pritužbi na svoj rad i nepravilan odnos zaposlenih. Na podnetu pritužbu organ državne uprave dužan je da odgovori u roku od 15 dana od dana prijema pritužbe, ako podnositelj pritužbe zahteva odgovor. Organ državne uprave dužan je da najmanje jednom u 30 dana razmatra pitanja obuhvaćena pritužbama. Predviđeni rokovi su instruktivni, jer nije predviđena nikakva sankcija u slučaju kršenja zakonom utvrđenih rokova. Zakon ni u ovom slučaju ne predviđa formu pritužbe, što znači da je reč o neformalnom načinu obraćanja.³⁴

2.4.2. Podnošenje peticija i predloga javnim agencijama

Zakon o javnim agencijama, koristi termine *primedbe* i *predlozi korisnika*. Kao što se može videti, u širem smislu, i *primedba* ulazi u kategoriju predloga, odnosno peticija i drugih predloga. Shodno zakonu, javna agencija dužna je da omogući korisnicima davanje primedaba i predloga vezanih za njen rad, usmeno, pismeno, telefonski ili u elektronskom obliku. Primedbe i predloge korisnika prima i razmatra član upravnog odbora javne agencije koga za to na jednu godinu ovlasti upravni odbor javne agencije i koji o svojim zaključcima obaveštava

³³ Uporedi: *Zakon o državnoj upravi*, "Službeni glasnik RS", br. 79/2005, 101/2007, čl. 80.

³⁴ Uporedi: *Zakon o državnoj upravi*, "Službeni glasnik RS", br. 79/2005, 101/2007, čl. 81.

..... PRAVO NA PODNOŠENJE PREDLOGA I PETICIJA

upravni odbor, direktora, lice na koje se primedba odnosi ili korisnika.³⁵ **Zakonom o javnim agencijama**, utvrđen je samo “opšti režim” rada, kao i organa i tela javnih agencija. Međutim, pošto su “javne agencije” u Srbiji nastale i pre donošenja Zakona o javnim agencijama kroz odredbe posebnih zakona, ovaj zakon dozvoljava i odstupanje od opšteg pravnog režima utvrđenog ovim zakonom. Tako je na primer, 2002. godine, donet **Zakon o radiodifuziji** kojim je ustanovljena Republička radiodifuzna agencija. Po svojoj prirodi, Agencija za radiodifuziju je posebna, javna agencija, a Savet agencije, kao organ RRA između ostalog razmatra i rešava po *predstavkama fizičkih i pravnih lica* na programe emitera i *prigovore drugih emitera*. Odluka agencije po prigovoru može biti i pravni osnov za izricanje mera utvrđenih ovim Zakonom prema emiteru (kao na primer, opomene ili privremeno ili trajno oduzimanje dozvole za emitovanje).

³⁵ Uporedi: *Zakon o javnim agencijama*, "Službeni glasnik RS", br. 18/2005, 81/2005, čl. 49.



**PRIMER PREDSTAVKE ZA OBRAĆANJE
REPUBLIČKOJ RADIODIFUZNOJ
AGENCIJI**

**REPUBLIČKA RADIODIFUZNA
AGENCIJA
Čika Ljubina 8/III
11000 BEOGRAD**

PREDSTAVKA REPUBLIČKOJ RADIODIFUZNOJ AGENCIJI

Poštovani,

U skladu sa članom 14. Zakona o radiodifuziji ovom predstavkom obraćamo Vam se jer smatramo da je dana _____ na televiziji _____ u programu _____ došlo do ugrožavanja ličnog interesa (naziv fizičkog odnosno pravnog lica čiji je interes ugrožen) kao i opšteg interesa utvrđenog ovim zakonom.

(opis događaja)

Kako se u skladu sa članom 21. st. 1. istog Zakona, Agencija stara da programi emitera ne sadrže informacije kojima se podstiče diskriminacija, mržnja ili nasilje protiv lica ili grupe lica zbog njihove različite političke opredeljenosti ili zbog njihovog pripadanja ili nepripadanja nekoj rasi, veri, naciji, etničkoj grupi, polu ili seksualnoj opredeljenosti, smatramo, da je u konkretnom slučaju, postupanje emitera bilo suprotno zabrani iz stava 1. ovog člana, te da su se stekli uslovi za izricanje zakonom predviđenih mera od strane Agencije.

U Beogradu, _____

Podnositelj predstavke



Kada je reč o *predstavkama*, Zakon predviđa da fizička i pravna lica imaju pravo da Agenciji podnose *predstavke* u vezi sa sadržajem programa emitera, ako smatraju da se tim programima vredaju ili ugrožavaju njihovi lični interesi ili opšti interes. Agencija je dužna da po prijemu i razmatranju predstavke, predstavku bez odlaganja dostavi emiteru na izjašnjavanje i da mu odredi rok za to, osim ako je predstavka očigledno neosnovana, u kom slučaju je odbacuje i o tome obaveštava podnosioca predstavke. Ako se emiter ne izjasni u ostavljenom roku, ili obavesti Agenciju da je predstavka neosnovana, a Agencija i pored toga smatra da je predstavka osnovana, dužna je da preduzme odgovarajuće mere prema emiteru, kao i da podnosioca predstavke uputi na koji način može da zaštititi svoj interes. Odgovarajućim meraima smatraju se, naročito: 1) mere koje Agencija izriče u skladu s ovim zakonom; 2) podnošenje prekršajne ili krivične prijave, ili iniciranje odgovarajućeg postupka pred nadležnim državnim organom.³⁶

Kada je reč o *prigovorima*, emiter može podneti Agenciji prigovor na postupanje drugog emitera usled čega trpi ili može da pretrpi štetu. Agencija je dužna da bez odlaganja, dostavi na izjašnjenje emiteru na koga se prigovor odnosi, a koji je dužan da se o prigovoru izjasni u roku od 15 dana od dana prijema. Ako i pored izjašnjenja emitera Agencija smatra da je prigovor osnovan, dužna je da protiv emitera na koga se prigovor odnosi preduzme prethodno pomenute mere.³⁷

2.4.3. Podnošenje peticija i predloga drugim javnim službama

Drugi oblik javnih službi jesu javna preduzeća. Delatnost i rad javnih preduzeća detaljno je utvrđen *Zakonom o javnim preduzećima i obavljanju delatnosti od opštег interesa* (delimično i Zakonom o javnim službama iz 1991) godine. Ovaj zakon ne sadrži propise o odnosima građana (korisnika) i javnih preduzeća, i ne predviđa mogućnost obraćanja organima preduzeća putem peticije ili drugog predloga.³⁸

Treći oblik javnih službi su (javne) *ustanove*. Opšti režim organizacije i rada javnih službi definisan je Zakonom o javnim službama, ali čitav niz posebnih zakona u posebnim oblastima "javnih službi", npr. osnovnom, srednjem i visokom obrazovanju, zdravstvu i zdravstvenoj zaštiti, kulturi i sl. na različiti način uređuje njihov položaj. Radi obezbeđivanja ostvarivanja prava utvrđenih zakonom i ostvarivanja drugog zakonom utvrđenog interesa u oblasti: obrazovanja, nauke, kulture, fizičke kulture, učeničkog i studentskog standarda, zdravstvene zaštite, socijalne zaštite, društvene brige o deci, socijalnog osiguranja, zdravstvene zaštite životinja, osnivaju se ustanove.³⁹

Sam *Zakon o javnim službama*, ne predviđa mogućnost obraćanja korisnika ili građana, organima ustanova peticijom ili drugim predlogom. Međutim, zakonima i podzakonskim aktima u oblasti zdravstvene zaštite ustanovljeni su ombudsmani u zdravstvu, kojima se nezadovoljni korisnici zdravstvenih usluga mogu obratiti, a Zakon o visokom obrazovanju

³⁶ Uporedi: *Zakon o radiodifuziji*, "Službeni glasnik RS", br. 42/2002, 97/2004, 76/2005, 79/2005, 62/2006, 85/2006, 86/2006, 41/2009, čl. 14.

³⁷ Uporedi: *Zakon o radiodifuziji*, "Službeni glasnik RS", br. 42/2002, 97/2004, 76/2005, 79/2005, 62/2006, 85/2006, 86/2006, 41/2009, čl. 15.

³⁸ Uporedi: *Zakon o javnim preduzećima i obavljanju delatnosti od opštег interesa*, "Službeni glasnik RS", br. 25/2000, 25/2002, 107/2005, 108/2005, 123/2007.

³⁹ Uporedi *Zakon o javnim službama*, "Službeni glasnik RS", br. 42/91, 71/94, 79/2005, čl. 3.

npr. daje mogućnost studentu, da nadležnom organu visokoškolske ustanove podnese *prigovor* na dobijenu ocenu, ako smatra da ispit nije obavljen u skladu sa zakonom i opštim aktom ustanove, u roku od 36 časova od dobijanja ocene.⁴⁰

2.5. PODNOŠENJE PREDSTAVKI I PREDLOGA JEDINICAMA LOKALNE SAMOUPRAVE

2.5.1. Peticije i predlozi i Zakon o lokalnoj samoupravi

U zakonima koji regulišu delatnost i rad lokalne samouprave, pojmovi peticije i drugog predloga se *ne spominju*. Pravo na podnošenje predstavki i predloga uglavnom se svodi na oblik neposrednog učešća građana kroz građansku inicijativu i referendum, o čemu je prethodno bilo reči.

*Zakon o lokalnoj samoupravi*⁴¹ u okviru dela koji se odnosi na neposredno učešće građana u ostvarivanja lokalne samouprave (čl. 67-68) predviđa da:

Oblici neposrednog učešća građana u ostvarivanju lokalne samouprave su: *građanska inicijativa, zbor građana i referendum*. Oblici neposredne samouprave iz prethdnog stava uređuju se zakonom i statutom.

Građani putem građanske inicijative predlažu skupštini jedinice lokalne samouprave donošenje akta kojim će se urediti određeno pitanje iz nadležnosti jedinice lokalne samouprave, promenu statuta ili drugih akata i raspisivanje referendumu u skladu sa zakonom i statutom. O *predlogu* iz prethdnog stava, skupština je dužna da održi raspravu i da dostavi obrazložen odgovor građanima u roku od 60 dana od dobijanja predloga.

Statutom jedinice lokalne samouprave utvrđuje se broj potpisa građana potreban za punovažno pokretanje građanske inicijative, koji ne može da bude manji od 5% birača.

2.5.2. Peticije i predlozi i Zakon o glavnom gradu

Slično je utvrđeno i *Zakonom o glavnom gradu*.⁴²

Oblici neposrednog učešća građana u ostvarivanju lokalne samouprave su: *građanska inicijativa, zbor građana i referendum*. Oblici neposredne samouprave uređuju se zakonom i Statutom. Građani putem građanske inicijative *predlažu Skupštini grada donošenje akta* kojim će se urediti određeno pitanje iz nadležnosti grada, promenu Statuta ili drugih akata i raspisivanje referendumu u skladu sa zakonom i Statutom. O predlogu, Skupština grada je dužna da održi raspravu i da dostavi obrazložen odgovor građanima u roku od 60 dana od dobijanja predloga. Statutom grada utvrđuje se broj potpisa građana potreban za punovažno pokretanje građanske inicijative, koji ne može da bude manji od 30.000 birača.

⁴⁰ Uporedi: *Zakon o visokom obrazovanju*, "Službeni glasnik RS", br. 76/05, čl. 91.

⁴¹ Uporedi: *Zakon o lokalnoj samoupravi*, "Službeni glasnik RS", br. 129/07, čl. 44-45.

⁴² Uporedi: *Zakon o glavnom gradu*, "Službeni glasnik RS", br. 129/07, čl. 44-48.

Takođe, *Statutom grada Beograda*,⁴³ utvrđeno je da građani putem gradanske inicijative (čl. 111-114) predlažu Skupštini grada donošenje akta kojim će urediti određeno pitanje iz nadležnosti grada, promenu Statuta ili drugih akata i raspisivanje referenduma u skladu sa zakonom i ovim statutom. Gradska uprava pruža stručnu pomoć građanima prilikom formulisanja predloga sadržanog u inicijativi. Za punovažno pokretanje građanske inicijative potreban je potpis najmanje 30.000 birača, koji su upisani u birački spisak na dan predaje inicijative, ako zakonom ili ovim statutom nije utvrđen drugi broj. Građani učestvuju u građanskoj inicijativi potpisivanjem odgovarajućeg predloga. Predlog mora biti obrazložen i sačinjen tako da se iz njega jasno vide pravci promena, odnosno rešenja o kojima Skupština grada treba da se izjasni.

Radi ostvarivanja građanske inicijative građani obrazuju inicijativni odbor koji ima pet članova koji imaju biračko pravo. Inicijativni odbor može obrazovati posebne odbore za prikupljanje potpisa, u skladu sa zakonom. Inicijativni odbor dostavlja listu potpisnika građanske inicijative Skupštini grada.

Zakonom je utvrđeno i kako Skupština grada postupa po inicijativi. Skupština grada dužna je da održi raspravu o predlogu i da dostavi obrazložen odgovor građanima u roku od 60 dana od dana dobijanja predloga.

2.5.3. Pravo na peticije i predloge i statuti pojedinih gradova

*Statutom grada Novog Sada*⁴⁴ je utvrđeno da Gradanskom inicijativom građani mogu da predlože Skupštini donošenje akta kojim će urediti određeno pitanje iz delokruga Grada, promenu Statuta i drugog akta, raspisivanje referenduma o određenom pitanju i rešavanju drugih pitanja, u skladu sa zakonom i ovim statutom. Za pokretanje građanske inicijative potrebno je da građansku inicijativu potpiše najmanje 10% građana sa teritorije Grada. Građanska inicijativa kojom se predlaže donošenje opštег akta, odnosno izmena Statuta ili drugog opštег akta, dostavlja se predsedniku Skupštine koji je dostavlja Gradskom veću, nadležnom radnom telu Skupštine i Komisiji za propise radi davanja mišljenja. Građanska inicijativa je prihvaćena kada se za nju izjasni više od polovine od ukupnog broja odbornika. O predlogu, Skupština je dužna da održi raspravu i da obrazloženi odgovor dostavi građanima u roku od 60 dana od dobijanja predloga.

Takođe, Statutom je utvrđeno da građani učestvuju u obavljanju poslova Gradske opštine referendumom, građanskom inicijativom, na zboru građana i putem svojih predstavnika u Savetu Gradske opštine. Za pokretanje građanske inicijative potrebno je da građansku inicijativu potpiše najmanje 10 % građana sa područja Gradske opštine.

Statut grada Kragujevca,⁴⁵ najpre predviđa da građani, putem građanske inicijative predlažu Skupštini grada donošenje akata kojim će se urediti određena pitanja iz izvornog delokruga Grada, promenu Statuta ili drugih akata, raspisivanje referenduma, u skladu sa zakonom i ovim Statutom. Pravo na pokretanje građanske inicijative ostvaruje se u skladu sa zakonom kojim se uređuje referendum i građanska (narodna) inicijativa. Za pokretanje građanske inicijative potrebno je da predlog obuhvaćen građanskom inicijativom potpiše najmanje 25%

⁴³ Uporedi: Statut grada Beograda, „Službeni list grada Beograda“, br. 39/2008. čl. 111-114.

⁴⁴ Statut Grada Novog Sada, „Službeni list grada Novog Sada“, br. 43/08, čl. 68 i čl. 90.

⁴⁵ Statut Grada Kragujevca, „Službeni list grada Kragujevca, br. 18/08, 10/09, čl. 55-57

..... PRAVO NA PODNOŠENJE PREDLOGA I PETICIJA

građana koji imaju biračko pravo i prebivalište na području za koje se predlaže uređivanje određenog pitanja, na dan prijavljivanja prikupljanja potpisa nadležnom organu. O predlogu sadržanom u građanskoj inicijativi Skupština grada je dužna da održi raspravu i dostavi obrazloženi odgovor građanima u roku od 60 dana od dana dobijanja predloga.



3. POTREBA ZA DONOŠENJEM POSEBNOG SISTEMSKOG ZAKONA

3.1. OPŠTI OSVRT

Iz svih navedenih formulacija Ustava, zakona i pomenutih podzakonskih akata, očigledno je da je neophodno normativno urediti sadržinu prava na peticije i predloge. Ustavni osnov za donošenje ovog zakona je već pomenuti član Ustava Srbije, kojim je utvrđeno da ... „*Svako ima pravo da, sam ili zajedno sa drugima, upućuje peticije i druge predloge državnim organima, organizacijama kojima su poverena javna ovlašćenja, organima autonomne pokrajine i organima jedinica lokalne samouprave i da od njih dobije odgovor kada ga traži.*“

Osnovni cilj koji se manifestuje u potrebi donošenja posebnog zakona o ostvarivanju prava na peticije i predloge proizilazi iz ustavne potrebe obezbeđivanja delotvorne zaštite ustavnih sloboda i prava građana posredstvom zakonske regulacije i načina postupanja sa podnescima (peticijama i predlozima) koji su upućeni Narodnoj skupštini, izvršnoj vlasti (Vladi), predsedniku Republike, organima državne uprave, javnim službama i organima teritorijalne autonomije i lokalne samouprave.

Samo primanje izjava i davanje obaveštenja, predstavlja klasične poslove iz okvira upravne delatnosti. Međutim, upravnu delatnost ne obavljaju samo organi državne uprave već i posebne organizacione celine u okviru drugih državnih podsistema, javne službe kao i lokalni organi vlasti kojima su ona poverena kao upravna javna ovlašćenja.

Ovako koncipiran, eventualni budući zakon bi trebao da reguliše više otvorenih pitanja od značaja za ostvarivanje ustavnog prava na peticiju i predloge.

3.2. MOGUĆA STRUKTURA BUDUĆEG ZAKONA O OSTVARIVANJU PRAVA NA PETICIJE I DRUGE PREDLOGE

Pošto bi osnovni cilj zakona bio ostvarivanje prava na peticije i predloge, čini se da bi najbolji naziv mogućeg zakona bio *Zakon o ostvarivanju prava na peticije i predloge*. Ovaj naziv jasno bi implicirao šta se ovim zakonom uređuje.

Peticija i predlog, po svojoj prirodi predstavljaju posebne vrste podnesaka. Prema tome, budući zakon koji bi regulisao ovu oblast morao bi prvo da utvrdi vrste i karakter takvih podnesaka koji se upućuju nadležnim državnim organima, rokove za dostavljanje odgovora podnosiocu, mere i aktivnosti koje su dužni da preduzmu organi javne vlasti u vezi sa podnetom peticijom ili predlogom, prekršajne kazne za odgovorna lica u slučaju nepridržavanja obaveza i rokova utvrđenih zakonom.⁴⁶

⁴⁶ U ovom delu, delimično je korišćen rad dr Zorana Jelića, Zakonsko uređivanje ustavnog prava na podnošenje predstavki, peticija i predloga. Ovaj rad je objavljen u Zborniku radova sa Savetovanja pravnika koje je održano od 8 do 12. juna 1998. godine u Budvi, Crna Gora pod nazivom: „Aktuelna pitanja jugoslovenskog sudskog, radnog i upravnog zakonodavstva, str. 323-330. U to vreme, dr Zoran Jelić, bio je član radne grupe Savezne Vlade na izradi Predloga zakona o predstavkama peticijama i predlozima, koji nikada nije usvojen.



Prvi deo zakona činile bi osnovne odredbe. Njima bi bio utvrđen predmet zakona kao i osnovni pojmovi koji se u zakonu primenjuju. Od ključnog značaja u ovom delu, je jasno definisanje različitih pojmoveva koji se pod peticijom i predlogom podrazumevaju. Dok bi pojam peticije mogao biti eksplisitno definisan, to čini se, ne bi moglo da se učini i sa pojmom predloga. Ili, bolje rečeno, na osnovu različitih oblika obraćanja, potrebno je odrediti više "vrsta" različitih pismena, koja po svojoj prirodi jesu predlog (npr. predstavka, primedba i sl). Jasnim definisanjem, organ javne vlasti ne bi morao da odgovara na pismo koje kao takvo nije obuhvaćeno prethodno utvrđenim definicijama, ali bi organ javne vlasti bio u obavezi da obavesti takvog podnosioca o odbacivanju pismena koji kao takvi nisu određeni zakonom (osim u slučajevima kada su oni jasno definisani posebnim zakonom kada bi se oni koristili samo onda i na način kojim je utvrđeno takvim posebnim zakonom).

Zatim, zakonom bi trebao da bude uređen i način rada organa javne vlasti sa pomenutim podnesicima, odnosno, ***bar minimalni elementi postupka*** kako bi se obezbedila predvidljivost ponašanja organa javne vlasti po prijemu peticije ili predloga u cilju ostvarivanja i zaštite Ustavom zajamčenog prava, što je i bitan element vladavine prava na kojoj se zasniva i Ustav Republike Srbije. Naime, u članu 3. st. 1. Ustava, utvrđeno je da je ***vladavina prava osnovna predpostavka Ustava i počiva na neotudivim ljudskim pravima***. Ono što svakako jeste jasno je da ostvarivanje ljudskih prava i sloboda mora i jeste zasnovano na proceduralnim garancijama. Ako takve proceduralne garancije nema, ni ostvarivanje i zaštita ljudskih prava, formalno i faktički nije moguća.

Jasno utvrđeni ***rokovi*** za davanje odgovora kada ga podnositelj zahteva, takođe je od ključnog značaja za ostvarivanje prava na peticije i predloge. Utvrđivanjem jasnih rokova, konstituiše se obaveza nadležnog organa javne vlasti da odgovor u pismenoj formi i dostavi. Taj rok, u skladu sa principom ekspeditivnosti, ne bi smeо biti duže od 30 dana za jednostavnije podneske, niti duži od 60 dana za složenije.

Međutim, sam pismeni odgovor, morao bi da pored utvrđene forme ima i odgovarajući sadržaj. Minimum sadržaja trebalo bi da bude ***obaveštenje*** šta je organ preuzeo po podnesku (peticiji ili predlogu) podnosioca/laca, ali bi bilo poželjno i korisno ako bi bila utvrđena i obaveza organa javne vlasti da obavesti podnosioca/laca o tome šta se nakon takvog obaveštavanja desilo, ako je postupak nastavljen pred istim ili drugim organom. Ako je postupak nastavljen pred drugim organom, trebalo bi predvideti i obavezu da drugi organ ima obavezu izveštavanja podnosioca/laca ili direktno, ili preko organa kome je peticija odnosno predlog podnet.

I na kraju, samo pravo odnosno sloboda mora na neki način biti i zaštićeno. To bi značilo da se mora obezbediti i neki od mehanizama sudske zaštite u slučaju kada organ javne vlasti ne postupi po peticiji ili predlogu, ili u slučaju kada ne obavesti podnosioca/oce o tome šta je po navedenim pismenima preuzeo. U svakom slučaju, kao jedan od mehanizama zaštite ovog prava u poslednjoj "instanci" morao bi da bude Ustavni sud, kroz postupak koji se sprovodi u slučaju podnošenja Ustavne žalbe.

ZAKLJUČAK

Čini se da smo u prethodnim delovima, kroz analizu zakonskih i podzakonskih akata dali značajnu argumentaciju o potrebi zakonskog regulisanja ostvarivanja i zaštite prava na peticiju (i druge predloge). Naime peticije i drugi predlozi jesu *specifični oblici podnesaka*, koji afirmišu ulogu građana kao četvrte vlasti u sistemu socijalne regulacije društvenih procesa. U tom smislu, i sam građanin kao pojedinac ili grupa građana, imaju pravo da učestvuju u kreiranju ali i sprovođenju i korekciji javnih politika.

Vodenje, kreiranje, sprovođenje i upravljanje javnih politika je nova funkcija u državama u tranziciji kao što je to slučaj sa Srbijom. U starim demokratijama, pravo na peticije i druge predloge je već u dalekoj prošlosti prepoznato kao oblik aktivne participacije građana u formirajući i sprovođenju javnih politika. Peticije i predlozi kao posebni podnesci, kroz koje se ostvaruje ovo pravo, ne mogu se izjednačiti sa drugim oblicima podnesaka ili drugim formama kao što je to slučaj sa građanskim (narodnom) inicijativom ili pritužbom Ombudsmanu ili zahtevom za ostvarivanje prava na slobodan pristup informacijama. One, po svojoj pravnoj prirodi imaju svoj "specifikum" upravo kroz aktivno učešće građana u oblikovanju i kreiranju javnih politika, a ne samo npr. podnošenja zakonodavnih inicijativa kao što je to slučaj sa narodnom inicijativom. S druge strane, ovo pravo po pravilu ne označava "samo" pravo na podnošenje pritužbe određenom organu, već i pravo na podnošenje kvalitetnih predloga koje ne mora da ima ni karakter zakonske inicijative.

Na samom kraju, ako *pravo na peticiju* kao ustavno pravo nema svoju normativnu razradu, u faktičkom smislu, nema ni potrebe da postoji u samom Ustavu. Pravo na građansku (narodnu) inicijativu je određeno kroz ustavni princip narodne suverenosti a pravo na pritužbu kroz ustavno ustanovljenje institucije Zaštitnika građana (ako se pravo na pritužbu svede samo na obraćanje ombudsmanu). Jednom rečju, ako postoji potreba (koja se čini evidentnom) za postojanjem prava na peticiju kao Ustavom utvrđenog prava, onda postoji i potreba njegove sistemske zakonske normativne razrade. Ako za ovim pravom ne postoji potreba, onda nema ni potrebe da bude sadržano u Ustavu Republike Srbije.

..... **PRAVO NA PODNOŠENJE PREDLOGA I PETICIJA**



DODATAK

UPITNIK ZA RAD

UPITNIK ZA RAD

1. Da li vam je poznat pojam prava na peticije i predloge ako jeste molimo opišite šta taj pojam za vas predstavlja?

2. Da li su vam poznati pojmovi sledeći izrazi? Ako jesu molimo da ukratko objasnite šta oni označavaju:

(1) narodna inicijativa	
(2) građanska inicijativa	
(3) peticija	
(4) predstavka	
(5) pritužba	
(6) prigovor	

3. Da li možete ukratko da navedete razliku između pojmove u prethodno navedenom pitanju?

4. Da li ste ikada učestvovali u podnošenju bilo kakve peticije ili predloga (zaokruži odgovor)?

Da

Ne

Ako je prethodni odgovor da, u ovom polju ukratko navedite u kojim

5. Da li smatrate da je potreban poseban sistemski zakon koji bi uredio pravo na podnošenje peticija i drugih predloga?

Da

Ne

..... PRAVO NA PODNOŠENJE PREDLOGA I PETICIJA

MESTO ZA KOMENTARE/BELEŠKE

