

# PRO I CONTRA ANALIZA NADLEŽNOSTI ZAŠTITNIKA GRAĐANA

– poseban osvrt na pravosudne nadležnosti –

## **PRO I CONTRA ANALIZA NADLEŽNOSTI ZAŠTITNIKA GRAĐANA**

### **Izdavač**

Komitet pravnika za ljudska prava – YUCOM  
Kneza Miloša 4, 11103 Beograd  
[www.yucom.org.rs](http://www.yucom.org.rs)



### **Za izdavača:**

Katarina Golubović

### **Priredio:**

Komitet pravnika za ljudska prava – YUCOM

### **Dizajn i prelom:**

Dosije studio

„Pro i Contra analiza nadležnosti Zaštitnika građana“ je nastala u okviru projekta „Zaštitnik građana u kontekstu evropskih integracija“ koji je realizovao Komitet pravnika za ljudska prava – YUCOM uz podršku ambasade Savezne Republike Nemačke u Srbiji. Stavovi izneti u ovoj analizi ne odražavaju nužno stavove ambasade Savezne Republike Nemačke u Srbiji.



## SADRŽAJ

I.	OTVORENA PITANJA INSTITUCIJE ZAŠTITNIKA GRAĐANA U SRBIJI	5
II.	OSVRT NA NASTANAK INSTITUCIJE OMBUDSMANA	7
III.	OMBUDSMAN KAO ZAŠTITNIK PRAVA GRAĐANA	9
IV.	USTAVNI OKVIR I STANDARDI EVROPSKOG <i>AQUIS COMMUNITAIRE</i>	11
	a) <b>Ustav Srbije i Zaštitnik građana</b>	11
	b) <b>Zakonske nadležnosti Zaštitnika građana</b>	12
	c) <b>Zaštitnik građana i standardi evropskog <i>aquis communautaire</i></b>	13
	d) <b>Institucija Zaštitnika građana i Poglavlje 23</b>	19
	e) <b>Akcioni plan za Poglavlje 23</b>	20
V.	ZAKON O ZAŠTITNIKU GRAĐANA	22
	a) <b>Izmene Zakona o Zaštitniku građana</b>	22
	b) <b>Nacrt Zakona o izmenama i dopunama Zakona o Zaštitniku građana</b>	23
VI.	LOKALNI OMBUDSMAN	26
	a) <b>Zakonski okvir</b>	26
	b) <b>Model odluke o lokalnom ombudsmanu</b>	28
VII.	NACIONALNI PREVENTIVNI MEHANIZAM I ZAŠTITNIK GRAĐANA	29
	a) <b>Značaj Nacionalnog preventivnog mehanizma</b>	29
	b) <b>Neusklađenost zakonskog okvira za primenu NPM</b>	29
	(1) <b>Predlog dopune Zakona o Zaštitniku građana odredbom o primeni NPM</b>	30

VIII.	USTAVNI AMANDMANI I ZAŠTITNIK GRAĐANA	32
	a) Amandman XIV – Sastav Visokog saveta sudstva	32
	b) Amandman XXII – Izbor Vrhovnog javnog tužioca	33
	c) Amandman XXVII – Sastav Visokog saveta tužilaca Mišljenje Venecijanske komisije	33
IX.	ZAŠTITNIK GRAĐANA I NADZOR NAD SUDOVIAMA	35
	a) Ombudsman i kontrola sudova	35
	b) Inicijativa Zaštitnika građana o kontroli sudstva	35
	c) Negativan primer	37
X.	REZULTATI ANALIZE – PRO ET CONTRA – ZAKLJUČCI I PREPORUKE	39
	OMBUDSMAN I NEZAVISNOST SUDOVA UTICAJ NA IZBOR NOSILACA PRAVOSUDNIH FUNKCIJA	39
	INICIJATIVA ZA KONTROLU SUDOVA NIJE UNAPREĐEN ZAKONSKI OKVIR	40
	NEDOSTATAK ORGANIZACIONIH I STRUČNIH KAPACITETA	41
	UMANJEN KREDIBILITET INSTITUCIJE	42
		43



# I. OTVORENA PITANJA INSTITUCIJE ZAŠTITNIKA GRAĐANA U SRBIJI

Zaštitnik građana, kao nezavisna državna institucija u pravnom sistemu Srbije, suočava se sa jednim brojem otvorenih pitanja u ostvarivanju svoje osnovne ustavne funkcije zaštite i unapređenja ljudskih prava.<sup>1</sup> Uporedo sa tim, institucija Zaštitnika građana suočava se i sa nizom novih izazova, pre svega izmenama i dopunama postojećeg Zakona o Zaštitniku građana u svetlu predstojećih ustavnih promena, i posebno, sa dilemom da li je potrebno i opravdano funkcije nadzora zakonitosti i pravilnosti rada i postupanja upravnih organa i drugih organizacija javne vlasti proširiti i na sudove.

U pravni sistem Srbije, instituciju Zaštitnika građana uvodi Ustav iz 2006. godine. Zaštitnika građana bira i razrešava Narodna skupština. Zakon o Zaštitniku građana usvojen je 2005. godine. Prvi zaštitnik građana sa mandatom od 5 godina izabran je 2007. godine (sa ponovljenim mandatom 2012.). Sadašnjeg zaštitnika građana Narodna skupština izabrala je u julu 2017. godine.

Među aktuelnim otvorenim pitanjima i izazovima institucije Zaštitnika građana u Srbiji, posebno se mogu izdvojiti sledeća:

**Standardi evropskog *aquis communautaire*.** Unapređenje zakonodavnog i normativnog okvira zaštite i unapređenja ljudskih prava u skladu sa međunarodnim standardima i, posebno, standardima evropskog *aquis communautaire* u ostvarenju aktivnosti i zadataka iz Akcionog plana za Poglavlje 23 „Pravosuđe i osnovna prava”, u procesu pristupanja Evropskoj uniji.

**Izmene i dopune Zakona o Zaštitniku građana.** Usvajanje Zakona o izmenama i dopunama Zakona o Zaštitniku građana sa ciljem jačanja garancija nezavisnosti i povećanja efikasnosti rada ove institucije (posebno imajući u vidu da je izrađen nacrt Zakona o izmenama i dopunama Zakona o Zaštitniku građana, ali da do danas još uvek nije usvojen od strane parlamenta).

**Lokalni ombudsman.** Iako su uspostavljeni adekvatni organizacioni i kadrovski kapaciteti Zaštitnika građana, Pokrajinskog ombudsmana i lokalnih ombudsmana za obavljanje svojih funkcija, potrebno je unaprediti međusobnu saradnju i posebno ojačati mrežu lokalnih ombudsmana.

**Nacionalni preventivni mehanizam.** Uspostavljanje organizacionih i kadrovskih kapaciteta institucije Zaštitnika građana u odnosu na Nacionalni preventivni mehanizam (*National Preventive Mechanism*) u oblasti sprečavanja torture i nehumanog postupanja, posebno imajući u vidu da je Zaštitnik građana akreditovan kao „Nacionalna institucija ljudskih

---

1 Uporedi: *Narodna skupština Republike Srbije i nezavisni državni organi/tela* (materijali sa konferencije), UNDP, Beograd, 2011.

prava” Ujedinjenih nacija 2010. godine. Međutim, postojeći Zakon o Zaštitniku građana ne predviđa postojanje posebne organizacione jedinice, kao ni okvir za saradnju sa spoljnim ekspertima-saradnicima. Indikativno je da je u 2018. godini broj nevladinih organizacija koje se bave NPM znatno smanjen (od devet na četiri), kao posledica složene, dugotrajne i nedovoljno transparentne procedure uspostavljanja saradnje sa Zaštitnikom građana kada su u pitanju aktivnosti vezane za NPM.

**Ustavni amandmani i Zaštitnik građana.** Nacrtom ustavnih amandmana koje je objavilo Ministarstvo pravde uloga Zaštitnika građana proširuje se, pod određenim uslovima, i na izbor vrhovnih pravosudnih institucija: Vrhovni savet sudstva (amandman XIV) i Vrhovni savet tužilaštva (amandman XXVII). Prema formulaciji ovih ustavnih amandmana, ako Narodna skupština ne izabere članove ovih tela u predviđenom roku, preostale članove izabraće posebna komisija od pet članova, čiji je, između ostalih, zaštitnik građana član. Slično važi i za izbor Vrhovnog javnog tužioca (amandman XXII).

**Nadzor nad sudovima.** Posebnu pažnju zaslužuje najava zaštitnika građana u medijima da razmatra mogućnost proširivanja nadležnosti institucije Zaštitnika građana u oblasti nadzora nad sudovima koji odlučuju u upravnim sporovima. U kontekstu predstojećih ustavnih promena i izmena i dopuna Zakona o Zaštitniku građana, postoji potreba da se ispita postojeće stanje i sagledaju uporedna iskustva. Iako pravosudne nadležnosti Zaštitnika građana postoje u određenim evropskim zemljama, potrebno je analitički oceniti da li takvo rešenje odgovara pravnim i političkim uslovima u Srbiji. Međutim, ovim povodom otvara se dilema da li je uz postojeći Zakon o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku (koji se u praksi pokazao kao relativno efikasan), potrebno uspostavljati dodatni mehanizam za zaštitu ovog prava u okviru funkcija Zaštitnika građana. Racionalno rešenje možda leži u unapređuju postojećeg zakonskog okvira zaštite prava na suđenje u razumnom roku, umesto proširivanju nadležnosti Zaštitnika građana i dupliranju procedura po ovom pitanju.



## II. OSVRT NA NASTANAK INSTITUCIJE OMBUDSMANA

U mnogim zemljama poseban vid kontrole javnih institucija, pre svega državne uprave, ostvaruje se uvođenjem institucije ombudsmana („ombudsperson”), kao „zaštitnika prava građana”.<sup>2</sup> Izvorno, ombudsman je institucija švedskog porekla koja je uvedena početkom 19. veka (Ustavom iz 1809.). U postfeudalnim političkim borbama između tadašnjeg švedskog kralja-apsolutiste i parlamenta kao predstavnika naroda, ombudsman je bio specijalni *poverenik* parlamenta zadužen da prati kako kralj i uprava sprovode zakone koje je izglasao švedski parlament. Suština ovlašćenja tadašnjeg švedskog ombudsmana sastojala se u tome što je od upravnih vlasti mogao da traži podatke i objašnjenja zašto se pojedini zakoni uopšte ne primenjuju ili se ne primenjuju kako treba, kao i da pokreće odgovarajuće postupke radi utvrđivanja odgovornosti upravnih službenika u vezi sa tim. O svojim nalazima, ombudsman je podnosio izveštaj parlamentu koji je na osnovu toga mogao da postavi pitanje poverenja (tj. smene) pojedinih kraljevim ministrima.<sup>3</sup>

Kako se ističe „ombudsman nije pronalazak političke misli jednog naroda”. Pod ovim nazivom, i sa ugledom i autoritetom koji ima u političkom sistemu Švedske, ova ustanova je danas postala inspiracija i model za napore koji postaju sve nužniji u pogledu rekonstrukcije tradicionalnih političkih institucija koje su stvorile racionalistička i legalistička misao i praksa.<sup>4</sup>

U osnovi, prvobitna ovlašćenja ombudsmana su se i danas zadržala iako je došlo do brojnih modaliteta ove institucije u zavisnosti od pojedine zemlje i konkretnog pravnog sistema. Iako je ombudsman kao institucija parlamenta bio prisutan još od početka 20. veka u nordijskim zemljama, mnoge zemlje ga uvode sredinom veka, tako da danas gotovo i da nema zemlje koja ne poznaje neki oblik ombudsmana.<sup>5</sup>

---

2 D. Rowat, *The Ombudsman, Citizens' Defender*, London 1965; B. Milosavljević, *Ombudsman zaštitnik prava građana*, CAA, Beograd, 2005.

3 L. C. Reif (ed.), *The International Ombudsman Anthology*, International Ombudsman Institute, The Hague, 1999.

4 J. Đorđević, *Politički sistem*, Beograd 1967, str. 636.

5 M. Radojević, *Preobražaj ombudsmana u savremenim pravnim sistemima s posebnim osvrtom na instituciju Zaštitnika građana u Republici Srbiji*, Doktorska disertacija, Pravni fakultet, Beograd, 2016.

Međutim, Srbija je, u tom pogledu, dugo bila značajan izuzetak.<sup>6</sup> Čak i posle sloma autoritativnih političkih režima u centralnoj i istočnoj Evropi nakon pada Berlinskog zida, neki „vodeći” pravni teoretičari u Srbiji nisu razumeli suštinu institucije ombudsmana.<sup>7</sup> Srbija uvodi instituciju Ombudsmana tek početkom 21. veka nakon političkih promena u oktobru 2000. godine i intenzivnih kampanja demokratskih snaga i civilnog sektora.<sup>8</sup>

---

6 S. Lilić, *Zašto je nov Ustav iz 1990. godine ostavio Srbiju bez ombudsmana?*, Arhiv za pravne i društvene nauke, br. 2–3, Beograd 1991.

7 Uporedi: Ratko Marković, *Ustavno pravo i političke institucije*, Beograd 2003, str. 631–635 (identično u svim prethodnim izdanjima). Tako, ovaj autor u odeljak „Sudski sistem” svrstava i instituciju „ombudsman” (zaštitnik ljudskih prava). Međutim, u odgovarajućem tekstu sam autor piše da je ombudsman oblik „nesudske, parlamentarne kontrole uprave” (str. 631). Ostaje nejasno kako jedna institucija „sudskog sistema” može biti oblik „nesudske kontrole”.

8 S. Lilić, D. Milenković, B. Kovačević Vučo, *Ombudsman – međunarodni dokumenti, uporedno pravo, zakonodavstvo i praksa*, YUCOM, Beograd 2002.

### III OMBUDSMAN KAO ZAŠTITNIK PRAVA GRAĐANA

---

Mada je u osnovi ostao poverenik parlamenta zadužen da prati kako uprava i izvršna vlast primenjuju zakone, na ombudsmana se danas gleda kao na instituciju čiji je osnovni zadatak zaštita prava građana, posebno od nezakonitog i nepravilnog (tzv. *maladministration*) rada uprave. Kako se ističe, „skandinavski izraz ombudsman postao je deo našeg svakodnevnog govora, iako je pre svega tri-desetak godina on bio gotovo nepoznat kako široj, tako i pravnoj javnosti. Danas ne samo da je izraz odomaćen gotovo u svim zemljama sveta, već se i samoj suštini ove institucije pristupa sa velikim uvažavanjem”.<sup>9</sup> Posebnu zaslugu za globalno uvođenje ombudsmana kao institucije zaštitnika prava građana imala je uporedna studija „Ombudsman i drugi – zaštitnici građana u devet zemalja” o oblicima masovnih i redovnih povreda prava građana u postupcima pred upravnim organima i u potrazi za, kako je naveo, jeftinim i jednostavnim sredstvima za zaštitu prava građana ukazao na velike potencijale koje ima ombudsman kao institucija parlamentarnog poverenika sredstvima i mehanizmima utvrđivanja i otklanjanja raznovrsnih nedostataka u radu uprave.<sup>10</sup>

U tom smislu, profesor Gellhorn ističe „savremena uprava je kompleksna i moćna. Nadzor nad upravnim aktivnostima mora da odgovara složenosti upravnih procesa. Unutrašnja (upravna) kontrola, tj. preispitivanje upravne odluke od strane više upravne instance ima za cilj obezbeđivanje jednoobraznosti i koordinacije nižih upravnih nivoa koji, po prirodi stvari, ne mogu imati u vidu celinu procesa i problema. Uvođenje nepristrasnog arbitra rada uprave u vidu sudske kontrole upravnih odluka, bilo od strane specijalizovanih upravnih sudova u Francuskoj, bilo od strane sudova opšte nadležnosti u SAD, ima za cilj poštovanje utvrđenih standarda i normi upravnog postupanja i odlučivanja. Međutim, kao i većina ostalih ljudskih tvorevina, i ove institucije najčešće ne funkcionišu onako kako bi trebalo da funkcionišu, a često i samo njihovo aktiviranje iziskuje napore i angažovanja koji prevazilaze efekte za koje bi građani bili zainteresovani. One dakle, ne zadovoljavaju. Iz ovih razloga, poslednjih je decenija intenzivirana potraga za jeftinim i jednostavnim sredstvima i mehanizmima utvrđivanja i otklanjanja raznovrsnih nedostataka u radu uprave.”<sup>11</sup>

Pokazalo se da je upravo „ombudsman” ta institucija. U određenom smislu, ombudsman je danas osnovna institucija zaštite ljudskih prava i prava građana, na sličan način kao što

---

9 K. Freedman, *The Ombudsman*, Canadian Essays on Human Rights and Fundamental Freedoms (Eds. R. Macdonald, J. Humphry), Toronto 1979, str. 337.

10 W. Gellhorn, *Ombudsman And Others – Citizen's Protectors In Nine Countries*, Harvard University Press, Cambridge, MA, 1967. Zanimljiva okolnost je da su u izradi ove studije saradivali i profesori Borislav Blagojević i Nikola Stjepanović iz Beograda i profesor Eugen Pusić iz Zagreba.

11 W. Gellhorn, *Op.cit.*, str. 3–4.

je početkom 19. veka sudstvo bilo institucija zaštite zakonitosti i uređenja pravne države.<sup>12</sup> U čemu je „tajna” izvanredne efikasnosti 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 imanentnu podobnost da probija „začarane birokratske krugove” i da neprobojne autoritativne administrativne sisteme učini transparentnim, tj. dostupnim parlamentarnoj kontroli i opštoj javnosti. Njegova delotvornost proizilazi, pre svega, iz njegove mogućnosti da, na osnovu svog izveštaja parlamentu pažnju javnosti i parlamenta skrene na žalbe građana. Javnost zasnovana na nepristrasnoj istrazi moćno je sredstvo. Sama svest o nadzoru ombudsmana vrši pozitivan uticaj na ceo upravni sistem, čineći ga podložnim javnosti rada i pravdi.<sup>13</sup>

Imajući izneto u vidu, može se konstatovati da kontrola uprave od strane ombudsmana predstavlja uspešnu kombinaciju pravne (npr. pokretanje postupaka kao što može da učini 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. Uporedna iskustva jasno ukazuju na to da, zajedno sa tradicionalnim oblicima upravne i sudske kontrole uprave i svih njihovih varijanti, postoji potreba za uvođenjem „jednostavnih i jeftinih” instrumenata kontrole uprave, neopterećenih proceduralnom krutošću i pravnim formalizmom, ali istovremeno efikasnih u ostvarivanju *transparencije* administrativnih procesa i struktura. Polazeći od toga, ostvarivanje efikasne kontrole postojećeg upravnog sistema u Srbiji ne bi bilo potpuno bez uvođenja ombudsmana kao institucije zaštitnika sloboda i prava građana i kontrole upravne i izvršne vlasti.<sup>14</sup>

---

12 Uporedi: S. Lilić, *Ombudsman u Srbiji – ustavni i zakonski okviri*, u zborniku „Lokalni ombudsman – uporedna iskustva Srbija, Bosna i Hercegovina, Švajcarska”, Švajcarska agencija za razvoj i saradnju, MSP, Kraljevo 2007., str. 23–37.

13 H.W.R. Wade, *Administrative Law*, Oxford 1982, str. 76

14 S. Lilić, *Human Rights and Serbian Transition: Can the Ombudsman Help*, Norwegian Institute of Human Rights, University of Oslo, novembar 2001.

## IV. USTAVNI OKVIR I STANDARDI EVROPSKOG *AQUIS COMMUNITAIRE*

Instituciju Zaštitnika građana u pravni sistem Srbije uvodi Ustav iz 2006. godine. Zaštitnika građana bira i razrešava Narodna skupština. Zakon o Zaštitniku građana usvojen je 2005. godine.<sup>15</sup>

### a) Ustav Srbije i Zaštitnik građana

Opšti normativni okvir položaja Zaštitnika građana propisuje Ustav Srbije. Ustav instituciju Zaštitnika građana reguliše u odeljku „Uređenje vlasti” (čl. 98–167) i svrstava je među najvišim organima državne vlasti, zajedno sa Narodnom skupštinom, Predsednikom Republike, Vladom, Vojskom Srbije, državnom upravom, sudovima i javnim tužilaštvom.

Prema članu 138. Ustava: „Zaštitnik građana je nezavisan državni organ koji štiti prava građana i kontroliše rad organa državne uprave, organa nadležnog 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. Zaštitnik građana za svoj rad odgovara Narodnoj skupštini. Zaštitnik građana uživa imunitet kao narodni poslanik. O imunitetu zaštitnika građana odlučuje Narodna skupština. O Zaštitniku građana donosi se zakon.”

Međutim, Ustav spominje Zaštitnika građana i na drugim mestima. Tako: „sudije Ustavnog suda, sudije, javni tužioc, Zaštitnik građana, pripadnici policije i pripadnici vojske ne mogu biti članovi političkih stranaka” (čl. 55, st. 5); „Narodna skupština, u okviru svojih izbornih prava (...) bira i razrešava Zaštitnika građana, i nadzire njegov rad” (čl. 99, st. 2, tač. 5); „većinom glasova svih narodnih poslanika Narodna skupština ukida imunitet (...) Zaštitniku građana” (čl. 105, st. 2, tač. 7); „većinom glasova svih narodnih poslanika Narodna skupština bira i razrešava (...) Zaštitnika građana (čl. 105, st. 2, tač. 14)”.

Ustav Zaštitnika građana posebno ovlašćuje da ima pravo predlaganja zakona (čl. 107, st. 2): „Pravo predlaganja zakona, drugih propisa i opštih akata imaju svaki narodni poslanik, Vlada, skupština autonomne pokrajine ili najmanje 30.000 birača. Zaštitnik građana i Narodna banka Srbije imaju pravo predlaganja zakona iz svoje nadležnosti.”

---

<sup>15</sup> Prvi Zaštitnik građana sa mandatom od 5 godina izabran je 2007. godine (sa ponovljenim mandatom 2012.). Sadašnjeg Zaštitnika građana Narodna skupština izabrala je u julu 2017. godine.

## b) Zakonske nadležnosti Zaštitnika građana

Zakon o Zaštitniku građana<sup>16</sup> predviđa da se Zaštitnik građana stara o zaštiti i unapređenju ljudskih i manjinskih sloboda i prava. Takođe, Zaštitnik kontroliše zakonitost i pravilnost rada organa uprave u vezi sa ostvarivanjem individualnih i kolektivnih prava građana.

Pre svega Zaštitnik građana kontroliše rad organa državne uprave, organa nadležnog za pravnu zaštitu imovinskih prava i interesa Republike Srbije (Republičkog javnog pravobranioca) 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.

U ne-sudskom, relativno brzom postupku oslobođenom preteranih formalnosti, Zaštitnik građana ispituje da li je neki organ uprave ili druga organizacija koja vrši javna ovlašćenja zakonito i pravilno rešavala o nekom pravu ili interesu građana, i ako nije, zahteva da se greška ispravi i predlaže način za to.

Značaj ove institucije je i u tome što Zaštitnik kontroliše mnogo više od formalnog poštovanja zakona – ombudsman ispituje etičnost, savesnost, nepristrasnost, stručnost, svrsishodnost, delotvornost, poštovanje dostojanstva stranke.<sup>17</sup>

Pored prava na pokretanje i vođenje postupka u kome se ustanovljava ima li propusta u radu uprave, Zaštitnik ima pravo da pružanjem dobrih usluga, posredovanjem između građana i organa uprave i davanjem saveta i mišljenja o pitanjima iz svoje nadležnosti deluje preventivno, u cilju unapređenja rada organa uprave i unapređenja zaštite ljudskih sloboda i prava.

Zaštitnik građana ima i pravo zakonodavne inicijative. Zaštitnik može da predlaže zakone iz svoje nadležnosti, podnosi inicijative za izmenu ili donošenje novih propisa ako smatra da do povrede prava građana dolazi zbog nedostataka u njima ili je to od značaja za ostvarivanje i zaštitu prava građana. Zaštitnik građana ovlašćen je i da Vladi i Skupštini daje mišljenja na propise u pripremi.

Organi uprave imaju zakonom uspostavljenu obavezu da saraduju sa ombudsmanom, omoguće mu pristup svojim prostorijama i stave na raspolaganje sve podatke kojima raspoložu, bez obzira na stepen tajnosti, kada je to od interesa za postupak koji vodi. Nepoštovanje ovih obaveza osnov je za pokretanje odgovarajućih disciplinskih i drugih postupaka. Zaštitnik može da preporuči razrešenje funkcionera koga smatra odgovornim za povredu prava građana; inicira pokretanje disciplinskih postupaka protiv zaposlenih u organima uprave, podnese zahtev odnosno prijavu za pokretanje krivičnog, prekršajnog ili drugog odgovarajućeg postupka.<sup>18</sup>

---

16 Zakon o zaštitniku građana, „Službeni glasnik RS”, br. 79/2005, 54/200.

17 Uporedi: *Zaštitnik građana*, Yucom, Newsletter, no. 20, [www.yucom.org.rs](http://www.yucom.org.rs)

18 Uporedi: *Zaštitnik građana – preporuke u praksi*, Yucom – Beogradski centar za ljudska prava, Beograd, 2013. godine

### c) Zaštitnik građana i standardi evropskog *aquis communautaire*

Uslovi koji moraju da se ispune u Procesu stabilizacije i pridruživanja postavljeni su u zaključcima koje je Savet za opšta pitanja doneo u aprilu 1997. godine. Da bi postale članice EU, zemlje treba da zadovolje kriterijume koje je Evropski savet postavio u Kopenhagenu, u zaključcima donetim juna 1993. godine. Kopenhaški politički kriterijumi propisuju da zemlje moraju da dostignu „stabilnost institucija koje garantuju demokratiju, vladavinu prava, ljudska prava i poštovanje i zaštitu manjina.”

Kao polazni osnov ove analize daće se pregled položaja i uloge Zaštitnika građana u kontekstu ostvarivanja standarda evropskog *aquis communautaire* prema Izveštajima Evropske komisije o napretku Srbije u procesu pridruživanja članstvu u Evropskoj uniji.<sup>19</sup>

**Izveštaj Evropske komisije za 2005. godinu.** U izveštaju Evropske komisije za Srbiju za 2005. godinu se, između ostalog, navodi: Zakon kojim se uspostavlja funkcija Ombudsmana donet je u septembru 2005. godine, što se ocenjuje kao pozitivan pomak. Ovaj novi zakon treba sprovoditi naročito obezbeđenjem odgovarajućih budžetskih sredstava za Kancelariju ombudsmana. Kada je reč o pokrajinskom ombudsmanu u Vojvodini, uprkos ograničenim resursima i infrastrukturi, Kancelarija je razvila širok spektar aktivnosti, uključujući *ex officio* aktivnosti vezanih za istraživanje kršenja ljudskih prava. Nema određenih informacija o pratećim aktivnostima u vezi sa preporukama Ombudsmana, osim opštih statističkih podataka za 2004. godinu, po kojima je od 265 slučajeva rešeno 188 na nivou Ombudsmana, dok je 71 slučajeva bilo neprihvatljivo (str. 14). Kašnjenja sudskih postupaka su glavni razlog žalbi upućenih Ombudsmanu (str. 17).

**Izveštaj Evropske komisije za 2006. godinu.** U izveštaju Evropske komisije za Srbiju za 2006. godinu se, između ostalog, navodi: Nov Ustav daje osnovu za postojanje Ombudsmana; Narodna skupština nije poštovala ustavne i zakonske rokove u imenovanju Ombudsmana; Skupština još uvek nije imenovala ombudsmana kao što je predviđeno odgovarajućim zakonom; Pokrajinski ombudsman u Vojvodini, osnovan 2003. godine, tokom druge godine rada (2005) primio je 2.500 pojedinačnih žalbi, što je dva puta više nego tokom prve godine rada.

**Izveštaj Evropske komisije za 2007. godinu.** U izveštaju Evropske komisije za Srbiju za 2007. godinu, između ostalog, se navodi: Nova Skupština je imenovala državnog ombudsmana, kao što je to predviđeno Ustavnim zakonom i drugim relevantnim propisima. Vlada još uvek nije preduzela odgovarajuće mere kako bi obezbedila potpunu

---

19 Izveštaji Evropske komisije za Srbiju dostupni na portalu Ministarstva za evropske integracije <https://bit.ly/35gmhAc>

funkcionalnost kancelarije ombudsmana. Učinak nedavno postavljenog ombudsmana tek treba da se proceni.

**Izveštaj Evropske komisije za Srbiju za 2008. godinu.** U izveštaju Evropske komisije za Srbiju za 2008. godinu, između ostalog, veoma se detaljno navode stanja vezana za nadležnosti Zaštitnika građana: Zaštitnik građana je predložio brojne izmene i dopune nacrtu zakona, uključujući zakone o vojsci, Ustavnom sudu, bezbednosnim službama, pravima dece, kao i nacrt pravilnika za Skupštinu Srbije, međutim srpske vlasti nisu stvorile tehničke uslove neophodne za pravilno funkcionisanje Kancelarije Zaštitnika građana (privremene prostorije su neadekvatne i samo 33 od 64 radnih mesta je popunjeno). Državna uprava Srbije ne poseduje dovoljno znanja o instituciji Zaštitnika građana i njegovoj ulozi i nije dovoljno pažnje posvetila njegovim preporukama. Uspostavljena je dobra saradnja između Zaštitnika građana, pokrajinskog Zaštitnika u Vojvodini i opštinskih Zaštitnika građana. Republički zaštitnik i pokrajinski zaštitnik prava građana u Vojvodini naglašavaju stalnu diskriminaciju protiv žena na tržištu rada. Žene i dalje nisu toliko zastupljene na rukovodećim pozicijama. Diskriminacija naročito pogađa Romkinje, zatim pripadnice nacionalnih manjina kao i žene sa invaliditetom.

**Izveštaj Evropske komisije za 2009. godinu.** U izveštaju Evropske komisije za Srbiju za 2009. godinu, između ostalog, se navodi: Kancelarije Zaštitnika građana su, kako na državnom tako i na pokrajinskom nivou, veoma aktivne. Izdale su veliki broj mišljenja i preporuka, posetile relevantne institucije i predložile izmene i dopune zakonodavstva. Povećana je svest javnosti o postojanju i odgovornostima ombudsmana. Pokrajinski ombudsman organizovao je kampanje podizanja svesti javnosti u Vojvodini. Međutim, državna vlast nije obezbedila sve neophodne resurse da bi kancelarije mogle u potpunosti da izvršavaju svoja ovlašćenja, a aktivnosti koje su usledile posle ombudsmanovih preporuka nisu dovoljne. Na lokalnom nivou, kancelarije su ustanovljene u samo 11 gradova i opština.

**Izveštaj Evropske komisije za Srbiju za 2010. godinu.** U izveštaju Evropske komisije za Srbiju za 2010. godinu, između ostalog, se navodi: Zaštitnik građana igra ključnu ulogu u osiguravanju prava građana na dobru upravu, a državni organi imaju obavezu da podnose izveštaje o sprovođenju njegovih preporuka. Međutim, već četvrtu godinu za redom, Skupština nije na plenarnoj sednici raspravljala o godišnjem izveštaju Zaštitnika građana, te stoga nije podnet nikakav zaključak Vladi na razmatranje.

**Izveštaj Evropske komisije za Srbiju za 2012. godinu.** Zaštitnik građana od januara 2012. godine deluje kao Nacionalni mehanizam za prevenciju torture. S tim u vezi, u izveštaju Evropske komisije za Srbiju za 2012. godinu, između ostalog, se navodi: Kancelarija Zaštitnika građana je nastavila da bude efikasna i postala je pristupačnija. Mandat Zaštitnika građana obnovila je Skupština u avgustu 2012. godine. Broj žalbi građana se povećao. Najveći broj prijavljenih kršenja odnosi se na izvršnu i upravnu vlast. Još uvek nisu usvojene izmene Zakona o Zaštitniku građana koje bi trebalo da povećaju nezavisnost Zaštitnika građana. Preporuke Zaštitnika građana ne poštuju se dovoljno. Postignut je izvestan na-



predak u sprečavanju torture i lošeg postupanja prema ljudima lišenim slobode. Zaštitnik građana, koji od januara 2012. godine deluje kao Nacionalni mehanizam za prevenciju torture sproveo je prve inspekcije zatvora, psihijatrijskih bolnica, policijskih stanica i centara za socijalno staranje. Loši uslovi za život, nezadovoljavajuća zdravstvena nega i nedostatak programa adekvatne i specijalne nege još uvek izazivaju zabrinutost. Ne postoje adekvatne pravne mere zaštite prilikom prijema i nege ljudi sa duševnim oboljenjima koji su protiv svoje volje smešteni u psihijatrijske institucije ili institucije za socijalno staranje. Potrebno je značajno jačanje sistema unutrašnje kontrole policije u smislu osoblja i obuke kao i poboljšanje odgovora na optužbe za loše postupanje. U vezi sa sprečavanjem mučenja i zlostavljanja Zaštitnik građana je izvršio prve inspekcije postupajući kao novoimenovani Nacionalni mehanizam za sprečavanje mučenja. Prenaseljenost zatvorskog sistema, loši životni uslovi u kapacitetima za pritvor, nezadovoljavajuća zdravstvena zaštita i nedostatak odgovarajućih i specifičnih programa postupanja i dalje izazivaju zabrinutost.

**Izveštaj Evropske komisije za 2013–2014. godinu.** U izveštaju Evropske komisije za Srbiju za 2013–2014. godinu, između ostalog, se navodi: Kancelarije Zaštitnika građana na republičkom i lokalnom nivou i kancelarija Zaštitnika građana Vojvodine su i dalje aktivne i imaju povećan broj primedbi građana. Većina prijavljenih prekršaja se odnosi na upravne postupke. Broj preporuka koje su Vlada i Narodna skupština prihvatile neznatno je porastao, ali postupanje po primedbama mora da bude sistematičnije, posebno u oblasti u kojoj Zaštitnik građana deluje kao nacionalni mehanizam za prevenciju torture. Treba posvetiti dodatnu pažnju aktivnoj zaštiti medija, zaštitnika ljudskih prava i drugih ranjivih grupa, uključujući Rome i LGBTI osobe, od pretnji i napada radikalnih grupa. Kada je reč o sprečavanju torture i lošeg postupanja, Zaštitnik građana koji deluje kao nacionalni mehanizam za prevenciju torture, periodično je posećivao mesta na kojima se nalaze lica lišena slobode i pritvorena po nalogu nekog javnog organa, sa fokusom na policijske stanice. Zakon o zaštiti osoba sa mentalnim smetnjama, usvojen u maju, uveo je osnovnu pravnu zaštitu za osobe sa mentalnim smetnjama koje su protiv svoje volje smeštene u psihijatrijske ustanove. Ustavni sud je u julu prvi put prepoznao povredu prava na fizički i mentalni integritet zatvorenika. Nezadovoljavajuća zdravstvena nega i nedostatak programa adekvatne i specijalne terapije još uvek izazivaju zabrinutost. Zbog loših životnih uslova u policijskim objektima za pritvor, okružni zatvori se sve više koriste kao nezakoniti policijski objekti za pritvor. Izdato je uputstvo policiji za postupanje prema osobama zadržanim u pritvoru, ali ga treba sprovesti u praksi kroz adekvatnu obuku u cilju sprečavanja lošeg postupanja.

**Izveštaj Evropske komisije za 2015. godinu.** U izveštaju Evropske komisije za Srbiju za 2015. godinu, između ostalog, se navodi: Iako se saradnja između vlasti i nezavisnih regulatornih tela i Zaštitnika građana nedavno povećala, trebalo bi je dodatno unaprediti. Narodna skupština mora da poveća podršku koju pruža institucionalnoj ulozi nezavisnih regulatornih tela i kancelariji Zaštitnika građana i da podstiče sprovođenje njihovih preporuka. Vlada Srbije mora ostvariti punu saradnju sa nezavisnim regulatornim telima i kancelarijom Zaštitnika građana i poštovati njihove nadležnosti. Nezavisna regulatorna tela i Zaštitnik

građana igraju ključnu ulogu u obezbeđivanju odgovornosti izvršne vlasti. Postoji razlog za zabrinutost ukoliko članovi vlade postupaju na takav način da podrivaju njihov rad. Civilna kontrola bezbednosnih snaga – Narodna skupština je nastavila da vrši svoju nadzornu ulogu. Nadležnosti kancelarije Zaštitnika građana u ovoj oblasti se moraju bolje razumeti i braniti. Potrebno je ojačati zakonodavni okvir.

**Izveštaj Evropske komisije za 2016. godinu.** U izveštaju Evropske komisije za Srbiju za 2016. godinu, između ostalog, se navodi: Kada je reč o prevenciji mučenja i zlostavljanja, povećani su administrativni kapaciteti Zaštitnika građana, koji nastupa kao nacionalni mehanizam za prevenciju. Još uvek nedostaju podzakonski propisi o postupanju s osobama u policijskom pritvoru. Kazne za zlostavljanje i mučenje su i dalje neadekvatne. Tek treba usvojiti pravne garancije za sprečavanje mučenja i zlostavljanja u socijalnim ustanovama. Veliki broj ljudi s mentalnim i psihosocijalnim smetnjama, uključujući i starije osobe, je protiv svoje volje zatvoren u psihijatrijskim ustanovama i nikakav napredak nije zabeležen u pravcu deinstitutionalizacije. Postoji razlog za zabrinutost zbog izveštaja o upotrebi prinudnog lečenja. Prekobrojnost, loši uslovi života, otežan pristup programima specijalističkih lečenja i neadekvatan pristup zdravstvenoj zaštiti u zatvorima i dalje su razlog za zabrinutost. Delotvoran interni nesudski mehanizam za razmatranje žalbi pritvorenika tek treba da se uspostavi. Tvrdnje o zlostavljanju treba propisno da se istraže u najkraćem roku. Loši uslovi u pojedinim policijskim stanicama, posebno u manjim gradovima i ruralnim oblastima, su i dalje problematični.

**Izveštaj Evropske komisije za 2018. godinu.** U izveštaju Evropske komisije za Srbiju za 2018. godinu, između ostalog, se navodi: Pravo građana na dobru upravu je zaštićeno mehanizmima internog i eksternog nadzora. Zaštitnik građana igra ključnu ulogu, a državni organi imaju obavezu da podnose izveštaje o sprovođenju njegovih preporuka. Poslednje dve godine Vlada nije izdala izveštaj o sprovođenju preporuka Zaštitnika građana. Što se tiče unapređenja i ostvarivanja ljudskih prava, kancelarija Zaštitnika građana je akreditovana u Globalnom savezu nacionalnih institucija za ljudska prava kao potpuno usklađena sa Pariskim principima. Nakon ostavke prethodnog funkcionera, 2017. godine je izabran novi Zaštitnik građana. Da bi se ojačala nezavisnost i efikasnost Kancelarije Zaštitnika građana, treba izmeniti Zakon o Zaštitniku građana. Zaštitnik građana je posećivao opštine kako bi podigao svest građana o njihovim pravima. U 2017. godini najveći broj pritužbi Zaštitniku građana bio je u vezi sa pravom na dobru upravu i socijalnim i ekonomskim pravima. Međutim, potrebno je povećati kapacitet Kancelarije Zaštitnika građana za rešavanje takvih pritužbi. Takođe je potrebno poboljšati saradnju sa parlamentom. 90,6% preporuka Zaštitnika građana je ispunjeno tokom 2017. godine. Ipak, neke preporuke od značajnog javnog interesa još uvek nisu uzete u obzir. U oblasti prevencije mučenja i zlostavljanja, Javno tužilaštvo i Ministarstvo unutrašnjih poslova su usvojili službenu metodologiju za istrage navoda o mučenju i drugim oblicima zlostavljanja. Kancelarija Zaštitnika građana je bila aktivna u svojstvu nacionalnog mehanizma za prevenciju. I dalje nedostaju podzakonski propisi koji su potrebni za sprovođenje Zakona o policiji, koji bi trebalo da reguliše postupanje

prema licima u policijskom pritvoru, a kazne za zlostavljanje i mučenje su još uvek neadekvatne. Veliki broj preporuka Evropskog komiteta za sprečavanje mučenja i nečovečnog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja tek treba da se primeni. Tek treba usvojiti odgovarajuće mere pravne zaštite za sprečavanje mučenja i zlostavljanja u socijalnim ustanovama. Nije zabeležen nikakav napredak u deinstitucionalizaciji, uključujući i deinstitucionalizacije osoba sa mentalnim smetnjama i starijih osoba.

**Izveštaj Evropske komisije za 2019. godinu.** U izveštaju Evropske komisije za Srbiju za 2019. godinu, između ostalog, se navodi: Zaštitnik građana igra ključnu ulogu u osiguravanju prava građana na dobru upravu, a državni organi imaju obavezu da podnose izveštaje o sprovođenju njegovih preporuka. Međutim, već četvrtu godinu za redom, Skupština nije na plenarnoj sednici raspravljala o godišnjem izveštaju Zaštitnika građana, te stoga nije donet nikakav zaključak Vladi na razmatranje (str. 14); Kada je reč o podsticanju i sprovođenju ljudskih prava, broj pritužbi građana podnetih Zaštitniku građana smanjen je za 19% (2017 – 4.060; 2018 – 3.282), dok je broj preporuka Zaštitnika građana upućenih organima vlasti ostao stabilan (2017 – 799; 2018 – 793). Već četvrtu godinu zaredom, Skupština nije na plenarnoj sednici raspravljala o godišnjim izveštajima Zaštitnika građana i drugih nezavisnih tela; stoga nisu doneti zaključci koji bi bili dostavljeni Vladi na razmatranje. Prema Zaštitniku građana, procenat njegovih preporuka koje su organi vlasti sledili i dalje je visok (2017 – 90,6%; 2018 – 93,2%), iako se po određenim preporukama koje se odnose na „javni interes” još uvek nije postupilo. Došlo je do ozbiljnog kašnjenja u pogledu izmena i dopuna Zakona o Zaštitniku građana. (...) U oblasti prevencije mučenja i zlostavljanja, Zaštitnik građana je, u svojstvu nacionalnog preventivnog mehanizma, imao manji broj poseta relevantnih mesta, na ime policijskih stanica, zatvora, ustanova socijalne zaštite, psihijatrijskih bolnica i poseta kako bi nadgledao tretman izbeglica i migranata (2017 – 61; 2018 – 44). Nevladine organizacije koje učestvuju u nacionalnom preventivnom mehanizmu smatraju da je saradnja kancelarije Zaštitnika građana smanjena (str. 26).

**Izveštaj Zaštitnika građana za 2018. godinu.** Zaštitnik građana podneo je u martu 2019. godine Narodnoj skupštini Redovni godišnji izveštaj za 2018. godinu<sup>20</sup> koji sadrži podatke o uočenim nedostacima i nepravilnostima u radu organa uprave tokom izveštajne godine, kao i predloge za unapređenje ljudskih i manjinskih prava pred organima uprave. Dokument koji je dostavljen Skupštini daje presek stanja u oblasti ljudskih prava nastao na osnovu pritužbi građana na postupanje organa javne vlasti u Srbiji.

Prema ovom Izveštaju, tokom 2018. godine ovoj instituciji obratilo se više od 9.000 građana, a primljeno je preko 3.000 pritužbi u kojima su građani ukazivali na povrede svojih prava. U najvećem broju građani su se prituživali na kršenje prava u oblasti dobre uprave, te u ekonomsko-imovinskoj i socijalnoj sferi. Pritužbe građana u najvećem broju govore o povredi prava u oblasti rada poreske uprave, nezakonitog rada izvršitelja, ali i neefikasnoj sudskoj upravi, čiji rad Zaštitnik građana nije nadležan da kontroliše. Prema navedenim podacima u 2018. godinu, ukupno je primljeno 3.338 predmeta od kojih je okončano 2.346 predmeta, od toga odbačenih 1649 predmeta (70.3%), dok su 992 predmeta u postupku. Naj-

20 Zaštitnika građana, Redovan godišnji izveštaj za 2018. godinu, 15. mart 2019. godine

veći broj predmeta iz 2018. godine odnosi se na lokalnu samoupravu 380 (11,38%), radne odnose 290 (8,69%), pravda i pravosuđe 266 (7,97%) itd. Osim toga 2018. godine okončano je i 1.443 iz ranijih godina (1.277 u postupku).

Kada su u pitanju ljudski i materijalni resursi, u Izveštaju se navodi da je radi postizanja veće efikasnosti i bolje organizacije rada, Zaštitnik građana u 2018. godini doneo novi Pravilnik o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji radnih mesta u Stručnoj službi Zaštitnika građana. Pravilnikom je sistematizovano 61 radno mesto sa ukupno 106 zaposlenih, od kog broja 11 državnih službenika na položaju, 91 na izvršilačkim radnim mestima i četiri nameštenika čija se radna mesta sastoje od pratećih pomoćno-tehničkih poslova. Na dan 31. decembar 2018. godine, u Stručnoj službi Zaštitnika građana ukupno je bilo 98 zaposlenih i to: 10 državnih službenika na položaju, 84 državna službenika na izvršilačkim radnim mestima (od čega sedam državnih službenika zaposlenih na određeno vreme zbog povećanog obima posla i tri u Kabinetu dok traje dužnost Zaštitnika građana) i četiri nameštenika. Od ukupnog broja zaposlenih u Stručnoj službi, 80 obavlja poslove sa visokom, a 18 sa srednjom stručnom spremom, 74 su žene i 24 muškarci. Odlukom skupštinskog Odbora za administrativno-budžetska i mandatno-imunitetska pitanja utvrđeno je da je maksimalan broj zaposlenih na neodređeno vreme u Stručnoj službi u kalendarskoj 2018. godini 106.

U izveštaju Zaštitnika građana za 2018. godinu se takođe navodi da je u okviru procesa pristupanja Evropskoj uniji i ispunjavanja preporuka Evropske komisije, Vlada Republike Srbije usvojila Akcioni plan za Poglavlje 23 koji sadrži i preporuke koje se odnose na jačanje kapaciteta Zaštitnika građana do nivoa neophodnog za obavljanje poslova iz svojih nadležnosti u punom kapacitetu.

**Zaključak Narodne skupštine.** Narodna skupština je, na posebnoj sednici održanoj 15.07.2019. godine donela Zaključak povodom razmatranja redovnog godišnjeg izveštaja Zaštitnika građana za 2018. godinu.<sup>21</sup> U ovom Zaključku se, između ostalog, ocenjuje da je Zaštitnik građana svojim Redovnim godišnjim izveštajem za 2018. godinu, kroz celovito predstavljanje aktivnosti Zaštitnika građana u izvršavanju ustavnih i zakonskih nadležnosti, dao opštu ocenu stanja i kvaliteta ostvarivanja i zaštite prava građana pred državnim organima, stanje državne uprave i javnog sektora u celini, ukazujući na neophodne systemske promene kroz izgradnju i jačanje institucija, u cilju unapređenja vladavine prava, poštovanja ljudskih i manjinskih prava i ostvarivanja prava građana. Narodna skupština, polazeći od ocene Zaštitnika građana o položaju građana u odnosu na organe uprave, preporučuje Vladi da nastavi sa kontinuiranim: nadzorom nad radom sudske uprave, javnih izvršitelja i doslednom primenom propisa kojima je regulisano postupanje po pritužbama na njihov rad; unapređivanjem komunikacije sa građanima; nadzorom nad doslednom primenom propisa u svim oblastima; analiziranjem efekata primene zakona, u cilju efikasnog i zakonitog ostvarivanja prava građana i unapređivanja mehanizama za zaštitu njihovih prava. (...) Narodna skupština poziva Vladu da u narednom periodu, u skladu sa inicijativama i

21 Narodna skupština, Zaključak povodom razmatranja redovnog godišnjeg izveštaja Zaštitnika građana za 2018. godinu (RS Broj 34).

preporukama Zaštitnika građana, predloži Narodnoj skupštini izmene Zakona o zaštitniku građana kojima će se uskladiti pravni okvir za rad Zaštitnika građana sa uočenim izazovima u dosadašnjem radu.

## d) institucija Zaštitnika građana i Poglavlje 23

**Izveštaj o skriningu za Srbiju za Poglavlje 23.** U Izveštaju o skriningu za Srbiju za Poglavlje 23 (Pravosuđe i osnovna prava) iz septembra 2013. godine, Zaštitnik građana spominje se u vezi sa zabranom članstva u političkim strankama. Tako „Sudije Ustavnog suda, sudije, javni tužioci, Zaštitnik građana (Ombudsman), pripadnici policije i vojna lica ne mogu biti članovi političkih stranaka.”<sup>22</sup> S tim u vezi, i ovom Izveštaju se, između ostalog, konstatuje da: „Mučenje i nehumano ili ponižavajuće postupanje zabranjeni su Ustavom i predstavljaju krivična dela prema Krivičnom zakoniku. Potvrđeni su i relevantni međunarodni instrumenti. Od 2011. godine, Zaštitnik građana Republike Srbije prati ovu oblast u svojstvu nacionalnog mehanizma za prevenciju. Međutim, njegove administrativne kapacitete treba dalje ojačati.”

**Aneks Izveštaja o skriningu za Poglavlje 23.** U pratećem dokumentu „Ishod skrininga za Poglavlje 23,”<sup>23</sup> ponavlja se stav da Zaštitnik građana prati ovu oblast u svojstvu nacionalnog mehanizma za prevenciju i dodaje da treba: Ojačati kapacitete ombudsmena (naročito u pogledu njegove uloge mehanizma za prevenciju na nacionalnom nivou), kao i usluge koje pruža ombudsman na pokrajinskom i lokalnom nivou. (i) Potpuno sprovesti preporuke Evropskog komiteta za sprečavanje mučenja i nehumanog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja (CPT).

**Non-paper o stanju – Poglavlje 23.** U dokumentu „Non-paper o trenutnom stanju u Poglavljima 23 i 24” iz novembra 2018. godine, posebno se ističe: Što se tiče promovisanja i ostvarivanja ljudskih prava, godišnji izveštaji Zaštitnika građana, Poverenika za zaštitu ravnopravnosti i Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti za 2017. godinu objavljeni su u martu 2018. godine i prosleđeni Skupštini. U Skupštini se već četvrtu godinu zaredom nije raspravljalo o njima na plenarnoj sednici i, shodno tome, nisu doneti nikakvi zaključci u pogledu preispitivanja organa. Ozbiljno se kasni sa usvajanjem Zakona o izmenama i dopunama Zakona o zaštitniku građana. Na zahtev Srbije i nakon završetka procedura, Srbija je postala posmatrač u Agenciji EU za osnovna prava u oktobru 2018. godine. (...) U oblasti prevencije mučenja i zlostavljanja, uspostavljena je i počela je sa radom radna grupa za pripremu zakonske zaštite radi sprečavanje mučenja i zlostavljanja u socijalnim ustanovama. Za tužioce i policijske službenike organizovana je obuka o sprovođenju istrage o slučajevima mučenja od strane policijskih službenika. Kako su preporuke ostale na čekanju, Evropski komitet za sprečavanje mučenja i nečovečnog ili ponižavajućeg

22 Ministarstvo za evropske integracije, <https://bit.ly/36tktnB>

23 Ministarstvo za evropske integracije, <https://bit.ly/36xsgkd>

postupanja ili kažnjavanja (CPT) izdao je u junu 2018. godine izveštaj o mučenju od strane policijskih službenika, nakon *ad hoc* posete Srbiji 2017. godine. Odloženo je donošenje podzakonskih akata kojima se uređuje postupanje prema osobama zadržanim u policijskom pritvoru kako bi se osigurala potpuna primena Zakona o policiji.<sup>24</sup>

## e) Akcioni plan za Poglavlje 23

**Akcioni plan i pravne tekovine Evropske unije.** U Akcionom planu za Poglavlje 23<sup>25</sup> evro integracija, uz svest da ovaj proces zahteva suštinske i temeljite promene u pravosudnom sistemu, kao i u oblastima borbe protiv korupcije i zaštite osnovnih prava, i to kako na normativnom planu, tako i u pogledu implementacije. U tom smislu, prilikom kreiranja reformskih koraka u okviru Poglavlja 23 rukovodili smo se prvenstveno pravnim tekovinama Evropske unije. U oblastima u kojima pravnih tekovina nema ili njima nije obuhvaćena čitava oblast, vodilja u kreiranju reformi su već uspostavljeni standardi ali i najbolja uporedna praksa, a naročito imajući u vidu pravno nasleđe Republike Srbije, kao i socioekonomske faktore kojima je uslovljena primenljivost rešenja koja u drugim pravnim sistemima daju dobre rezultate.

**Akcioni plan i reforma pravosuđa.** Akcionom planu se takođe navodi da je Narodna skupština Republike Srbije 1. jula 2013. godine usvojila Nacionalnu strategiju reforme pravosuđa za period 2013–2018. godine kojom su definisani prioriteti, strateški ciljevi i strateške smernice reformskih mera.<sup>26</sup> Vlada Republike Srbije je 31. avgusta usvojila Akcioni plan za sprovođenje Nacionalne strategije reforme pravosuđa za period 2013–2018. godine kojim su predviđene konkretne mere i aktivnosti za realizaciju strateških ciljeva, definisani rokovi i nadležni subjekti za njihovo sprovođenje, kao i izvori finansiranja. (...) Strategijom je zacrtano pet osnovnih reformskih principa koji podrazumevaju unapređenje nezavisnosti, nepristrasnosti i kvaliteta pravde, stručnosti, odgovornosti i efikasnosti pravosuđa. Kada je reč o nezavisnosti pravosuđa, Nacionalnom strategijom reforme pravosuđa za period 2013–2018. godine identifikovana je potreba izmene Ustava u delu koji se odnosi na uticaj zakonodavne i izvršne vlasti na proces izbora i razrešenja sudija, predsednika sudova, javnih tužilaca, odnosno zamenika javnih tužilaca, kao i izbornih članova Visokog saveta sudstva i Državnog veća tužilaca, uz preciziranje uloge i položaja Pravosudne akademije, kao mehanizma ulaska u pravosuđe. Zbog trajanja i složenosti postupka promene Ustava, predviđen je i niz prelaznih mera usmerenih na jačanje nezavisnosti pravosuđa, kroz izmene pravosudnih zakona a u okviru odredaba Ustava Republike Srbije. Visoki savet sudstva i Državno veće tužilaca, u skladu sa strateškim ciljevima, trebalo bi da postanu ključne

---

24 Ministarstvo za evropske integracije, <https://bit.ly/2YHFpEL>

25 Vlada Republike Srbije, Akcioni plan za Poglavlje 23, april 2016. godine, <https://bit.ly/2YKfvzZ>

26 Ministarstvo pravde, pristupilo je izradi nove strategije razvoja pravosuđa. Vidi: Strategija razvoja pravosuđa za period 2019–2024. godine (radni tekst), maj 2019. godine, <https://bit.ly/2Ea8mj5>

institucije pravosuđa sa punim kapacitetom ovlašćenja i precizno definisanim sistemom transparentnosti i odgovornosti.

**Akcioni plan i Nacionalni preventivni mehanizam.** U Akcionom planu za Poglavlje 23 pod tačkom „Osnovna prava – Zabrana torture nehumanog ili ponižavajućeg tretmana i kažnjavanja”, se, između ostalog, navodi da na planu prevencije i suzbijanja torture i zlostavljanja Republika Srbija planira da ojača kapacitete Zaštitnika građana, a posebno u njegovoj ulozi kao Nacionalnog mehanizma za prevenciju torture, kroz obezbeđivanje potrebnog broja i strukture zaposlenih za efikasno obavljanje poslova iz njegove nadležnosti i unapređenje njegove organizacione, funkcionalne i finansijske nezavisnosti. Takođe, kroz definisanje jasnih kanala komunikacije između policijskih službenika, NPM-a i organizacija civilnog društva planirano je ostvarivanje višeg nivoa koordinacije i podizanje opšteg nivoa svesti o neophodnosti pune eliminacije svih oblika torture. Kroz inicijalne i kontinuirane obuke za policijske službenike, službenike zavoda za izvršenje krivičnih sankcija i sudije za izvršenje postići se viši nivo stručnosti i svesti o neophodnosti uspostavljanja nulte tolerancije za torturu.

Postojanje adekvatne infrastrukture u Zavodima za izvršenje krivičnih sankcija je značajan aspekt prevencije torture i Republika Srbija planira da u periodu implementacije Akcionog plana za poglavlje 23 uloži značajne napore u izgradnju novih zavoda za izvršenje krivičnih sankcija, kao i renoviranje postojećih objekata. Pored renoviranja zavoda značajna pažnja će se posvetiti unapređenju uslova u Specijalnoj zatvorskoj bolnici u Beogradu. Pored infrastrukture zavoda za izvršenje krivičnih sankcija značajni naponi će biti uloženi na unapređenje infrastrukture prostorija za zadržavanje u policijskim stanicama.

Problemu prenaseljenosti zavoda za izvršenje krivičnih sankcija će biti pristupljeno na dva koloseka kako kroz infrastrukturna ulaganja tako i kroz razvoj i dalja unapređenja sistema alternativnih sankcija.

U formulisanju svih mera iz oblasti prevencije i suzbijanja torture i zlostavljanja posebna pažnja je posvećena Preporukama Evropskog komiteta za prevenciju torture i nehumanog ili ponižavajućeg tretmana i kažnjavanja i implementacije datih preporuka je osnovni fokus svih aktivnosti u ovoj oblasti.

## V. ZAKON O ZAŠTITNIKU GRAĐANA

---

### a) Izmene Zakona o Zaštitniku građana

Tokom više godina primene Zakona o Zaštitniku građana iz 2005. godine, javila se potreba za određene izmene i dopune Zakona. Određene izmene i dopune Zakona o Zaštitniku građana izvršene su 2007. godine. Predstojeće izmene i dopune Zakona o Zaštitniku građana treba da obuhvate promene već postojećih rešenja, ali i da uredi određena nova pitanja, posebno<sup>27</sup>:

**Situacije u kojima Zaštitnik građana obustavlja postupak kontrole.** Rešenje da odluka o tome da li će se postupak nastaviti ili ne, zavisi od volje podnosioca pritužbe čak i kada je očigledno da je otklonjen propust zbog koga je postupak pokrenut pokazalo se kao necelishodno u praksi. Novo rešenje treba da omogućuje Zaštitniku građana da na veoma efikasan način, u zavisnosti od konkretnog slučaja, okonča postupak kontrole ili ga nastavi ukoliko smatra da se radi o značajnom propustu.

**Situacije u kojima se uspostavlja posebne mere zaštite podnosioca pritužbe.** Novo rešenje treba da omogući Zaštitniku građana mere intervencije radi efikasnije zaštite podnosioca pritužbe, između ostalog: a) da organu javne vlasti ne otkrije identitet podnosioca pritužbe u opravdanim slučajevima; b) da organu javne vlasti protiv kojeg je podneta pritužba preporuči da privremeno ili trajno odustane od mera koje preduzima ili namerava da preduzme prema podnosiocu pritužbe; c) da organu javne vlasti protiv koga je podneta pritužba preporučiti da su preduzme mere potrebne radi zaštite prava i interesi podnosioca pritužbe. Na ovaj način su Zaštitniku građana data konkretnija ovlašćenja u zaštiti podnosioca pritužbe, pri čemu se ne zanemaruje činjenica da akti Zaštitnika građana nemaju formalno-pravno obavezujući karakter i uzima se u obzir pravo svakog organa da preduzme mere koje smatra zakonitim i opravdanim.

**Situacije u kojima organ javne vlasti razmatra pritužbe i o tome podnosi izveštaj.** Dosadašnja praksa pokazuje da je vođen veliki broj postupaka kontrole Zaštitnika građana na inicijativu samog Zaštitnika građana, a ne tako što bi građanin podneo pritužbu organu javne vlasti na čiji rad se žali. Razlog ovome je nepostojanje dovoljno mehanizma za razmatranje pritužbi građana od strane organa javne vlasti, koje istovremeno zahteva veću angažovanost Zaštitnika građana. Novo rešenje treba da obezbediti celovit sistem za razmatranje pritužbi građana od strane organa javne u vlasti u okviru kog bi građani imali mogućnost da organ neposredno preispita i ispravi svoje propuste. U tom smislu, treba predvideti da se uspostavi efikasan, besplatan i dostupan način za razmatranje i rešavanje

---

27 Izmene i dopune Zakona o Zaštitniku građana – pojedina rešenja <http://ombudsman.yu-com.org.rs>



pritužbi građana od strane samog organa. Takođe, organi treba da izrađuju godišnji izveštaj o pritužbama na svoj rad i da ga dostavljaju Zaštitniku građana (koji o tome izveštava parlament u svom godišnjem izveštaju). Treba naglasiti da se pouka o redovnim i drugim pravnim lekovima ne mogu smatrati razmatranje pritužbi od strane organa javne vlasti.

**Situacije u kojima se primenjuju kaznene odredbe za neizvršavanje obaveza od strane javnih vlasti.** Praksa je pokazala da su kaznene odredbe koje postoje u drugim pravnim propisima neophodne i u Zakonu o Zaštitniku građana. Praksa zemalja koje imaju mnogo više iskustva sa institutom ombudsmana pokazuje da iako pravni akti ombudsmana nisu pravno obavezujući, to ne umanjuje efikasnost saradnje sa organima javne vlasti. Domaća praksa, međutim, pokazuje da su organi podvrgnuti postupku kontrole spremni da zloupotrebe neobaveznost pravnih akata ombudsmana između ostalog time što ne izvršavaju propisanu obavezu. Time se vrši opstrukcija za efikasno obavljanje funkcije kontrole zakonitosti i pravilnosti rada organa i podrivaju ustavna i zakonska ovlašćenja institucije Zaštitnika građana. Zbog tog je neophodno propisati sankcije za neizvršenje obaveza organa javne vlasti u odnosu na akte Zaštitnika građana.

**Jačanje nezavisnosti institucije Zaštitnika građana.** Kako bi se obezbedila nezavisnost Zaštitnika građana važno je uspostaviti efikasne mehanizme zaštite od uticaja izvršne vlasti. Poseban aspekt je finansijska nezavisnost Zaštitnika građana i ogleda se u tome da Vlada ne može bez saglasnosti Zaštitnika građana obustaviti, odložiti ili ograničiti izvršenje budžetskih sredstava opredeljenih za rad ove institucije.

## b) Nacrt Zakona o izmenama i dopunama Zakona o Zaštitniku građana

Ministarevo državne uprave i lokalne samouprave još u decembru 2017. godine objavilo je dokument „Polazne osnove za izradu Nacrta zakona o izmenama i dopunama Zakona o zaštitniku građana”.<sup>28</sup> Ovaj dokument, međutim, ne sadrži obrazloženje, niti podatak o autoru/autorima. Ministarstvo je predložilo sledeće izmene i dopune Zakona o Zaštitniku građana:

### Član 1.

**Dodaje se novi stav 3. koji glasi:** „Reči koje su u ovom zakonu upotrebljene u jednom gramatičkom rodu odnose se podjednako na sve osobe.”

---

28 Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave, <https://bit.ly/2RVDmf1>

## Član 2-a.

**Dodaje se član 2-a koji glasi:** „Drugi organi, tela, udruženja, pravna i fizička lica ne mogu nositi naziv niti isticati obeležja zaštitnika građana izuzetno, može se zakonom, odnosno statutom autonomne pokrajine predvideti upotreba naziva zaštitnik građana za organ koji u skladu sa zakonom koji uređuje lokalnu samoupravu, odnosno statutom autonomne pokrajine, ustanovljava jedinica lokalne samouprave, odnosno autonomna pokrajina, radi zaštite prava građana utvrđenih propisima i opštim aktima jedinice lokalne samouprave, odnosno autonomne pokrajine.” Naziv organa iz stava 2. ovog člana obavezno sadrži oznaku jedinice lokalne samouprave, odnosno autonomne pokrajine koja je osnivač organa.

## Član 6.

**Stav 1. menja se i glasi:** Zaštitnik građana ima četiri zamenika koji ga zamenjuju u obavljanju poslova utvrđenih ovim zakonom, u okviru ovlašćenja koja im on prenese.

**Posle stava 1. dodaje se novi stav 2. koji glasi:** „Zaštitnik građana određuje jednog od zamenika isključivo za obavljanje poslova nacionalnog mehanizma za prevenciju torture NPM”.

**U stavu 6. tačka 2):** Reč „pet” zamenjuje se rečju „deset”.

## Član 16.

**Stav 2. menja se i glasi:** „Izbor novog Zaštitnika građana izvršiće se najkasnije u roku od šest meseci od dana prestanka funkcije ranijeg Zaštitnika građana”.

**Napomena:** U tekstu izmene kod stava 2. postoji nepotpuna formulacija („u slučaju kada je zaštitniku građana funkcija prestala pre isteka mandata...”).

## Član 18.

**U Stavu 2,** posle reči „Vladi odnosno Skupštini” dodaje se „i drugom organu”.

**Stav 3. menja se i glasi:** „Vlada, odnosno nadležni odbor Skupštine i drugi organi dužni su da razmotre inicijativu koje podneo Zaštitnik građana i obaveštenje o tome, sa svojom odlukom, dostave Zaštitniku građana najkasnije 60 dana od dana podnošenja inicijative.”

**Dodaju se stavovi 5, 6, 7 i 8:** „Predlozi propisa iz stava 4. ovog člana dostavljaju se Zaštitniku građana blagovremeno. Zaštitnik građana je dužan da u roku od 10 radnih dana pisanim putem dostavi predlagaču mišljenje na dostavljeni predlog zakona. Rok za dostavljanje mišljenja na predlog sistemskog zakona je 20 radnih dana. Ako mišljenje ne bude dostavljeno u roku smatra se da nije bilo primedaba.”

## Član 20.

**Član 20. menja se i glasi:** „Zaštitnik građana je ovlašćen da javno preporuči razrešenje funkcionera, odnosno inicira pokretanje disciplinskog postupka protiv zaposlenog organu ako: 1) utvrdi da je funkcioner, odnosno zaposleni grubo povredio prava građana ili načinio propust kojim je građaninu naneta šteta većih razmera; 2) takvu povredu ili propust odbija ili propušta da otkloni po preporuci zaštitnika građana; 3) ne izvrši drugu zakonom predviđenu obavezu u postupku koji vodi Zaštitnik građana. Nadležni organ dužan je da obavesti Zaštitnika građana o svojoj odluci u roku od 60 dana od dana prijema preporuke, odnosno inicijative iz stava 1. ovog člana.”

## Član 21.

**Član 21. stav 3. menja se i glasi:** „Zaštitnik građana, odnosno zamenik Zaštitnika građana je dužan da i nakon prestanka funkcije čuva kao tajnu podatke do kojih dođe u vršenju svoje funkcije, bez obzira na način na koji su do tih podataka došli.”

## Član 22.

**Član 22. menja se i glasi:** „Zaštitnik građana je ovlašćen da bez najave, nadzora, zadržavanja ili drugog ometanja pristupa i pregleda svako mesto na kome se nalaze, lica lišena slobode, zadržana lica i druga lica kojim je ograničena sloboda kretanja, a posebno mesta pod kontrolom organa policije i vojske, pritvorskim jedinicama, zavodima za izvršenje krivičnih sankcija, psihijatrijskim ustanovama, ustanovama socijalne zaštite, prihvatilištima za strance i centrima za azil. Zaštitnik građana je ovlašćen i da sa licima koja zatekne na mestima iz stava 1. ovog člana razgovara nasamo i bez ikakvog nadzora, pregleda sve instalacije i drugu opremu, kao i da pristupi svakom dokumentu i podatku, u skladu sa zakonom kojim se uređuje tajnost podataka. Svako je dužan da Zaštitniku građana omogući vršenje ovlašćenja iz stavova 1. i 2. ovog člana. Organ unutrašnjih poslova i drugi organ dužan je da na zahtev Zaštitnika građana pruži pomoć u vršenju ovlašćenja iz stavova 1. i 2. ovog člana.”

## Član 30.

**Dodaje se stav 3. koji glasi:** „Zaštitnik građana će obustaviti postupak kontrole i kada oceni da je organ otklonio nedostatak zbog kojeg je postupak kontrole pokrenut.”

## VI. LOKALNI OMBUDSMAN

Mada su uspostavljeni adekvatni organizacioni i kadrovski kapaciteti Zaštitnika građana, Pokrajinskog ombudsmana i lokalnih ombudsmana za obavljanje svojih funkcija, potrebno je unaprediti međusobnu saradnju i posebno ojačati mrežu lokalnih ombudsmana. Posebno je potrebno unaprediti organizacione i kadrovske kapaciteta lokalnih ombudsmana, kao i unaprediti međusobne saradnje Zaštitnika građana, Pokrajinskog ombudsmana i lokalnih ombudsmana. U tom smislu, potrebno je ojačati mrežu lokalnih ombudsmana.<sup>29</sup>

### a) Zakonski okvir

Prema važećim propisima, u Srbiji se institucija ombudsmana može uspostavljati na republičkom, pokrajinskom i lokalnom novu. Međutim, za razliku od prva dva nivoa, uspostavljanje ombudsmana na lokalnom nivou ne predstavlja zakonom utvrđenu obavezu. Institucija ombudsmana prvo je uspostavljena na pokrajinskom nivou 2002. godine u Vojvodini.<sup>30</sup>

Mogućnost uspostavljanja ombudsmana na lokalnom nivou prvobitno je bila predviđena (ranijim) Zakonom o lokalnoj samoupravi<sup>31</sup>, i zadržana sada važećim Zakonom o lokalnoj samoupravi. Kako je Zakonom o lokalnoj samoupravi uspostavljene lokalnog ombudsmana propisano kao mogućnost, ali ne i kao obaveza lokalne zajednice, neophodno je da sama lokalna zajednica to učini tako što će u svom statutu predvideti mogućnosti osnivanja lokalnog ombudsmana, a zatim doneti odluka opštinske skupštine kojom se određuju nje-gove nadležnosti, organizacija, način izbora i druga relevantna pitanja. Na lokalnom nivou prvi ombudsman je uspostavljen u Bačkoj Topoli 2003. godine i danas postoje u trinaest (od 173) jedinica lokalne samouprave. Osim toga, institucija ombudsmana postoji na nivou grada Beograda, kao i u četiri gradske opštine Beograda. „Prema primerima iz dosadašnje prakse vidi se da je osnivanje lokalnih ombudsmana do sada bilo sporadično (institucija nije uvedena ni u 10% postojećih lokalnih zajednica), a od onih koji su uspostavljeni neki su realno prestali da postoje. Navedeno usmerava na zaključak da institucija ombudsmana do sada nije široko prihvaćena na lokalnom nivou u Srbiji.”<sup>32</sup> Prema Zakonu o lokalnoj samoupravi<sup>33</sup>: U jedinici lokalne samouprave može se ustanoviti lokalni ombudsman koji

29 Uporedi: S. Lilić, W. Kälin (ur.), *Lokalni ombudsman – Uporodna iskustva: Srbija, Bosna i Hercegovina, Švajcarska*, MSP Kraljevo, 2007.

30 Zakon o utvrđivanju određenih nadležnosti Autonomne Pokrajine Vojvodine, „Službeni glasnik RS”, br. 6/2002.

31 Zakon o lokalnoj samoupravi, godine („Službeni glasnik RS”, br. 9/2002, 33/2002, 33/2004, 135/2004, 62/2006)

32 D. Savić-Božić, *Uspostavljanje institucija lokalnih ombudsmana u Republici Srbiji*, <http://doisrpska.nub.rs/>, str. 118.

33 Zakon o lokalnoj samoupravi, „Službeni glasnik RS”, br. 129/2007, 83/2014, 101/2016, 47/2018.

je ovlašćen da nezavisno i samostalno kontroliše poštovanje prava građana, utvrđuje povrede učinjene aktima, radnjama ili nečinjenjem organa uprave i javnih službi, ako se radi o povredi propisa i opštih akata jedinice lokalne samouprave. Dve ili više jedinica lokalne samouprave mogu doneti odluku o ustanovljavanju zajedničkog lokalnog ombudsmana. Nadležnost i ovlašćenja, način postupanja i izbora i prestanka dužnosti lokalnog ombudsmana uređuje se statutom i drugim opštim aktom (čl. 9). Prema informacijama na sajtu Zaštitnika građana za grad Beograd<sup>34</sup>:

Zaštitnik građana ne može da naređuje ili zabranjuje, a njegove preporuke nemaju izvršnu snagu i nisu obavezujuće. Njegov autoritet počiva na argumentaciji i mogućnosti iznošenja u javnost slučajeva kršenja prava i sloboda, autonomnosti i strogoj proceduri pri izboru. Poslovi zaštitnika građana su:

- ▶ zaštita individualnih i kolektivnih prava i interesa građana;
- ▶ kontrola rada Gradske uprave grada Beograda, Gradskog javnog pravobranilaštva i javnih službi koje je osnovao Grad Beograd;
- ▶ podnošenje inicijativa za izmene, dopune ili donošenje novih zakona i drugih propisa i opštih akata ako smatra da do povrede prava građana dolazi zbog nedostatka u propisima;
- ▶ davanje mišljenja na nacrt propisa ili opšteg akta grada kada se njime uređuju pitanja od značaja za zaštitu i unapređenje prava i interesa građana;
- ▶ podnošenje inicijativa za pokretanje postupka pred Ustavnim sudom Republike Srbije za ocenu ustavnosti i zakonitosti zakona, drugih propisa i opštih akata kojima se uređuju pitanja koja se odnose na prava građana.

Postupak pred Zaštitnikom građana je besplatan. Nakon sprovedenog postupka po pritužbi, zaštitnik građana daje preporuku, koja sadrži nalaz o tome da li je, na koji način i u kojoj meri došlo do povrede prava i interesa podnosioca pritužbe, preporuku o tome šta treba preduzeti da bi se otklonila povreda, kao i rok za postupanje nadležnog subjekta. Subjekt na čiji se rad pritužba odnosi obavezan je da zaštitniku građana, u roku koji on odredi (ne dužem od 30 dana) dostavi

izveštaj o preduzetim radnjama radi otklanjanja nedostataka odnosno o razlozima zbog kojih nije postupio po preporuci. Ukoliko nadležan subjekt ne postupi po preporuci, zaštitnik građana može da se obrati javnosti, odnosno nadležnom organu, a može i da preporučiti utvrđivanje odgovornosti nadležnog rukovodećeg radnika.

---

34 Grad Beograd, Zaštitnik građana <https://bit.ly/2PKzJ8C>

## b) Model odluke o lokalnom ombudsmanu

Ministarstvo za državnu upravu i lokalnu samoupravu izradilo je „Model odluke o lokalnom ombudsmanu”<sup>35</sup> u kojoj se, između ostalog, navodi da odluka treba da sadrži sledeće elemente:

Na osnovu člana 97. Zakona o lokalnoj samoupravi („Službeni glasnik RS”, br. 129/2007, 83/2014, 101/2016, 47/2018) i člana xxx Statuta opštine/grada xxx („Službeni list opštine/grada, xxx”), Skupština opštine/grada xxx, na sednici održanoj xxx donela je Odluku o lokalnom ombudsmanu opštine/grada xxx.

**Član 1.** Ovom odlukom se uređuju nadležnost i ovlašćenja, način postupanja i postupak odlučivanja, izbor i prestanak dužnosti, kao i druga pitanja od značaja za rad lokalnog ombudsmana.

**Član 2.** Nadležnost lokalnog ombudsmana: Lokalni ombudsman nezavisno i samostalno kontroliše poštovanje prava građana, utvrđuje povrede učinjene aktima, radnjama ili nečinjenjem organa uprave ili javnih službi, ako se radi o povredi propisa i opštih akata jedinice lokalne samouprave. Organi uprave i javne službe u smislu odredaba ove odluke podrazumevaju opštinsku upravu, opštinsko veće kada postupa kao drugostepeni organ u upravnom postupku, službe, javna preduzeća, ustanove i organizacije, kao i druge organizacione oblike čiji je osnivač opština (u daljem tekstu: organ, odnosno služba). Pod pojmom građanin, u smislu ove odluke, podrazumevaju se fizička lica, domaći i strani državljani, kao i domaća i strana pravna lica o čijim pravima i obavezama odlučuje organ, odnosno služba. Pored nadležnosti iz stava 1. lokalni ombudsman prati stanje u organu, odnosno službi u cilju unapređenja dobrog upravljanja u opštini i inicira izmene opštinskih propisa u skladu sa statutom i ovom odlukom. Lokalni ombudsman ne može uzeti u razmatranje zahtev za pokretanje postupka koji se odnosi na rad Skupštine opštine, predsednika opštine i Opštinskog veća osim ako postupa kao drugostepeni organ u upravnom postupku.

**Član 3.** – Položaj lokalnog ombudsmana: Lokalni ombudsman štiti prava građana od nezakonitog i nepravilnog rada organa, odnosno službe, kada su povređeni propisi opštine i za svoj rad odgovara samo skupštini opštine u skladu sa ovom odlukom.

**Član 4.** – Nezavisnost u obavljanju nadležnosti: Lokalni ombudsman ne može biti pozvan na odgovornost ili biti kažnjen za izneto mišljenje ili radnje preduzete u obavljanju svojih nadležnosti utvrđenih ovom odlukom. (...).

---

35 Ministarstvo za državnu upravu i lokalnu samoupravu, Model odluke o lokalnom ombudsmanu <https://bit.ly/2LO6ykd>

## VII. NACIONALNI PREVENTIVNI MECHANIZAM I ZAŠTITNIK GRAĐANA

### a) Značaj Nacionalnog preventivnog mehanizma

Nacionalni preventivni mehanizam (NPM) je predviđen Opcionim protokolom uz Konvenciju protiv torture i drugih surovih, neljudskih ili ponižavajućih kazni i postupaka. Cilj ovog preventivnog mehanizma je da se radi zaštite prava lica lišenih slobode na nacionalnom nivou uspostavi efektivan mehanizam poseta u institucijama i objektima u kojima borave. Prema Opcionim protokolom, prilikom uspostavljanja nacionalnih preventivnih mehanizama, države su dužne da uzmu u obzir principe koji se odnose na status i funkcionisanje nacionalnih institucija za unapređenje i zaštitu ljudskih prava. Države su dužne da preduzimaju neophodne mere da bi stručno osoblje nacionalnih mehanizama imalo potrebne sposobnosti i stručna znanja.

U uporednom pravu pravilo je da se nadležnost za obavljanje poslova nacionalnog preventivnog mehanizma reguliše u zakonu kojim se uređuje institucija i nadležnost ombudsmana. U najvećem broju država u 20 zemalja Evropske unije, nadležnost za primenu nacionalnog preventivnog mehanizma poverena je instituciji ombudsmana. Od zemlja u neposrednom okruženju Srbije, primena nacionalnog preventivnog mehanizma u Hrvatskoj je povereno Pučkom pravobranitelju (posebnim Zakonom o Nacionalnom preventivnom mehanizmu), u Rumuniji Narodnom advokatu i u Mađarskoj Povereniku za osnovna prava.

### b) Neusklađenost zakonskog okvira za primenu NPM

U Srbiji postoji izvesna neusklađenost kada je reč o poveravanju primene nacionalnog preventivnog mehanizma Zaštitniku građana. Sa jedne strane, Zakon o zaštitniku građana Srbije izričito ne propisuje nadležnost Zaštitnika građana za primenu nacionalnog preventivnog mehanizma, s tim što je na posredna način, širem tumačenjem Zakona o Zaštitniku građana, može zaključiti da ta nadležnost postoji. Tako: „Zaštitnik građana ima pravo nesmetanog pristupa zavodima za izvršenje sankcija i drugim mestima na kojima se nalaze lica koja su lišena slobode, kao i pravo da sa tim licima razgovara nasamo.” (čl. 22)

Sa druge strane, Zakon o dopuni Zakona o ratifikaciji Opcionog protokola uz Konvenciju protiv torture i drugih surovih, neljudskih ili ponižavajućih kazni i postupaka (2011)<sup>36</sup> izričito propisuje nadležnost Zaštitnika građana za primenu nacionalnog preventivnog mehaniz-

36 Zakon o dopuni Zakona o ratifikaciji Opcionog protokola uz Konvenciju protiv torture i drugih surovih, neljudskih ili ponižavajućih kazni i postupaka: Službeni glasnik RS– Međunarodni ugovori, br. 7/2011–1.

ma: „Određuje se Zaštitnik građana da obavlja poslove Nacionalnog mehanizma za prevenciju torture. U obavljanju poslova Nacionalnog mehanizma za prevenciju torture Zaštitnik građana saraduje sa ombudsmanima autonomnih pokrajina i udruženjima čijim je statutom predviđeni cilj udruživanja unapređenje i zaštita ljudskih prava i sloboda, u skladu sa zakonom.” (čl. 2-a)

## **(1) Predlog dopune Zakona o Zaštitniku građana odredbom o primeni NPM**

Osim što je u Nacrtu Zakona o izmenama i dopunama zakona o Zaštitniku građana u osnovi predviđeno da Zaštitnik građana ima nadležnosti u primeni nacionalnog preventivnog mehanizma (čl. 22), i u stručnim analizama je povodom predstojećih izmena i dopuna Zakona o Zaštitniku građana predložena odgovarajuća formulacija nadležnosti i ovlašćenja Zaštitnika građana u vezi sa primenom nacionalnog preventivnog mehanizma:

- (1) Zaštitnik građana je ovlašćen da bez najave, nadzora, zadržavanja ili drugog ometanja pristupa i pregleda svako mesto na kome se nalaze, lica lišena slobode, zadržana lica i druga lica kojim je ograničena sloboda kretanja, a posebno mesta pod kontrolom organa policije i vojske, pritvorskim jedinicama, zavodima za izvršenje krivičnih sankcija, psihijatrijskim ustanovama, ustanovama socijalne zaštite, prihvatilištima za strance i centrima za azil.
- (2) Zaštitnik građana je ovlašćen i da licima koja zatekne na mestima iz stava 1. ovog člana razgovara nasamo i bez ikakvog nadzora, pregleda sve instalacije i drugu opremu, kao i da pristupi svakom dokumentu i podatku, u skladu sa zakonom kojim se uređuje tajnost podataka.
- (3) Svako je dužan da zaštitniku građana omogući vršenje ovlašćenja iz stavova 1. i 2. ovog člana.
- (4) Organ unutrašnjih poslova i drugi organ dužan je da na zahtev zaštitnika građana pruži pomoć u vršenju ovlašćenja iz stavova 1. i 2. ovog člana.



#### d) Organizacioni oblici za primenu NPM

Opcioni protokol propisuje da su države dužne su da garantuju funkcionalnu nezavisnost nacionalnim mehanizmima prevencije kao i nezavisnost njihovog osoblja. Države su dužne da preduzimaju neophodne mere da bi stručno osoblje nacionalnih mehanizama imalo potrebne sposobnosti i stručna znanja. Države su takođe obavezne da stave na raspolaganje neophodna sredstva za funkcionisanje nacionalnih mehanizama prevencije, kao i da su prilikom uspostavljanja nacionalnog preventivnog mehanizma, dužne da uzmu u obzir principe koji se odnose na status i funkcionisanje nacionalnih institucija za unapređenje i zaštitu ljudskih prava (ombudsmana).

Pravilo je da se organizaciona pitanja u vezi sa primenom NPM regulišu uspostavljanjem posebne organizacione jedinice u okviru institucije ombudsmana. U zemljama u neposrednom okruženju Srbije, organizacija NPM u Hrvatskoj postavljena je tako da postoji posebna služba u okviru Pučkog pravobranitelja (a jedan od zamenika posebno je zadužen za poslove NPM), u Mađarskoj za rad NPM osnovan je poseban tima (koji čini Poverenik za osnovna prava i 11 članova), u Bugarskoj postoji posebna organizaciona jedinica – Direktorat zadužen za obavljanje poslova NPM.

U pogledu organizacionih oblika uspostavljanja NPM većina uporednih rešenja predviđaju postojanje posebne organizacione jedinice u okviru institucije ombudsmana koje obavljaju poslove NPM, samostalno ili u saradnji sa nevladinim organizacijama i stručnjacima za ova pitanja. Postojeći Zakon o Zaštitniku građana ne predviđa postojanje posebne organizacione jedinice, kao ni okvir za saradnju sa spoljnim ekspertima-saradnicima. Broj nevladinih organizacija koje se bave NPM znatno smanjen (u 2018. godini od devet na četiri), između ostalog, kao posledica složene, dugotrajne i nedovoljno transparentne procedure uspostavljanja saradnje sa Zaštitnikom građana kada su u pitanju aktivnosti vezane za NPM.

## VIII. USTAVNI AMANDMANI I Zaštitnik GRAĐANA

Ranija verziji teksta dokumenta „Amandmana na Ustav Republike Srbije – I do XXIV” (koji se odnose na pravosuđe), Ministarstva pravde nije predviđala drugačija ovlašćenja i funkcije Zaštitnika građana u odnosu na važeći Ustav.<sup>37</sup> Međutim, u tzv. „konačnoj verziji” pod nazivom „Nacrt amandmana na Ustav Republike Srbije – Amandmani I do XXXII” postoje bitne „inovacije” u pogledu nadležnosti i ovlašćenja Zaštitnik građana u vezi sa izborom vrhovnih pravosudnih institucija: Vrhovni savet sudstva (amandman XIV) i Vrhovni savet tužilaštva (amandman XXVII), kao i u vezi sa izborom Vrhovnog javnog tužioca (amandman XXII).<sup>38</sup> Na pojedine formulacije ovih ustavnih amandmana, osim stručne i akademske javnosti<sup>39</sup> odgovarajuće predloge i primedbe dala je i Venecijanska komisija Saveta Evrope.<sup>40</sup>

### a) Amandman XIV – Sastav Visokog saveta sudstva

Visoki savet sudstva čini deset članova: pet sudija koje biraju sudije i pet istaknutih pravnika koje bira Narodna skupština. Kao istaknuti pravnik smatra se diplomirani pravnik koji ima najmanje deset godina odgovarajućeg radnog iskustva određenog zakonom i koji se dokazao stručnim radom i uživa lični ugled.

Narodna skupština bira pet članova Visokog saveta sudstva na predlog nadležnog odbora Narodne skupštine posle javnog konkursa glasovima dve trećine svih narodnih poslanika, u roku od 20 dana od prijema predloga. (...)

Ako Narodna skupštine ne izabere svih pet članova u roku, preostale članove, posle isteka narednih deset dana bira, između svih kandidata koji ispunjavaju uslove za izbor, komisija koju čine predsednik Narodne skupštine, predsednik Ustavnog suda, predsednik Vrhovnog suda Srbije, Vrhovni javni tužilac Srbije i Zaštitnik građana, većinom glasova. (...)

Ovim amandmanom zamenjuje se naziv člana 152. i član 152. Ustava Republike Srbije.

---

37 Ministarstvo pravde, Радни текст амандмана Министарства правде на Устав Републике Србије <https://bit.ly/34r2tZm>

38 Ministarstvo pravde, Nacrt amandmana na Ustav Republike Srbije – Amandmani I do XXXII <https://bit.ly/2PSZ7ZU>

39 Uporedi: Društvo sudija Srbije, *Svedočanstvo o pripreme za promenu Ustava od 2006. godine i struka*, Beograd, 2018.

40 Uporedi: M. Matić-Bošković, *Ustavna reforma pravosuđa u Srbiji*, Beogradski centar za bezbednosnu politiku, Beograd, 2018. Za kritičku analizu Radnog teksta Amandmana Ministarstva pravde na Ustav Republike Srbije iz ugla tri ustavna principa: principa legitimizeta, principa checks and balances i principa vladavine prava, videti: J. Hasanbegović, *Ka Ustavnim amandmanima o pravosuđu (ka nezavisnom pravosuđu u Srbiji, ili pak u suprotnom smeru)*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu, br. 78, 2018, str. 13–30.

## b) Amandman XXII – Izbor Vrhovnog javnog tužioca

Vrhovnog javnog tužioca Srbije bira Narodna skupština, na šest godina, na predlog Visokog saveta tužilaca posle javnog konkursa glasovima tri petine svih narodnih poslanika, u roku od 20 dana od dana prijema predloga.

Ako Narodna skupština ne izabere Vrhovnog javnog tužioca Srbije u roku, posle isteka narednih deset dana njega bira, između svih kandidata koji ispunjavaju uslove za izbor, komisija koju čine predsednik Narodne skupštine, predsednik Ustavnog suda, predsednik Vrhovnog suda Srbije, Vrhovni javni tužilac Srbije i Zaštitnik građana, većinom glasova. (...)

Ovim amandmanom zamenjuje se naziv člana 160. i član 160. Ustava Republike Srbije.

## c) Amandman XXVII – Sastav Visokog saveta tužilaca

Visoki savet tužilaca čini deset članova: četiri zamenika javnih tužilaca koje biraju javni tužioci i zamenici javnih tužilaca, četiri istaknuta pravnika koje bira Narodna skupština, Vrhovni javni tužilac Srbije i ministar nadležan za pravosuđe. Kao istaknuti pravnik smatra se diplomirani pravnik koji ima najmanje deset godina odgovarajućeg radnog iskustva u poslovima pravne struke određenog zakonom i koji se dokazao stručnim radom i uživa lični ugled. (...)

Ako Narodna skupština ne izabere sva četiri člana u roku, preostale članove, posle isteka deset narednih dana bira, između svih kandidata koji ispunjavaju uslove za izbor, komisija koju čine predsednik Narodne skupštine, predsednik Ustavnog suda, predsednik Vrhovnog suda Srbije, Vrhovni javni tužilac Srbije i Zaštitnik građana, većinom glasova. (...)

Ovim amandmanom zamenjuje se naziv člana 165. i član 165. Ustava Republike Srbije.

## Mišljenje Venecijanske komisije<sup>41</sup>

**Amandman XIII (Sastav Visokog saveta sudstva)**<sup>42</sup> Kako se u vezi sa Amandmanom XIII u Mišljenju Venecijanske komisije navodi: „Međutim, glavni problem u vezi sa ovim amandmanom jeste da se svi ne-sudijski članovi VSS na isti način biraju od strane Narodne skupštine. Ova odredba, u svakom slučaju, nema veliki značaj u praksi, pošto drugi krug predviđa da bi se glasovima narodnih poslanika mogli izabrati svi ovi članovi i ne postoji podsticaj vladajućoj većini u Narodnoj skupštini da izbegne drugi krug glasanja. Dok Venecijanska komisija suštinski nema prigovor na mehanizam za sprečavanje blokade odlučivanja koji je predviđen ovim amandmanom, tj. „Preostale članove bira komisija ... sastavljena od

41 Mišljenje Venecijanske komisije br. 921/2018 o Nacrtu amandmana na ustavne odredbe o pravosuđu, Strazbur, 25. jun 2018. godine <https://bit.ly/2YWYPFB>

42 Napomena: amandman XIII, sada amandman XIV.

predsednika Narodne skupštine, predsednika Ustavnog suda, predsednika Vrhovnog suda, Vrhovnog javnog tužioca i Ombudsmana”, Venecijanska komisija smatra da je malo verovatno da će do toga doći u praksi.”

**Amandman XVIII (Javno tužilaštvo)**<sup>43</sup> Kako se u vezi sa Amandmanom XVIII u Mišljenju Venecijanske komisije navodi: „Propisi o tužilaštvu imaju tendenciju da se mnogo više razlikuju među različitim državama, nego propisi o sudovima. Evropski standardi o sudovima su stroži, međutim, evropski standardi u vezi sa tužilaštvom se takođe razvijaju. Na primer, jedan zajednički standard jeste da tužilaštvo treba lišiti širokih ovlašćenja u oblasti generalnog nadzora, koje treba da preuzmu sudovi (sudovi opšte nadležnosti, upravni sudovi i ustavni sud), kao i institucija ombudsmana. Široka ovlašćenja tužioca da štiti ljudska i građanska prava i slobode, državu i javni interes izazivaju sumnje. Ovo je često bila zabrinutost Venecijanske komisije. Slična je zabrinutost izražena u Preporuci Parlamentarne skupštine 1604 (2003) o ulozi javnog tužilaštva u demokratskom društvu („Što se tiče odgovornosti koja nije predmet krivičnog prava, neophodno je da svaka uloga tužilaca u opštoj zaštiti ljudskih prava ne dovodi do bilo kakvog sukoba interesa ili da ne deluje kao odvratanje pojedinaca koji traže zaštitu njihovih prava od države”). U tom kontekstu, Venecijanskoj komisiji se čini da je uloga javnog tužilaštva, kako je navedeno u Amandmanu XVIII, previše široka. Prvi stav ovog amandmana propisuje da je javno tužilaštvo samostalan državni organ koji „goni učinioce krivičnih dela [...] i štiti ustavnost i zakonitost, ljudska prava i građanske slobode”. Iako javno tužilaštvo očigledno uvek mora postupati u skladu sa Ustavom i zakonom, opšta zaštita ljudskih prava nije odgovarajuća oblast nadležnosti za tužilaštvo. Ovo bi trebalo da bude zadatak ombudsmana i/ili drugog tela za zaštitu ljudskih prava.”

---

43 Napomena: amandman XVIII, sada amandman XXVII

## IX. Zaštitnik GRAĐANA I NADZOR NAD SUDOVIMA

---

### a) Ombudsman i kontrola sudova

Jedna od većih razlika između pojedinih institucija ombudsmana, posebno u evropskim zemljama je okolnost da li postoji njihova nadležnost za kontrolu pravosudnih institucija, pre svega sudova. U Švedskoj i Finskoj institucija ombudsmana ima nadležnosti u kontroli sudova, međutim, u Danskoj nadležnost ombudsmana isključuje kontrolu sudova.

Danas se, međutim, situacija menja jer jedan broj zemalja u Evropi poverava ombudsmanu određena kontrolna ovlašćenja prema pravosudnim institucijama. Evropski standardi o odnosu između ombudsmana i sudova ne predviđaju izričit stav da ombudsman ne može imati kontrolnih nadležnosti u odnosu na sudove, već stoje na stanovištu da ta kontrola treba da bude relativno ograničena i u skladu sa principima sudske nezavisnosti. Prema rezultatima jedne uporedne analize, od 51 evropske zemlje takva ovlašćenja ima ombudsman u 29 zemalja, dok u preostalih 22 slučaja ne postoji bilo kakvo kontrolno ovlašćenje ombudsmana prema sudovima.<sup>44</sup>

### b) Inicijativa Zaštitnika građana o kontroli sudstva

U vezi sa pitanjem kontrole sudova od strane institucije Zaštitnika građana, polemiku i kontroverze u stručnoj javnosti izazvao je medijska inicijativa Zaštitnika građana.

U intervjuu za jedan dnevni list, aktuelni Zaštitnik građana (Z.Pašalić), između ostalog, izjavio je: „Moj posao je da brinem o pravima građana, i zato sam predložio da se ovlašćenja zaštitnika građana prošire na mogućnost da on kontroliše sud u ove tri oblasti, ne mešajući se, naravno, u pojedinačne sudske odluke. Međutim, svi su na to rekli da zaštitnik pokušava da naruši nezavisnost sudstva. U svim zemljama bivše Jugoslavije najmanje ingerencije nad kontrolom sudova ima ombudsman Srbije. „ Na pitanje „Kakve su vam ingerencije kad se neko požali na pravosuđe“, Zaštitnik građana je odgovorio: „Nemamo nikakvih ingerencija. U skladu sa zakonom upućujemo građane na korišćenje pravnih sredstava. Zakon kaže da pre obraćanja ovoj instituciji treba da se iskoriste sva pravna sredstva, a kada je stvar presuđena mi više ništa ne možemo da učinimo. Takođe, kaže da ne smemo da se mešamo u rad sudova. Ideja nam je da budući zakon o zaštitniku građana predvidi da, ukoliko se neko požali na dužinu trajanja postupka, zloupotrebu procesnih radnji ili neizvršavanje pre-

---

<sup>44</sup> Uporedi: B. Milosavljević, *Uporedna analiza nadležnosti regionalnih i evropskih ombudsmana u oblasti kontrole sudske uprave*, Beograd, decembar 2017, str. 3.

suda, ombudsman može da zatraži objašnjenje i da preporukom naloži da propusti budu otklonjeni.”<sup>45</sup>

Na ovakve stavove reagovali su predstavnici sudija i civilnog sektora. U izjavama za medije izjavili su da je „Ombudsmanova ideja opasna po nezavisnost sudstva. Predlog koji je pre nekoliko dana javnosti predstavio ombudsman Zoran Pašalić otvorio bi još jedan kanal uticaja na sudove koji bi bio podložan političkoj zloupotrebi.”<sup>46</sup>

Sudija apelacionog suda M. Majić i predsednik Upravnog odbora Centra za pravosudna istraživanja kaže: „U našoj situaciji nije dobra ideja da se proširuju nadležnosti Zaštitnika građana u ovoj oblasti. Nova ovlašćenja faktorima van pravosuđa otvorila bi mogućnost za novi vid političkog pritiska (uz ogradu da bi trebalo proveriti sa ombudsmanom da li je u pitanju samo njegova ideja ili se radi o široj akciji). Građani, često opravdano, imaju zamerke na rad sudova, pogotovo kada je u pitanju dužina sporova, ali rešenje ne može da bude van sudstva.”

Slično mišljenje ima i M. Antonijević, izvršni direktor Fondacije za otvoreno društvo Srbija: „Ustav propisuje nadležnosti Zaštitnika građana i ne vidim razlog zbog kojeg bi se one širile na oblast sudstva. Pitanjima pravosuđa treba da se bave Visoki savet sudstva i Državno veće tužilaca i trebalo bi stremiti ojačavanju tih tela. To naravno ne znači da njihove postupke ne treba nadgledati i preispitivati, okolnost što se veliki broj građana žali ombudsmanu na sudstvo, pokazuje koliko malo se razumeju nadležnosti Zaštitnika građana.”

Načelo podele vlasti i princip nezavisnosti sudova, uz poverenje u njihovu stručnost, posvećenost pravdi i ljudskim pravima, za mnoge zemlje su odlučni argumenti protiv podvođenja sudova pod kontrolu bilo kog organa ili tela koje se nalazi izvan sistema sudske vlasti i parlamenta, uključujući tu i ombudsmana. U tom smislu se izjašnjava i veliki broj međunarodnih dokumenata koji teže punom priznavanju i učvršćenju sudske nezavisnosti.

Kada se radi o odnosu ombudsmana i redovnih sudova, stavovi Venecijanske komisije su drugačiji i mogli bi se kratko okarakterisati kao rezervisani stavovi prema nadležnostima ombudsmana za kontrolu sudske vlasti. Takvi stavovi se ponavljaju u većem broju njenih mišljenja, s tim što se redovno formulišu kao opšte pravilo. „Generalno, čini se prikladnijim dati ombudsmanu ovlašćenje da izdaje opšte preporuke o funkcionisanju sudskog sistema, bez ovlašćenja da interveniše u pojedinačnim slučajevima (čak ni u pogledu trajanja postupka); ombudsman treba da bude po strani od samostalnog i nezavisnog sudstva.”<sup>47</sup>

Interesantna okolnost je da se zakonodavstvo bivših jugoslovenskih republika listom opredelilo za davanje određenih ovlašćenja ombudsmanu u domenu pravosuđa. To je slučaj i sa još jednim brojem bivših komunističkih zemalja centralne istočne Evrope. U svim ta-

45 *Neko mora da kontroliše i sudstvo*, intervju zaštitnika građana Zorana Pašalića dnevnom listu „Večernje novosti”, 04. oktobar 2018. godine

46 *Ombudsmanova ideja opasna po nezavisnost sudstva – stručnjaci protiv toga da se Zaštitniku građana prošire nadležnosti*, dnevni list „Danas”, 8. oktobar 2018. godine

47 Venice Commission, *Opinion on the draft law on the Peoples Advocate of Kosovo*, 2007

kvim slučajevima su kao razlozi za uvođenje takvih rešenja ležale nesolidnosti pravosudnog sistema i nekonsolidovanost drugih institucija i mehanizama koji bi trebalo da obezbede poštovanje vladavine prava, a čije su se posledice očitovale u nedovoljnim mogućnostima za zaštitu ljudskih prava. Određene slabosti sudstva tipične za većinu ovih zemalja, kakve su odugovlačenje sudskih postupaka, zloupotreba procesnih ovlašćenja i teškoće u izvršavanju sudskih odluka, dovodile su do daljih kršenja ljudskih prava. U tom kontekstu je ombudsman viđen kao institucija koja bi mogla unaprediti odnos sudova prema ljudskim pravima i, tim putem, pružiti podršku sudovima u obezbeđenju njihove nezavisnosti, naročito u sudskim procesima koje je pojedinac vodio protiv države i njenih organa zbog povrede svojih prava.<sup>48</sup>

U nekim drugim zemljama koje su u različito vreme uvodile kontrolu ombudsmana nad pojedinim aspektima rada sudova, a koje ne pripadaju krugu bivših socijalističkih i komunističkih zemalja, kao ključni razlozi za to, pored povreda prava na suđenje u razumnom roku, stajale su, najpre, dokazane mogućnosti za povrede prava građana aktivnostima ili propustima sudske administracije. Ona je, s tim u vezi, tretirana kao i administracija u okviru izvršne vlasti, pa je postavljen jasan zahtev da se kontrolom ombudsmana i u ovom slučaju otkrivaju i koriguju ponašanja koja su suprotna standardima „dobre uprave”. Na drugoj strani, nedostaci u vladavini prava čijim su uzrokom označavane slabosti sudskog sistema, bili su čest motiv za širenje kontrole ombudsmana nad sudovima u zemljama Latinske Amerike sa autoritarnom prošlošću, a donekle i u Španiji i Portugaliji.<sup>49</sup>

Za kontrolu sudova od strane ombudsmana potrebno je ispunjenje dve vrste uslova: (1) ona se mora opravdati potrebama unapređenja vladavine prava i zaštite ljudskih prava koje stoje u vezi sa propustima sudova u pogledu odugovlačenja postupka i drugim propustima u radu sudske uprave, i (2) ona se mora odvijati bez stvaranja bilo kakvih mogućnosti za uticaje na nezavisnost suda u odlučivanju o pojedinim sudskim slučajevima.

### c) Negativan primer

Čak i kada su motivi nesporni, proširivanje nadležnosti ombudsmana na institucije pravosuđa i sudove, u konkretnoj primeni ne mora nužno dovesti do pozitivnih efekata. Kao veoma ilustrativan, ali negativan primer može poslužiti proširivanju nadležnosti ombudsmana u nedavno usvojenom Zakonu o opštem upravnom postupku.<sup>50</sup>

Prema članu 185. Zakona o opštem upravnom postupku: „Na preporuku Zaštitnika građana organ može, radi usklađivanja sa zakonom, novim rešenjem da poništi, ukine ili izmeni svoje pravnosnažno rešenje, ako stranka o čijim je pravima ili obavezama odlučeno, kao

---

48 B. Milosavljević, *op. cit.*, str. 6.

49 M. Radojević, *op. cit.*, str. 356.

50 Uporedi: S. Lilić, *Zakon o opštem upravnom postupku – anatomija zakonskog projekta*, Yucom, Beogradd, 2019., str. 49.

i protivna stranka, na to pristanu i ako se time ne vređa interes trećeg lica. Ako organ ne smatra da treba da postupi po preporuci Zaštitnika građana, njega odmah o tome obavestava. Poništavanje, ukidanje ili menjanje rešenja na preporuku Zaštitnika građana nije ograničeno rokom.”

Postavlja se pitanje zašto je ovo pravno sredstvo samo na raspolaganju Zaštitniku građana, a ne i drugim institucijama sistema kojima su Ustavom i zakonom poverena ovlašćenja da u vezi sa zaštitom ljudskih i drugih prava građana (npr. Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, Poverenik za zaštitu ravnopravnosti, Agencija za borbu protiv korupcije i dr). Takođe, postavlja se pitanje koji je razlog što poništavanje, ukidanje ili menjanje rešenja na preporuku Zaštitnika građana nije ograničeno rokom.

Ovlašćenja koja su odredbom ovog člana data Zaštitniku građana po sadržini veoma podsećaju na ranija ovlašćenja koja je imao javni tužilac na osnovu zahteva za zaštitu zakonitosti (koji je u međuvremenu u upravnom postupku deaktiviran iz razloga moguće destabilizacije pravne sigurnosti). Kako formulacija ove odredbe ne nudi pravne garancije protiv eventualne zloupotrebe ovlašćenja od strane Zaštitnika građana, neophodno je odredbu značajno preformulisati (u smislu da budu obuhvaćene i druge institucije za zaštitu ljudskih prava, kao i da se utvrdi odgovarajući rok u kojem je intervencija po ovom osnovu moguća).



## X. REZULTATI ANALIZE – PRO ET CONTRA – ZAKLJUČCI I PREPORUKE

Rezultati analize funkcija i nadležnosti Zaštitnika građana u aktuelnom kontekstu zaštite ljudskih prava u Srbiji pokazuju određeni broj protivrečnosti između normativnog okvira koji reguliše nezavisan ustavni status ove institucije i prakse efikasnog ostvarivanja poverenih ustavnih i zakonskih odgovornosti i ovlašćenja. S tim u vezi, moraju se uzeti u obzir i odgovarajući organizacioni i kadrovski aspekti koji utiču na delotvorno ostvarivanje funkcija i nadležnosti ove nezavisne institucije.

U odnosu na analizu funkcija i nadležnosti Zaštitnika građana i nadzor nad sudovima, faktori koji utiču na ove odnose mogu se prikazati prema modelu „pro et contra”, kao metodološkim okvirom kojim se ukazuje na faktore koji idu u prilog, odnosno faktore koji negativno utiču na odnos ombudsmana i sudova.

### OMBUDSMAN I NEZAVISNOST SUDOVA

Evropski standardi o odnosu između ombudsmana i sudova nisu izričito restriktivni u odnosu na mogućnost da ombudsman može imati kontrolnih nadležnosti u odnosu na sudove, s tim što je ta kontrola relativno ograničena principima sudske nezavisnosti. Usporedni pregled pokazuje da od 51 evropske zemlje, ombudsman u 29 zemalja ima određena ovlašćenja u odnosu na sudove, dok u 22 zemlje ne postoje kontrolna ovlašćenja ombudsmana prema sudovima.

Venecijanska komisija Saveta Evrope veoma je rezervisana prema ovlašćenjima ombudsmana da vrši nadzor nad sudovima sa stavom da se ne mogu prihvatiti rešenja prema kojim ombudsman ima ovlašćenja da interveniše u pojedinačnim slučajevima (uključujući intervencije u slučajevima kada sudski postupak traje predugo). Komisija ostavlja otvorenu mogućnost da ombudsman ima mogućnost da izdaje opšte preporuke o funkcionisanju sudskog sistema.

**Pro et contra** – Opšti standardi odnosa ombudsmana i sudova ne isključuju mogućnost da ombudsman može imati kontrolnih nadležnosti u odnosu na sudove. Sa druge strane, kontrolne nadležnosti ombudsmana u odnosu na sudove moraju biti ograničene na opšte preporuke o funkcionisanju sudskog sistema i ne uključuju ovlašćenja da interveniše u pojedinačnim slučajevima.

**Zaključak** – Imajući u vidu načelo podele vlasti i princip nezavisnosti sudova kao odlučni argumenti protiv podvođenja sudova pod kontrolu bilo kog organa koji se nalazi izvan sistema sudske vlasti, uključujući i ombudsmana, preporuka je da Zaštitnik građana ne raspoláže ovlašćenjima da u pojedinačnim slučajevima interveniše u stvarima iz nadležnosti sudova. U pogledu preporuka u vezi sa funkcionisanjem pravosuđa, Zaštitniku građana na raspolaganju stoji mehanizam godišnjeg i posebnih izveštaja Narodnoj skupštini.

## UTICAJ NA IZBOR NOSILACA PRAVOSUDNIH FUNKCIJA

Ministarstva pravde prvobitno je izradilo radni tekst amandmana na Ustav Srbije koji se odnose na pravosuđe u kojem nije bilo intervencija u pogledu nadležnosti i funkcije Zaštitnika građana u odnosu na važeći Ustav. Međutim, u narednoj verziji nacrt amandmana javile su se bitne „inovacije” u pogledu nadležnosti i ovlašćenja Zaštitnik građana u odnosu na izbor članova vrhovnih pravosudnih institucija – Vrhovni savet sudstva i Vrhovni savet tužilaštva, kao i u vezi sa izborom Vrhovnog javnog tužioca.

Prema amandmanu (XIV) kojim se reguliše sastav Visokog saveta sudstva, Visoki savet sudstva čini deset članova (pet sudija koje biraju sudije i pet istaknutih pravnika koje bira Narodna skupština). Ako Narodna skupština ne izabere svih pet članova u roku, preostale članove bira komisija u čijem je sastavu, između ostalih i Zaštitnik građana.

Prema amandmanu (XXVII) kojim se reguliše sastav Visokog saveta tužilaca, Visoki savet tužilaca čini deset članova (četiri zamenika javnih tužilaca koje biraju javni tužioci i zamenici javnih tužilaca, Vrhovni javni tužilac Srbije, ministar nadležan za pravosuđe i četiri istaknuta pravnika koje bira Narodna skupština). Ako Narodna skupština ne izabere svih četiri članova u roku, preostale članove bira komisija u čijem je sastavu, između ostalih i Zaštitnik građana.

Venecijanska komisija Saveta Evrope, međutim, izrazila je rezervu prema ovim amandmanima jer se „istaknuti pravници” kao članovi Visokog saveta sudstva koji nemaju sudske funkcije, odnosno, kao članovi Visoki savet tužilaca koji nemaju javnotužilačke funkcije, biraju od strane parlamenta kao političkog tela zbog čega nije osigurana objektivnost u izboru sudija, odnosno javnih tužilaca. Sličnu rezervu Venecijanska komisija izrazila je i prema amandmanu (XXII) koji reguliše izbor Vrhovnog javnog tužioca. Osnovni argument Venecijanske komisije protiv ovakvih ustavnih solucija je da sve članove komisija za naknadne izbore, uključujući i Zaštitnika građana, bira Narodna skupština čime se objektivno stvara mogućnost političkog uticaja.

**Pro et contra** – Nacrtom ustavnih amandmana koje je izradilo Ministarstvo pravde predviđeno je učešće Zaštitnika građana kao jednog od članova posebnih komisija za izbor članova Visokog saveta sudstva, članova Visokog saveta tužilaca i Vrhovnog javnog tužioca u slučaju kada prvi krug izbora nije uspeo. Iako je ova solucija „pravno moguća”, učešće Zaštitnika građana u ovim postupcima ne doprinosi objektivnosti izbornog procesa jer Zaštitnika građana, kao i ostali članove ovih komisija, bira parlament kao političko telo.

Sa druge strane, sa stanovišta unapređenje kredibiliteta ombudsmana kao nezavisne institucije, nije prikladno da se Zaštitnik građana medijski javlja kao promoter reforme pravosuđa koja se bazira na ustavnim amandmanima resornog ministarstva izvršne vlasti i koji od strane stručne javnosti i Venecijanske komisije nisu pozitivno ocenjeni.

**Zaključak** – Imajući u vidu da se učešćem Zaštitnika građana u komisijama za naknadni izbor članova Visokog saveta sudstva, članova Visokog saveta tužilaca i Vrhovnog javnog ne obezbeđuje objektivnost i stručnost u izboru nosilaca sudskih i javnotužilačkih pravosudnih funkcija, kao i da se otvara mogućnost uticaja, preporuka je da Zaštitnik građana ne učestvuje ovakvim izbornim postupcima. Kao osnovni razlog da Zaštitnik građana ne učestvuje u izboru nosilaca sudskih i javnotužilačkih pravosudnih funkcija je okolnost da članove tih komisija, uključujući i Zaštitnika građana, bira parlament kao političko telo što nije u skladu sa načelom podele vlasti i principom nezavisnosti sudova.

## INICIJATIVA ZA KONTROLU SUDOVA

Zaštitnik građana inicirao je, van redovnih procedura, proširivanje kontrolnih ovlašćenja ombudsmana na pojedina pitanja iz sudske nadležnosti. Ovu inicijativu Zaštitnik građana obelodanio je preko javnih medija u intervjuu za jedan dnevni list. Tim povodom, Zaštitnik građana izjavio je da mu je posao da brine o pravima građana i zato je predložio da se „ovlašćenja Zaštitnika građana prošire na mogućnost da kontroliše sudove” u određenim oblastima sa idejom „da budući zakon o Zaštitniku građana predvidi da, ukoliko se neko požali na dužinu trajanja postupka, zloupotrebu procesnih radnji ili neizvršavanje presuda, ombudsman može da zatraži objašnjenje i da preporukom naloži da propusti budu otklonjeni”.

Predstavnici sudija i civilnog sektora reagovali su argumentom da je ova ideja „opasna po nezavisnost sudstva” i da otvora „kanale uticaja na sudove” koji bi bili podložni političkoj zloupotrebi.

**Pro et contra** – Medijska inicijativa Zaštitnika građana da se ovlašćenja ombudsmana prošire na mogućnost da kontroliše sudove ukoliko se neko požali na dužinu trajanja postupka, zloupotrebu procesnih radnji ili neizvršavanje presuda na prvi pogled čini se veoma opravdana. Međutim, u reakcijama na ovu inicijativu Zaštitnika građana istaknuto je da iako građani, često opravdano, imaju zamerke na rad sudova, pogotovo kada je u pitanju dužina sporova, nije dobra ideja da se proširuju nadležnosti Zaštitnika građana faktorima van pravosuđa jer bi to otvorilo mogućnosti za „nove vidove političkog pritiska”.

**Zaključak** – Imajući u vidu da su nadležnosti Zaštitnika građana propisane ustavom, kao i da su pitanja ažurnosti i pravilnosti sprovođenja sudskih postupaka u nadležnosti Visokog saveta sudstva i Državnog veća tužilaca, preporuka je da se ne prihvati medijska inicijativa Zaštitnika građana da se ovlašćenja prošire na mogućnost da ombudsman kontroliše sudove, uključujući i u vezi sa dužinom trajanja sudskog postupka.

## NIJE UNAPREĐEN ZAKONSKI OKVIR

Zakon o zaštitniku građana usvojen je 2005. godine (određene izmene i dopune izvršene su 2007. godine). Međutim, javlja se potreba za unapređenjem postojećeg zakonskog okvira sa ciljem jačanja garancija nezavisnosti i povećanja efikasnosti rada ove institucije kojim bi se posebno regulisale situacije kao što su: mogućnost da Zaštitnik građana obustavi postupak kontrole pokrenut pritužbom građana (kada je očigledno da je otklonjen propust zbog koga je postupak pokrenut); mogućnost da Zaštitnik građana u opravdanim slučajevima preduzme posebne mere zaštite identiteta podnosioca pritužbe; uvođenje obaveze javnog organa da razmatra i rešava pritužbe građana koja bi prethodila kontroli od strane ombudsmana; uvođenje kaznenih odredbi u slučaju kada organa javne vlasti ne postupa prema preporukama ombudsmana.

Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave u decembru 2017. godine objavilo je dokument „Polazne osnove za izradu Nacrta zakona o izmenama i dopunama Zakona o zaštitniku građana”. Ovaj dokument, međutim, iako sadrži određena poboljšanja, ne sadrži obrazloženje, niti je na odgovarajući način obuhvatio unapređenje zakonskog okvira u skladu navedenim preporukama stručne javnosti. Izmene i dopune Zakona o Zaštitniku građana još uvek nisu ušle u parlamentarnu proceduru.

**Pro et contra** – U odnosu na postojeći zakonski okvir postoji potreba da se određena rešenja u Zakonu o Zaštitniku građana unaprede sa ciljem jačanja garancija nezavisnosti i povećanja efikasnosti rada ove institucije. Međutim, postojeći tekst Nacrta zakona o izmenama i dopunama Zakona o zaštitniku građana iz decembra 2017. godine, iako sadrži određena poboljšanja, ne sadrži dopune koje bi suštinski unapredile jačanje funkcija ombudsmana. Kako izmene i dopune Zakona o Zaštitniku građana još uvek nisu u parlamentarnoj proceduri, objektivno se otvara prostor za poboljšanje zakonskog teksta.

**Zaključak** – Imajući u vidu potrebu unapređenja zakonske regulative funkcija i nadležnosti Zaštitnika građana, preporuka je da se izrada teksta izmena i dopuna Zakona o Zaštitniku građana, umesto resornom ministarstvu, poveri Zaštitniku građana, kao i da se aktivira delotvorna javna rasprava u okviru koje bi bili uključeni svi zainteresovani subjekti, posebno i predstavnici organizacija civilnog sektora koja se bave zaštitom ljudskih prava.

## NEDOSTATAK ORGANIZACIONIH I STRUČNIH KAPACITETA

Instituciji Zaštitnika građana nedostaju odgovarajući organizacioni i stručni kadrovski kapaciteti za delotvorno obavljanje ustavom i zakonom poverenih funkcija i nadležnosti. Prema klasifikaciji Ujedinjenih nacija (2010), institucionalni status Zaštitnika građana u Srbi-

ji ocenjen je kategorijom „A”. To znači da su sa normativnog aspekta ustavne i zakonske pretpostavke nezavisnosti i nadležnosti institucije Zaštitnika građana u Srbiji usklađene sa međunarodnim standardima. Međutim, sa objektivnog stanovišta stanja organizacionih i stručnih kapaciteta uočavaju se određeni nedostaci koji umanjuju realne efekte uspešnog obavljanja poverenih funkcija i nadležnosti ove institucije.

**Pro et contra** – Nedostatak organizacionih i stručnih kapaciteta institucije Zaštitnika građana posledica je nekoliko povezanih faktora. Sa jedne strane, već skoro godinu dana Zaštitnik građana nije podneo odgovarajuće inicijative i predloge Narodnoj skupštini da se izaberu zamenici ombudsmana, što praktično znači da kadrovski nije pokriveno više značajnih oblasti specijalizovane zaštite ljudskih prava (zaštita prava lica lišenih slobode, ravnopravnosti polova, prava deteta, prava pripadnika nacionalnih manjina i prava osoba sa invaliditetom). Sa druge strane, zbog nerešenih organizacionih i kadrovskih pitanja, instituciju napuštaju najstručniji kadrovi koju su u proteklom periodu stekli veliko iskustvo i koji raspolažu posebnim znanjem u obavljanju pojedinih specijalizovanih funkcija i poslova. Indikativna je okolnost da su organizacione promene sprovedene na osnovu novog Pravilnika o sistematizaciji radnih mesta izostavile da posebno sistematizuju poslove koji se odnose na pritužbe građana na rad organa uprave, što nije u skladu sa osnovnom odredbom Zakona o Zaštitniku građana koji primarnu nadležnost ombudsmana definiše kao „kontrolu organa uprave”.

**Zaključak** – Imajući u vidu potrebu unapređenja organizacionih i stručnih kapaciteta institucije Zaštitnika građana, preporuka je da se iniciraju konsultativni sastanci i stručne rasprave sa Zaštitnikom građana, između ostalog, u odgovarajućem parlamentarnom odboru uz učešće predstavnika organizacija civilnog sektora koja se bave zaštitom ljudskih prava i odgovarajućih međunarodnih organizacija koje podržavaju unapređenje rada institucije ombudsmana (npr. Savet Evrope).

## UMANJEN KREDIBILITET INSTITUCIJE

Od izbora novog Zaštitnika građana 2017. godine, relevantni indikatori ukazuju da je neophodno preduzeti korake radi jačanja efikasnosti i kredibiliteta institucije Zaštitnika građana. U proteklom periodu zabeležene su određene negativne tendencije koje umanjuju efikasnost i kredibilitet institucije ombudsmana u obavljanju kontrolnih funkcija i nadležnosti u odnosu na organe uprave i drugih organizacija sa javnim ovlašćenjima u okviru strukture izvršene vlasti.

Osnovni indikator koji ukazuju da je u proteklom periodu zabeležen pad poverenja građana u instituciju ombudsman je podatak da je broj pritužbi kojim se građani obraćaju Zaštitniku građana radi zaštite svojih prava značajno opao. Ozbiljnost ove situacije zabeležena je i u izveštaju Evropske komisije: „kada je reč o podsticanju i sprovođenju ljudskih prava, broj

pritužbi građana podnetih Zaštitniku građana smanjen je za 19%: (4.060 pritužbi u 2017. godini, prema 3.282 pritužbi u 2018. godini.”

Indikatori koji ukazuje na potrebu aktivnog pristupa ombudsmana u ostvarivanju svojih nadležnosti je okolnost da je izostala intervencija Zaštitnika građana povodom uvođenje doživotnog zatvora bez mogućnosti uslovnog otpusta (na šta su, između ostalog, reagovali Evropska komisija i Savet Evrope). Pasivnost Zaštitnika građana zabeležena je i povodom izručenje od strane Srbije turskog državljanina kurdske etničke pripadnosti Turskoj, uprkos izričitom stavu odgovarajućih tela Ujedinjenih nacija, zbog osnovane sumnje da može doći do zlostavljanja i torture. Odgovarajuće reakcija aktuelnog Zaštitnika građana nije bilo, i pored okolnosti da prevencija zlostavljanja i torture jedna spada u jednu od zakonskih nadležnosti Zaštitnika građana u okviru nacionalnog preventivnog mehanizma.

Zaključkom Narodne skupštine, nakon četiri godine, usvojen je godišnji izveštaj Zaštitnika građana za 2018. godinu. Međutim, za razliku od ranijih izveštaja Zaštitnika građana Narodnoj skupštini, izveštaj za 2018. godinu ne sadrži deo sa preporukama ombudsmana koje nisu ispunjene od strane organa javne vlasti, niti se u izveštaju ukazuje na nedostatke u radu Vlade.

**Pro et contra** – U ostvarivanju funkcija i nadležnosti Zaštitnika građana uočene su određene okolnosti koje negativno utiču na efikasnost i kredibilitet ove institucije. Smanjenje organizacionih i stručnih kapaciteta, između ostalog, posledica se pasivnosti Zaštitnika građana u vezi sa pokretanjem postupka za izbor zamenika i neadekvatnom sistematizacijom radnih mesta i regrutovanjem kadrova za rešavanje pritužbi građana na rad organa uprave.

Nije uobičajeno da Zaštitnik građana pokreće inicijative u vezi sa proširivanjem funkcija i nadležnosti ove institucije preko medija umesto zakonodavnom inicijativom koja mu je osigurana zakonom. Posebno je indikativno što je medijska inicijativa Zaštitnika građana usmerena na proširivanju funkcija i nadležnosti ombudsmana na kontrolu sudova u suprotnosti sa načelom podele vlasti i principom nezavisnosti sudova.

Uočava se pasivnost Zaštitnika građana u ostvarivanju redovnih nadležnosti, posebno ispoljena u izostanku reakcije ombudsmana na uvođenje kazne doživotnog zatvora bez mogućnosti uslovnog otpusta i u slučaju izručenja lica stranoj državi suprotno stavovima evropskih institucija i institucija Ujedinjenih nacija.

Pasivnosti i negativne tendencije u ostvarivanju ustavnih i zakonskih funkcija i nadležnosti Zaštitnika građana podrivaju kredibilitet ombudsmana kao nezavisne institucije i otvaraju pitanje integriteta i kapaciteta ove institucije da delotvorno ostvaruje svoju osnovnu ulogu zaštitnika prava građana, kontrolora organa uprave i drugih struktura izvršne vlasti i garantna zaštite pravosuđa i javnih medija od političkih i drugih nelegitimnih uticaja.

**Zaključak** – Tendencija umanjenja efikasnosti i kredibiliteta institucije Zaštitnika građana, zasnovana na relevantnih indikatorima zabrinjava. Indikatori ukazuju da su ozbiljno oslabljeni organizacioni i stručni kadrovski kapaciteti ove institucije da delotvorno ostvaruje svoje ustavne i zakonske funkcije i nadležnosti. Preporuka je da se otvori i sprovede šira parlamentarna, javna i stručna rasprava o negativnim tendencijama u radu ove institucije sa ciljem iznalaženja konstruktivnih rešenja kojima bi se ojačali organizacioni i stručni kapaciteti i usmerili naponi na vraćanju poverenja i unapređenja kredibiliteta institucije Zaštitnika građana kao međunarodno verifikovanog ombudsmana i zaštitnika prava građana u Republici Srbiji.

