

Luka Glušac*

O potrebi unapređivanja zakonskog okvira za rad Zaštitnika građana

Sadržaj

1. Uvod
2. O Zaštitniku građana
3. Analiza pojedinih postojećih i predlaganih odredbi Zakona
 - 3.1. Osnovne odredbe
 - 3.2. Izbor i prestanak funkcije - dužina mandata i mogućnost reizbora
 - 3.3. Uslovi za izbor zamenika Zaštitnika građana i njihova „specijalizacija“
 - 3.4. Finansijska nezavisnost Zaštitnika građana
4. Zaštitnik građana kao nacionalna institucija za ljudska prava
 - 4.1. Postupak akreditacije
 - 4.2. (Re)akreditacija Zaštitnika građana
5. Zaključak

1. Uvod

Zakon o Zaštitniku građana¹ donet je 2005. godine, da bi potom Ustavom Republike Srbije² od 2006. godine ova institucija po prvi put bila konstitucionalizovana. Takav pravni put je raritetan, što donekle može biti pripisano i specifičnim okolnostima pravnog života u jednako raritetnoj formi državne zajednice. Prvi Zaštitnik građana izabran je jula 2007. godine što ukazuje da je reč o jednoj od najmlađih institucija u srpskom političko-pravnom sistemu, koja „nema prethodnika na domaćem terenu čija bi iskustva baštinila.“³ Zakon je od trenutka svog donošenja menjan jednom (2007), ali pre izbora prvog zaštitnika građana, tako da izmene izvršene tom prilikom nisu mogle da uzmu u obzir iskustva stečena primenom Zakona.

Posle više godina primene, uočena je potreba za unapređivanjem pravnog okvira za rad Zaštitnika građana (ZG), na šta je i sam ZG ukazivao u svoja dva prethodna Redovna godišnja izveštaja (2011. i 2012). Razloge za izmene pravnog okvira za svoj rad Zaštitnik građana vidi

* Autor je master politikolog međunarodnih studija, zaposlen u Stručnoj službi Zaštitnika građana na mestu mlađeg savetnika zaduženog za poslove izveštavanja i međunarodne saradnje.

¹ Sl. gl. RS 79/2005 i 54/2007.

² Sl. gl. RS 98/2006.

³ B. Milosavljević, *Komentar Zakona o Zaštitniku građana*, Beograd 2010, s. 7.

dvojako – s jedne strane, postoji potreba da se neka pitanja urede na drugačiji način, dok je s druge strane neophodno da se neka, do sada neuređena, pitanja po prvi put urede.⁴

Uvažavajući navedene potrebe, (tadašnje) Ministarstvo za ljudska i manjinska prava, državnu upravu i lokalnu samoupravu je, u saradnji sa Zaštitnikom građana, pripremlilo Nacrt zakona o izmenama i dopunama Zakona o Zaštitniku građana (Nacrt iz 2012).⁵ Vlada Republike Srbije je tokom februara 2012. godine utvrdila Predlog zakona o izmenama i dopunama Zakona o Zaštitniku građana⁶ (Predlog zakona iz 2012) i uputila ga Narodnoj skupštini Republike Srbije na usvajanje. Kao posledica majskih parlamentarnih izbora 2012. godine i u skladu sa ustaljenom praksom da se pripremljeni predlozi zakona povlače iz procedure po konstituisanju nove skupštinske većine, odnosno izbora Vlade, Predlog zakona iz 2012. povučen je iz skupštinske procedure. Novoosnovano Ministarstvo pravde i državne uprave formiralo je radnu grupu za izradu Nacrta zakona o izmenama i dopunama Zakona o Zaštitniku građana, koja je okončala svoj rad jula 2013. godine, pripremvši Nacrt koji je ZG ocenio kao nepotpun i nedovoljan u odnosu na: konkretne potrebe za izmenama koje su proistekle iz dosadašnjeg rada Zaštitnika građana; na međunarodne standarde i dobre prakse koje je izmenama trebalo uvažiti; i, posebno, napomenuti Predlog iz 2012. godine.⁷

Evidentno je, takođe, da Nacrt ne ispunjava potrebe i ciljeve koji su jasno utvrđeni Zaključkom Narodne skupštine povodom razmatranja Redovnog godišnjeg izveštaja Zaštitnika građana za 2012. godinu.⁸ Stoga je Zaštitnik građana Ministarstvu pravde i državne uprave 1. avgusta 2013. dostavio novu Inicijativu za izmene i dopune Zakona o Zaštitniku građana.

U ovom radu će se analizirati postojeće odredbe Zakona, ali i one koje su u nacrtima i predlozima novela Zakona predlagane. Radom se ne smera dati kakva sveobuhvatna analiza Zakona, potreba Zaštitnika građana, uporedne prakse i međunarodnih standarda, već ciljana analiza pojedinih odredbi, s naglaskom da neće biti analizirane procesne odredbe Zakona.

U glavnom delu rada fokusiraću se na pitanja potrebe zaštite naziva i obeležja Zaštitnika građana, dužine mandata i mogućnosti reizbora Zaštitnika građana, odabira i broja specijalističkih oblasti koje „pokrivaju“ zamenici Zaštitnika građana, na kriterijume za izbor zamenika i osiguravanje finansijske nezavisnosti ZG. U zasebnom segmentu biće reči o potrebi unapređenja zakonskog okvira za rad Zaštitnika građana u cilju reakreditacije kao nacionalne institucije za zaštitu i unapređenje ljudskih prava sa najvišim A statusom, koja će uslediti 2015. godine.

⁴ *Godišnji izveštaj Zaštitnika građana za 2012. godinu*, s. 30, dostupno na: <http://zastitnik.rs/index.php/lang-sr/izvestaji/godisnji-izvestaji> (očitavanje 20. 09. 2013).

⁵ Nacrt je dostupan na: <http://www.ombudsman.rs/index.php/lang-sr/2011-12-11-11-34-45/2124-2012-01-26-13-14-31> (očitavanje 20. 09. 2013).

⁶ Predlog zakona dostupan na: <http://www.arhiva.drzavnauprava.gov.rs/files/Predlog%20zakona%20o%20izmenama%20i%20dopunama%20zakona%20o%20zastitniku.doc> (očitavanje 30. 09. 2013).

⁷ Vlada Republike Srbije, *Treći Izveštaj o sprovođenju Akcionog plana za ispunjavanje preporuka Evropske komisije sadržanih u Godišnjem izveštaju o napretku Republike Srbije u procesu evropskih integracija za 2012. godinu*, Beograd 2013, ss. 8-9.

Dostupno na: http://www.seio.gov.rs/upload/documents/akcioniplan/ap_treci_izvestaj.pdf (očitavanje 23. 09. 2013).

⁸ Zaključak povodom razmatranja Redovnog godišnjeg izveštaja Zaštitnika građana za 2012. godinu, Sl. gl. RS 57/13.

2. O Zaštitniku građana

U institucionalnom smislu Zaštitnik građana je najznačajnija novina u Ustavu Republike Srbije iz 2006. godine. Ustav normira instituciju Zaštitnika građana „kaučuk normom”, u smislu da je omogućio elastičniju mogućnost zakonskog oblikovanja pojedinih rešenja i instituta.⁹ Zaštitnik građana je ispravno našao svoje mesto u delu Ustava koji se bavi uređenjem vlasti, pored tradicionalnih nosilaca vlasti, čime je utrt put prepoznavanju tzv. četvrte grane vlasti u Srbiji. Članom 138 Ustava, Zaštitnik građana je određen kao 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. Zakon o Zaštitniku građana pored ove klasične ombudsmanske funkcije, dodaje i funkciju staranja o zaštiti i unapređenju ljudskih i manjinskih sloboda i prava (član 1 stav 2), čime kvalifikuje Zaštitnika građana za status nacionalne institucije za ljudska prava. Normativno posmatrano, prilikom stvaranja ove institucije u Srbiji vodilo se računa o svim međunarodnim standardima, kao i o najmodernijim rešenjima kojih nema u zakonima nekih zemalja koje su ovu instituciju uvele u 20. veku.¹⁰

Prema Ustavu, 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, podnoseći joj godišnje izveštaje. U relativno brzom postupku oslobođenom preteranih formalnosti, Zaštitnik građana kontroliše poštovanje prava građana, utvrđuje povrede učinjene aktima, radnjama ili nečinjenjem organa uprave, ako je reč o povredi republičkih zakona, drugih propisa i opštih akata. Zaštitnik građana ispituje (Ustav i Zakon kažu – kontroliše) da li je neki organ javne uprave zakonito i pravilno radio u stvari koja se tiče prava, sloboda ili na zakonu zasnovanih interesa građana. Ako to nije bio slučaj, Zaštitnik građana konstatuje propust i preporučuje kako ga otkloniti u tom i drugim slučajevima.¹¹

Mnogo više nego formalno poštovanje zakona, Zaštitnik građana ispituje etičnost, savesnost, nepristrasnost, stručnost, svrsishodnost, delotvornost, poštovanje dostojanstva stranke i ostale osobine koje treba da karakterišu javnu upravu.¹²

3. Analiza pojedinih postojećih i predlaganih odredbi Zakona

U ovom delu rada biće analizirana sledeća pitanja: potreba zaštite naziva i obeležja Zaštitnika građana, dužina mandata i mogućnost reizbora Zaštitnika građana, odabir i broj specijalističkih oblasti koje „pokrivaju“ zamenici Zaštitnika građana, kriterijumi za izbor zamenika i osiguravanje finansijske nezavisnosti Zaštitnika građana.

⁹ M. Radojević, Novi Ustav Srbije i ombudsman, *Politička revija*, 4-2006, s. (755 i dalje) 763.

¹⁰ D. Milkov, Zaštitnik građana Republike Srbije, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu*, 1/2-2008, s. (197 i dalje) 214.

¹¹ Godišnji izveštaj (bel. 4), s. 29.

¹² Godišnj izveštaj (bel. 4).

3.1. Osnovne odredbe

Kako je rečeno, stav 1 člana 1 Zakona definiše Zaštitnika građana kao „kao nezavisan državni organ koji štiti prava građana...“. Stavom 3 se pojam „građanin“ bliže određuje kao „(...) ne samo fizičko lice koje je domaći državljanin, već i svako fizičko lice strani državljanin, kao i svako domaće ili strano pravno lice o čijim pravima i obavezama odlučuju organi uprave iz stava 1 (istog, prim. autora) člana.“

Ovakvo određenje građanina čini se suviše detaljnim, pa i rogovatnim. Čitanjem ovog određenja jasno je da se misli na svako fizičko ili pravno, domaće ili strano lice. Kako pravo ne poznaje neku treću vrstu lica osim fizičkog i pravnog, niti lice može da ne bude domaće ili strano, bilo bi dovoljno reći samo „lice“. Tako bi, dovoljno precizno, a jezički svedenije rešenje moglo da glasi: „Pod pojmom građanin, u smislu ovog zakona, podrazumeva se svako lice o čijim pravima i obavezama odlučuju organi uprave iz stava 1 ovog člana.“

Na isti način bi mogao da bude modifikovan stav 2 člana 25, koji definiše ko može podneti pritužbu Zaštitniku građanu. Tako bi se „svako fizičko ili pravno, domaće ili strano lice“ u odredbi „svako fizičko ili pravno, domaće ili strano lice koje smatra da su mu aktom, radnjom ili nečinjenjem organa uprave povređena prava može da podnese pritužbu Zaštitniku građana“ zamenilo jednostavnijim, a čini se pravno dovoljnim - „svako lice“.

Član 2 stav 1 Zakona utvrđuje da je Zaštitnik građana nezavisan i samostalan, te da niko nema pravo da utiče na njegov rad i postupanje. Ova odredba jedna je od temeljnih, jer su nezavisnost i samostalnost utkani u sam koncept ombudsmana i čine njegov peremptoran element. Drugi stav ovog člana utvrđuje načelo legaliteta u postupanju Zaštitnika građana, jer je on dužan da postupa „u okviru Ustava, zakona i drugih propisa i opštih akata, kao i ratifikovanih međunarodnih ugovora i opšteprihvaćenih pravila međunarodnog prava“. Treći stav određuje da Zaštitnik građana za svoj rad odgovara Narodnoj skupštini.

Predlog zakona iz 2012. godine predvideo je da se u članu 2 posle stava 3 doda stav 4 koji bi glasio: „Drugi organi, organizacije ili udruženja na teritoriji Republike Srbije ne mogu nositi niti u svom nazivu koristiti ili isticati naziv Zaštitnik građana i koristiti ista obeležja.“¹³

Ovakva dopuna je opravdana i dobrodošla iz više razloga, koji se navode i u obrazloženju Predloga zakona.¹⁴ Naime, Zakon o lokalnoj samoupravi iz 2002. godine je svojim članom 126. predviđao mogućnost ustanovljenja „građanskog branioca (ombudsmana)“¹⁵, dok novi (važeći) Zakon o lokalnoj samoupravi 2007. godine predviđa (član 97) da se „u jedinici lokalne samouprave može ustanoviti zaštitnik građana“.¹⁶

Zakon o Zaštitniku građana u članovima 34 i 35 koji se tiču odnosa između Zaštitnika građana i organa autonomne pokrajine i jedinica lokalne samouprave nadležnih za pitanja zaštite prava građana, za ombudsmane lokalne samouprave koristi termin „građanski branilac“. Kako je Zakon o Zaštitniku građana donet 2005, dakle u vreme važenja Zakona o lokalnoj samoupravi iz

¹³ Predlog Zakona dostupan na:

<http://www.arhiva.drzavnauprava.gov.rs/files/Predlog%20zakona%20o%20izmenama%20i%20dopunama%20zakona%20o%20zastitniku.doc> (očitanje 30. 09. 2013).

¹⁴ V. Obrazloženje Predloga zakona na: <http://www.arhiva.drzavnauprava.gov.rs/files/Predlog%20zakona%20o%20izmenama%20i%20dopunama%20zakona%20o%20zastitniku.doc> (očitanje 30. 09. 2013).

¹⁵ Sl. gl. RS 09/02, 33/04 i 62/06.

¹⁶ Sl. gl. RS 129/07.

2002, ovaj termin bio je u saglasnosti s postojećim pozitivnim pravom. Danas postoji terminološka zbrka.

Pregledom odluka o osnivanju lokalnih ombudsmana, uočavaju se različiti nazivi za istu instituciju. Tako je, na primer, u Beogradu to zaštitnik građana (bez posebnog označavanja grada Beograda)¹⁷, na gradskoj opštini Vračar - zaštitnik/zaštitnica građana/građanki gradske opštine Vračar¹⁸, u Novom Sadu - zaštitnik građana za teritoriju grada Novog Sada¹⁹, a u Nišu - zaštitnik građana (bez posebnog označenja grada Niša).²⁰

Isti naziv nacionalnog (republičkog) i lokalnih ombudsmana izaziva probleme, posebno kod građana. Dešava se da se zbog istog naziva, građani, koji se i dalje upoznaju sa institucijom ombudsmana i njegovim nadležnostima, obraćaju lokalnim ombudsmanima misleći da su oni područne jedinice republičkog, ne znajući da republički i lokalni ombudsmani nisu u hijerarhizovanom (subordinirajućem) odnosu.

Pojedini lokalni organi za zaštitu prava građana koristili su i specifično obeležje (logo) Zaštitnika građana (oko u čijoj zenici je silueta čoveka)²¹, dodatno dovodeći građane, ali i sredstva javnog informisanja, pa i organe vlasti u zabunu. Zaštitnik građana, Saša Janković, smatra da:

„Nije uobičajeno, a iskustvo pokazuje da nije ni opravdano, da državni organ koga Ustav ubraja u organizaciju državne vlasti i daje mu kontrolnu ulogu nad drugim državnim organima, o kome je donet zakon, te koji se za taj posao *ad personam*, dakle imenom i prezimenom bira u Narodnoj skupštini, koji ima imunitet kao narodni poslanici, a zakon mu daje ovlašćenja od kojih su neka veoma delikatna (npr. pravo uvida u sve dokumente bez obzira na stepen poverljivosti), koji zakletvu daje Narodnoj skupštini i može kontrolisati rad svih organa vlasti osim Narodne skupštine, predsednika Republike, Ustavnog suda, sudova i javnih tužilaštava – ima istoimene pandane u gradovima i opštinama“.²²

Predložena zabrana korišćenja naziva Zaštitnik građana za druge organe, organizacije i udruženja doprinosi i potpunijem ostvarivanju prava građana na obaveštenost, a takvo rešenje je poznato i primenjuje se i u uporednom zakonodavstvu, kako se ispravno obrazlaže u Predlogu zakona iz 2012. Takvo pravilo postoji, na primer, u Grčkoj, gde zakon izričito kaže da „nijedno fizičko ili pravno lice ne može koristiti naziv ‘Ombudsman’ ili sličan naziv koji može dovesti do zabune.“²³

Usvajanjem ovakve odredbe, bilo bi neophodno izmeniti i odgovarajuće odredbe Zakona o lokalnoj samoupravi. Neki autori se pitaju da li bi ovakvo rešenje bilo dobro, jer bi usled čestog promena naziva institucije na „lokalu“ one mogle u potpunosti izgubiti svoj značaj i postojeci

¹⁷ Sl. gl. RS 34/09 i 41/09 - ispr.

¹⁸ Sl. gl. RS 58/08.

¹⁹ Sl. l. grada Novog Sada 47/08.

²⁰ Izvorno je 2005. doneta Odluka o građanskom braniocu (Ombudsman) (Sl. l. grada Niša 5/05), da bi kasnije naziv bio promenjen u „zaštitnika građana“ (Sl. l. grada Niša 94/10). Prečišćen tekst Odluke o zaštitniku građana v. u Sl. l. grada Niša 2/11 - prečišćen tekst.

²¹ Prema: Obrazloženje Predloga zakona. Videti gore (bel. 14).

²² S. Janković, Lokalni ombudsmani u Srbiji, *Lokalna samouprava – propisi i praksa*, 4-2010, s. (5 i dalje) 9.

²³ Art. 6, Law No. 3094/2003.

identitet.²⁴ Ovakvo „upozorenje“ jeste opravdano, ali bi dalje odlaganje razrešenja problema koji očigledno postoji i u teoriji i praksi bilo pogubno. Predloženom odredbom bilo bi postavljeno jasno terminološko uređenje, čime bi se trajno rešio problem i otklonile postojeće zabune.

Kakav god se naziv izabere za ombudsmana u jedinici lokalne samouprave, trebalo bi da sadrži jasnu odrednicu jedinice lokalne samouprave koja ga je osnovala.²⁵

3.2. Izbor i prestanak funkcije - dužina mandata i mogućnost reizbora

Kako ombudsmane po pravilu biraju parlamenti, tako i mandat ombudsmana po pravilu traje duže od mandata poslanika koji su ga izabrali (čime se osigurava nezavisnost i samostalnost ombudsmana i sprečava politizovanje njegovog izbora/rada). Postoji svega nekoliko, no zanimljivih odstupanja od ovog pravila. Tako se u Danskoj ombudsman bira nakon svakih parlamentarnih izbora²⁶, što je slučaj i sa Ombudsmanom Evropske unije.²⁷ U literaturi se navode još primeri Nemačke, Norveške i Uzbekistana.²⁸

Uporedna praksa nije jednoobrazna kada je reč o dužini mandata. Ombudsmani se biraju na period od četiri, pet, šest, pa i na sedam ili osam godina. Prema postojećim uporednim analizama, najčešći su mandati na pet i šest godina. Iako bi se na prvi pogled pomislilo, mogućnost reizbora nije nužno povezana sa dužinom trajanja mandata.²⁹

Autoru ovog rada nije poznat uporedni primer po kojem je nekom opštem parlamentarnom ombudsmanu zakonom zabranjen reizbor.³⁰ Neograničena mogućnost reizbora postoji u skandinavskim (Švedskoj, Danskoj, Norveškoj i Finskoj) i baltičkim državama (Letoniji, Litvaniji, Estoniji), kao i u Španiji, Holandiji, Kipru, Islandu itd. Isto važi i za Ombudsmana Evropske unije. S druge strane, ograničenje na mogućnost jednog reizbora predviđeno je u Mađarskoj, Azerbejdžanu, Austriji, Sloveniji, Rumuniji, Bugarskoj, Slovačkoj itd.

U državama bivše Jugoslavije situacija je sledeća. U Makedoniji i Hrvatskoj mandat ombudsmana traje osam godina, s pravom jednog reizbora u Makedoniji i neograničenog reizbora u Hrvatskoj. U Bosni i Hercegovini i Crnoj Gori, ombudsman se bira na vreme od 6 godina (takođe s pravom neograničenog reizbora), za slovenačkog ombudsmana predviđen je mandat od šest godina, ali s pravom na jedan reizbor³¹, dok srpski Zakon o Zaštitniku građana predviđa da se ombudsman bira na vreme od pet godina i da isto lice može biti najviše dva puta uzastopno birano na ovu funkciju.³² Treba skrenuti pažnju na specifičnost pravnog okvira za rad

²⁴ S. Đorđević/D. Milenković/D. Veljović, *Studija - kapaciteti i potencijali institucije lokalnog ombudsmana u Srbiji (sa istraživanjem)*, Beograd 2011, s. 40.

²⁵ Usp. Đorđević/Milenković/Veljović (bel. 24), s. 40.

²⁶ V. više na: <http://en.ombudsmanden.dk/loven/> (očitanje 01. 10. 2013).

²⁷ European Parliament, *Decision of the European Parliament on the regulations and general conditions governing the performance of the Ombudsman's duties*, art. 6, para. 2.

Dostupno na: <http://www.ombudsman.europa.eu/en/resources/statute.faces#ref2> (očitanje 01. 10. 2013).

²⁸ G. Kucsko-Stadlmayer, *European Ombudsman-Institutions*, Vienna 2008, s. 462.

²⁹ Kucsko-Stadlmayer (bel. 28), ss. 473-476.

³⁰ Eventualno bi to mogao biti izraelski "State Comptroller and Ombudsman", koji je ombudsman jedinstvenog (svakako nestandardnog) institucionalnog aranžmana.

³¹ Osnivački akti većine ombudsmana u svetu mogu se naći sa sajtu Međunarodnog instituta ombudsmana na: <http://www.theioi.org/> (očitanje 01. 10. 2013).

³² Čl. 4 st. 6 Zakona.

ombudsmana u Crnoj Gori. Ustav Crne Gore predviđa da se „Zaštitnik ljudskih prava i sloboda imenuje na vrijeme od šest godina“³³, ali čuti o mogućnosti reizbora, što čini i Zakon, koji doduše ima odredbu (član 10 stav 2) po kojoj se zamenik takođe bira na vreme od šest godina, ali se kaže da „može biti ponovo imenovan“. Na ovu nedorečenost ukazivala je i Venecijanska komisija.³⁴ Čini se da bi pravilno čitanje Zakona bilo da Zaštitnik ljudskih prava i sloboda Crne Gore ima pravo reizbora.

Evidentno je da je srpski zakon najrestriktivniji. Dužina mandata i mogućnost reizbora Zaštitnika građana bila je predmet diskusije kako prilikom usvajanja Zakona 2005, tako i u poslednje dve godine, kada se raspravlja o noveli Zakona.

Venecijanska komisija je u svom mišljenju na Nacrt zakona o Zaštitniku građana, 2004. godine, predložila da se Zaštitnik građana bira na pet godina, s mogućnošću reizbora³⁵, što je i prihvaćeno. Uvažavajući uporedna rešenja, pisci Nacrta iz 2012. godine predvideli su da se mandat Zaštitnika građana produži sa pet na sedam godina. Pored toga, predloženo rešenje već je primenjeno u srpskom pravnom sistemu i sadržano je u zakonima koji regulišu mandat drugih nezavisnih institucija, kao što je na primer slučaj sa Zakonom o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja³⁶, prema kojem Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti ima mandat od sedam godina, s mogućnošću reizbora. Ministarstvo pravde je u svom mišljenju na Nacrt iz 2012. godine istaklo da bi odredbe kojima se produžava trajanje mandata Zaštitniku građana i njegovim zamenicima sa pet na sedam godina trebalo razmotriti, imajući u vidu da je Zakonom propisana mogućnost da isto lice može biti dva puta uzastopno biti birano na ove funkcije, pa su mišljenja da obavljanje bilo koje javne funkcije, pa i funkcije Zaštitnika građana, odnosno njegovih zamenika, u trajanju od 14 godina nije primereno.³⁷ Takvo mišljenje odiše neprincipijelnošću, jer ne može ista dužina mandata biti primerena za jedan inokosni nezavisni državni organ (Poverenik), a neprimerena za drugi (Zaštitnik građana). Ne ulazeći u razloge, samo ću konstatovati da se predloženo rešenje o dužem mandatu na kraju nije našlo u Predlogu zakona iz 2012.

Uz ogradu da postoji izuzetak može se izvući zaključak da je u državama koje imaju ombudsmane tzv. prve (Skandinavija) i druge generacije (Španija, Holandija, Island), predviđena mogućnost reizbora bez ograničenja, dok je s druge strane u državama postsocijalističkog bloka, odnosno ombudsmana tzv. treće generacije, pravo reizbora uglavnom svedeno na jedan dodatni mandat.

U prilog ovom zaključku ide i praksa Venecijanske komisije. Komisija vezuje mogućnost reizbora sa dužinom trajanja mandata. Do sada je dala mišljenja na zakone o ombudsmanima Jermenije, Azerbejdžana, Bosne i Hercegovine, Kazahstana, Kosova (UNMIK), Luksemburga, Crne Gore, Srbije i Makedonije. Tako u mišljenju o Zakonu o ombudsmanu Azerbejdžana, „Komisija pozdravlja odredbu po kojoj je mandat produžen na sedam godina i po kojoj nije dozvoljena mogućnost reizbora. Po ranijoj odredbi bio je predviđen, jednom obnovljiv, mandat

³³ Čl. 81 st. 3, Sl. l. CG 01/07.

³⁴ Venice Commission and OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, *Joint Opinion on the Law on the Protector of Human Rights and Freedoms of Montenegro*, CDL-AD(2011)034, st. 20.

³⁵ Venice Commission, *Draft Law on the Ombudsman of Serbia*, CDL(2004)113, čl. 3 st. 3.

³⁶ Sl. gl. RS 120/04, 54/07, 104/09 i 36/10.

³⁷ Mišljenje Ministarstva pravde na Nacrt iz 2012.

Dostupno na: http://www.zastitnik.rs/attachments/2124_pravda.PDF (očitanje 30. 09. 2013).

na pet godina.“³⁸ Izvestioci su takođe „izrazili bojazan da bi takva ranija odredba mogla da ugrozi nezavisnost ombudsmana. Da je ta odredba zadržana postojao bi veliki rizik da nezavisne akcije ombudsmana budu predmet kompromisa zbog kalkulacija oko budućeg reizbora.³⁹ U slučaju Jermenije, Komisija poručuje da se „mandat od šest godina čini razumno izabran. Izbrisane su odredbe o mogućnosti jednog reizbora (...). Princip jednog mandata, u svakom slučaju, omogućava zaštitu koja doprinosi nezavisnosti ombudsmana i isključuje rizik optužbi u smislu da su aktivnosti ili preporuke ombudsmana možda pod uticajem želje za dobijanjem novog mandata.”⁴⁰

Podsetimo, Evropska komisija za demokratiju posredstvom prava (Venecijanska komisija), savetodavno je telo Saveta Evrope za ustavna pitanja osnovano prevashodno kako bi pružilo pomoć u Centralnoj i Istočnoj Evropi posle pada Berlinskog zida. Njen primarni zadatak je da pruža državama pravne savete o zakonima koji su važni za demokratsko funkcionisanje institucija i poštovanje osnovnih prava. Jasno je da Komisija u izradi mišljenja ima u vidu fragilnost demokratske konstitucije država kojima izdaje mišljenja, te nesporn uticaj političke vrhuške na sva postavljenja/izbore funkcionera i njihov rad, pa tako i ombudsmana. Nasuprot, takav se uticaj *apriori* ne prepisuje i etabliranim, konsolidovanim demokratijama. Nesporno je da je pitanje reizbora, iako ne bi trebalo da bude, ipak *par excellence* političke prirode, na šta, kako smo pokazali, ukazuje i Venecijanska komisija. Tako i Kučko-Štadlmayer smatra da „s jedne strane, mogućnost reizbora uzima u obzir iskustvo aktuelnog ombudsmana i činjenicu da njegov prestiž može biti prednost za novi mandat. S druge strane, moguć reizbor može dovesti do političkih pritisaka na ombudsmana.⁴¹ U domaćoj literaturi, Milosavljević ističe da se „smatra da bi ponavljanje mandata posle toga (jednog reizbora, prim. autora) bilo neprikladno, jer bi moglo da utiče na gubitak vitalnosti institucije“.⁴²

Iako ovakav stav ima svoj opravdani *ratio*, formalne zabrane, odnosno ograničenja reizbora ne samo da nisu neophodno već su u biti loši. Više razloga opredeljuje ovakvo stanovište.

Ukoliko ombudsman kvalitetno obavlja povereni mu zadatak, koristeći svoje nadležnosti beskompromisno i u najboljem interesu građana, zaslužuje da mu se omogući prilika da nastavi da obavlja tu funkciju. Aktivnosti ombudsmana su po pravilu pod posebnom lupom javnosti, ali i političkih stranaka, čiji su prvaci vrlo često na čelu ministarstava, koji su (tj. njihov pravilan i zakonit rad) glavna „meta“ ombudsmana. Kako je mandat ombudsmana po pravilu duži od mandata saziva parlamenta, onda će ombudsmanu (u normalnim okolnostima) isteći mandat kad je već formiran novi saziv parlamenta, te će nova vladajuća većina sigurno uzeti u obzir činjenicu da je ombudsman u svom radu kalkulisao ili bio pod uticajem izvršne vlasti, kako sugeriše Venecijanska komisija. Može se čak reći da *apriori* ograničenje reizbora negira postojanje demokratskog i pluralističkog društva, te se postavlja pitanje treba li uopšte takvom društvu ombudsman, odnosno može li on uopšte uspešno bitisati u takvom okruženju.

³⁸ Venice Commission, *Consolidated Opinion On the Law on Ombudsman in the Republic of Azerbaijan*, CDL(2001)083, 2001, para. 11.

³⁹ Venice Commission (bel. 38).

⁴⁰ Venice Commission, *Opinion on Amendments to the Law on the Human Rights Defender of Armenia*, CDL-AD(2006)038, st. 29.

⁴¹ Kucsko-Stadlmayer (bel. 28), ss. 14-15.

⁴² Milosavljević (bel. 3), s. 60.

Ombudsman može i treba da ima ulogu u demokratizaciji, ali zasigurno ne u njenom inicijalnom uspostavljanju, već kao korektiv u (bar u nekoj meri) funkcionalnoj demokratiji.

Kada ombudsman utvrdi nedostatak u radu organa čiji rad kontroliše, „priroda tog utvrđenja je pre svega moralna i njegova snaga zavisi od institucionalnog i ličnog autoriteta ombudsmana, snage i kakvoće argumenata kojima je utvrđenje obrazloženo, sprovodivosti preporuka o tome kako njime konstantovane nepravilnosti otkloniti – u krajnjem: ocene drugih o relevantnosti i legitimnosti onog što je Zaštitnik građana (ali i generalno ombudsman, prim. autora) učinio i što zahteva od drugih da oni učine.“⁴³ Upravo iz tih razloga, ombudsman svoje greške najskuplje plaća, jer se jednom uzdrman autoritet, vrlo teško ponovo izgrađuje. Očekivano je da ombudsman uzdrmanog autoriteta izgubi i podršku javnosti, a lišen njene podrške gubi jedan od glavnih oslonaca u svom radu. Ombudsman u kojeg javnost nema poverenja, vrlo će teško biti reizabran.

Normativna kočnica „ombudsmanskom despotizmu“ treba da postoji, ali ne u vidu zakonske zabrane reizbora, već u adekvatnom propisivanju procedure izbora (pa time i reizbora). Podrazumeva se da procedura izbora mora biti demokratska, što znači i javna, jasna, inkluzivna, predvidljiva, transparentna itd.

U noveli Zakona o Zaštitniku građana umesto dela stava 6 člana 4 po kojem „isto lice može biti najviše dva puta uzastopno birano na ovu funkciju“ treba da stoji „isto lice može biti ponovo birano na ovu funkciju“. U tom slučaju, mandat treba da ostane pet godina, kako bi se omogućila češća izborna provera rada Zaštitnika građana.

Koliko je društvo demokratsko toliko će i izbor ombudsmana biti. I u normativnom i praktičnom smislu. Strah od despotizma, pa i ombudsmanskog, može se jedino smatrati opravdanim ukoliko nismo istinski odmakli od eha člana 333 Ustava SFRJ od 1974. godine.⁴⁴

3.3. Uslovi za izbor zamenika Zaštitnika građana i njihova „specijalizacija“

Zakon o Zaštitniku građana članom 5 određuje uslove koje kandidat za Zaštitnika građana treba da ispuni. Pored toga da je državljanin Republike Srbije, mora da bude diplomirani pravnik, da ima najmanje deset godina iskustva na pravnim poslovima koji su od značaja za obavljanje poslova iz nadležnosti Zaštitnika građana, da poseduje visoke moralne i stručne kvalitete i da ima zapaženo iskustvo u zaštiti prava građana. Ovi uslovi su standard u uporednoj praksi, s tim da svakako postoje određene varijacije, uslovljene domicilnim uslovima. Tako u nekim državama nije nužno da ombudsman bude pravnik, negde se traži duže (ili kraće) radno iskustvo, dok je u trećim formulacija o prethodnom doprinosu u zaštiti ljudskih prava drugačija postavljena. U svakom slučaju, suština je ista – traži se državljanin te države sa dovoljnim relevantnim radnim iskustvom, istaknut u domaćoj „zajednici ljudskih prava“ i sa visokim moralnim kvalitetima.

Ombudsman, najčešće, ima zamenika/e. Uporedno, u državama bivše Jugoslavije, negde je zakonom određen njihov broj (npr. Hrvatska), negde je ombudsmanu ostavljeno da proceni koliko mu zamenika treba (npr. Makedonija, Crna Gora), dok je negde određen njihov

⁴³ S. Janković, Načelo oportuniteta u radu Zaštitnika građana, *Pravni zapisi*, 2-2012, s. (291 i dalje) 296.

⁴⁴ Po kojem je Skupština SFRJ mogla (jeste, prim. autora), na predlog skupština republika i skupština autonomnih pokrajina, izabrati Josipa Broza Tita za Predsednika Republike bez ograničenja trajanja mandata (Sl. I. SFRJ 09/74).

minimalan i maksimalan broj (npr. Slovenija). Takođe, u nekima su zakonom određene specijalističke oblasti zamenika, a u nekima ne. U Srbiji, član 6 Zakona o Zaštitniku građana određuje da Zaštitnik građana ima četiri zamenika koji mu pomažu u obavljanju poslova utvrđenih ovim zakonom, u okviru ovlašćenja koja im on prenese. Dalje se kaže da prilikom prenošenja ovlašćenja zamenicima, Zaštitnik građana posebno vodi računa o tome da se obezbedi određena specijalizacija za obavljanje poslova iz nadležnosti Zaštitnika građana, naročito u pogledu zaštite prava lica lišenih slobode, ravnopravnosti polova, prava deteta, prava pripadnika nacionalnih manjina i prava osoba sa invaliditetom.

Zamenici Zaštitnika građana postoje kako bi se obezbedila specijalizacija u radu institucije, odnosno obavljanju poslova iz njene nadležnosti. I samo letimičnim pogledom uočava se disparitet između broj zamenika i specijalističkih oblasti, jer je određeno da Zaštitnik građana ima četiri zamenika, a definisano je pet specijalističkih oblasti.

Očigledno da obezbedi da se Zaštitnik građana sa naročitom pažnjom bavi pravima posebno ranjivih grupa, zakonodavac ih je *explicite* naveo. Međutim, ako je zakonodavac već odredio pet posebno važnih oblasti za koje bi Zaštitnik građana trebalo da obezbedi specijalizaciju, u vidu zamenika, postavlja se pitanje zašto je u startu umanjio značaj dvema, činjenicom da će jedan zamenik morati da „pokriva“ dve oblasti. Kako god da Zaštitnik građana raspodeli specijalističke oblasti svojim zamenicima, dve će oblasti uvek moći percipirati kao „manje važne među važnim“. Ako se već htela obezbediti posebna zaštita određenim ranjivim grupama, onda je trebalo predvideti isti broj zamenika i specijalističkih oblasti.

Kako ispravno primećuje Milosavljević, „navedene oblasti su Zakonom označene kao primarne (‘naročito u pogledu’), što bi značilo da Zaštitnik građana može u krug zaduženja svojih zamenika odrediti i neke od drugih, nepomenutih oblasti iz svog delokruga (na primer, policija, vojska, dobra uprava).“⁴⁵ Isti autor posebno ističe dobru upravu, kao oblast koja bi trebalo da dobije „svog“ zamenika.⁴⁶ Zaista, najveći broj pritužbi koje Zaštitnik građana prima se odnosi na povredu principa dobre uprave. Generalno, broj pritužbi se povećava iz godine u godinu, a to povećanje prati rast procentualnog učešća dobre uprave u ukupnom broju povređenih prava. U 2010, procenat utvrđenih povreda prava na dobru upravu iznosio je oko 37%, u 2011 – oko 38%, da bi prošle, 2012. godine, dostigao čak 47% od ukupnog broja.⁴⁷

U srpskoj naučnoj periodici razmatrano je i uvođenje specijalizovanog vojnog ombudsmana⁴⁸, koje nije uvek praćeno utemeljenom argumentacijom.⁴⁹ Zaštitnik građana je jedan od najaktivnijih ombudsmana u kontroli sektora bezbednosti u Evropi i njegova praksa služi kao model drugima. Na predlog Ženevskog centra za demokratsku kontrolu oružanih snaga (DCAF), 2011. godine bio je domaćin Međunarodne konferencije ombudsmana za oružane snage. Ne

⁴⁵ Milosavljević (bel. 3), s. 63.

⁴⁶ Milosavljević (bel. 3), s. 63.

⁴⁷ V. Godišnje izveštaje Zaštitnika građana.

⁴⁸ V. npr. M. Radojević, Parlamentarna kontrola bezbednosnog sektora - policijski i vojni ombudsman, *Politička revija*, 3-2008, ss. 797-818; M. Cvetković, Ombudsman za odbranu, *Vojno delo*, 03-2009, ss. 177-195; Z. Jovanović/M. Rapajić, Ombudsman (zaštitnik građana) kao novi pravni institut za kontrolu rada uprave, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu*, 57-2011, ss. 205-221.

⁴⁹ Tako npr. Jovanović i Rapajić u pomenutom članku (videti prethodnu fusnotu) predlažu uvođenje zasebnih policijskih i vojnih ombudsmana i to u poslednjem pasusu zaključka (*sic!*), a da prethodno u radu uopšte nisu argumentovali razloge.

treba, međutim, smetnuti s uma da za razliku od sadašnjeg zaštitnika građana, Saše Jankovića⁵⁰, sledeći vrlo verovatno neće biti stručnjak za kontrolu sektora bezbednosti, te će moguće javiti potreba da jednom zameniku prenese ovlašćenja u ovoj oblasti, što je svakako bolje rešenje nego osnivati novu instituciju, na šta ukazuju i Savet Evrope⁵¹ i Ujedinjene nacije⁵² naglašavajući da ne sme doći do „inflacije“ institucija ombudsmana, već da se treba posvetiti učvršćivanju položaja i jačanju kapaciteta opšteg ombudsmana. To je, 2008. godine, istakao i Zaštitnik građana u svom Mišljenju o Nacrtu zakona o zaštitniku prava deteta (koji na kraju nije usvojen, što se čini kao dobro rešenje).

U svakom slučaju, treba biti obazriv prilikom zakonskog određivanja zameničkih specijalističkih oblasti. Postojećih pet oblasti čini se adekvatno izabranim, jer obuhvataju i međunarodno prepoznate posebno ranjive grupe. U svetlu usvajanja Zakona o zabrani diskriminacije⁵³ i osnivanja institucije Poverenika za zaštitu ravnopravnosti, kao primarnog nezavisnog državnog organa nadležnog za ravnopravnost polova, moglo bi se razmotriti izostavljanje ove oblasti u noveli Zakona o Zaštitniku građana, čime bi se broj zamenika izjednačio sa brojem specijalističkih oblasti. Kako postojeći podaci i uočeni trend u raspodeli pritužbi ukazuju da će se i dalje najveći broj pritužbi odnositi na povredu principa dobre uprave, Milosavljevićev predlog da i dobra uprava dobije „svog“ zamenika se čini opravdanim. Ipak, prema našem mišljenju, samo na prvi pogled. Kako postupanje po pritužbama na lošu upravu predstavlja pretežni deo posla Zaštitnika građana, bilo bi neprikladno preneti ovlašćenja u ovoj oblasti na nekog od zamenika, jer bi onda zamenik umesto samog Zaštitnika građana bio odgovoran za noseći deo aktivnosti institucije. To bi prouzrokovalo *de facto* promenjenu hijerarhijsku piramidu, disbalans u odnosu na relaciji Zaštitnik građana - zamenici, problem vlasništva (*ownership*) nad radom institucije, pa u nekom smislu i izigravanje slova i duha Zakona.

Prema Zakonu, zamenici Zaštitnika građana biraju se na vreme od pet godina i isto lice može najviše dva puta uzastopno biti birano na ovu funkciju. Već, ranije u radu, izneta argumentacija da mogućnost reizbora Zaštitnika građana ne bi trebalo da bude ograničena, direktno je i u potpunosti primenljiva i na njegove zamenike.

Definišući uslove koje treba da ispuni kandidat za zamenika ZG, Zakon navodi: državljanstvo Republike Srbije; posedovanje visoke stručne spreme; najmanje pet godina iskustva u oblasti koja je od značaja za obavljanje poslova iz nadležnosti Zaštitnika građana; posedovanje visokih moralnih i stručnih kvaliteta; i zapaženo iskustvo u zaštiti prava građana. Za razliku od Zaštitnika građana, njegovi zamenici ne moraju da budu pravnici, već je potrebna stručna sprema široko postavljena i određena samo kao „visoka“. Uspešna zaštita prava, zakonom definisanih, posebno ranjivih grupa zahteva multidisciplinarna znanja (politikologija, sociologija, itd), pa se šire postavljene obrazovni profil zamenika čini opravdanim.

⁵⁰ Koji je prepoznat kao jedan od vodećih stručnjaka za kontrolu sektora bezbednosti od strane nezavisnih institucija i redovni je predavač po pozivu u brojnim državama sveta.

⁵¹ Rezolucija Parlamentarne skupštine 1959 (2013); Venice Commission, *Opinion on Draft Amendments to the Law on the Protector of Human Rights and Freedoms of Montenegro*, CDL-AD(2009)043, st. 14.

⁵² V. International Coordinating Committee' Subcommittee on Accreditation, *General Observations*, „6.6. More than one national institution in a State“, 2009.

⁵³ Sl. gl. RS 22/09.

Ako ovaj uslov nije sporan, onda onaj po kojem se traži „najmanje pet godina iskustva...“ svakako jeste. Imajući u vidu da Zaštitnik građana prenosi ovlašćenja svojim zamenicima, te oni pred subjektima kontrole (organima uprave, pre svega) nastupaju sa svim ovlašćenjima ZG, bilo bi logično da oni iza sebe imaju godina iskustva u oblasti koja je od značaja za obavljanje poslova iz nadležnosti Zaštitnika građana, najmanje koliko se traži i za samog Zaštitnik građana. Ova nelogičnost je primećena, te je u Nacrtu i Predlogu zakona iz 2012, kao i u Nacrtu zakona iz 2013. godine predlagano njeno ispravljanje, rešenjem da se umesto najmanje pet godina traži najmanje deset godina iskustva u oblasti koja je od značaja za obavljanje poslova iz nadležnosti Zaštitnika građana.

3.4. Finansijska nezavisnost Zaštitnika građana

Nezavisnost ombudsmana ugrađena je u sam koncept ove institucije. Iako se pri pominjanju nezavisnosti ombudsmana prvo pomisli na njegovu funkcionalnu nezavisnost, ništa manje važna je i finansijska.

Neophodnost finansijske nezavisnosti istaknuta je u svim ključnim međunarodnim dokumentima koji regulišu, odnosno promovišu i predlažu standarde za ombudsmana, ali i nacionalne institucije za ljudska prava.

Tako, Savet Evrope, regionalna međunarodna organizacija sa najbrojnijim članstvom i dugom tradicijom promovisanja institucije ombudsmana⁵⁴ u svojoj Preporuci 1615 iz 2003. godine, koju je usvojila Parlamentarna skupština „zaključuje da su neke karakteristike suštinski važne za efikasan rad institucije ombudsmana“, te među njih ubraja i „garantovane dovoljne resurse za obavljanje svih poslova poverenih ombudsmanu.. i potpunu autonomiju u odnosu na budžet i službu.“⁵⁵ Najnovijom rezolucijom Parlamentarne skupštine o instituciji ombudsmana, usvojenoj oktobra 2013, reafirmiše se ovaj stav pozivanjem država članica da „obezbede institucijama ombudsmana dovoljno finansijskih sredstava i ljudskih resursa, kako bi im se omogućilo da efikasno obavljaju svoje zadatke.“⁵⁶ U svetlu ekonomske krize, „Skupština poziva zemlje članice da ulože maksimalan napor da izbegnu budžetska smanjenja koja bi dovela do gubitka nezavisnosti institucija ombudsmana.“⁵⁷ Venecijanska komisija Saveta Evrope je takođe pri čvrstom stavu da se finansijska nezavisnost ombudsmana mora što konkretnije i potpunije osigurati zakonskim tekstom.⁵⁸

Tzv. Pariski principi, koji su usvojeni kao aneks Rezolucije 48/134 Generalne skupštine UN, decembra 1993, predstavljaju do sad najpotpuniji dokument koji se bavi nacionalnim institucijama za ljudska prava, nezavisnim državnim akterima koji štite i unapređuju ljudska prava. I njima se vrlo jasno proklamuje važnost finansijske nezavisnosti. „Nacionalna institucija treba da ima infrastrukturu koja omogućava glatko obavljanje aktivnosti, posebno adekvatno

⁵⁴ Parlamentarna skupština je još 1975. godine usvojila preporuku o ombudsmanima (757/1975).

⁵⁵ Preporuka dostupna na: <http://assembly.coe.int/main.asp?link=/documents/adoptedtext/ta03/erec1615.htm> (očitanje 26. 10. 2013).

⁵⁶ Rezolucija na srpskom i engleskom dostupne na sajtu Zaštitnika građana: <http://www.zastitnik.rs/index.php/lang-sr/2011-12-25-10-17-15/3057-2013-10-25-10-34-49> (očitanje 26. 10. 2013).

⁵⁷ Rezolucija (bel. 56).

⁵⁸ V. Zbirku dokumenata o instituciji ombudsmana Venecijanske komisije.

Dostupno na: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL\(2011\)079-e.aspx](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL(2011)079-e.aspx) (očitanje 26. 10. 2013).

finansiranje. Svrha finansiranja treba da bude da omogući (instituciji, prim. autora) da ima svoje osoblje i prostorije, kako bi bila nezavisna od vlade i kako ne bi bila predmet finansijske kontrole koja bu mogla da utiče na njenu nezavisnost.⁵⁹

Garancije finansijske nezavisnosti ombudsmana se u zakonskim tekstovima uglavnom obezbeđuju odredbom po kojoj budžet ombudsmana predstavlja posebnu celinu u okviru državnog budžeta (Crna Gora, Rumunija, Češka). U nekim država samo se kaže da se sredstava za rad ombudsman obezbeđuju u državnom budžetu (Poljska, Hrvatska), dok su u nekim ove odredbe sadržajnije. Tako u slovenačkom zakonu u ombudsman stoji da Ombudsman predlaže svoj budžet, a Parlament ga usvaja⁶⁰, dok u Makedoniji, Parlament zasebno glasa za deo budžeta koji je predviđen za rad Ombudsmana.⁶¹ Rešenje u Portugalu se razlikuje, jer je predviđeno da se sredstva za rad Ombudsmana obezbeđuju u budžetu Parlamenta, dok u njegovoj ekzekuciji Ombudsman ima slična prava kao ministar.⁶²

U Srbiji, članom 37 Zakona o Zaštitniku građan stoji da se sredstva za njegov rad obezbeđuju u državnom budžetu, te da Zaštitnik građana sačinjava predlog sredstava za narednu godinu i dostavlja ga Vladi radi uključivanja kao sastavni deo predloga budžeta Republike, s tim što predlog mora biti sačinjen po metodologiji i kriterijumima koji važe za ostale budžetske korisnike. Istim članom određeno je i da godišnja sredstva za rad Zaštitnika građana treba da budu dovoljna da omoguće njegovo delotvorno i efikasno ostvarivanje funkcije, kao i da budu u skladu sa makroekonomskom politikom države. Odredba po kojoj godišnja sredstva za rad Zaštitnika građana treba da budu dovoljna da omoguće njegovo delotvorno i efikasno ostvarivanje funkcije, predložila je Venecijanska komisija.⁶³ Iako se, na prvi pogled, čini da rešenje, po kojem Zaštitnik građana sačinjava predlog sredstava za narednu godinu i dostavlja ga Vladi radi uključivanja kao sastavni deo predloga budžeta Republike, obezbeđuje budžetsku nezavisnost, pažljivija analiza sugerise da nije tako. Naime, iako je Vlada dužna da predlog Zaštitnika građana uvrsti u predlog budžeta, ništa je ne sprečava da obustavi, odloži ili ograniči izvršenje budžeta Zaštitnika građana, čime bi u praksi mogla obesmisлити zakonska odredba i negirala budžetska nezavisnost Zaštitnika građana. Zaštitnik građana je stoga u Nacrtu iz 2012. predvideo dodavanje odredbe po kojoj Vlada ne bi mogla bez saglasnosti Zaštitnika građana obustaviti, odložiti ili ograničiti izvršenje budžeta Zaštitnika građana, pozivajući se i na identičnu odredbu sadržanu u Zakonu o Ustavnom sudu.⁶⁴ Ovo rešenje našlo se u Predlogu zakona iz 2012, koji je, podsećamo, posle parlamentarnih izbora, povučen iz skupštinske procedure. Treba napomenuti da se u Nacrtu zakona, koji je 2013. predložilo Ministarstvo pravde i državne uprave, ovo rešenje kojim se jača nezavisnost Zaštitnika građana – nije našlo.

⁵⁹ Rezolucija koja sadrži Pariske principe dostupna na: <http://www.un.org/documents/ga/res/48/a48r134.htm> (očitanje 26. 10. 2013).

⁶⁰ V. čl. 5 st. 2 i čl. 55 Zakona o Ombudsmanu za ljudska prava.

Dostupno na: <http://www.theioi.org/europe/slovenia/human-rights-ombudsman> (očitanje 03. 10. 2013).

⁶¹ V. čl. 48 Zakona o Ombudsmanu, dostupno na: <http://www.theioi.org/europe/macedonia/ombudsman> (očitanje 03. 10. 2013).

⁶² V. čl. 43 Zakona o Ombudsmanu, dostupno na: <http://www.theioi.org/europe/portugal/provedor-de-justia> (očitanje 03. 10. 2013).

⁶³ V. Venice Commission, the Commissioner for Human Rights and the Directorate General of Human Rights of the Council of Europe, *Joint Opinion on the Draft Law on the Ombudsman of Serbia*, CDL-AD(2004)041, st. 35.

⁶⁴ V. čl. 28 Zakona o Ustavnom sudu, Sl. gl. RS 109/07, 99/11 i 18/13 - odluka US.

Imajući u vidu već postojeće rešenje u srpskom pravnom sistemu (Zakon o Ustavnom sudu) i međunarodne standarde koji finansijsku nezavisnost vide kao neizostavnu karakteristiku institucije ombudsmana, trebalo bi izmeniti Zakon o Zaštitniku građana dodavanjem stava 4 u član 37 koji bi glasio: „Vlada ne može bez saglasnosti Zaštitnika građana obustaviti, odložiti ili ograničiti izvršenje budžeta Zaštitnika građana.“

4. Zaštitnik građana kao nacionalna institucija za ljudska prava

Zaštitnik građana je 2010. godine akreditovan kao nacionalna institucija za unapređenje i zaštitu ljudskih prava (NHRI) sa „A“ statusom. Ovaj prestižni status je, Zaštitniku građana, dodelio Potkomitet za akreditaciju (SCA) Međunarodnog koordinacionog komiteta nacionalnih institucija za ljudska prava (ICC). ICC, osnovan 1993. godine, predstavlja globalnu mrežu institucija za unapređenje i zaštitu ljudskih prava čiji interni akreditacioni sistem, baziran na Pariskim principima, priznaju Ujedinjene nacije. Komitet koordinira odnos između NHRI i Ujedinjenih nacija u oblasti ljudskih prava.

ICC posreduje i podržava saradnju NHRI sa Svetom za ljudska prava i iugovornim telima Ujedinjenih nacija; ohrabruje saradnju i razmenu informacija između NHRI, uključujući i kroz godišnje i polugodišnje konferencije; rukovodi procesom akreditacije NHRI, u skladu sa Pariskim principima; promovise ulogu NHRI u sistemu UN i u međunarodnoj zajednici; nudi programe podizanja kapaciteta NHRI u saradnji sa OHCHR itd.⁶⁵ OHCHR je stalni posmatrač u ICC i služi kao sekretarijat za ICC i njegov SCA.

ZG je od sticanja ovog statusa preduzeo brojne aktivnosti na regionalnom i međunarodnom nivou u okviru delokruga rada kao nacionalna institucija za ljudska prava.

ZG je izradio i uputio Komitetu za eliminaciju rasne diskriminacije Ujedinjenih nacija „Zapažanja o pojedinim pitanjima zakona i propisa kojima je uređen položaj nacionalnih manjina“ u odnosu na primenu Međunarodne konvencije o eliminisanju svih oblika rasne diskriminacije. Komitetu za ljudska prava Ujedinjenih nacija, Zaštitnik građana, je dostavio svoja Zapažanja o primeni Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima u drugom izveštajnom periodu za Srbiju, koja je i usmeno obrazložio na zasedanju Komiteta u Njujorku. Zaštitnik građana je učestvovao na predavljanju Nacrta alternativnog izveštaja o položaju osoba sa invaliditetom, koji je bio predstavljen pred Komitetom za praćenje primene Konvencije UN o pravima osoba sa invaliditetom.

U svom kapacitetu nacionalne institucije za ljudska prava, ZG je u saradnji sa Kancelarijom Visokog komesara Ujedinjenih nacija za ljudska prava (OHCHR), ICC, Narodnom skupštinom Republike Srbije, a uz pomoć Nacionalnog tima Ujedinjenih nacija za Republiku Srbiju, organizovao Ekspertski međunarodni seminar o odnosima između parlamenata i nacionalnih institucija za ljudska prava u Beogradu, koji je rezultirao usvajanjem „Beogradskih principa o odnosu nacionalnih institucija za zaštitu i promociju ljudskih prava i parlamenata“, koji

⁶⁵ Više o konceptu NHRI v. npr. u: J. Wouters/K. Meuwissen, *National Human Rights Institutions in Europe - Comparative, European and International Perspectives*, 2013; R. Carver, A New Answer to an Old Question: National Human Rights Institutions and the Domestication of International Law, *Human Rights Law Review*, 1-2010, ss. 1-32; A. Pohjola, *The Evolution of National Human Rights Institutions - The Role of the United Nations*, Copenhagen 2006; S. Cardenas, Emerging Global Actors: The United Nations and National Human Rights Institutions, *Global Governance*, 9-2003, ss. 23-42.

predstavljaju operacionalizaciju Pariskih principa i Smernica iz Abudže, kojima je postavljena osnova odnosa parlamenata nacionalnih institucija za ljudska prava. Beogradskim principima je do sada na najsadržajni i najkonkretniji način uređena oblast saradnje između zakonodavnih tela i nacionalnih institucija za ljudska prava.⁶⁶ Saša Janković, zaštitnik građana, je učestvovao na 20. zasedanju Saveta za ljudska prava Ujedinjenih nacija, obrativši se putem video izjave, govoreći o „Beogradskim principima“.⁶⁷

U 2013, tokom usvajanja izveštaja za Srbiju u sklopu Univerzalnog periodičnog pregleda na 23. zasedanju Saveta UN za ljudska prava, zaštitnik građana, Saša Janković, je iskoristio priliku da se obrati putem video izjave. U oktobru 2013, Zaštitnik građana je uputio svoja Zapažanja o primeni Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima u Srbiji, nadležnom Komitetu UN.⁶⁸

4.1. Postupak akreditacije

Postupkom akreditacije⁶⁹ rukovodi Potkomitet za akreditaciju (SCA), dok je normativno regulisan Poslovníkom ICC i Opštim zapažanjima na Pariske principe koje je usvojio SCA. SCA se sastoji od po jedne institucije sa A statusom iz svakog od četiri ICC regiona: afričkog, američkog, azijsko-pacifičkog i evropskog, birane na obnovljiv mandat od tri godine, što ukazuje da je reč o *peer-review* procesu. Glavne karakteristike procesa akreditacije su transparentnost, objektivnost i nezavisnost.

(Re)akreditacija se sprovodi na svakih pet godina, i za cilj ima utvrđivanje da li institucija koja aplicira za članstvo, odnosno obnovu istog, ispunjava Pariske principe. Ovi principi definišu šest osnovnih kriterijuma koje mora da ispuni svaka institucija koja pretenduje na NHRI status: 1. mandat i nadležnost: širok mandat, baziran na univrzalnim međunarodnim normam i standardima ljudskih prava; 2. autonomija od vlade; 3. nezavisnost garantovana zakonom ili ustavom; 4. pluralizam; 5. adekvatne resurse; i 6. adekvatne nadležnosti za sprovođenje istraga (postupaka kontrole).

U skladu sa Pariskim principima, nacionalne institucije imaju čitav niz obaveza i odgovornosti. Prva je da podnose preporuke, predloge i mišljenja o pitanjima koji se odnose na ljudska prava uključujući i one koje se odnose na zakonske i upravne akte, kao i bilo koje druge situacije kršenja ljudskih prava. Zatim, da unapređuju usklađivanje nacionalnih zakonodavstava i prakse sa međunarodnim instrumentima zaštite ljudskih prava. Takođe, nacionalne institucije treba da podstiču ratifikovanje i implementaciju međunarodnih standarda, da doprinose razvoju procedure podnošenja izveštaja pod okriljem međunarodnih instrumenata i dr. Principima je zatim utvrđeno, da je velikom broju nacionalnih institucija pruženo ovlašćenje da prihvataju i deluju po

⁶⁶ V. <http://www.zastitnik.rs/index.php/lang-sr/linkovi/2012-07-17-11-56-00> (očitanje 28. 10. 2013).

⁶⁷ V. bel. 66.

⁶⁸ Zapažanja su dostupna na:

http://www.ombudsman.rs/attachments/3035_ZG_%20Zapa%C5%BEanja%20o%20primeni%20MPEKSP.pdf

(očitanje 28. 10. 2013).

⁶⁹ Više o postupku i značaju akreditacije v. u: G. de Beco, „Compliance with the Paris Principles and the ICC Sub-Committee on Accreditation“ in Wouters/Meuwissen (bel. 65); M. Brodie, Progressing Norm Socialisation: Why Membership Matters - The Impact of the Accreditation Process of the International Coordinating Committee of National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights, *Nordic Journal of International Law*, 80-2011, ss. 143-192.

pritužbama građana u vezi sa kršenjem osnovnih ljudskih prava te da u vezi sa tim, one treba da doprinesu traženju mirnog rešenja nastalog problema, obaveštavaju podnosioca pritužbe o njegovim pravima i dostupnim sredstvima, prihvataju pritužbe i upućuju preporuke nadležnim organima, uključujući i predloge za izmenu zakona, propisa i postupaka organa uprave koji krše ljudska prava. Principi, takođe, sadrže i detaljne smernice o sastavu nacionalnih institucija, garancijama nezavisnosti i pluralizma i metodama delovanja.⁷⁰

U odnosu na stepen ispunjenosti Pariskih principa, institucija može da dobije jedan od tri moguća statusa. Najviši - A - ako u potpunosti ispunjava Principe, niži - B - ako ne ispunjava standarde u potpunosti ili nije podnela dovoljnu dokumentaciju kako bi se utvrdio A status, i najniži - C - status ako ne ispunjava Pariske principe. U ovom trenutku (novembar 2013), postoji 69 institucija sa A statusom, 24 sa B statusom i 10 sa C statusom.

Statusi B i C obezbeđuju samo mogućnost prisustvovanja sednicama ICC, ali bez prava pasivnog i aktivnog biračkog prava. Institucije sa ovim statusom ne mogu se samostalno pojavljivati pred UN. Za razliku od njih, NHRI sa A statusom ima pasivno i aktivno biračko pravo u ICC, mogu u punom kapacitetu učestvovati na regionalnim i međunarodnim sastancima nacionalnih institucija za ljudska prava. Takođe, na osnovu odgovarajućih odluka organa Ujedinjenih nacija, ovi NHRI-jevi mogu da učestvuju u radu Saveta za ljudska prava UN, dobiju reč po bilo kojoj temi dnevnog reda, te podnose dokumente Savetu i dobiju zasebno mesto u sali, nezavisno od države. Institucije sa A statusom se posebno ohrabruju da sarađuju i aktivno učestvuju u postupcima nadzora primene međunarodnih instrumenata za ljudska prava u država članicama UN, koje se sprovode preko univerzalnog periodičnog pregleda (UPR), ugovornih tela i specijalnih procedura.

4.2. (Re)akreditacija Zaštitnika građana

Potkomitet za akreditaciju je na sednici održanoj marta 2010. predložio da ZG bude akreditovan najvišim A statusom, da bi mu na sednici ICC, proleća 2011. godine bio uručen sertifikat o akreditaciji.

Obrazlažući svoju odluku⁷¹, SCA je *notirao sa pohvalom svrsishodno i ekstenzivno tumačenje mandata od strane ZG, istovremeno razumeći teške uslove pod kojima ZG radi, posebno kada je reč o ograničenim prostornim kapacitetima i nedovoljnom broju zaposlenih. SCA takođe beleži da će ZG uskoro nastaviti rad u novim prostorijama, te da ZGRS planira u najkraćem roku popuni slobodna radna mesta kako bi smanjio broj zaostalih predmeta.*

Zaštitnik građana je, u međuvremenu, od maja 2010. godine dobio na privremeno korišćenje nove prostorije, u kojima se i danas nalazi. Trenutni „prostor ispunjava minimalne uslove nužne za prijem građana i rad državnih službenika – za očuvanje njihovog prava na bezbednost i

⁷⁰ Prema: D. Milenković, *Javna uprava: odabrane teme (autorizovana skripta)*, Beograd 2012, s. 144. Prevod Pariskih principa dostupan u: S. Lilić/D. Milenković/B. Kovačević-Vučo, *Ombudsman – međunarodni dokumenti, uporedno pravo, zakonodavstvo i praksa*, Beograd 2002, ss. 340-355.

⁷¹ U nastavku će u kurzivu biti citirani segmenti Preporuke SCA o akreditaciji Zaštitnika građana. Izveštaj sa sednice SCA, koji uključuje Preporuku o akreditaciji Zaštitnika građana dostupan je na: <http://nhri.ohchr.org/EN/AboutUs/ICCAccreditation/Documents/SCA%20REPORT%20MARCH%202010%20-%20FINAL%20%28with%20annexes%29.pdf> (očitanje 05. 11. 2013).

privatnost stranaka, zdrave radne uslove, dostojanstvo organa.”⁷² Od dobijanja akreditacije, broj zaposlenih u Stručnoj službi je povećan, pa je u vreme objavljivanja Godišnjeg izveštaja za 2012. iznosio 79, za razliku od 51 u trenutku apliciranja. Uprkose tome, zbog stalnog porasta broja pritužbi, neophodno je dalje povećanje zaposlenih.

SCA je u svom predlogu o akreditaciji Zaštitnika građana dao četiri preporuke (zapažanja) koje će u nastavku biti predstavljene i odvojeno komentarisane, sa aspekta njihove ispunjenosti i eventualne potrebe za normativnim izmenama.

(1) U provj preporuci je SCA zabeležio da osnivački zakon ZG nema odredbe koje se tiču interakcije sa organizacijama civilnog društva ili međunarodnim sistemom ljudskih prava. Stoga je skrenuo pažnju ZG na Opšta zapažanja koje se odnose na „Interakciju sa međunarodnim sistemom ljudskih prava” i „Saradnji sa drugim institucijama za ljudska prava”⁷³, i ohrabrio ZG da potraži savet i pomoć od OHCHR, ICC i regionalnih koordinacionih komiteta u pogledu mogućih amandmana na zakon.

Saradnja sa organizacijama civilnog društva (OCD) utkana je u sam koncept ombudsmana, te bi takva formalna odredba bila suvišna. Isto se može reći i za saradnju sa međunarodnim mehanizmima za ljudska prava i drugim NHRI-jevima. ZG od osnivanja aktivno i kontinuirano saraduje sa organizacijama civilnog društva. Brojne su inicijative koje je zajedno pokretao sa različitim OCD i podržavao njihove projekte, o čemu je pisao i u svojim Godišnjim izveštajima. Pored toga, ZG je formirao Savet za osobe sa invaliditetom i starijih, Savet za nacionalne manjine i Savet za rodnu ravnopravnost, u kojima su zastupljeni predstavnici organizacija civilnog društva.⁷⁴

Kraći pregled aktivnosti ZG u Savetu za ljudska prava UN i saradnje sa ugovornim telima je već dat i pokazuje da je ZG zasigurno jedan od najaktivnijih ombudsmana u regionu kada je reč o interakciji sa UN. Saradnja sa Savetom Evrope je takođe vrlo intenzivna. ZG redovno saraduje sa Komesarom za ljudska prava (koji je u poslednje tri godine dva puta posećivao Srbiju i sastajao se sa ZG; Tomas Hamarberg - 2011 i Nils Mujžnjeks - 2013), ali i specijalizovanim telima SE (kao što je ECRI), te izvestiocima ove organizacije.

⁷² Godišnji izveštaj (bel. 4), s. 185.

⁷³ „Interakcija sa međunarodnim sistemom ljudskih prava“: SCA želi da naglasi važnost angažovanja NHRI sa međunarodnim sistemom ljudskih prava, posebno Savetom za ljudska prava i njegovim mehanizmima (specijalnim procedurama) i UN sistemom ugovornih tela. Ovo u principu znači davanje inputa, učestvovanje u ovim mehanizmima i praćenje ispunjavanja preporuka koje upućuju međunarodni mehanizmi za ljudska prava na državnom nivou. Pored toga, NHRI treba aktivno da saraduju sa ICC, SCA, Biroom kao i regionalnim koordinacionim telima NHR institucija.

„Saradnja sa drugim institucijama za ljudska prava“: NHRI treba blisko da saraduju i da razmenjuju informacije sa drugim institucijama osnovanim radi zaštite i promocije ljudskih prava, na primer na državnom nivou ili po specifičnim (tematskim) pitanjima, kao i sa drugim organizacijama, kao što NVO, koje rade na polju ljudskih prava, i to treba da iskažu prilikom akreditacije pred SCA.

⁷⁴ Imena i afilijacije članova pomenutih saveta dostupni su na podsajtovima Zaštitnika građana namenjenim ranjivim grupama: Savet za osobe sa invaliditetom i starijih,

http://www.ombudsman.osobesainvaliditetom.rs/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=9&Itemid=15&lang=sr,

Savet za nacionalne manjine, <http://www.pravamanjina.rs/index.php/sr/component/content/article/334>, i

Savet za rodnu ravnopravnost,

http://www.ombudsman.rodnavnopravnost.rs/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=11&Itemid=19&lang=sr.

Zaštitnik građana je razvio živu saradnju na multilateralnom i bilateralnom planu sa drugim ombudsmanima. Bilateralno blisko saraduje sa svim ombudsmanima država bivše Jugoslavije, ali i ombudsmanima Grčke, Holandije, Španije, Portugala, Danske, itd. ZG redovno učestvuje u radu regionalnih mreža, kao što su Udruženje mediteranskih Ombudsmana, Evropski institut Ombudsmana ili Evropska mreža Ombudsmana za decu.

(2) Drugim zapažanjem SCA je prepoznao zabrinutost koju je izrazio ZG zbog činjenice da platni razredi koji se primenjuju na zaposlene u ZG mogu imati uticaj na budući kapacitet ZG da zapošljava i zadržava zaposlene. U tom pogledu, SCA je skrenuo pažnju na Pariski princip koji poručuje da je odredba o adekvatnim resursima od fundamentalne važnosti za obezbeđivanje nezavisnosti i efikasnog funkcionisanja NHRI. SCA je istakao da ZG treba da bude u poziciji da zapošljava i zadržava zaposlene sa neophodnim kvalifikacijama i iskustvom kako bi mogao da ispunjava svoj mandat. Uslovi zapošljavanja zaposlenih u ZG treba da budu ekvivalentni onim sa sličnim odgovornostima i kvalifikacijama u drugim nezavisnim državnim agencijama, zaključio je SCA..

Na zaposlene u Stručnoj službi se i danas, kao i u vreme akreditacije, primenjuje Zakon o državnim službenicima⁷⁵ i Zakon o platama državnim službenika i nameštenika⁷⁶. Načelno, uslovi zapošljavanja u Stručnoj službi ZG jesu ekvivalentni onim sa sličnim odgovornostima i kvalifikacijama u drugim nezavisnim državnim organima.

Na predlog ZG, u Nacrtu i kasnije Predlogu zakona iz 2012. godine bilo je predviđeno u Stručnoj službi Zaštitnika građana na poslovima od neposrednog značaja za vršenje zakonom utvrđenih kontrolnih funkcija Zaštitnika građana rade ovlašćena lica. Opštim aktom o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji radnih mesta Stručne službe posebno bi se označila radna mesta na kojima rade ovlašćena lica, koji bi imali 30% veći od koeficijenta drugih državnih službenika razvrstanih u istom zvanju i istom platnom razredu kod drugih državnih organa koji primenjuju Zakon o platama državnih službenika i nameštenika. Razlog za ovo leži u činjenici da su poslovi ovlašćenih lica specifični i u znatnoj meri složeniji i odgovorniji u odnosu na ostale zaposlene u Stručnoj službi ZG, ali i u odnosu na zaposlene u drugim državnim organima koji ne obavljaju inspeksijske i srodne poslove.⁷⁷ Pored toga, pomenuta ovlašćena lica po pravilu moraju biti posebno nadareni pravnici, sposobni ne samo da uoče i utvrde propust u radu organa uprave, već i da vladaju vanredno velikim brojem propisa, izvrše autoritativno i održivo tumačenje tih propisa, te formulišu preporuku kojom će se na najefikasniji i najdelotvorniji način otkloniti propust i unaprediti rad organa uprave. U Nacrtu zakona iz 2013. koje je izradilo Ministarstvo pravde i državne uprave, ovaj predlog nije uključen.

Kako bi mogao da „bude u poziciji da zapošljava i zadržava zaposlene sa neophodnim kvalifikacijama i iskustvom kako bi mogao da ispunjava svoj mandat“, a kako je naglasio Potkomitet, trebalo bi u novelu Zakona o Zaštitniku građana uvrstiti predloženu odredbu prema kojoj u Stručnoj službi ZG na tačno definisanim poslovima rade ovlašćena lica.

(3) SCA je dalje zabeležio da postoji mogućnost ZG bude imenovan za Nacionalni mehanizam za prevenciju torture (NPM) po OPCAT-u, te je uputio na Opšte zapažanje 2.6 „Adekvatno

⁷⁵ Sl. gl. RS 79/05, 81/05 - ispr, 83/05 - ispr, 64/07, 67/07 - ispr, 116/08 i 104/09.

⁷⁶ Sl. gl. RS 62/06, 63/06 - ispr, 115/06 - ispr, 101/07 i 99/10.

⁷⁷ V. Predlog zakona iz 2012 (bel. 6).

finansiranje” i na Preliminarne smernice za NPM Potkomiteta za prevenciju torture (SPT), u kojima se kaže je potrebno obezbediti adekvatne resurse za rad ovog mehanizma.

Zakonom o dopuni Zakona o ratifikaciji Opcionog protokola uz Konvenciju protiv torture⁷⁸, usvojenim jula 2011. godine, Zaštitnik građana je određen da obavlja poslove Nacionalnog mehanizma za prevenciju torture (u daljem tekstu: NPM). U obavljanju tog posla Zaštitnik građana saraduje, u skladu sa zakonom, sa ombudsmanima autonomnih pokrajina i udruženjima čijim je statutom predviđeni cilj udruživanja unapređenje i zaštita ljudskih prava i sloboda. ZG je zaključio Memorandum o saradnji sa Pokrajinskim ombudsmanom AP Vojvodine, kao i Sporazume o saradnji sa devet udruženja⁷⁹ koje će učestvovati u obavljanju poslova NPM.

U okviru budžeta Zaštitnika građana obezbeđuju se posebna, namenska sredstva za obavljanje NPM aktivnosti. Početkom 2013. godine u okviru Stručne službe ZG formirana je posebna organizaciona jedinica „NPM“ sa četvoro zaposlenih. U skladu sa važećim smernicama⁸⁰, ta jedinica obavlja isključivo preventivnu funkciju, odnosno poslove NPM. U cilju omogućenja nesmetanog rada jedinice „NPM“ neophodno je donošenje sistematizacije radnih mesta koja će omogućiti da se sa zaposlenima zakluče ugovori na neodređeno vreme.⁸¹ Bilo bi prirodno i uputno da nova sistematizacija usledi nakon donošenja novela Zakona.

(4) Kao svoje četvrto i opšte zapažanje (preporuku) SCA je ohrabrio instituciju da nastavi da blisko saraduje sa OHCHR-om – preko Sektora za nacionalne institucije i regionalne mehanizme i savetnikom za ljudska prava u Srbiji – kao i sa evropskim telima, u svetlu Pariskih principa A.3 (e) o odgovornosti NHRI da „saraduje sa Ujedinjenim nacijama i svim drugim agencijama u sistemu UN, regionalnim institucijama...”

Kako je već nagovešteno u prethodnom delu rada, Zaštitnik građana aktivno saraduje sa OHCHR, posebno sa savetnikom UN za ljudska prava u Srbiji. Prema podacima iz Godišnjih izveštaja ZG, zaposleni u Stručnoj službi redovno učestvuju u obukama koje organizuje OHCHR. Kako je OHCHR istovremeno i sekretarijat ICC i na taj način se jačaju odnosi. ZG i OHCHR su bili ko-organizatori seminara koji je rezultirao „Beogradskim principima“.

5. Zaključak

U prethodnim redovima su analizirane ciljane odredbe Zakona o Zaštitniku građana. Poređene su sa uporednim rešenjima, ali preporukama i mišljenjima međunarodnih organizacija i njihovih specijalizovanih tela (npr Venecijanske komisije). Imajući u vidu da se koncept tzv. hibridnog ombudsmana (onog koji predstavlja kombinaciju klasičnog administrativnog ombudsmana i ombudsmana za ljudska prava) i dalje razvija, i to pre svega kroz meko pravo (*soft law*), ponuđena su i nova rešenja za novelu Zakona, kojima bi se dodatno unapredio aktuelni tekst i otklonile postojeće nesavršenosti. Tako je predloženo da se rogovatna formulacija „svako fizičko ili pravno, domaće ili strano lice“ zameni jednostavnijom, a pravno dovoljnom „svako lice“. U cilju zaštite naziva i obeležja ZG predloženo je dodavanje odredbe prema kojoj bi drugim

⁷⁸ Sl. gl. RS - međunarodni ugovori 07/11.

⁷⁹ Beogradski centar za ljudska prava, Viktimološko društvo Srbije, Dijalog - Valjevo, Međunarodna mreža pomoći (IAN), Odbor za ljudska prava – Valjevo, Inicijativa za prava osoba sa mentalnim invaliditetom (MDRI-S), Komitet pravnika za ljudska prava (YUCOM), Helsinški odbor za ljudska prava u Srbiji, i Centar za ljudska prava – Niš.

⁸⁰ Smernice Potkomiteta UN za prevenciju torture i Asocijacije za prevenciju torture.

⁸¹ Godišnji izveštaj (bel. 4), ss. 3-42.

organima, organizacijama ili udruženjima na teritoriji RS bilo zabranjeno da nose ili u svom nazivu koriste ili ističu naziv Zaštitnik građana i koriste ista obeležja. Dalje je predloženo da se ukine postojeće ograničenje mogućnosti reizbora Zaštitnika građana, ali i da se zadrži dužina mandata od pet godina. Kako bi se otklonila postojeća nelogičnost u kriterijumima za izbor zamenika ZG, trebalo bi da umesto najmanje pet godina imaju najmanje deset godina iskustva u oblasti koja je od značaja za obavljanje poslova iz nadležnosti Zaštitnika građana. Sugerisano je da bi u svetlu osnivanja Poverenika za zaštitu ravnopravnosti (2009) trebalo razmotriti da li je potrebno da jedna od zameničkih specijalističkih oblasti i dalje bude rodna ravnopravnost. Obrazloženo je i zašto ne bi trebalo uvesti dobru upravu kao novu zameničku specijalističku oblast. Radi osiguravanja finansijske nezavisnosti ZG, zagovarano je dodavanje zakonske odredbe po kojoj Vlada ne bi mogla bez saglasnosti Zaštitnika građana da obustavi, odloži ili ograniči izvršenje njegovog budžeta. U odnosu na status nacionalne institucije za ljudska prava, zaključeno je da Zaštitnik građana ne bi trebalo da ima problema prilikom reakreditacije, posebno ukoliko, u međuvremenu, zakonski tekst bude unapređen uvođenjem poslova koje u Stručnoj službi rade ovlašćena lica i Narodna skupština usvoji novu sistematizaciju za Stručnu službu ZG, a u skladu sa preporukama Komiteta za akreditaciju ICC.

Sasvim je jasno da je u domaćoj stručnoj javnosti postoji svest o potrebi unapređenja zakonskog okvira za rad Zaštitnika građana, što se i bilo namerilo Nacrtom i Predlogom zakona iz 2012. godine, koji je sadržao čitav niz odredbi kojima se jačala institucija Zaštitnika građana, otklanjale određene nelogičnosti i preciznije uređivala pojedina maglovita mesta. Ukoliko se pak u noveli Zakona ne bude značajno odmaklo od Nacrta koji je izradilo Ministarstvo pravde i državne uprave 2013. godine, onda ćemo biti svedoci donošenja novela radi novela, a ne radi istinskog unapređenja zakonskog okvira za rad Zaštitnika građana.

Summary

While the Law on the Protector of Citizens (hereinafter: the Law) was enacted in 2005, it was 2006 when this institution was constitutionalized for the first time in the Serbian legal history. That legal path is rarity which can, to some extent, be attributed to the specific circumstances of legal life in equally rare form of the state community (Serbia and Montenegro).

After more than 5 years of the implementation of the Law, there is a need to improve the legal framework for the work of the Protector of Citizens (Ombudsman), which was also noted in the last two annual reports of the Ombudsman. The reasons for amendments to the Law are twofold according to the Ombudsman – on one hand, there is a need for regulating certain issues in a different manner whereas, on the other hand, it is necessary that some of still unregulated issued be regulated for the first time.

The author reviews the existing provisions of the Law, as well as those in the proposed draft laws. The paper does not give a comprehensive analysis of the need of the Ombudsman, comparative practices or international standards, but the targeted analysis of specific issues. It does not deal with the procedural provisions of the Law.

In the main part of the paper, author focuses on the following issues: the need to protect the name and insignia of the Ombudsman, tenure and the possibility of re-appointment of the Ombudsman, the selection and the number of specialist areas “covered” by the Deputies, the criteria for the selection of the Deputies and the need to ensure the Ombudsman’s financial

independence. In a separate segment, the author assesses whether it is necessary to improve the legal framework for the work of the Ombudsman in order to be re-accredited as National Institution for the Protection and Promotion of Human Rights (NHRI) with the highest A status, which will follow in 2015.

By analyzing the comparative legal practices and opinions of the Venice commission, the author gives recommendations how to improve the Law on the Protector of Citizens. These recommendations may be helpful when amending the ombudsman laws in other countries of the region as well.