

Jasmina Minić*

Zaštitnik građana, model u Republici Srbiji

Sadržaj

1. Model u Republici Srbiji
2. Nezavisnost
3. Nadležnost i ovlašćenja
4. Postupak i akti
5. Prestanak funkcije
6. Zaključak

1. Model u Republici Srbiji

Od trenutka kada je institucija ombudsmana, kao poseban vid kontrole uprave, uvedena u Švedskoj, ustavom iz 1809. godine, do momenta kada je postala zakonska kategorija u Republici Srbiji, prošlo je dosta vremena. U njemu je naše društvo sazrevalo za više puta najavljivano uvođenje ove institucije¹. Zaštitnik građana je u pravni poredak Republike Srbije uveden 2005. godine² kao nezavisan državni organ koji štiti prava građana i kontroliše rad organa državne uprave, organ nadležan za pravnu zaštitu imovinskih prava i interesa Republike Srbije, kao i drugih organa i organizacija, preduzeća i ustanova kojima su poverena javna ovlašćenja. Sledeće, 2006. godine, postao je i ustavna kategorija. Najvišim pravnim aktom Republike Srbije, Zaštitnik građana ustanovljen je kao nezavisan državni organ koji štiti prava građana i kontroliše rad organa državne uprave, organ nadležan za pravnu zaštitu imovinskih prava i interesa Republike

* Autorka je savetnik u Vrhovnom kasacionom sudu Republike Srbije.

¹ Mandatar za sastav Vlade Republike Srbije Zoran Đinđić je u svom ekspozeu rekao: "Parlamentu ćemo predložiti i jednu novu instituciju, poznatu iz skandinavskih zemalja. To je institucija narodnog advokata, takozvanog ombudsmana. To će biti jedna jaka institucija, sa kredibilitetom i ugledom, gde će građani moći da daju prigovore na delovanje javnog servisa, znači vlade, njenih službi, njenih činovnika". Dostupno na: <http://www.ds.org.rs/medija-centar/govori/10813-Ekspoze-Zorana-Djindjica-mandatara-za-sastav-Vlade-Srbije?pismo=lat>, očitavanje: 02. 05. 2017. Predsednik Vlade Republike Srbije Vojislav Koštunica je takođe u svom ekspozeu najavio formiranje institucije ombudsmana. Dostupno na: <http://www.srbija.gov.rs/vesti/vest.php?id=4775>, očitavanje: 02. 05. 2017.

² Zakon o Zaštitniku građana (ZoZg), Sl. gl. RS 79/05 i 54/07. Vladin predlog Zakona o izmenama i dopunama Zakona o zaštitniku građana, upućen u skupštinsku proceduru 02. 02. 2012, povučen je nakon izbora nove Vlade i konstituisanja novog saziva Narodne skupštine. Zaštitnik građana je krajem 2014. ministarstvu nadležnom za državnu upravu i lokalnu samoupravu uputio novu Inicijativu za izmene i dopune Zakona o Zaštitniku građana. Uprkos tome i činjenici da je donošenje Zakona o izmenama i dopunama Zakona o Zaštitniku građana predviđeno Akcionim planom za poglavlje 23, kao jedna od aktivnosti koju je Republika Srbija obavezna da ispuni u procesu pristupanja EU, nema napretka u pripremi ovog zakona. V. Redovan godišnji izveštaj Zaštitnika građana za 2016, s. 44. Dostupno na: www.ombudsman.rs, očitavanje: 25. 05. 2017.

Srbije, kao i drugih organa i organizacija, preduzeća i ustanova kojima su poverena javna ovlašćenja³.

Kandidat za Zaštitnika građana mora biti državljanin Republike Srbije koji je diplomirani pravnik, ima najmanje deset godina iskustva na pravnim poslovima koji su od značaja za obavljanje poslova iz nadležnosti Zaštitnika građana, poseduje visoke moralne i stručne kvalitete i ima zapaženo iskustvo u zaštiti prava građana. Uslov da kandidat bude diplomirani pravnik nije opšteprihvaćen jer u svetskoj praksi ombudsmeni mogu biti predstavnici drugih, pre svega društvenih profesija, ali kako se radi o zaštitniku sloboda i prava građana, čini se opravdanim da to bude diplomirani pravnik koji poznaje pravni sistem i zakone. Termini *zapaženo iskustvo* i *visoki moralni i stručni kvalitete* nisu precizno definisani, te bi mogli biti predmet širokog tumačenja i zajedno sa uslovom da kandidat za Zaštitnika građana ima desetogodišnje iskustvo na pravnim poslovima koji su od značaja za obavljanje poslova iz nadležnosti Zaštitnika građana, otežati ili onemogućiti *pronalaženje* kandidata koji ispunjava navedene uslove. Izbor Zaštitnika građana je u nadležnosti Narodne skupštine koja ga bira većinom glasova svih narodnih poslanika na predlog skupštinskog odbora nadležnog za ustavna pitanja⁴.

Kandidata može da predloži svaka poslanička grupa u Skupštini i on se bira na vreme od pet godina, pri čemu isto lice može biti najviše dva puta uzastopno birano na ovu funkciju. Imajući u vidu da je uloga Zaštitnika građana da štiti prava građana, mogućnost predlaganja kandidata za Zaštitnika građana treba dati upravo građanima (određenom broju građana koji bi potpisali kandidaturu određenog kandidata)⁵. Time bi se stvorilo njihovo poverenje u instituciju i potvrdio njen nepolitički karakter, a istovremeno predupredile predrasude prema nosiocu funkcije u pogledu njegove rešenosti da štiti prava građana i bude iznad političkih uticaja. Petogodišnji mandat uz mogućnost reizbora, omogućava kontinuitet u obavljanju funkcije (u trajanju od 10 godina), zahteva njeno kontinuirano kvalitetno obavljanje, predviđajući mogućnost da se nakon prvog petogodišnjeg mandata Zaštitnik građana ne reizabere, i zadovoljava demokratski princip smenjivosti nosilaca u državnim organima, a sa druge strane, mandat duži od mandata poslanika Narodne skupštine onemogućava da eventualna promena političke strukture parlamentarne većine dovede do izbora novog Zaštitnika građana. Predlog o povećanju mandata Zaštitnika građana na sedam godina, uz mogućnost reizbora⁶, kakav je mandat Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, institucije koja je nezavisna kao i institucija Zaštitnika građana, Ministarstvo pravde je negativno ocenilo uz obrazloženje da obavljanje bilo koje javne funkcije, pa i funkcije zaštitnika građana u trajanju od 14 godina nije primereno⁷. Postupak za izbor započinje najkasnije šest meseci pre isteka mandata prethodnog Zaštitnika građana, čime se obezbeđuje kontinuirano obavljanje funkcije.

³ Odluka o proglašenju Ustava Republike Srbije objavljena je u *Sl. gl. RS* 83/06 i 98/06 (čl. 138 st. 1 Ustava).

⁴ Čl. 99 st. 2 t. 5, čl. 105 st. 2 t. 14 i čl. 138 st. 3 i 4 Ustava (bel. 3).

⁵ Kandidata za predsednika republike može da predloži grupa građana. V. čl. 9 Zakon o izboru predsednika republike, *Sl. gl. RS* 111/2007 i 104/2009 - dr. zakon, i narodne poslanike, v. čl. 40 Zakon o izboru narodnih poslanika, *Sl. gl. RS* 35/2000, 57/2003 - odluka USRS, 72/2003 - dr. zakon, 75/2003 - ispr. dr. zakona, 18/2004, 101/2005 - dr. zakon, 85/2005 - dr. zakon, 28/2011 - odluka US, 36/2011 i 104/2009 - dr. zakon.

⁶ Čl. 3 i 4 Nacrta zakona o izmenama i dopunama Zakona o zaštitniku građana. Dostupno na: <http://ombudsman.rs/index.php/2011-12-25-10-17-15/2011-12-26-10-05-05/2124-2012-01-26-13-14-31>, očitavanje: 28. 05. 2017.

⁷ Mišljenje Ministarstva pravde br. 011-00-12/2012-05 od 19. 01. 2012. Dostupno na: http://ombudsman.rs/attachments/2124_pravda.PDF, očitavanje: 19. 05. 2017.

Zaštitniku građana u obavljanju poslova utvrđenih zakonom pomažu četiri zamenika i to u okviru ovlašćenja koja im on prenese. Zamenici se biraju na vreme od pet godina, moraju ispunjavati uslove koji su isti kao i uslovi za Zaštitnika građana, osim što ne moraju biti diplomirani pravnici, ali moraju imati visoku stručnu spremu, i dovoljno je da imaju pet godina iskustva u oblasti koja je značajna za obavljanje poslova iz nadležnosti Zaštitnika građana. Isto lice može najviše dva puta uzastopno biti birano na ovu funkciju. 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 invaliditetom⁸. Specijalizacija za obavljanje poslova iz nadležnosti Zaštitnika građana je u navedenim slučajevima neophodna, budući da se radi o naročito osetljivim kategorijama građana i specifičnim problemima koji zahtevaju poseban pristup i razumevanje. Zbog toga je značajno nepostojanje zakonskog ograničenja u pogledu obrazovnog profila zamenika Zaštitnika građana, jer zaštita prava naročito osetljivih kategorija građana koje zakon prepoznaje kao takve, zahteva posebna znanja (psihologija, sociologija itd). Nejasno je, međutim, zašto zakon zahteva duplo manji broj godina iskustva za zamenika Zaštitnika građana, posebno imajući u vidu da Zaštitnik građana prenosi svoja ovlašćenja zamenicima, koji prema subjektima čiji rad kontrolišu, postupaju sa svim njegovim ovlašćenjima. Takođe, u slučaju njegove odsutnosti ili sprečnosti da obavlja poslove, zamenjuje ga zamenik koga on odredi, pa se postavlja pitanje da li Zaštitnika građana može zamenjivati zamenik koji nije diplomirani pravnik i ima duplo manje iskustva od onog koje mora imati Zaštitnik građana. Postoji i nesklad između broja zamenika kojih ima četiri i broja oblasti za koje se zahteva specijalizacija za obavljanje poslova iz nadležnosti Zaštitnika građana (zaštita prava lica lišenih slobode, ravnopravnost polova, prava deteta, prava pripadnika nacionalnih manjina i prava osoba sa invaliditetom). U tom smislu bi trebalo izmeniti zakon i povećati broj zamenika na pet, kako bi za svaku oblast bio zadužen po jedan zamenik ili eventualno, imajući u vidu da u Republici Srbiji od 2009. godine postoji Poverenik za zaštitu ravnopravnosti, razmisliti o potrebi postojanja oblasti ravnopravnosti polova kao specijalističke oblasti zamenika.

Iako je Narodna skupština bila u obavezi da prvog Zaštitnika građana Republike Srbije izabere do 24. marta 2006. godine⁹, Saša Janković je izabran 29. juna 2007. godine, a stupio je na dužnost 23. jula 2007. godine, nakon polaganja zakletve u Narodnoj skupštini. Nakon što mu je prvi mandat istekao 23. jula 2012. godine, Saša Janković je na sednici parlamenta 04. avgusta 2012. godine ponovo izabran za Zaštitnika građana. Pre isteka drugog petogodišnjeg mandata, 07. februara 2017. godine, podneo je ostavku koju je Narodna skupština Republike Srbije konstatovala 21. aprila 2017. godine. Do izbora novog Zaštitnika građana, funkciju Zaštitnika građana obavlja dosadašnji zamenik Zaštitnika građana za prava lica lišenih slobode i rukovodilac Nacionalnog mehanizma za prevenciju torture u Republici Srbiji Miloš Janković, koji je i prethodno bio određen da u slučaju odsutnosti ili sprečenosti Zaštitnika građana obavlja njegovu funkciju¹⁰.

Zaštitnik građana i njegovi zamenici pre stupanja na dužnost polažu zakletvu koja glasi: *Zaklinjem se da ću svoju dužnost obavljati odgovorno, nepristrasno i nezavisno, u skladu sa*

⁸ Čl. 4, 5 i 6 ZoZg (bel. 2).

⁹ *Ibid*, čl. 39.

¹⁰ *Ibid*, čl. 16 st. 1 i čl. 6 st. 3.

Ustavom i zakonom, i da ću savesno raditi na zaštiti i unapređenju ljudskih prava i sloboda. Zaštitnik građana polaže zakletvu pred Skupštinom, a njegovi zamenici pred predsednikom Skupštine¹¹. Zakletva koju polažu svi nosioci javnih funkcija, jednom izgovorena, postaje *unutrašnji glas* koji u svakoj situaciji opominje na sadržinu onoga što je prilikom njenog polaganja izgovoreno i suprotstavlja se mislima i namerama nespojivim sa prirodom i svrhom funkcije koju obavlja onaj ko polaže zakletvu.

Zaštitnik građana ima pravo na platu u visini plate predsednika Ustavnog suda, a zamenici u visini plate sudije Ustavnog suda. Visina plate Zaštitnika građana mora biti adekvatna prirodi i težini posla koji obavlja, i doprineti osećaju lične finansijske sigurnosti i nepodložnosti nedozvoljenim uticajima, a sa druge strane, ograničena ekonomskim prilikama države. Izjednačavanje Zaštitnika građana u pogledu visine plate sa predsednikom Ustavnog suda koji štiti Ustav, najviši pravni akt države (koji ceo odeljak posvećuje ljudskim i manjinskim pravima i slobodama)¹², svojevrsni je pokazatelj značaja koji mu se na taj način priznaje kao zaštitniku ustavnih sloboda i prava.

Zaštitnika građana i njegovi zamenici ne mogu obavljati druge javne funkcije ili profesionalne delatnosti, kao ni dužnosti ili poslove koji bi mogli uticati na njihovu samostalnost i nezavisnost. Ne mogu biti članovi političkih stranaka, imaju položaj funkcionera u smislu zakona kojim se uređuje sprečavanje sukoba interesa u vršenju javnih funkcija i na njih se u celini primenjuju odredbe tog zakona¹³. Danom stupanja na dužnost moraju im prestati sve javne, profesionalne i druge funkcije, odnosno dužnosti ili poslovi koje su do tada obavljali, ako su suprotni odredbama ovog zakona, kao i članstvo u političkim organizacijama. Zaštitnik građana i njegovi zamenici uživaju imunitet kao narodni poslanici, o čijem ukidanju odlučuje Skupština većinom glasova svih narodnih poslanika. Zaštitnik građana i zamenik Zaštitnika građana ne mogu davati izjave političke prirode¹⁴.

Međutim, postavlja se pitanje šta se smatra političkom izjavom, odnosno da li se izjave Zaštitnika građana koje se odnose na rad funkcionera javne vlasti u vezi sa pravima i slobodama građana mogu ceniti kao političke. Potvrđan odgovor bi onemogućio Zaštitnika građana da u punom obimu ostvaruje svoju ulogu u društvu jer bi prilikom svake kritike javne vlasti, a u kontekstu zaštite prava i sloboda građana, bio u opasnosti da se njegove izjave okarakterišu kao političke, što bi mogao biti razlog za njegovo razrešenje.

Sedište Zaštitnika građana je u Beogradu, ali odlukom može obrazovati kancelarije i van svog sedišta¹⁵. Imajući u vidu da štiti prava svih građana na teritoriji Republike Srbije, obrazovanje kancelarija van sedišta neophodno je u cilju povećanja dostupnosti institucije svim građanima i efikasne zaštite i unapređena ljudskih i manjinskih prava građana na celoj teritoriji republike.

¹¹ *Ibid*, čl. 7.

¹² Čl. 18-81 Ustava (bel. 3).

¹³ Čl. 21 Zakona o političkim strankama, *Sl. gl. RS* 36/09. Oblast sukoba interesa regulisana je čl. 27-38 Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije, *Sl. gl. RS* 97/2008, 53/2010, 66/2011 - odluka US, 67/2013 - odluka US, 112/2013 - autentično tumačenje i 8/2015 - odluka US.

¹⁴ Čl. 9, 10 i 10a ZoZg (bel. 2).

¹⁵ *Ibid*, čl. 3.

2. Nezavisnost

Nezavisnost koju, kao obeležje Zaštitnika građana, ističe, najpre Zakon o Zaštitniku građana a zatim i Ustav Republike Srbije je, imajući u vidu prirodu ovog državnog organa, njegove nadležnosti i cilj postojanja, *conditio sine qua non* za ostvarivanje njegove svrhe. Zaštitnik građana Republike Srbije je 2010. godine od strane Ujedinjenih nacija akreditovan kao Nacionalna institucija za zaštitu i promociju ljudskih prava sa najvišim A statusom za petogodišnji period. Na Generalnoj skupštini Međunarodnog koordinacionog komiteta nacionalnih institucija za ljudska prava (International Coordinating Committee of National Human Rights Institutions - ICC), Zaštitnik građana Saša Janković je 22. marta 2016. godine u Ženevi primio sertifikat o reakreditaciji u najvišem A statusu kao Nacionalna institucija za promociju i zaštitu ljudskih prava, za period od 2015. do 2020. godine¹⁶. Takva potvrda se dodeljuje telu ili državnom organu čiji normativni okvir za rad i praktično postupanje ispunjavaju standarde nezavisnosti opisane tzv. Pariskim principima¹⁷.

Nezavisnost i samostalnost Zaštitnika građana podrazumevaju da je organizacionalno i funkcionalno odvojen kako od organa i organizacija čiji rad kontroliše, tako i od organa koji prema slovu Ustava nadzire njegov rad¹⁸. Da bi ostvario svoju ulogu nezavisnog zaštitnika prava građana koju mu je poverio ustav, Zaštitnik građana mora biti izvan odnosa različitih grana vlasti koje, svaka u svom segmentu, obezbeđuju uslove za njegov rad. Tako Narodna skupština postavlja normativni okvir njegovog delovanja, dok Vlada stvara finansijske i tehničke uslove i stara se o izvršenju njegovih preporuka. Zaštitnik građana, podleže nadzoru Narodne skupštine¹⁹ koja u vršenju nadzora nije ovlašćena, kao ni bilo koji drugi organ, organizacija ili pojedinac, da utiče na njegov rad i postupanje. Imajući u vidu da Narodna skupština bira Zaštitnika građana, odlučuje prilikom usvajanja budžeta o visini sredstava za njegovo funkcionisanje i daje saglasnost na opšte akte o organizaciji i sistematizaciji poslova stručne službe koji je doneo Zaštitnik građana, podrška Narodne skupštine je neophodna za efikasno i stabilno funkcionisanje ove institucije. Propuštanjem Narodne skupštine da izabere ili pokrene postupak izbora Zaštitnika građana šest meseci pre isteka mandata, može negativno uticati na stabilnost i nezavisnost ove institucije²⁰. Nadzorna uloga Narodne skupštine ogleda se u razmatranju izveštaja Zaštitnika građana za prethodnu godinu, na osnovu koga se narodni poslanici informišu o radu Zaštitnika građana, kome su, birajući ga, poverili važan zadatak kakav je zaštita prava i sloboda građana, upoznaju se sa problemima u pojedinim oblastima iz njegove nadležnosti i preporukama čije ispunjenje bi doprinelo otklanjanju uočenih problema i nedostataka. Razmatranje izveštaja je značajno jer se na taj način i javnost koja prati skupštinska zasedanja obaveštava o rezultatima njegovog rada, posebno ako se ima u vidu da podrška javnog mnjenja,

¹⁶ Zaštitniku građana sertifikat o reakreditaciji u najvišem A statusu. Dostupno na: <http://ombudsman.rs/index.php/2011-12-25-10-17-15/2011-12-26-10-05-05/4656-2016-04-01-11-28-48>, očitavanje: 03. 05. 2017.

¹⁷ Rezolucija Generalne skupštine UN 48/134, tzv. Pariški principi. Dostupno na <http://www.un.org/documents/ga/res/48/a48r134.htm>, očitavanje: 03. 05. 2017.

¹⁸ Redovan godišnji izveštaj (bel. 2), ss. 45-46.

¹⁹ Čl. 33 ZoZg (bel. 2) i čl. 15 Zakona o narodnoj skupštini, *Sl. gl. RS* 9/2010.

²⁰ Zaštitnik građana Saša Janković kome je prvi mandat istekao 23. 07. 2012, nakon što Narodna skupština nije najkasnije šest meseci pre isteka mandata pokrenula postupak za izbor, na drugi petogodišnji mandat, izabran 04. 08. 2012. V. Saša Janković ponovo ombudsman. Dostupno na: <http://www.euractiv.rs/ljudska-prava/4501-saa-jankovi-ponovo-ombudsman->, očitavanje: 03. 05. 2017.

odnosno građana koji su ujedno i birači na izborima, u velikoj meri doprinosi autoritetu ove institucije i utiče na odnos vlasti prema njoj.

Zaštitnik građana je izrazio nezadovoljstvo jer Narodna skupština nije razmatrala njegov izveštaj za 2014. i 2015. godinu i ocenio da je u 2016. godini nastavljen trend ugrožavanja nezavisnosti i umanjenja značaja institucije, ukazujući pri tom na potrebu da se Ustavom proklamovana nezavisnost Zaštitnika građana normativno ojača, posebno u pogledu finansijske nezavisnosti koja je neophodna za obezbeđenje njegove suštinske nezavisnosti²¹. Zaštitnik građana ne raspolaže samostalno sredstvima koja su u budžetu opredeljena za njegov rad jer Vlada može bez njegove saglasnosti obustaviti, odložiti ili ograničiti izvršenje budžeta ovog organa. U pogledu visine plate Zaštitnik građana je izjednačen sa predsednikom Ustavnog suda, pa kako je i njegova uloga zaštita ustavom proklamovanih sloboda i prava, zakonskim izmenama bi, u cilju postizanja većeg stepena nezavisnosti, trebalo oduzeti mogućnost Vladi da bez saglasnosti Zaštitnika građana, obustavi, odloži ili ograniči izvršenje njegovog budžeta, imajući u vidu rešenje sadržano u Zakonu o Ustavnom sudu²². Pored ove činjenice pretnju nezavisnosti Zaštitnika građana predstavlja i obaveza da, zajedno sa drugim nezavisnim kontrolnim organima, za zapošljavanje svakog novog lica, odnosno angažovanje lica po ugovoru o delu, po ugovoru o privremenim i povremenim poslovima, preko omladinske i studentske zadruge, kao i angažovanje lica po drugim osnovama, traži saglasnost Administrativnog odbora Narodne skupštine, bez obzira što je predmetno radno mesto predviđeno kadrovskim planom, aktom o sistematizaciji, što za njim postoji potreba i što su za njega obezbeđena sredstva u budžetu. Takođe, maksimalan broj zaposlenih u stručnoj službi Zaštitnika građana utvrđuje se odlukom odbora Narodne skupštine, nadležnog za administrativno-budžetska pitanja, na predlog Zaštitnika građana²³. Navedena zakonska rešenja bila su predmet kritike od strane Zaštitnika građana koji je naglasio neophodnost njihovih izmena u cilju postizanja većeg stepena samostalnosti ove institucije²⁴.

3. Nadležnost i ovlašćenja

Ne postoji pravo i sloboda građana koji su izuzeti iz zaštitne, kontrolne i unapređujuće uloge Zaštitnika građana²⁵. Nadležnost Zaštitnika građana prostire se na teritoriji cele države, ali je ograničena nadležnošću Pokrajinskog Zaštitnika građana-ombudsmana u AP Vojvodini²⁶ i Zaštitnika građana u jedinicama lokalne samouprave²⁷, dok mu je na teritoriji Kosova i Metohije

²¹ Sredstva za rad Zaštitnika građana su za 2016. uvećana za 22,12% u odnosu na sredstva obezbeđena u 2015. Redovan godišnji izveštaj (bel. 2), s. 369.

²² Čl. 28 st. 3 Zakona o Ustavnom sudu, *Sl. gl. RS* 109/2007, 99/2011, 18/2013 - odluka US, 103/2015 i 40/2015 - dr. zakon.

²³ Zakon o izmenama i dopunama Zakona o budžetskom sistemu, *Sl. gl. RS* 54/2009, 73/2010, 101/2010, 101/2011, 93/2012, 62/2013, 63/2013 - ispr. 108/2013, 142/2014, 68/2015 - dr. zakon, 103/2015 i 99/2016 i Zakon o načinu određivanja maksimalnog broja zaposlenih u javnom sektoru, *Sl. gl. RS* 68/2015 i 81/2016 - odluka US.

²⁴ Redovan godišnji izveštaj (bel. 2), s. 46.

²⁵ *Ibid*, s. 47.

²⁶ Pokrajinski zaštitnik građana kontroliše pokrajinske organe uprave (čl. 56 st. 1 Statuta AP Vojvodine, *Sl. l. AP Vojvodine* 20/2014 i čl. 3 st. 1 Pokrajinske skupštinske odluke o Pokrajinskom zaštitniku građana, *Sl. l. AP Vojvodine* 37/14), javna preduzeća i ustanove čiji je osnivač Pokrajina, organe gradske i opštinske uprave u nadležnostima koje im je Vojvodina poverila iz svoje izvorne nadležnosti. V. odluku Ustavnog suda U 360/2009 od 05. 12. 2013.

²⁷ Lokalni ombudsman kontroliše poštovanje prava građana i utvrđuje povrede učinjene aktima, radnjama ili

onemogućeno delovanje²⁸. Za opštine Preševo, Bujanovac i Medveđa, u kojima većinu stanovništva čine Albanci, obrazovane su lokalne kancelarije Zaštitnika građana²⁹.

Zaštitnik građana postupa u okviru ustava, zakona i drugih propisa i opštih akata, kao i ratifikovanih međunarodnih ugovora i opštih pravila međunarodnog prava³⁰. Kontroliše rad organa državne uprave³¹, organa nadležnog za pravnu zaštitu imovinskih prava i interesa Republike Srbije (organ pravobranilaštva), kao i drugih organa i organizacija, preduzeća i ustanova kojima su poverena javna ovlašćenja³². Takođe, prema slovu zakona, Zaštitnik građana se stara o zaštiti i unapređuje ljudske i manjinske slobode i prava građana³³. Iako odredbe Ustava i zakona propisuju da Zaštitnik „štiti“ i „kontroliše“, jasno je da se ne radi o dve odvojene delatnosti već se zaštita postiže kontrolom, odnosno kontrola je u funkciji zaštite³⁴.

Zaštitnik građana nije ovlašćen da kontroliše Narodnu skupštinu, predsednika Republike, Vladu, Ustavni sud, sudove i javna tužilaštva³⁵. Ova ograničenja nadležnosti Zaštitnika građana u skladu su sa principima podele vlasti i nezavisnosti sudstva. Međutim, predsednik Republike, predsednik i članovi Vlade, predsednik Skupštine, predsednik Ustavnog suda i funkcioneri u organima uprave dužni su da prime Zaštitnika građana na njegov zahtev najkasnije u roku od 15 dana³⁶. Dakle, na putu zaštite prava i sloboda građana, Zaštitniku građana moraju biti *otvorena sva vrata*. Na ovaj način se podstiče saradnja svih činilaca koji utiču na zaštitu i ostvarenje ljudskih prava, omogućava brzo prikupljanje podataka u situacijama koje zahtevaju hitno postupanje i direktno ukazivanje na probleme koji su uočeni u radu konkretnog organa.

Zaštitnik građana ima mogućnost da Vladi, odnosno Skupštini, podnese inicijativu za izmenu ili dopunu zakona i drugih propisa i opštih akata, ako smatra da do povrede prava građana dolazi zbog nedostataka u propisima, kao i da inicira donošenje novih zakona, drugih propisa i opštih akata, kada smatra da je to od značaja za ostvarivanje i zaštitu prava građana³⁷. Vlada, odnosno

nečinjenjem organa uprave i javnih službi ako se radi o povredi propisa i opštih akata jedinica lokalne samouprave. Čl. 97 Zakona o lokalnoj samoupravi, *Sl. gl. RS* 129/2007 i 83/2014 - dr. zakon.

²⁸ U skladu sa rezolucijom 1244 UN-a, odgovornost za zaštitu ljudskih prava na teritoriji Kosova i Metohije preuzele su međunarodne organizacije (UNMIK-Privremena administrativna misija Ujedinjenih nacija na Kosovu, a zatim EULEKS-Misija vladavine prava Evropske unije na Kosovu i Metohiji) i tzv. privremeni organi vlasti. Zaštitnik građana obratio se misiji EULEKS na Kosovu 2015. i izrazio zabrinutost zbog dugog trajanja pritvora Oliveru Ivanoviću, jednom od srpskih političkih lidera. Dostupno na: http://ombudsman.rs/attachments/4285_4276_pismo.pdf, očitavanje: 20. 05. 2017.

²⁹ Odluka o obrazovanju lokalnih kancelarija u Preševu, Bujanovcu i Medveđi, *Sl. gl. RS* 91/09.

³⁰ Čl. 2 st. 2 ZoZg (bel. 2).

³¹ Ministarstva, organe uprave u sastavu ministarstva (uprave, direkcije, i inspektorati), posebne organizacije (sekretarijati, zavodi i posebne organizacije s drukčijim nazivom) i upravne okruge. V. čl. 22-44 Zakona o državnoj upravi, *Sl. gl. RS* 79/2005, 101/2007, 95/2010 i 99/2014.

³² Autonomne pokrajine, jedinice lokalne samouprave, preduzeća, ustanove, organizacije, pojedinci, i posebni organi preko kojih se ostvaruje regulatorna funkcija u pojedinim oblastima ili delatnostima. V. čl. 137 Ustava (bel. 3).

³³ Čl. 1 st. 2 ZoZg (bel. 2).

³⁴ S. Janković, Načelo oportuniteta u radu Zaštitnika građana, *Pravni propisi-časopis Pravnog fakulteta univerziteta Union*, Beograd 2/2012, s. (291 i dalje) 292.

³⁵ Čl. 138 st. 2 Ustava (bel. 3) i čl. 17 st. 3 ZoZg (bel. 2).

³⁶ Čl. 23 ZoZg (bel. 2).

³⁷ *Ibid*, čl. 17, 18 i 19. U toku 2015. Zaštitnik građana je, između ostalog, podneo amandmane na predlog Zakona o izvršenju i obezbeđenju, predlog Zakona o izmenama i dopunama Zakona o vraćanju oduzete imovine i obeštećenju, a u toku 2016. podneo je amandman na Predlog zakona o stanovanju i održavanju zgrada itd. <http://www.ombudsman.rs/index.php/2013-01-14-14-17-40>, očitavanje: 05. 04. 2017.

nadležni odbor Skupštine, su obavezni da razmatraju inicijative koje podnosi Zaštitnik građana. Međutim, on nema zakonodavnu inicijativu punog kapaciteta već su njegovi predlozi za donošenje zakona od značaja za ostvarivanje i zaštitu prava građana, predmet ocene izvršne vlasti koja može i ne mora da ih prihvati, što svakako ne doprinosi njegovoj samostalnosti i nezavisnosti, a može biti i smetnja unapređenju i zaštiti prava građana ukoliko se ne prepozna neophodnost predloženih zakonskih rešenja. Ovlašćen je da u postupku pripreme propisa daje mišljenje Vladi i Skupštini na predloge zakona i drugih propisa, ako se njima uređuju pitanja koja su od značaja za zaštitu prava građana³⁸ kao i da pokrene postupak pred Ustavnim sudom za ocenu ustavnosti i zakonitosti zakona, drugih propisa i opštih akata³⁹ i podnese ustavnu žalbu⁴⁰. Dakle, Zaštitnik građana nema ovlašćenja da kontroliše rad Narodne skupštine niti ima zakonodavnu inicijativu punog kapaciteta ali može pred Ustavnim sudom osporiti zakone koje skupština donosi i ukazivanjem na uočene probleme uticati na donošenje zakona kojima bi se ti problemi otklonili.

U okviru nadzora nad radom državne uprave, Zaštitnik građana može da zatraži utvrđivanje odgovornosti pojedinih ministara kao starešina upravnog resora. Zbog propusta u organizaciji polaganja male mature u osnovnim školama 2013. godine je javno saopštio da se odgovornost za veliku štetu i povredu prava učenika mora tražiti na najvišem nivou ministarstva. U rekonstrukciji Vlade, koja je nedugo zatim usledila, mesto ministra zauzela je druga osoba⁴¹. Podneo je 21. septembra 2015. godine javnu preporuku za razrešenje ministra odbrane i direktora Vojnobezbednosne agencije povodom slučaja koji se desio 28. septembra 2014. godine za vreme održavanja *Parade ponosa* u Beogradu⁴². Ovlašćen je da javno preporuči razrešenje funkcionera koji je odgovoran za povredu prava građana, odnosno da inicira pokretanje disciplinskog postupka protiv zaposlenog u organu uprave koji je neposredno odgovoran za učinjenu povredu i to ako iz ponovljenog ponašanja funkcionera ili zaposlenog proizilazi namera da odbijaju saradnju sa Zaštitnikom građana ili ako se utvrdi da je učinjenom povredom građaninu pričinjena

³⁸ Na osnovu ove zakonske odredbe u toku 2016. Zaštitnik građana je dao 29 mišljenja. V. Redovan godišnji izveštaj (bel. 2), s. 339.

³⁹ U toku 2009. podnet je predlog za ocenu ustavnosti Zakona o izmenama i dopunama Zakona o javnom informisanju na osnovu koga je Ustavni sud (Už 231/2009 od 29. 11. 2010) utvrdio nesaglasnost pojedinih odredaba ovog zakona sa Ustavom. Dostupno na: http://ombudsman.rs/attachments/607_5%20-%20607_ustavni%20sud.pdf, očitavanje: 03. 05. 2017. U toku 2010. Zaštitnik građana i Poverenik za informacije od javnog značaja pokrenuli su postupak za ocenu ustavnosti pojedinih odredbi Zakona o elektronskim komunikacijama. V. Už 1245/2010. Dostupno na: <http://www.ustavni.sud.rs/page/predmet/sr-Latn-CS/9081/?NOLAYOUT=12015>, očitavanje: 03. 05. 2017. Podnet je predlog za ocenu ustavnosti zakona o prekršajima, v. Predlog za ocenu ustavnosti Zakona o prekršajima. Dostupno na: http://ombudsman.rs/attachments/3685_predlog%20us.pdf, očitavanje: 03. 05. 2017, predlog za ocenu ustavnosti odredbe Zakona o načinu određivanja maksimalnog broja zaposlenih u javnom sektoru, v. Predlog za ocenu ustavnosti Zakona o načinu određivanja maksimalnog broja zaposlenih u javnom sektoru podnet Ustavnom sudu. Dostupno na: ombudsman.rs/index.php/lang-sr/zakonske-i-druge-inicijative/4347-2015-09-30-11-11-12, očitavanje: 03. 05. 2017, predlog za ocenu ustavnosti Zakona o izmenama i dopunama Zakona o planiranju i izgradnji, v. Predlog za ocenu ustavnosti Zakona o izmenama i dopunama Zakona o planiranju i izgradnji. Dostupno na: <http://ombudsman.rs/index.php/zakonske-i-druge-inicijative/2418-2012-07-19-13-24-56>, očitavanje: 03. 05. 2017.

⁴⁰ Zaštitnik građana nije izričito naveden kao podnosilac ustavne žalbe ali njegovo pravo na podnošenje ustavne žalbe proizilazi iz čl. 83 st. 2 Zakona o Ustavnom sudu, *Sl. gl. RS* 109/2007, 99/2011, 18/2013 - odluka US, 103/2015 i 40/2015 - dr. zakon.

⁴¹ Redovan godišnji izveštaj zaštitnika građana za 2013, s. 103. Dostupno na: http://www.ombudsman.rs/attachments/3237_Godisnji%20izvestaj%20Zasttnika%20gradjana%20za%202013%20%20godinu.pdf, očitavanje: 02. 05. 2017.

⁴² Dostupno na: http://ombudsman.rs/attachments/4320_javne%20preporuke.pdf, očitavanje: 02. 05. 2017.

materijalna ili druga šteta većih razmera. Nakon postupaka kontrole zakonitosti i pravilnosti rada Komunalne policije vođenih povodom postupanja tog organa prema novinarskoj ekipi sajta *Istinomer* 25. septembra 2015. godine i novinarskoj ekipi *Mreža za istraživanje kriminala i korupcije – KRIK* 21. oktobra 2015. godine, Zaštitnik građana je uputio javnu preporuku za razrešenje načelnika Komunalne policije Grada Beograda, zbog utvrđene odgovornosti za povrede prava građana koje su prouzrokovale štetu većih razmera i zbog ponovljenog odbijanja saradnje sa Zaštitnikom građana u postupcima kontrole⁴³. Radni odnos državnom službeniku na položaju prestaje, između ostalog, ako organ ili telo nadležno za postavljenje državnog službenika prihvate javnu preporuku Zaštitnika građana za razrešenje državnog službenika sa položaja⁴⁴. Samo u Švedskoj je Ombudsman ovlašćen da neposredno, pred sudom goni javne službenike koji su učinili delikt vezan za obavljanje upravnih poslova. On ni u jednom pravnom sistemu nema mogućnost da poništi ili preinači akt upravnog organa ili naloži donošenje drugačije odluke.

Najveću pažnju medija i javnosti u Republici Srbiji privukao je postupak kontrole zakonitosti i pravilnosti rada Ministarstva unutrašnjih poslova, u slučaju *Savamala*, pokrenutom po pritužbi većeg broja građana. Zaštitnik građana je u svom izveštaju od 09. maja 2016. godine utvrdio da Policijska uprava za Grad Beograd Ministarstva unutrašnjih poslova nije blagovremeno i efikasno postupala po prijavama građana da je organizovana grupa uniformisanih, opremljenih i maskiranih lica, učinila niz dela protiv prava građana na slobodu i bezbednost, nepovredivost fizičkog i psihičkog integriteta i imovinu. Ovim je prekršeno pravo oštećenih građana na zakonit i pravilan rad organa javne vlasti nadležnog da ostvaruje i unapređuje bezbednost građana i imovine, pruža podršku vladavini prava i obezbeđuje ostvarivanje Ustavom i zakonom utvrđenih ljudskih i manjinskih prava i sloboda⁴⁵.

Kao što je već rečeno, Zaštitnik građana nije ovlašćen da kontroliše Ustavni sud, sudove i javna tužilaštva. Postavlja se pitanje da li je ovlašćen da kontroliše rad Visokog saveta sudstva i Državnog veća tužilaca kao sui generis organa u čiji sastav ne ulaze samo nosioci pravosudnih funkcija i koji obavljaju upravno-sudsku funkciju⁴⁶. Prema jednom shvatanju, ograničenja u pogledu ovlašćenja da kontroliše Ustavni sud, sudove i javna tužilaštva *ne znače da ne može kontrolisati zakonitost i pravilnost rada reprezentata sudske vlasti kao što su Visoki savet sudstva i Državno veće tužilaca, jer ovi, u odnosu na sudije, javne tužioce i njihove zamenike vrše ovlašćenja imenovanja i odlučivanja o njihovim pravnim sredstvima, njihovom statusu, disciplinskoj odgovornosti, a vrše i upravna ovlašćenja kada se radi o pravosudnoj upravi*⁴⁷. Ustavni sud je izrazio shvatanje da, prema prirodi svojih ovlašćenja, Visoki savet sudstva ima svojstvo svojevrsnog *suda* (tribunala), jer neposredno odlučuje o pravima i obavezama sudija (njegovom status i položaju) te da stoga njegove odluke i postupak u kome se donose podležu

⁴³ Dostupno na: <http://www.ombudsman.rs/attachments/article/4681/javna%20preporuka.doc>, očitavanje: 12. 06. 2017.

⁴⁴ Čl. 78 st. 2 Zakona o državnim službenicima, *Sl. gl. RS* 79/05, 81/05 - ispr. 83/05 - ispr. 64/07, 67/07 - ispr. 116/08 i 104/09.

⁴⁵ Preporuka Zaštitnika građana 13-32-2147/2016, del. br. 17008 od 09. 05. 2016. Dostupno na: <http://www.ombudsman.rs/attachments/article/4723/savamala.pdf>, očitavanje: 28. 05. 2017.

⁴⁶ Zakon o Visokom savetu sudstva, *Sl. gl. RS* 116/2008, 101/2010, 88/2011 i 106/2015 i Zakon o Državnom veću tužilaca, *Sl. gl. RS* 116/2008, 101/2010, 88/2011 i 106/2015.

⁴⁷ R. Vodinić, *Pravosudno organizaciono pravo*, 2 izmenjeno i dopunjeno izdanje, Beograd 2012, s. 286.

zahtevima pravičnog suđenja⁴⁸. Prema tome, može se zaključiti da Zaštitnik građana ima pravo nadzora nad radom ovih organa sa sudsko-upravnom funkcijom samo u pogledu njihovih upravnih ovlašćenja. Jer u vršenju sudskih ovlašćenja imaju svojstvo svojevrstnog suda te u tom smislu njihov rad ne podleže kontroli Zaštitnika građana. Povodom pritužbi većeg broja neizabranih kandidata za izbor na sudijsku funkciju tokom reizbora sudija 2010. godine, Zaštitnik građana je utvrdio propuste u radu Visokog saveta sudstva i doneo preporuke koje nisu ispoštovane. O tome je obavestio javnost i nadležne države organe⁴⁹.

Zaštitnika građana je nadležan za obavljanje poslova Nacionalnog mehanizma za prevenciju torture u saradnji sa ombudsmanima autonomnih pokrajina i udruženjima čijim je statutom predviđen cilj udruživanja unapređenje i zaštita ljudskih prava i sloboda. Nacionalni mehanizam za prevenciju torture Srbije je do 26. juna 2016. godine obavio 350 poseta mestima gde se nalaze ili se mogu nalaziti lica lišena slobode i uputio više od 1000 preporuka za otklanjanje nedostataka⁵⁰. Takođe, ima pravo da nesmetano posećuje pritvorenika i da sa njim razgovara bez prisustva drugih lica. Pritvoreniku ne može biti zabranjeno dopisivanje sa Zaštitnikom građana a sudija za izvršenje krivičnih sankcija ili drugi sudija koga odredi predsednik suda ima obavezu da o nepravilnostima uočenim prilikom obilaska zavoda bez odlaganja obavesti Zaštitnika građana⁵¹. Zakonom o izvršenju kazne zatvora za krivična dela organizovanog kriminala propisano je, pored ostalog, da nadzor nad radom Posebnog odeljenja vrše ovlašćena lica Uprave i komisija Narodne skupštine, u skladu sa Zakonom o izvršenju krivičnih sankcija, kao i Zaštitnik građana u skladu sa Zakonom o Zaštitniku građana, da osuđeni ima pravo na posetu Zaštitnika građana jednom mesečno koja je izuzeta od zakonom utvrdene obaveze audio-vizuelnog nadzora i snimanja, kao i da osuđeni ima pravo da se dopisuje sa Zaštitnikom građana, te da se to dopisivanje ne nadzire⁵². Kao državni organ koga imenuje Narodna skupština, ima pravo pristupa podacima svih stepena tajnosti koji su mu potrebni za obavljanje poslova iz svoje nadležnosti, bez bezbednosne provere, kao i u kojim slučajevima mu je bezbednosna provera potrebna⁵³. U njegovoj nadležnosti je i predlaganje članova Odbora Agencije za borbu protiv korupcije koje bira Narodna skupština⁵⁴, a Savet za zdravlje, obrazovan u jedinici lokalne samouprave, dostavlja mu svoj godišnji izveštaj o radu i preduzetim merama za zaštitu prava pacijenata, radi informisanja i ostvarivanja potrebne saradnje⁵⁵. Navedena zakonska rešenja daju široka ovlašćenja Zaštitniku građana koja dosežu do svih sfera društva u kojima se može pojaviti potreba za njegovim delovanjem.

⁴⁸ Odluka Ustavnog suda VIII U-534/2011 od 11. 07. 2012. Dostupno na: <http://www.ustavni.sud.rs/Storage/Global/Documents/Misc/VIII%D0%A3-534-2011.pdf>, očitavanje: 28. 05. 2017.

⁴⁹ Dostupno na: http://www.ombudsman.rs/attachments/993_Visoki%20savet%20sudstva%20-%20preporuka%203.8.2010.pdf, očitavanje: 02. 05. 2017.

⁵⁰ Zakon o dopuni Zakona o ratifikaciji Opcionog protokola uz Konvenciju protiv torture i drugih surovih, neljudskih ili ponižavajućih kazni i postupaka, koji je usvojen 28. 07. 2011, *Sl. gl. RS - Međunarodni ugovori* 07/11. Dostupno na: <http://www.blic.rs/vesti/drustvo/zastitnik-gradana-1000-preporuka-za-uklanjanje-nedostataka-u-zatvorima/5gx87fx>, očitavanje: 03. 05. 2017.

⁵¹ Čl. 219 st. 3, čl. 220 st. 2 i čl. 22 st. 2 Zakonika o krivičnom postupku, *Sl. gl. RS* 72/11, 101/11, 121/12, 32/13 i 45/13.

⁵² Čl. 35 st. 2, čl. 37 st. 4 i čl. 54 st. 1 Zakona o izvršenju kazne zatvora za krivična dela organizovanog kriminala, *Sl. gl. RS* 72/09 i 101/10.

⁵³ Zakon o tajnosti podataka, *Sl. gl. RS* 104/09.

⁵⁴ Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije, *Sl. gl. RS* 97/08, 53/10, 66/11 - odluka US, 67/13 - odluka US i 112/13 - autentično tumačenje.

⁵⁵ Čl. 42 Zakona o pravima pacijenata, *Sl. gl. RS* 45/13.

4. Postupak i akti

Zakonodavac pruža mogućnost da zaštitnik građana kroz pružanje dobrih usluga, posredovanje i davanje saveta i mišljenja o pitanjima iz svoje nadležnosti deluje preventivno u cilju unapređenja rada organa uprave i unapređenja zaštite ljudskih prava⁵⁶, a takođe i mogućnost da pokrene postupak po pritužbi građana ili po sopstvenoj inicijativi⁵⁷. Preventivno delovanje u situacijama u kojima ima naznaka da može doći do povrede prava i sloboda ima višestruki značaj, kako za društvo u celini (jer je puno poštovanje sloboda i prava građana ideal kome teže savremena društva) tako i za pojedince čija prava mogu biti povređena. Takvim delovanjem sprečava se mogućnost da do povreda prava dođe i da nastanu posledice čije otklanjanje nije uvek moguće, a i kada je moguće, nije jednostavno. Zaštitnik građana pokreće postupak po sopstvenoj inicijativi kada na osnovu sopstvenog saznanja ili iz drugih izvora (medija, razgovora sa pojedincima, anonimnih pritužbi po kojima izuzetno postupa) oceni da je aktom, radnjom, činjenjem ili nečinjenjem organa uprave došlo do povrede ljudskih sloboda i prava. Mogućnost pokretanja postupka od strane Zaštitnika građana po sopstvenoj inicijativi je od značaja u situaciji kada se građani čija su prava povređena iz nekog razloga (na primer straha) ne usuđuju ili ne mogu da javno iznesu svoj problem ili podnesu pritužbu. Jedan od primera postupanja po sopstvenoj inicijativi je postupak kontrole rada Komunalne policije pokrenut na osnovu informacija iz medija i izjava predstavnika državnih organa, nevladinih i romskih organizacija, a u vezi sa video-snimkom koji je dostavila jedna nevladina organizacija kao dokaz da su pripadnici Komunalne policije 14. maja 2017. godine zahtevali da se nekoliko romskih porodica sa decom skloni iz parka Kalemegdan u Beogradu⁵⁸. Prepoznajući značaj zaštite od nasilja u porodici i partnerskim odnosima, koje je poslednjih godina bilo u porastu, Zaštitnik građana je sproveo postupke kontrole povodom 14 slučajeva ubistva žena. U 12 slučajeva je utvrdio propuste u radu nadležnih organa i službi i uputio 45 sistemskih preporuka za njihovo otklanjanje nadležnim ministarstvima i Pokrajinskom sekretarijatu za socijalnu politiku, demografiju i ravnopravnost polova⁵⁹.

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, pod uslovom da, pre toga, pokuša da zaštiti svoja prava u odgovarajućem pravnom postupku.

⁵⁶ U toku 2017. Zaštitnik građana se preventivno obraćao Upravi za izvršenje krivičnih sankcija u vezi sa omogućavanjem licu lišenom slobode da ostvari uvid u dokument koji je javno dostupan na određenoj adresi na internetu, koju je ovom licu, u odgovoru na zahtev za slobodan pristup informacijama od javnog značaja, naznačio Zaštitnik građana ili drugi organ javne vlasti, dostupno na: <http://www.ils.rs/attachments/article/357/preventivno%20obracanje.doc>, očitavanje: 05. 05. 2017. Dana 10. 10. 2016. Zaštitnik građana se preventivno obratio Ministarstvu zdravlja Republike Srbije zbog teškoća sa kojima se građani koji poseduju karticu zdravstvenog osiguranja susreću prilikom obraćanja zdravstvenim ustanovama, dostupno na: <http://www.ombudsman.rs/attachments/article/4923/Min%20zdravlja%20KZO%20preventivno.doc>, očitavanje: 05. 05. 2017. Dana 08. 01. 2016. Zaštitnik građana se obratio Ministru unutrašnjih poslova povodom najave otpuštanja velikog broja zaposlenih u MUP-u, v. http://www.ombudsman.rs/attachments/4533_preventivno%20obracanje.pdf, očitavanje: 05. 05. 2017.

⁵⁷ Postupak je regulisan čl. 24-32 ZoZg (bel. 2).

⁵⁸ Zaštitnik građana pokreće postupak zbog izbacivanja Roma iz parka. Dostupno na: <http://www.021.rs/story/Info/Srbija/163531/Zastitnik-gradjana-pokrece-postupak-zbog-izbacivanja-Roma-iz-parka.html>, očitavanje: 12. 06. 2017.

⁵⁹ Četrdeset i pet sistemskih preporuka Zaštitnika građana za postupanje nadležnih u slučajevima nasilja nad ženama. Dostupno na: <http://ombudsman.rs/index.php/2012-02-07-14-03-33/4833-2016-07-28-08-59-32>, očitavanje: 12. 06. 2017.

Zaštitnik građana će uputiti podnosioca pritužbe na pokretanje odgovarajućeg pravnog postupka, ako je takav postupak predviđen, a neće pokretati postupak dok ne budu iscrpljena sva pravna sredstva, jer je Zaštitnik građana dopunsko sredstvo zaštite sloboda i prava građana i deluje onda kada su upotrebljena prethodna sredstva pravne zaštite (kada su okončani postupci po pravnim lekovima u sudskom ili upravnom postupku). Izuzetno, Zaštitnik građana može pokrenuti postupak i pre nego što su iscrpljena sva pravna sredstva (u kom slučaju se rukovodi načelom oportuniteta) ako bi podnosiocu pritužbe bila naneta nenadoknadviva šteta ili ako se pritužba odnosi na povredu principa dobre uprave, posebno nekorektan odnos organa uprave prema podnosiocu pritužbe, neblagovremen rad ili druga kršenja pravila etičkog ponašanja zaposlenih u organima uprave⁶⁰.

Pritužba Zaštitniku građana se podnosi u pisanoj formi ili usmeno na zapisnik. Na podnošenje pritužbe se ne plaća nikakva taksa, niti druga naknada i ona se može podneti najkasnije u roku od jedne godine od izvršene povrede prava građana, odnosno od poslednjeg postupanja, odnosno nepostupanja organa uprave u vezi sa učinjenom povredom prava građana. Činjenica da je postupak besplatan govori o dostupnosti ove vrste zaštite prava i sloboda svim građanima, bez obzira na njihove materijalne mogućnosti. O dostupnosti Zaštitnika građana govori i to što je na njegovom internet sajtu dostupan obrazac pritužbe na preko deset jezika⁶¹. Ovim se omogućava svim građanima Republike Srbije, bez obzira na nacionalnost i jezik kojim govore, da se obrate zaštitniku svojih prava.

O pokretanju i završetku postupka Zaštitnik građana obaveštava podnosioca pritužbe, kao i organ uprave protiv kojeg je podneta pritužba. Organ uprave je obavezan da odgovori na sve zahteve Zaštitnika građana, kao i da mu dostavi sve tražene informacije i spise u roku koji on odredi, a koji ne može biti kraći od 15, niti duži od 60 dana. Zaštitnik građana može, u naročito opravdanim slučajevima, da organu uprave ne otkrije identitet podnosioca pritužbe. Brzo postupanje u slučajevima ugrožavanja i povrede ljudskih prava značajno je sa aspekta individualne i generalne prevencije, jer se brzom reakcijom šalje jasna poruka da se takva postupanja ne tolerišu, a sa druge strane doprinosi poverenju građana u državu i njene institucije.

Nakon utvrđivanja svih relevantnih činjenica i okolnosti Zaštitnik građana može obavestiti podnosioca pritužbe da je pritužba neosnovana ili može utvrditi da su postojali nedostaci u radu organa uprave. Ako nađe da su postojali nedostaci u radu organa uprave, Zaštitnik građana će uputiti preporuku⁶² organu o tome kako bi uočeni nedostatak trebalo otkloniti. Preporuka se sastoji iz tri dela. U prvom delu se utvrđuju propusti učinjeni od strane organa uprave, u drugom delu se navode obaveze organa uprave u cilju otklanjanja nedostataka i povrede prava, a u trećem tok postupka sa podacima i obrazloženjem za donetu preporuku.

⁶⁰ O primeni načela oportuniteta u praksi Janković (bel. 34), ss. 293-297.

⁶¹ Elektronski pristup Zaštitniku građana funkcioniše od juna 2011. Dostupno na: <http://www.ombudsman.rs/index.php/lang-sr/kontakt/1427>, očitavanje: 05. 05. 2017. Uz finansijsku podršku Vlade Kraljevine Norveške, građanima je omogućeno da u bibliotekama u 15 gradova Srbije, putem video veze sa sedištem Zaštitnika građana, razgovaraju sa zaposlenima u Stručnoj službi i podnesu pritužbe, koje biblioteke prosleđuju Zaštitniku građana u pisanoj formi.

⁶² U toku 2016. Zaštitnik građana je uputio 771 preporuku organima uprave od čega se najveći broj (551, odnosno 66,23%) odnosi na unapređenje principa poštovanja dobre uprave. Organi su postupili u roku u 84,51% preporuka (442), nije prihvaćena 81 preporuka, dok u 248 preporuka nije istekao ostavljeni rok za postupanje. V. Redovan godišnji izveštaj (bel. 2), s. 335.

Organ uprave je dužan da, najkasnije u roku od 60 dana od dana dobijanja preporuke obavesti Zaštitnika građana o tome da li je postupio po preporuci i otklonio nedostatak, odnosno da ga obavesti o razlozima zbog kojih nije postupio po preporuci. Izuzetno, ako postoji opasnost da će zbog neotklanjanja nedostatka, prava podnosioca pritužbe biti trajno i u značajnom obimu oštećena, Zaštitnik građana u svojoj preporuci organu uprave može utvrditi i kraći rok za otklanjanje nedostatka, s tim što taj rok ne može biti kraći od 15 dana. Postupak pred Zaštitnikom građana se ne okončava pravnoobavezujućom odlukom. Ako organ uprave ne postupi po preporuci, Zaštitnik građana može o tome da obavesti javnost, Skupštinu i Vladu, a može i da preporuči utvrđivanje odgovornosti funkcionera koji rukovodi organom uprave. Prema iskustvu Stručne službe Zaštitnika građana, organi najčešće implementiraju preporuku samo u jednom slučaju, koji je i bio povod za davanje preporuke, ali ne menjaju nužno i praksu⁶³. Dakle, Zaštitnik građana se ne upušta u meritorno rešavanje konkretnih situacija u kojima postoji sumnja ili je dokazano kršenje sloboda i prava građana, njegove preporuke ne crpe svoju snagu iz pravnih sankcija jer njima nisu snabdevene, već iz sopstvenog autoriteta Zaštitnika građana zasnovanom na profesionalnom i pravičnom vršenju funkcije i poverenju građana u ispravnost njegovog rada.

Za deset godina postojanja, Zaštitniku građana obratilo se gotovo 150.000 građana i podneto je 37.818 pritužbi. Tokom 2016. godine, Zaštitniku građana obratilo se oko 20.000 građana, što je za trećinu više od dosadašnjeg proseka (za period 2007 - 2015. godine). U 2016. godini, građani su u ukupno 6.272 predmeta ukazali na 6.461 povredu prava i to najčešće na povrede ekonomskih i socijalnih prava i slučajeve povreda načela i principa dobre uprave. Najveći broj pritužbi odnosio se na rad predstavnika izvršne vlasti, posebno ministarstava (20,6% svih pritužbi), od čega je najviše pritužbi bilo na račun Ministarstva unutrašnjih poslova (43,05%)⁶⁴. Građani se, po prirodi, najviše obraćaju državnoj upravi, jer u okviru nje ostvaruju svoja prava, dok u odnosu na sudove i druge subjekte ostvaruju zaštitu svojih prava, te nije neobično da se najveći broj pritužbi odnosi upravo na rad javne uprave.

5. Prestanak funkcije

Zaštitniku građana funkcija prestaje po sili zakona ili razrešenjem. Narodna skupština bez održavanja rasprave, konstatuje nastupanje određenih činjenica i donosi odluku kojom konstatuje da su se stekli uslovi za prestanak funkcije zaštitnika građana u slučaju isteka mandata (ako ne bude ponovo izabran), smrti, ostavke, gubitka državljanstva (što se utvrđuje na osnovu akta nadležnog državnog organa), ispunjenja uslova za penziju u skladu sa zakonom, nastupanja trajne fizičke ili mentalne nesposobnosti za obavljanje funkcije (što se utvrđuje na osnovu dokumentacije relevantne medicinske ustanove)⁶⁵.

Prvom srpskom Zaštitniku građana Saši Jankoviću, funkcija koju je obavljao od 23. jula 2007. godine prestala je podnošenjem ostavke koju je Narodna skupština Republike Srbije konstatovala 21. aprila 2017. godine. Zakon nije precizno definisao da li je trenutak prestanka funkcije dan kada je neki od pomenutih uslova za prestanak funkcije po sili zakona nastupio, osim u slučaju

⁶³ V. Redovan godišnji izveštaj (bel. 2), s. 63.

⁶⁴ *Ibid*, ss. 328-334.

⁶⁵ Čl. 11 ZoZg (bel. 2).

smrti kada je jasno da smrću prestaje funkcija, ili dan kada je Narodna skupština konstatovala prestanak funkcije. Zbog toga je, nakon kandidature Saše Jankovića za predsednika Republike, koja je usledila nakon podnošenja ostavke, a prethodila sednici na kojoj je parlament konstatovao njegovu ostavku, bilo sporno u javnosti da li je tim kandidovanjem Saša Janković prekršio Zakon o zaštitniku građana, odnosno odredbe koje se odnose na davanje političkih izjava. Zaštitnika građana razrešava Skupština većinom glasova svih narodnih poslanika, na predlog Odbora ili najmanje jedne trećine od ukupnog broja narodnih poslanika. Zaštitnik građana može biti razrešen ako nestručno i nesavesno obavlja svoju funkciju, ako obavlja drugu javnu funkciju ili profesionalnu delatnost, ako obavlja drugu dužnost ili posao koji bi mogao uticati na njegovu samostalnost i nezavisnost, ako postupa suprotno zakonu kojim se uređuje sprečavanje sukoba interesa pri vršenju javnih funkcija ili ako bude osuđen za krivično delo koje ga čini nepodobnim za obavljanje ove funkcije. Pojmovi *nesavesno* i *nestručno* bi morali biti precizno određeni kako bi se sprečila njihova zloupotreba širokim i proizvoljnim tumačenjima.

Zaštitnik građana ima pravo da se na sednici Skupštine na kojoj se odlučuje o njegovom razrešenju obrati narodnim poslanicima⁶⁶. Na taj način bi se čuo i njegov glas i on bi dopirao ne samo do predstavnika naroda (narodnih poslanika) koji odlučuju o razrešenju, već i do građana koji prate televizijske prenose zasedanja Narodne skupštine. Skupština na predlog Odbora može doneti odluku o suspenziji Zaštitnika građana ako je protiv njega određen pritvor, ako je osuđen za krivično delo koje ga čini nepodobnim za obavljanje funkcije, a presuda nije postala pravosnažna. Odluka o suspenziji se ukida čim prestanu razlozi za suspenziju.

Institut suspenzije nije čest u uporednom pravu (postoji u Holandiji), ali se može reći da je u navedenim slučajevima suspenzija opravdana jer činjenice da je Zaštitniku građana određen pritvor ili da je nepravosnažno osuđen za krivično delo koje ga čini nepodobnim za obavljanje funkcije, diskredituju instituciju, ugrožavaju njen autoritet i poverenje građana, te se ne može dozvoliti da neko za koga se osnovano ili opravdano sumnja da je učinio krivično delo koje ga čini nepodobnim za obavljanje funkcije (sumnja je osnovana ako je određen pritvor a opravdana ako je nepravosnažno osuđen)⁶⁷ nastavi da obavlja funkciju Zaštitnika građana dok sumnje postoje. Upravo iz tog razloga, do suspenzije bi u navedenim slučajevima obavezno moralo doći te bi, umesto mogućnosti da to učini, Skupštinu trebalo obavezati da donese odluku o suspenziji kada nastupi neki od navedenih slučajeva.

Odredbe o prestanku funkcije Zaštitnika građana primenjuju se i na zamenika Zaštitnika građana, s tim što predlog za njegovo razrešenje može podneti i Zaštitnik građana koji ima najbolji uvid u rad svojih zamenika, sa kojima neposredno saraduje ali i u ovom slučaju treba naglasiti potrebu preciznog definisanja pojmova *nestručno* i *nesavesno* obavljanje funkcije u cilju sprečavanja zloupotreba.

6. Zaključak

Zaštitnik građana Republike Srbije je tokom deset godina svog postojanja uspeo, zahvaljujući čestim istupanjima u javnosti, predlozima za unapređenje položaja građana i svom internet sajtu

⁶⁶ *Ibid*, čl. 13.

⁶⁷ Čl. 211 i 331 Zakonika o krivičnom postupku, *Sl. gl. RS* 72/2011, 101/2011, 121/2012, 32/2013, 45/2013 i 55/2014.

koji je dostupan svima i na kojem se nalaze obrasci pritužbe, izveštaji o poštovanju prava i uočenim nedostacima u radu organa vlasti, da skrene pažnju na značaj institucije i postao dostupniji građanima, koji mu se, iz godine u godinu, u sve većem broju obraćaju. Tokom desetogodišnje prakse pokazalo se koji su to osnovni problemi u radu i funkcionisanju ove institucije, koji se izmenama zakona i pružanjem suštinske podrške od strane vlasti mogu prebroditi u interesu svih građana.

Potrebno je, najpre, definisati pojmove *zapaženo iskustvo* i *visoki moralni i stručni kvaliteti* koji su uslov koji mora ispunjavati kandidat za Zaštitnika građana, pojmove *nesavesno* i *nestručno* obavljanje funkcije, koji mogu dovesti do njegovog razrešenja, kao i pojam *političkih izjava* čije davanje je Zaštitniku građana zabranjeno i koje, takođe, može dovesti do njegovog razrešenja, kako bi se sprečilo proizvoljno tumačenje i zloupotreba ovih pojmova. Mogućnost predlaganja kandidata za Zaštitnika građana treba dati građanima čime bi se unapredilo njihovo poverenje u instituciju, a predlaganje kandidata ne bi bilo isključivo u sferi podložnoj političkim uticajima, što poslaničke grupe svakako jesu.

Kada su u pitanju uslovi koje moraju ispunjavati zamenici Zaštitnika građana, oni bi se morali u pogledu godina iskustva izjednačiti sa Zaštitnikom građana koji im prenosi ovlašćenja koja u punom obimu ostvaruju u odnosu prema subjektima čiji rad kontrolišu, posebno imajući u vidu da Zaštitnika građana, u slučaju odsutnosti ili sprečnosti da obavlja poslove, zamenjuje zamenik koga on odredi. Zakon predviđa pet specijalističkih oblasti Zaštitnika građana te bi se broj zamenika morao prilagoditi broju ovih oblasti ili eventualno, razmisliti o potrebi postojanja oblasti ravnopravnosti polova, u smislu postojanja Poverenika za zaštitu ravnopravnosti.

Izmenama zakona je neophodno obezbediti punu nezavisnost Zaštitnika građana i to najpre finansijsku, koja je jedan od preduslova za postizanje organizacione i funkcionalne nezavisnosti.

Zaštitnik građana mora imati mogućnost da budžetom koji je odobren za njegov rad samostalno raspolaže bez mogućnosti Vlade da bez saglasnosti Zaštitnika građana, obustavi, odloži ili ograniči izvršenje njegovog budžeta. Takođe, mogućnost Zaštitnika građana da, u okviru odobrenog budžeta, u skladu sa kadrovskim planom i aktom o sistematizaciji, samostalno zapošljava ili angažuje nova lica, ne sme biti uslovljena odobrenjem Administrativnog odbora Narodne skupštine, jer to utiče na efikasnost rada i predstavlja smetnju nezavisnosti.

Posebnu pažnju treba posvetiti problemu koji se ogleda u tome što organi ne izvršavaju zakonom propisanu obavezu saradnje, odnosno izbegavaju je i postupak kontrole opstruišu na različite načine. Zbog toga je neophodno predvideti i sankcije za neizvršavanje obaveza koje su predviđene zakonom, a odnose se na saradnju sa Zaštitnikom građana, koji, za sada može samo snagom argumenata, ali i ličnim i institucionalnim autoritetom, uveriti u neophodnost otklanjanja propusta i unapređenja načina rada⁶⁸. Nepoštovanje i neprimenjivanje njegovih preporuka, mišljenja i inicijativa od strane subjekata kojima ih upućuje mora biti snabdeveno sankcijama koje poznaje pravni sistem, kao što je, na primer, novčana sankcija za organ i odgovorno lice u organu.

Pored izmena koje bi doprinele nezavisnosti i efikasnijem radu Zaštitnika građana, potrebna je i

⁶⁸ Izveštaj o stanju ljudskih prava Beogradskog centra za ljudska prava, s. 48. Dostupno na: www.bgcentar.org.rs, očitavanje: 05. 05. 2017.

izmena zakona koja bi doprinela očuvanju poverenja u ovu instituciju, a odnosi se na suspenziju Zaštitnika građana. U slučaju ispunjenja zakonskih uslova za suspenziju, ona bi trebalo da bude obavezna, a ne predviđena kao mogućnost, koja stoji na raspolaganju parlamentu.