

*Dr Maja Lj. Nastić, vanredni profesor
Univerzitet u Nišu
Pravni fakultet u Nišu
maja@prafak.ni.ac.rs*

OMBUDSMANSKO DELOVANJE U ZAŠTITI LJUDSKIH PRAVA*

Sažetak: *Institucija ombudsmana, izvorno nastala u Švedskoj davne 1809. godine, tokom vremena dobija planetarni karakter. Istovremeno, povećavale su se i njegove nadležnosti: od klasičnog kontrolora javne uprave ombudsman izraста u nacionalnu instituciju zaštite ljudskih prava. Ustav Srbije (2006) određuje Zaštitnika građana kao nezavisnog državnog organa koji štiti prava građana i kontroliše rad organa državne uprave i javnih službi.. Delovanje Zaštitnika građana u sferi zaštite ljudskih prava posmatrano je sa opšteg aspekta. Uloga Zaštitnika građana je prepoznata u kreiranju odgovarajućeg zakonodavnog ambijenta, zatim u svojstvu nacionalne institucije za zaštitu ljudskih prava (NHRI) i kao nacionalnog mehanizma za prevenciju torture. Celinom svojih nadležnosti Zaštitnik građana se pozicionira kao značajna institucija zaštite ljudskih prava, ali dometi njegovog delovanja u velikoj meri određeni su kako njegovim personalnim kapacitetom tako i spremnošću parlamenta i vlade da postupaju u skladu sa njegovim preporukama i inicijativama.*

Ključne reči: *ombudsman, Zaštitnik građana, nacionalni mehanizam za zaštitu ljudskih prava.*

1. UVOD

Zaštita ljudskih prava, koja može biti okarakterisana kao efikasna i delotvorna u uslovima koje nosi današnje društvo i izazovi koji ga prate, zahteva postojanje odgovarajućeg institucionalnog okvira. Polazeći od toga da zaštita ljudskih prava može biti posmatrana na unutrašnjem i međunarodnom nivou, u fokusu rada biće unutrašnji mehanizmi zaštite. Zaštita ljudskih prava u nacionalnim okvirima ostvaruje se delovanjem više različitih institucija, a svoj osnov nalazi u Ustavu, kao najvišem pravnom aktu. Primarni i svakako najznačajniji vid zaštite

ostvaruje se delovanjem pravosudnog aparata u širem smislu: sudova i ustavnih sudova. No, u poslednjim decenijama prepoznajemo sve izraženiju i uticajniju ulogu ombudsmana u zaštiti ljudskih prava, koja predstavlja značajnu dopunu postojećem delovanju pravosudnih organa.

Institucija ombudsmana u terminima uporednog ustavnog prava je odavno poznata. Dobro su znani počeci ove institucije, koji se vezuju za Ustav Švedske (1809) i Kancelara pravde (Justitieombudsman)*. Ovaj švedski „izum” prihvaćen je najpre u susednim, skandinavskim zemljama. Kasnije, institucija ombudsmana dobija planetarne razmere, te se s pravom može govoriti o svojevrsnoj „ombudsmaniji”.¹ U takvim okolnostima ombudsman razvija i širi svoje nadležnosti. Od „klasičnog” kontrolora uprave, postepenim širenjem nadležnosti u oblasti ljudskih prava ombudsman izrasta u nacionalnu instituciju zaštite ljudskih prava. Ovakav zaokret dolazi do izražaja formiranjem Zaštitnika naroda (Defensor del Pueblo) u Španiji² i Provededor de Jusitica u Portugalu³. U trenutku nastanka ove institucije „nije bilo govora o zaštiti ljudskih prava”⁴; ova dimenzija rada je dodata tek zнатно kasnije i to uglavnom u zemljama tzv. nove demokratije. Ali, ako podemo od toga da je ombudsman uspostavljen radi kontrole nezakonitog, nepravednog postupanja javne administracije, u tom smislu, povrede ljudskih prava su uvek bile deo misije ombudsmana u širem smislu.⁵ Svakako, klasičan ombudsman (ombudsman prve generacije) nije imao eksplicitan mandat da štiti i unapređuje ljudska prava⁶. No, danas ombudsman se ostvaruje u dvostrukoj ulozi: kao institucija zaštite ljudskih prava i jedinstveni mehanizam demokratske kontrole nad upravom.

Institucija ombudsmana nalazi široku primenu u mnogim zemljama.⁷ Ombudsmani su uspostavljeni u svim državama nastalim nakon raspada nekadašnje

* Rad je nastao kao rezultat rada na projektu „Zaštita ljudskih i manjinskih prava u evropskom pravnom prostoru“ ev. br. 179046, koji finansira Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja

Vid. Dragan Milkov, „Nastanak i razvoj institucije ombudsmana“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu*, 2/2018, 431-448

¹ Miodrag Jovičić, *Ombudsman:čuvar zakonitosti i prava građana*, Beograd 1969, 17

² Naime, shodno čl. 54 Ustava Španije (1978) zadatak ombudsmana je da štiti osnovna prava građana.

³ Prema portugalskom zakonu (1975) glavna uloga ombudsmana je u promociji ljudskih prava, sloboda i legitimnih interesa građana. Pored toga, i španski i portugalski ombudsmani mogu da inciraju i pokreću postupke pred ustavnim sudovima.

⁴ Dragan Milkov, „Zaštitnik građana Republike Srbije“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu*, 1-2/2008, 198

⁵ Linda Reif, „Transplantation and Adaptation: The Evolution of the Human Rights Ombudsman“, *Boston College Third World Journal*, 2/2011, 280

⁶ Luka Glušić, „Razvoj nacionalnih institucija za ljudska prava,U: *Srbija i institucionalni modeli javnih politika: problemi i perspektive*, (ur. Đorđe Stojanović, Mladen Lišanin), Beograd 2016, 283

⁷ Institucija ombudsmana široko je zastupljena u zemljama Evrope, Latinske Amerike, Azije, Afrike, ali i u Kanadi, Novom Zelandu.

zajedničke države SFRJ. Ombudsmana je najpre dobila Hrvatska 1990. godine (Pučki pravobranitelj), zatim Slovenija 1991. (Varuh čovekovih pravici), a iste godine i Makedonija (Narodni pravobranilac). U Bosni i Hercegovini, Ombudsman je uspostavljen 1995. godine uz podršku međunarodne zajednice Aneksom 6 Okvirnog sporazuma za mir (Dejtonski sporazum); Srbija je ubedljivo poslednja u tom nizu (2005). Većina ovih institucija obavlja dvostruku funkciju: funkciju zaštite ljudskih prava i administrativnu funkciju, dok se nekolicina⁸ fokusira samo na zaštitu ljudskih prava. Neke države odabrale su da imaju jednog ombudsmana, dok u drugima, uporedo sa ombudsmenom za ljudska prava postoje još neke institucije zaštite ljudskih prava opšteg karaktera. Značaj ombudsmana u zaštiti ljudskih prava prepoznaje i Savet Evrope. Preporukom R 97/14⁹ se državama članicama preporučuje uspostavljanje nezavisne nacionalne institucije za promociju i zaštitu ljudskih prava, koja će biti komisijskog ili ombudsmanskog tipa. Važnu ulogu u pripremi normativnog okvira za uspostavljanje ove institucije odigrala je Venecijanska komisija, koja je definisala Principe zaštite i promociju institucije ombudsmana (tzv. Venecijanski principi)¹⁰, u kojima prepoznaje da institucija ombudsmana ima značajnu ulogu u jačanju demokratije, vladavine prava, dobre uprave i promocije ljudskih prava i osnovnih sloboda. Mandat ombudsmana pokriva prevenciju i ispravljanje nepravilnosti u lošoj administraciji i zaštitu i promociju ljudskih prava i osnovnih sloboda.

2. ZAŠTITNIK GRAĐANA I ZAŠTITA LJUDSKIH PRAVA I SLOBODA

Institucija ombudsmana uvedena je u pravni sistem Republike Srbije tek 2005. godine usvajanjem Zakona o Zaštitniku građana¹¹, iako je ova ideja aktu-

⁸ U Azerbejdžanu, Gruziji, Kazahstanu, Ukrajini, Uzbekistanu

⁹ Recommendation No. R (97) 14 of the Committee of ministers to member states on the establishment of independent national institutions for the promotion and protection of human rights

¹⁰ Principles on the protection and promotion of the Ombudsman Institution ("The Venice Principles") CDL-AD (2019) 005. Njima se prepoznaje značaj institucije ombudsmana u jačanju demokratije, vladavine prava, dobre uprave i promocije ljudskih prava i osnovnih sloboda. Institucija ombudsmana treba da ima svoj pravni osnov u ustavu, dok se njene karakteristike i ovlašćenja mogu dalje razraditi zakonom. Postupak izbora ombudsmana mora biti uređen tako da u najvećoj meri jača autoritet, nepristrasnost, nezavisnost i legitimnost ove institucije. Požljeno je da ombudsmana bira parlament kvalifikovanom većinom. Postupak izbora ombudsmana mora biti javan, transparentan, a osnovni kriterijumi treba da budu visoki moralni karakter, integritet, profesionalna stručnost i iskustvo u oblasti ljudskih prava i osnovnih sloboda.

¹¹ Zakon o zaštitniku građana, *Službeni glasnik RS*, br. 79/05 (mada je prvi republički ombudsman stupio je na dužnost tek 23. 07. 2007. godine polaganjem zakletve pred narodnim poslanicima.

elna još od kraja 80-ih godina prošlog veka¹². Ova institucija razrađena je u svim predlozima Ustava koji su se pojavljivali nakon 2000. godine. Dok se čekalo na postizanje političkog kompromisa za njeno uvođenje na republičkom nivou, kre-nulo se sa uspostavljanjem ombudsmana „odozdo“. Ombudsman je u Srbiji uveden na „mala vrata“¹³ Zakonom o lokalnoj samoupravi¹⁴ kao fakultativna institucija. Zakonom o utvrđivanju određenih nadležnosti autonomne pokrajine¹⁵ AP Vojvodina dobila je pravo da samostalno uredi položaj i organizaciju pokrajinskog ombudsmana. To je i realizovano donošenjem Odлуке o pokrajinskom ombudsmanu 23.12.2002. godine od strane Skupštine Autonomne pokrajine Vojvodine. Prvi vojvodanski ombudsman je izabran 24.09.2003¹⁶. Prema čl.1. pomenute Odluke, pokrajinski ombudsman je nezavisan i samostalan organ koji se stara o zaštiti i unapređenju ljudskih prava i slobode svakog lica. Zaštitna funkcija je usmerena ka pokrajinskim i lokalnim organima, ali i ustanovama, organima i organizacijama koje imaju upravna i javna ovlašćenja.

Donošenjem novog Ustava (2006) Zaštitnik građana dobija status ustavne institucije, koja štiti prava građana i kontrolše rad organa državne uprave, organa nadležnog za zaštitu imovinskih prava i interesa Republike Srbije, kao i drugih organa i organizacija, preduzeća i ustanova kojima su poverena javna ovlašćenja. Ustavno regulisanje ove institucije značajno je iz razloga prepoznavanja njene važnosti i doprinosi njenoj nezavisnosti. Ustavni status ombudsman odlika je mnogih država, pomenućemo neke od njih: Austrija (čl. 148 a-j), Hrvatska (čl. 93), Estonija (čl. 139-145), Finska (čl. 108-113), Poljska (čl. 208-212), Rumunija (čl. 58-60), Španija (čl. 54), Švedska (čl. 6), Rusija (čl. 103) itd.

Imajući u vidu Ustavom definisane nadležnosti, možemo reći da Zaštitnik građana pripada tzv. hibridnom modelu ombudsmana¹⁷ Njegova nadležnost prostire se na području čitave države. Zaštitnika građana bira i razrešava Narodna skupština¹⁸ i on za svoj rad odgovara Skupštini. Zaštitnik građana bira se na pet

¹² Marijana Pajvančić, „Ombudsman u ustavnom sistemu Srbije–od ideje do realizacije“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu*, 1-2/2003, 45

¹³ Predrag Dimitrijević, „Problemi u funkcionisanju lokalnog ombudsmana“, *Pristup pravosuđu-instrumenti za implementaciju evropskih standarda u pravni sistem Republike Srbije* (ur. Nevena Petrušić), 2007, 78

¹⁴ Zakon o lokalnoj samoupravi, *Sl. glasnik RS*, br. 9/2002

¹⁵ Zakonom o utvrđivanju određenih nadležnosti autonomne pokrajine ,*Sl. glasnik RS*, br. 6/02

¹⁶ Dragan Milkov, „Zaštitnik građana Republike Srbije“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu*, 1-2/2008, 203

¹⁷ Mijodrag Radojević, *Preobražaj ombudsmana u savremenim pravnim sistemima s posebnim osvrtom na instituciju Zaštitnika građana u Republici Srbiji*, (doktorska disertacija), Beograd 2016, 428

¹⁸ Shodno čl. 4 Zakona o zaštitniku građana, njega bira Skupština većinom glasova narodnih poslanika na predlog Odbora nadležnog za ustavne pitanja. Kandidata za Zaštitnika građana Odboru može predložiti svaka poslanička grupa u Skupštini, a zakon ostavlja mogućnost da i više

godina i isto lice može biti najviše dva puta biti birano na ovu funkciju. Polazeći od ustavne definicije Zaštitnika građana, u prvom planu se naglašava da je to organ koji štiti prava građana čime je istaknuta komponenta zaštite ljudskih prava u funkcionisanju ove institucije. Delovanje Zaštitnika građana u sferi zaštite ljudskih prava posmatraćemo sa generalnog aspekta, kada njegovo delovanje ima opšti efekat na stanje ljudskih prava.

2.1. Uloga Zaštitnika građana u unapređenju ostvarivanja i zaštite ljudskih prava

Kada je reč o delovanju Zaštitnika građana u opštim terminima zaštite ljudskih prava, ono može biti prepoznato u kontekstu kreiranja odgovarajućeg zakonodavnog ambijenta u kome se ostvaruju ljudska prava. U tom smislu, najpre će biti reči o ovlašćenju Zaštitnika građana da predlaže zakone iz svoje nadležnosti. Naime, Zaštitnik građana je ovlašćen da Vladi odnosno Narodnoj skupštini podnese inicijativu za izmenu ili dopunu zakona i drugih propisa i opštih akata, ukoliko smatra da do povrede prava građana dolazi usled nedostataka u propisima, a može i da inicira donošenje novih zakona, drugih propisa i opštih akata kada smatra da je to od značaja za ostvarivanje i zaštitu prava građana¹⁹.

Zaštitnik građana pravo zakonodavne inicijative koristi kada su kumulativno ispunjena dva uslova: 1. kada je neophodno izmeniti ili dopuniti zakon ili predlog zakona kako bi se osiguralno potpuno i nesmetano ostvarivanje prava građana garantovanih Ustavom i zakonima, kao i ratifikovanim međunarodnim ugovorima i opšteprihvaćenim pravilima međunarodnog prava; 2. kada drugi ovlašćeni predlagač, najčešće Vlada, ne koristi pravo zakonodavne inicijative na način koji obezbeđuje poštovanje, ostvarivanje, zaštitu i unapređenje prava građana, a preti šteta od odlaganja²⁰. To znači da Zaštitnik građana svoje pravo zakonodavne inicijative shvata kao pravo „supsidijarnog karaktera”, koje treba da koristi tek kada predlagač „prvog reda” to ne čini. Ukoliko odluči da se koristi pravom zakonodavne inicijative, Zaštitnik građana će se najpre obratiti nadležnom Ministarstvu; podnošenje predloga zakona Narodnoj skupštini je poslednji korak u tom nizu.

Svoja ovlašćenja u zakonodavnom postupku Zaštitnik građana preduzima od početka svog ustanovljenja²¹. Neretko se dešava da angažovanje Zaštitnika

poslaničkih grupa predloži zajedničkog kandidata. Za zaštitnika građana može biti izabran državljan Republike Srbije, koji je diplomirani pravnik, ima najmanje 10 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 (čl. 5).

¹⁹ Čl. 18 Zakona o Zaštitniku građana

²⁰ Ovi uslovi navode se u redovnim godišnjim izveštajima Zaštitnika građana.

²¹ Zaštitnik građana je već u prvoj godini svog rada (2007) izradio i dostavio mišljenje i komentar na Nacrtne Zakona o odbrani i vojsci, koji se se odnosili na zaštitu i ostvarivanje pojedi-

građana u sferi predlaganja zakona i opštih akata dolazi na inicijativu građana, udruženja građana ili nekih drugih pravnih lica. U svom dosadašnjem radu Zaštitnik građana je inicirao izmene i dopune brojnih zakona, između ostalih, Zakona o zaštiti podataka o ličnosti, Zakona o finansijskoj podršci porodici sa decom, ali i Poslovnika Narodne skupštine²². Zaštitnik građana inicirao je izmene Zakona o ličnoj karti i Zakona o prebivalištu i boravištu. Usvajanjem ovih izmena u Narodnoj skupštini uređen je status „pravno nevidljivih osoba“ koji je dugo opterećivao ostvarivanje ljudskih prava. Zaštitnik građana je podneo inicijativu Ministarstvu za državnu upravu i lokalnu samoupravu za dopunu Zakona o državnim službenicima, koji reguliše položaj državnih službenika koji je odgovoran za povredu prava građana. Vredna pomena je inicijativa Zaštitnika građana iz 2009. godine koja se podneta Ministarstvu finansija, a tiče se izmena Zakona o igrama na sreću. Zaštitnik građana je predložio da navedeni zakon izmeni tako da se poveća udaljenost kladinioca od osnovnih i srednjih škola (sa 150 na 2000 metara). Iako je ova inicijativa naišla na šиру podrušku u društvu, nije prihvaćena u parlamentu.

Delovanje Zaštitnika građana u sferi iniciranja izmena i dopuna postojećeg zakonodavnog okvira prikazaćemo kroz vrste inicijativa koje je podnosiо u periodu od 2015-2018 i prikaza postupanja po podnetim zakonodavnim inicijativama takođe u navedenom periodu.

Tabela 1: Vrste inicijativa Zaštitnika građana u periodu od 2015-2018²³

Vrste inicijativa	2015	2016	2017	2018
Upućivanje amandmana nadležnom odboru NS kao predlagajuću	4 (26,67%)	0	7 (70%)	0
Podnošenje amandmana NS na predlog zakona	3 (20%)	2 (22,22%)	0	0
Predlaganje zakona NS	1 (6,67%)	0	0	0
Inicijative za donošenje ili izmenu zakona i drugih propisa Vladi i NS	5 (33,33%)	5 (55,56%)	3 (30%)	5 (100%)
Predlog Ustavnog suda za ocenu ustavnosti i zakonitosti	2 (33,33%)	2 (22,22%)	0	0

nih ljudskih i manjinskih prava i sloboda u sistemu odbrane i Vojsci Srbije. Vid. Izveštaj Zaštitnika građana za 2007. godinu .

²² U odnosu na Poslovnik Narodne skupštine Zaštitnik građana je predložio da se na opšti način uredi odnos ove dve institucije.

²³ Izvori: Redovan godišnji izveštaj Zaštitnika građana za 2015. godinu (161-3/16 od 15. 03. 2016), za 2016. godinu (161-7/17 od 15. 03. 2017), za 2017. godinu (161-3/18 od 15. 03. 2018.) i za 2018. godinu (3411-69/19 od 15. 03. 2019).

Iz navedenih podataka možemo primetiti da je delovanje Zaštitnika građana prvenstveno orijentisano ka upućivanju amandamana nadležnom odboru Skupštine i ka podnošenju inicijativa za donošenje ili izmenu zakona, dok je u manjoj meri izraženo predlaganje samih zakona, odnosno takva aktivnost nije bila evidentirana u periodu od 2016 do 2018. godine. To govori o neaktivnosti Zaštitnika građana u sferi iniciranja zakona, odnosno da ovakva aktivnost nije u fokusu njegovog delovanja.

Tabela 2: Prikaz postupanja po zakonodavnim inicijativama Zaštitnika građana upućenim 2015., 2016., 2017. i 2018. godine²⁴

Ishod	2015.	2016.	2017.	2018.
Prihvácene zakonodavne inicijative	5 (33,33%)	2 (22,22%)	1 (10%)	0
Neprihvácene zakonodavne inicijative	6 (40%)	0	6 (60%)	1 (20%)
Inicijative i dalje u proceduri	4 (26,67%)	7 (77,78%)	3 (30%)	4 (80%)
ukupno	15	9	10	5

Imajući u vidu pomenute statističke podatke i analizirajući ishod postupanja po zakonodavnim inicijativama Zaštitnika građana u periodu od 2015-2018. godinu²⁵ možemo primetiti da postoji trend u opadanju prihvatanja zakonodavnih inicijativa (od 33,33% u 2015. godini, preko 22,22% u 2016., 10% u 2017., dok u 2018. godini taj broj iznosi 0). Istovremeno, primetan je i pad broja inicijativa koje Zaštitnik građana upućuje Vladi (i nadležnim ministarstvima) i Narodnoj skupštini.

Analizirajući ovu aktivnost Zaštitnika građana, možemo primetiti da se nužno ne odnosi samo na zakone, koji se neposredno tiču ljudskih prava, već to mogu biti zakoni koji se u širem kontekstu dotiču ljudskih prava ili, pak, kreiraju ambijent u kome se ljudska prava ostvaruju. Međutim, očito je da inicijative Zaštitnika građana ne moraju biti prihvatljive za nadležne organe i da argumenti koje ističe u iznošenju inicijativa i predloga ne moraju biti dovoljno ubedljivi za nosioce političke vlasti. To, međutim, ima negativne efekte na pozicioniranje ove institucije u konteksu zaštite ljudskih prava. Svakako, kritički pristup prema inicijativama koje dolaze od Zaštitnika građana treba da postoji, ali, neuzimanje u obzir ili neargumentovano neprihvatanje inicijativa, koje dolaze od organa koji u svom mandatu ima zaštitu ljudskih prava, vrlo sužava domete njenog delovanja. Sa druge strane, to može da se shvati i na način da Zaštitnik građana, koji želi da bude uspešan u kreiranju zakonodavnog okvira za ostvarivanje ljudskih prava,

²⁴ Izvor: Izveštaji Zaštitnika građana za 2015., za 2016., za 2017. i za 2018. godinu

²⁵ Navedeni period je odabran iz razloga što su pomenuti podaci statistički predstavljeni u izveštajima objavljivanim počev od 2015. godine.

treba da uživa odgovarajuću političku podršku u parlamentu. Međutim, takvo delovanje može da kompromituje njegovu nezavisnost. U tom kontekstu i treba razumeti uzdržanost Zaštitnika građana u ovoj sferi i njegovo prioritetno obraćanje Vladi, odnosno nadležnim ministarstvima, koji se daleko najčešće pojavljuju u ulozi ovlašćenih predлагаča.

Zaštitnik građana u cilju unapređenja normativnog okvira za zaštitu ljudskih prava, može da predlaže ratifikaciju odgovarajućih međunarodnih sporazuma.²⁶ U kontekstu ovog delovanja opasnost od politizacije rada je manje izražena.

Delovanje Zaštitnika građana u zakonodavnom postupku dolazi do izražaja i, kada u toku postupka pripreme propisa, daje mišljenje Vladi i Skupštini na predloge zakona i drugih propisa drugih ovlašćenih predлагаča, ukoliko se njima uređuju pitanja koja su od značaja za zaštitu prava građana. Mišljenje Zaštitnika građana je jedan od elemenata u sprovođenju zakonodavnog postupka, ali, ono nema obavezujući karakter i na poslanicima je da donesu konačnu odluku u pogledu izraženog mišljenja. U ovakvim okolnostima očekuje se da Zaštitnik građana deluje snagom svog autoriteta i da kao nacionalna institucija zadužena za zaštitu ljudskih prava može da prepozna nedostatke zakona i da iznosi odgovarajuće predloge za njihovo poboljšanje.

Zaštitnik građana svoja mišljenja nadležnim ministarstvima upućuje i u smislu preventivnog delovanja sa ciljem unapređenja rada organa uprave i unapređenja zaštite ljudskih prava i slobode. Ovakvo delovanje Zaštitnika građana može biti inicirano pritužbama građana ili može biti i po sopstvenoj inicijativi. Opseg ovo delovanja je vrlo široko postavljen. Zaštitnik građana je uputio mišljenje Komesarijatu za izbeglice i migracije kako bi unapredio zaštitu interesa dece, žena i građana u osetljivom položaju. Povodom epidemije malih boginja tokom 2017. godine, Zaštitnik građana pozvao je nadležne organe da, u skladu sa Zakonom i Uredbom o programu zdravstvene zaštite stanovništva od zaraznih bolesti, neodložno sprovedu aktivnosti u cilju podizanja obuhvata dece obaveznom vakcinacijom i kontinuiranog i organizovanog informisanja građana u svim pitanjima u vezi sa tim.²⁷

U kontekstu unapređenja zaštite ljudskih prava treba pomenuti i ovlašćenje Zaštitnika građana da pokrene postupak pred Ustavnim sudom za ocenu ustavnosti zakona i zakonitosti drugih propisa i opštih akata, kojima se uređuje pitanje na koje se odnose slobode i prava građana.²⁸ Reč je o pokretanju postupka apstraktne normativne kontrole i ona obuhvata kako ocenu ustavnosti, tako i ocenu

²⁶ U Izveštaju Zaštitnika građana iz 2011. godine navedeno je da je predloženo Vladi da što pre pripremi ratifikaciju Konvencije Saveta Evrope o prevenciji i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodicu, a Narodnoj skupštini da što pre usvoji taj zakon. Navedena Konvencija je ratifikovana u oktobru 2013. godine.

²⁷ Mišljenje sa preporukama Zaštitnika građana 5-2-1395/15 od 07. 05. 2018.

²⁸ Čl. 83 Zakona o Ustavnom суду, *Službeni glasnik RS*, br. 109/2007

zakonitosti. Apstraktna normativna kontrola ovlašćuje Ustavni sud da ukine akt vlast na osnovu toga što se njome krše ustavna pravila, uključujući i osnovna prava.

Ovakva, gotovo jedinstvena nadležnost Ombudsmana prepoznata je i u nekim uporednim sistemima. Tako, Ombudsman Poljske može da pokrene postupak pred Ustavnim sudom kako bi odlučio o saglasnosti zakona ili drugog normativnog akta sa Ustavom, a može ulagati i ustavne žalbe.²⁹ Međutim, Ombudsman ne raspolaže formalnim pravom zakonodavne inicijative, ali može preporučiti neophodnost izmene zakona ili drugih akata koji regulišu ljudska prava i slobode. Ulogu Ombudsmana treba posmatrati u kontekstu značaja koji Ustav Poljske, donet u periodu transformacije političkog sistema i uoči pridruživanja EU, posvećuje ljudskim pravima.³⁰ U Crnoj Gori, ombudsman može inicirati postupak pred Ustavnim sudom radi ocene ustavnosti zakona, ali i ocene ustavnosti potvrđenih međunarodnih ugovora.

Za razliku od iniciranja zakona, efekti ovakvog rada Zaštitnika građana moraju biti analizirani u nešto dužim vremenskim okvirima, imajući u vidu dinamiku rada i odlučivanja Ustavnog suda. Navećemo neke značajne primere ovakvog delovanja. Naime, Zaštitnik građana je 2010. godine podneo predlog za ocenu ustavnosti čl. 128 Zakona o elektronskim komunikacijama³¹ zbog nesaglasnosti sa Ustavom. Ustavni sud je 2013. godine doneo odluku kojom utvrđuje neustavnost pomenutog zakona³². Kao primer uspeleg predloga Zaštitnika građana navećemo i predlog za ocenu ustavnosti i zakonitosti odredbe čl.2 st.2 i čl.4 Odluke o utvrđivanju svojstva osiguranika i obavezi plaćanja doprinosa za penzijsko i invalidsko osiguranje. U ovom postupku, Ustavni sud je doneo Odluku o neustavnosti odredbe čl.4.³³ Bilo je i slučajeva kada su postupak normativne kontrole inicirali zajedno Zaštitnik građana i Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti³⁴, ali i Zaštitnik građana i Poverenik za zaštitu ravnopravnosti.³⁵

²⁹ Dagmara Rajska, Zuzana Ridzińska-Bluszcz, *Ombudsperson Institutions in EU before ECHR and COE; examples of Poland, Sweden and Montenegro*, 2016, p. 48

³⁰ Viktorija Serzhanova, „Rights and freedoms in the Constitution of the Republic of Poland“, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu, 79/2018, p. 52

³¹ Zakona o elektronskim komunikacijama, *Službeni glasnik RS*, br. 44/10

³² Odluka Ustavnog suda Srbije I Uz 1245/2010 od 13. 06. 2013. *Službeni glasnik RS*, br. 60/2013

³³ Odluka Ustavnog suda Srbije IUo 279-2016 od 19. 01. 2018. *Službeni glasnik RS*, br. 48/2018

³⁴ Oni su 2010. podneli predlog za ocenu ustavnosti čl. 128 Zakona o elektronskoj komunikaciji, čl. 13 st.1. Zakona o VBA i VOA i čl. 16 st. 2 Zakona o VBA i VOA. Tim povodom, Ustavni sud Srbije je 2012. godine utvrdio neustavnost čl. 13 st.1 i čl. 16. st.2 Zakona o VBA i VOA (Odluka IUz 1218/2010 od 24. 05. 2012, *Službeni glasnik RS*, br. 55/2012)

³⁵ Oni su podneli predlog Ustavnom суду за ocenu ustavnosti odredbe čl. 20 st. 3 Zakona o načinu određivanja maksimalnog broja zaposlenih u javnom sektoru, što je još jedan primer uspešnog

Zaštitnik građana ostvaruje saradnju sa pokrajinskim ombudsmanom, lokalnim ombudsmanima, kao i organizacijama civilnog društva koja su angažovana u oblasti ljudskih prava, a sa ciljem njihovog unapređenja. Tim povodom, Zaštitnik građana je organizovao više konferencija, okruglih stolova i seminara sa tematikom iz oblasti ljudskih prava.

2.2. Zaštitnik građana kao nacionalna institucija za zaštitu ljudskih prava

Zaštitnik građana je nacionalna institucija za ljudska prava u Srbiji (NHRI)³⁶ i akreditovana je najvišim statusom „A” od strane Globalne alijanse nacionalnih institucija za unapređenje i zaštitu ljudskih prava (GANHRI). U svojstvu nacionalne institucije za ljudska prava, Zaštitnik građana sarađuje sa Kancelarijom Visokog komesara UN za ljudska prava, Komitetom UN za eliminisanje diskriminacije žena, Komitetom za eliminisanje rasne diskriminacije, i time predstavlja svojevrsnu spunu međunarodnog i nacionalnog sistema zaštite ljudskih prava. U kapacitetu NHRI Zaštitnik građana priprema odgovore na upitnike Kancelarije visokog komesarjata za ljudska prava (OHCHR), Kancelarije za demokratske institucije i ljudska prava (ODHIR), OEBS-a, Komiteta UN za ekonomska, socijalna i kulturna prava i Komiteta UN za prililne nastanke.³⁷

Dok se NHRI tradicionalno fokusiraju na zaštitu građanskih i političkih prava, a manje pažnje posvećuju zaštiti ekonomskih i socijalnih prava³⁸, to nije slučaj sa Zaštitnikom građana u Srbiji. U njegovim godišnjim izveštajima može se primetiti da se značajna pažnja posvećuje ostvarivanju ekonomskih i socijalnih prava. Jedna od razloga za to jeste i veliki broj pritužbi građana usled neostvarivanja prava u oblasti penzijskog i invalidskog osiguranja, zapošljavanja, zdravstvene i socijalne zaštite.

Zaštitnik građana posebnu pažnju posvećuje zaštiti prava na zdravu životnu sredinu. Imajući u vidu relevantan normativni okvir, koji se zasniva na Ustavu, ali i odgovarajućim zakonima, pre svega, Zakonu o zaštiti životne sredine, Zakonu o zaštiti vazduha, Zakonu o vodama, građani imaju mogućnost da se, u slučaju sumnje, zbog povrede ovog prava, obrate Zaštitniku. Zaštitnik građana iz ove oblasti prima pritužbe kojima se ukazuje na probleme zagađenja vode, vazduha, zemljišta, neprijatnih mirisa, buke, vibracije, usled obavljanja privrednih delatnosti, odlaganja komunalnog otpada, ali i postupanja inspekcijskih organa u obla-

zdrženog delovanja, jer je Ustavni sud utvrdio da navedene odredbe nisu u skladu sa Ustavom (odлука Ustavnog suda IUZ 244/2015, *Službeni glasnik RS*, 81/2016

³⁶ National Institution for the Promotion and Protection of Human Rights

³⁷ Redovan godišnji izveštaj Zaštitnika građana za 2014. godinu 22-3/15 od 14. 03. 2015. godine

³⁸ C.R. Kumar, 273

sti zaštite životne sredine³⁹. Zaštitnik građana vrši kontrolu pravilnosti i zakonitosti postupanja državnih organa u skladu sa propisima u ovoj oblasti, ali takođe, može da iznosi svoja mišljenja sa preporukama. Posebno ćemo izdvojiti mišljenje povodom vrlo aktuelnog pitanja izgradnje mini hidrocentrala. Polazeći od toga da dosadašnji rezultati analize stanja životne sredine izvršenih od strane nadležnih državnih organa i stručne javnosti ukazuju da izgradnja malih hidroelektrana na vodotocima može imati štetan uticaj i negativne posledice po životnu sredinu, neophodno je da nadležni organi javne vlasti sagledaju i preispitaju važeći normativni okvir kojim je uredena izgradnja malih hidroelektrana, i to pre svega u zaštićenim područjima.⁴⁰

U svojim izveštajima Zaštitnik građana ostvarivanje ljudskih prava posebno sagledava iz ugla pripadnika i pripadnika ranjivih grupa: žena, žrtava nasilja u porodici i partnerskim odnosima, osobama sa invaliditetom, lica lišenih slobode, starijih osoba, pripadnika nacionalnih manjina, pre svega, Roma, migranata i izbeglica i pripadnika LGBT populacije. Zaštitnik građana, kada za tim postoji potreba, može sačiniti i predstaviti poseban izveštaj o stanju prava neke od navedenih kategorija lica.⁴¹ Zaštitnik građana značajnu pažnju posvetio je položaju tražioca azila i neregularnih migranata i tim povodom je objavio poseban izveštaj.

U svojim redovnim godišnjim izveštajima Zaštitnik građana daje ocenu stanja i kvaliteta ostvarivanja i zaštite prava građana pred državnim organima, stanje državne uprave i javnog sektora u celini. Zaštitnik građana ukazuje na neophodne sistemske promene, koje treba preduzeti u cilju jačanja institucija i unapredjenja vladavine prava, poštovanja ljudskih i manjinskih prava i ostvarivanja prava građana. Narodna skupština Srbije posle višegodišnje „pauze“⁴² ove godine je u svoj dnevni red uvrstila razmatranje Redovnog godišnjeg izveštaja Zaštitnika građana za 2018. godinu i tim povodom donela zaključak, sa odgovarajućim preporukama upućenim Vladi, o čemu će ona biti dužna da kontinuirano obaveštava Skupštinu.⁴³

³⁹ Redovan godišnji izveštaj Zaštitnika građana za 2017. godinu 161-3/18 od 15. 03. 2018. godine

⁴⁰ Mišljenje sa preporukama Zaštitnika građana 12-22-2867/18 od 25. 04. 2019.

⁴¹ Tako, predmet posebnog izveštaja Zaštitnika građana u maju 2018. godine bila je zastupljenost žena na mestima odlučivanja i pozicija i aktivnosti lokalnih mehanizama za rodnu ravноправnost u jedinicama lokalne samouprave u Srbiji. U izveštaju se nakon sagledavanja postojećeg stanja preporučuje da se zakonom koji se uređuje rodna ravноправnost efikasnije uredi nijeno ostvarivanje na svim nivoima. U 2018. godini Zaštitnik građana je predstavio Poseban izveštaj u oblasti prava deteta. U Izveštaju je dat pregled ključnih propisa u navedenoj oblasti, sa uočenim normativnim nedostacima i predlozima za unapređenje zakonodavnog okvira.

⁴² Narodna skupština nije četiri godine unazad raspravljanje o godišnjem izveštaju Zaštitnika. Posebna sednica na kojoj je razmatran izveštaj održana je 10. jula 2019.

⁴³ Zaključak je usvojen na 25. Posebnoj sednici u 11. cazu, održanoj 15. 07. 2019. Narodna skupština je, između ostalog, preporučila Vladi da nastavi da kontinuiranim nadzorom nad radom sudske uprave javnih izvršitelja i sa sprovodenjem reforme državne uprave.

2.3. Zaštitnik građana kao nacionalni mehanizam za prevenciju torture

Ratifikacijom Opcionog protokola uz Konvenciju protiv torture i drugih surovih, neljudskih ili ponižavajućih kazni i postupanja, Republika Srbija je uvela nacionalni mehanizam za prevenciju torture, čije poslove, počev od 2011. godine obavlja Zaštitnik građana. Odlučujući razlozi koji su opredelili delovanje Zaštitnika građana u oblasti prevencije torture jesu to što ovaj organ svoje postupanje bazira na Pariskim principima, ali i brojne posete preventivnog karaktera koje sprovodi u ustanovama u kojima su smeštene ili se mogu nalaziti osobe lišene slobode. Cilj ovih poseta je usmeravanje državnih organa ka stvaranju smeštajnih i ostalih životnih uslova u navedenim ustanovama u skladu sa važećim propisima i standardima, kao i odvraćanje državnih organa i službenih lica od mučenja ili bilo kog drugog oblika zlostavljanja. Ovim delovanjem Zaštitnika građana značajno je unapređen položaj lica u policijskom zadržavanju. Međutim, glavni problem je što se ne ostvaruje efikasna borba protiv nekažnjivosti za torturu, tako da ima još mnogo toga što treba uraditi zarad efikasnijih rezultata. Zaštitnik građana, u skladu sa nadležnostima iz „svog“ zakona i Zakona o ratifikaciji Opcionog protokola uz Konvenciju protiv torture i drugih surovih, neljudskih ili ponižavajućih kazni i postupaka, vrši nadzor nad postupkom prinudnog udaljenja stranaca.⁴⁴

U kontekstu pridruživanja Srbije Evropskoj uniji treba napomenuti da Akcioni plan za poglavlje 23 (Pravosuđe i osnovna prava) određuje izveštaje Zaštitnika građana, godišnje i posebne, kao i izveštaje nacionalnog mehanizma za prevenciju, za indikatore uticaja na osnovu kojih se procenjuje sprovođenje aktivnosti u navedenom procesu. Akcionim planom za navedeno poglavlje je predviđena i obaveza usvajanja izmena i dopuna Zakona o Zaštitniku građana. Podsetićemo da je i Zaštitnik građana više puta ukazivao na potrebu izmene „svog“ zakona, a sa ciljem postizanja pune efikasnosti u radu. Kako je Narodna skupština u svom zaklučku od 15. 07.2019. povodom razmatranja Redovnog godišnjeg izveštaja za 2018. godinu pozvala Vladu da, u narednom periodu, u skladu sa inicijativama i preporukama Zaštitnik građana, predloži izmene Zakona o zaštitniku građana, očekivanja su da će se to realizovati u narednom periodu.

3. ZAKLJUČAK

Ombudsman se javlja u dvostrukoj ulozi: kao institucija zaštite ljudskih prava i institucija demokratske kontrole nad upravom⁴⁵. U oblasti ljudskih prava Zaštitnik građana prati stanje obuhvatajući građanska, politička, ekonomска,

⁴⁴ Član 82 Zakona o strancima , *Sl. glasnik RS*, br. 24/2018 i 31/2019

⁴⁵ Damir Aviani, „Pojam i vrste ombudsmana“, *Hrvatska javna uprava*, 1/1999, 71

socijalna prava, ekološka prava, ali poseban akcenat stavlja na ostvarivanje pomenuih prava iz perspektive osetljivih kategorija lica, poput dece, osoba sa invaliditetom, pripadnika manjinskih zajednica. Zaštitnik građana prati usklađenost relevantnih zakona i drugih propisa sa odredbama Ustava, potvrđenih međunarodnih ugovora i inicira postupke pred Ustavnim sudom sa ciljem unapređenja normativnog okvira u kome se ostvaruju ljudska prava. Zaštitnik građana može predlagati donošenje novih zakona ili izmenu postojećih.

Imajući u vidu inokosni karakter ove institucije, možemo reći da personalna komponentna nije zanemariva i da uspeh u radu, jednim delom, zavisi i od spremnosti volje i želje njenog nosioca da se posveti zaštiti ljudskih prava. U slučaju Srbije, uspeh u radu zavisi i od toga koliko su ostali organi, pre svega, Narodna skupština i Vlada, voljni da postupaju u skladu sa preporukama i inicijativama Zaštitnika građana.

Delovanje ombudsmana u kontekstu zaštite ljudskih prava ne čini mehanizam sudske zaštite ljudskih prava suvišnim, niti pak nepotrebним. Naprotiv, sudovi čine okosnicu zaštite ljudskih prava. Oni su prva „karika” u sistemu zaštite ljudskih prava i imaju najširi opseg delovanja. No, sudstvo zbog povećanog obima poslova i činjenice da rešava najrazličitije sporove nema dovoljno vremena da se posveti ljudskih pravima⁴⁶. To je, međutim, svojstveno ombudsmanu.

Delovanje Zaštitnika građana u domenu zaštite ljudskih prava nije ograničeno samo na pojedinačne slučajeve neostvarivanje prava na dobru upravu, već celinom svojih nadležnosti (uključujući podnošenje zakonodavne inicijative, pokretanje postupka pred Ustavnim sudom) on se pozicionira kao značajna institucija zaštite ljudskih prava. Takođe, u svojim redovnim izveštajima koje podnosi parlamentu, ombudsman skreće pažnju zakonodavnog tela na stanje ljudskih prava i uočene nedostatke koji se mogu ukloniti zakonodavnom intervencijom.

LITERATURA I IZVORI

Stručna literatura

- Damir Aviani, „Pojam i vrste ombudsmana”, *Hrvatska javna uprava*, 1/1999, 67-95.
Luka Glušac, „Razvoj nacionalnih institucija za ljudska prava”, U: *Srbija i institucijski modeli javnih politika: problemi i perspektive*, (ur. Đorđe Stojanović, Mladen Lišanin), Beograd 2016, 265-301.
Predrag Dimitrijević, „Problemi u funkcionisanju lokalnog ombudsmana”, *Pristup pravosuđu-instrumenti za implementaciju evropskih standarda u pravni sistem Republike Srbije* (ur. Nevena Petrušić), 2007,
Miodrag Jovičić, *Ombudsman:čuvar zakonitosti i prava građana*, Beograd 1969
C. Raj Kumar, „National Human Rights Institutions: Good Governance Perspectives on Institutionalization of Human Rights”, *American University International Law Review*, 2/2003, 259-300

⁴⁶ C.R. Kumar, 294

- Dragan Milkov, „Nastanak i razvoj institucije ombudsmana”, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu*, 2/2018, 431-448
- Dragan Milkov, „Zaštitnik građana Republike Srbije”, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu*, 1-2/2008, 197-215.
- Marijana Pajvančić, „Ombudsman u ustavnom sistemu Srbije-od ideje do realizacije”, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu*, 1-2/2003, 43-58.
- Mijodrag Radojević, *Preobražaj ombudsmana u savremenim pravnim sistemima s posebnim osvrtom na instituciju Zaštitnika građana u Republici Srbiji*, (doktorska disertacija), Beograd 2016
- Dagmara Rajska, Zuzana Ridzińska-Bluszcz, *Ombudsperson Institutions in EU before ECHR and COE; examples of Poland, Sweden and Montenegro*, 2016
- Linda Reif, „Transplantation and Adaptation: The Evolution of the Human Rights Ombudsman”, *Boston College Third World Journal*, 2/2011, 269-310
- Viktoria Serzhanova, „Rights and freedoms in the Constitution of the Republic of Poland”, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu*, 79/2018, 51-70
- Dragan Stojanović, *Ustavno pravo*, Niš 2004

Pravni propisi i izveštaji

- Zakon o Zaštitniku građana, *Službeni glasnik RS*, br. 79/05, 54/2007
- Zakon o lokalnoj samoupravi, *Službeni glasnik RS*, br. 9/2002
- Zakon o utvrđivanju određenih nadležnosti autonomne pokrajine, *Službeni glasnik RS*, br. 6/2002
- Zakon o elektronskim komunikacijama, *Službeni glasnik RS*, br. 44/2010
- Zakon o strancima, *Službeni glasnik RS*, br. 24/2018 i 31/2019
- Odluka Ustavnog suda Srbije IUZ 1245/2010, *Službeni glasnik RS*, br. 60/2013
- Odluka Ustavnog suda Srbije IUo 279-2016 od 19. 01. 2018., *Službeni glasnik RS*, br. 48/2018
- Odluka Ustavnog suda Srbije IUZ 1218/2010 od 24. 05. 2012. *Službeni glasnik RS*, br. 55/2012
- Odluka Ustavnog suda IUZ 244/2015, *Službeni glasnik RS*, br. 81/2016
- Principles on the protection and promotion of the Ombudsman Institution (“The Venice Principles”) CDL-AD (2019) 005 Opinion No. 897/2017
- Recommendation No. R (97) 14 of the Committee of ministers to member states on the establishment of independent national institutions for the promotion and protection of human rights
- Redovni godišnji izveštaj Zaštitnika građana za 2010. godinu, 48-220/11 del. br. 5048 od 15. 03. 2011.
- Redovan godišnji izveštaj Zaštitnika građana za 2011. godinu, 22-13/12 del. Br. 4771 od 15. 03. 2012.
- Redovan godišnji izveštaj Zaštitnika građana za 2014. godinu, 22-3/15 od 14. 03. 2015.
- Redovan godišnji izveštaj Zaštitnika građana za 2016. godinu, 161-7/17 od 15. 03. 2017.
- Redovan godišnji izveštaj Zaštitnika građana za 2017. godinu, 161-3/18 od 15. 03. 2018.
- Redovani godišnji izveštaj Zaštitnika građana za 2018. godinu, 3411-69/19 od 15. 03. 2019.
- Izveštaj Zaštitnika građana za 2007. godinu
- Mišljenje sa preporukama Zaštitnika građana 12-22-2867/18 od 25. 04. 2019.
- Mišljenje sa preporukama Zaštitnika građana 5-2-1395/15 od 07. 05. 2018.

*Maja Lj. Nastić, Ph.D., Associate Professor
University of Niš
Faculty of Law Niš
maja@prafak.ni.ac.rs*

Ombudsman's Action in the Protection of Human Rights

Abstract: *The Ombudsman Institution, originally founded in Sweden in 1809, during the time received a planetary character. At the same time, its competencies increased: from a classical controller of public administration, the Ombudsman grew into a national institution of human rights protection. The Constitution of Serbia (2006) recognized the Protector of Citizens as an independent state body that should protect citizens' rights and monitor the work of public administration bodies. The activity of the Protector of Citizens in the sphere of human rights protection was viewed from the general perspective. The role of the Protector of Citizens has been recognized in creating the appropriate legislative environment, then as an NHRI and as a national mechanism for the prevention of torture. Thus, the Protector of Citizens is positioned as a significant institution for the protection of human rights, but the scope of its work is largely determined by the personal capacity of its holder and the willingness of the Assembly and the Government to act following its recommendations and initiatives.*

Keywords: *ombudsman, Protector of citizens, NHRI.*

Datum prijema rada: 06.09.2019.