

Др Маја Љ. Насић, ванредни професор
Универзитет у Нишу
Правни факултет у Нишу
maja@prafak.ni.ac.rs

ОМБУДСМАНСКО ДЕЛОВАЊЕ У ЗАШТИТИ ЉУДСКИХ ПРАВА*

Сажетак: Инститиуција омбудсмана, изворно настала у Шведској давне 1809. године, током времена добија планетарни карактер. Истовремено, повећавале су се и његове надлежности: од класичног контролора јавне управе омбудсман израста у националну институцију заштите људских права. Устав Србије (2006) одређује Заштитника грађана као независног државног органа који штити права грађана и контролише рад органа државне управе и јавних служби. Деловање Заштитника грађана у сфери заштите људских права посматрано је са општег аспекта. Улога Заштитника грађана је прекомерна у креирању одговарајућег законодавног амбијента, затим у својству националне институције за заштиту људских права (NHRI) и као националног механизма за превенцију корупције. Целином својих надлежности Заштитник грађана се позиционира као значајна институција заштите људских права, али донеки његово деловање у великој мери одређени су како његовим персоналним квалитетима тако и спремношћу парламента и владе да поступају у складу са његовим препорукама и иницијативама.

Кључне речи: омбудсман, Заштитник грађана, национални механизам за заштиту људских права.

1. УВОД

Заштита људских права, која може бити окарактерисана као ефикасна и делотворна у условима које носи данашње друштво и изазови који га прате, захтева постојање одговарајућег институционалног оквира. Полазећи од тога да заштита људских права може бити посматрана на унутрашњем и међународном нивоу, у фокусу рада биће унутрашњи механизми заштите.

Заштита људских права у националним оквирима остварује се деловањем више различитих институција, а свој основ налази у Уставу, као највишем правном акту. Примарни и свакако најзначајнији вид заштите остварује се деловањем правосудног апарата у ширем смислу: судова и уставних судова. Но, у последњим деценијама препознајемо све израженију и утицајнију улогу омбудсмана у заштити људских права, која представља значајну допуну постојећем деловању правосудних органа.

Институција омбудсмана у терминима упоредног уставног права је одавно позната. Добро су знани почеци ове институције, који се везују за Устав Шведске (1809) и Канцелара правде (Justitieombudsman)*. Овај шведски „изум” прихваћен је најпре у суседним, скандинавским земљама. Касније, институција омбудсмана добија планетарне размере, те се с правом може говорити о својеврсној „омбудсманији”.¹ У таквим околностима омбудсман развија и шири своје надлежности. Од „класичног” контролора управе, постепеним ширењем надлежности у области људских права омбудсман израста у националну институцију заштите људских права. Овакав заокрет долази до изражаја формирањем Заштитника народа (Defensor del Pueblo) у Шпанији² и Provedador de Jusitica у Португалу³. У тренутку настанка ове институције „није било говора о заштити људских права”⁴; ова димензија рада је додата тек знатно касније и то углавном у земљама тзв. нове демократије. Али, ако пођемо од тога да је омбудсман успостављен ради контроле незаконитог, неправедног поступања јавне администрације, у том смислу, повреде људских права су увек биле део мисије омбудсмана у ширем смислу.⁵ Свакако, класичан омбудсман (омбудсман прве генерације) није имао експлицитан мандат да штити и унапређује људска права⁶. Но, данас омбудсман

* Рад је настао као резултат рада на пројекту „Заштита људских и мањинских права у европском правном простору“ ев. бр. 179046, који финансира Министарство просвете, науке и технолошког развоја

Вид. Драган Милков, „Настанак и развој институције омбудсмана“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, 2/2018, 431-448

¹ Миодраг Јовичић, *Омбудсман: чувар законности и права грађана*, Београд 1969, 17

² Наиме, сходно чл. 54 Устава Шпаније (1978) задатак омбудсмана је да штити основна права грађана.

³ Према португалском закону (1975) главна улога омбудсмана је у промоцији људских права, слобода и легитимних интереса грађана. Поред тога, и шпански и португалски омбудсмани могу да иницирају и покрећу поступке пред уставним судовима.

⁴ Драган Милков, „Заштитник грађана Републике Србије“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, 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 Лука Глушац, „Развој националних институција за људска права, У: *Србија и институционални модели јавних политика: проблеми и перспективе*, (ур. Ђорђе Стојановић, Младен Лишанин), Београд 2016, 283

се остварује у двострукој улози: као институција заштите људских права и јединствени механизам демократске контроле над управом.

Институција омбудсмана налази широку примену у многим земљама.⁷ Омбудсмани су успостављени у свим државама насталим након распада некадашње заједничке државе СФРЈ. Омбудсмана је најпре добила Хрватска 1990. године (Пучки правобранитељ), затим Словенија 1991. (Varuh človekovih pravic), а исте године и Македонија (Народни правобранилац). У Босни и Херцеговини, Омбудсман је успостављен 1995. године уз подршку међународне заједнице Анексом 6 Оквирног споразума за мир (Дејтонски споразум); Србија је убедљиво последња у том низу (2005). Већина ових институција обавља двоструку функцију: функцију заштите људских права и административну функцију, док се неколицина⁸ фокусира само на заштиту људских права. Неке државе одабрале су да имају једног омбудсмана, док у другима, упоредо са омбудсманом за људска права постоје још неке институције заштите људских права општег карактера. Значај омбудсмана у заштити људских права препознаје и Савет Европе. Препоруком R 97/14⁹ се државама чланицама препоручује успостављање независне националне институције за промоцију и заштиту људских права, која ће бити комисијског или омбудсманског типа. Важну улогу у припреми нормативног оквира за успостављање ове институције одиграла је Венецијанска комисија, која је дефинисала Принципе заштите и промоцију институције омбудсмана (тзв. Венецијански принципи)¹⁰, у којима препознаје да институција омбудсмана има значајну улогу у јачању демократије, владавине права, добре управе и промоције људских права и основних слобода. Мандат омбудсмана покрива превенцију и исправљање неправилности у лошој администрацији и заштиту и промоцију људских права и основних слобода.

⁷ Институција омбудсмана широко је заступљена у земљама Европе, Латинске Америке, Азије, Африке, али и у Канади, Новом Зеланду.

⁸ У Азербејџану, Грузији, Казахстану, Украјини, Узбекистану

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. Њима се препознаје значај институције омбудсмана у јачању демократије, владавине права, добре управе и промоције људских права и основних слобода. Институција омбудсмана треба да има свој правни основ у уставу, док се њене карактеристике и овлашћења могу даље разрадити законом. Поступак избора омбудсмана мора бити уређен тако да у највећој мери јача ауторитет, непристрасност, независност и легитимност ове институције. Пожљено је да омбудсмана бира парламент квалификованом већином. Поступак избора омбудсмана мора бити јаван, транспарентан, а основни критеријуми треба да буду високи морални карактер, интегритет, професионална стручност и искуство у области људских права и основних слобода.

2. ЗАШТИТНИК ГРАЂАНА И ЗАШТИТА ЉУДСКИХ ПРАВА И СЛОБОДА

Институција омбудсмана уведена је у правни систем Републике Србије тек 2005. године усвајањем Закона о Заштитнику грађана¹¹, иако је ова идеја актуелна још од краја 80-их година прошлог века¹². Ова институција разрађена је у свим предлозима Устава који су се појављивали након 2000. године. Док се чекало на постизање политичког компромиса за њено увођење на републичком ниову, кренуло се са успостављањем омбудсмана „одо-здо”. Омбудсман је у Србији уведен на „мала врата”¹³ Законом о локалној самоуправи¹⁴ као факултативна институција. Законом о утврђивању одређених надлежности аутономне покрајине¹⁵ АП Војводина добила је право да самостално уреди положај и организацију покрајинског омбудсмана. То је и реализовано доношењем Одлуке о покрајинском омбудсману 23.12.2002. године од стране Скупштине Аутономне покрајине Војводине. Први војвођански омбудсман је изабран 24.09.2003¹⁶. Према чл.1. поменуте Одлуке, покрајински омбудсман је независан и самосталан орган који се стара о заштити и унапређењу људских права и слободе сваког лица. Заштитна функција је усмерена ка покрајинским и локалним органима, али и установама, органима и организацијама које имају управна и јавна овлашћења.

Доношењем новог Устава (2006) Заштитник грађана добија статус уставне институције, која штити права грађана и контролише рад органа државне управе, органа надлежног за заштиту имовинских права и интереса Републике Србије, као и других органа и организација, предузећа и установа којима су поверена јавна овлашћења. Уставно регулисање ове институције значајно је из разлога препознавања њене важности и доприноси њеној независности. Уставни статус омбудсман одлика је многих држава, поменућемо неке од њих: Аустрија (чл. 148 а-ј), Хрватска (чл. 93), Естонија

¹¹ Закон о заштитнику грађана, *Службени гласник РС*, бр. 79/05 (мада је први републички омбудсман ступио је на дужност тек 23. 07. 2007. године полагањем заклетве пред народним посланицима.

¹² Маријана Пајванчић, „Омбудсман у уставном систему Србије-од идеје до реализације“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, 1-2/2003, 45

¹³ Предраг Димитријевић, „Проблеми у функционисању локалног омбудсмана“, *Присцији правосуђу-инструментни за имплементацију европских стандарда у јавни систем Републике Србије* (ур. Невена Петрушић), 2007, 78

¹⁴ Закон о локалној самоуправи, *Сл. гласник РС*, бр. 9/2002

¹⁵ Законом о утврђивању одређених надлежности аутономне покрајине, *Сл. гласник РС*, бр. 6/02

¹⁶ Драган Милков, „Заштитник грађана Републике Србије“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, 1-2/2008, 203

(чл. 139-145), Финска (чл. 108-113), Пољска (чл. 208-212), Румунија (чл. 58-60), Шпанија (чл. 54), Шведска (чл. 6), Русија (чл. 103) итд.

Имајући у виду Уставом дефинисане надлежности, можемо рећи да Заштитник грађана припада тзв. хибридном моделу омбудсмана¹⁷ Његова надлежност простире се на подручју читаве државе. Заштитника грађана бира и разрешава Народна скупштина¹⁸ и он за свој рад одговара Скупштини. Заштитник грађана бира се на пет година и исто лице може бити највише два пута бити бирано на ову функцију. Полазећи од уставне дефиниције Заштитника грађана, у првом плану се наглашава да је то орган који штити права грађана чиме је истакнута компонента заштите људских права у функционисању ове институције. Деловање Заштитника грађана у сфери заштите људских права посматраћемо са генералног аспекта, када његово деловање има општи ефекат на стање људских права.

2.1. Улога Заштитника грађана у унапређењу остваривања и заштите људских права

Када је реч о деловању Заштитника грађана у општим терминима заштите људских права, оно може бити препознато у контексту креирања одговарајућег законодавног амбијента у коме се остварују људска права. У том смислу, најпре ће бити речи о овлашћењу Заштитника грађана да предлаже законе из своје надлежности. Наиме, Заштитник грађана је овлашћен да Влади односно Народној скупштини поднесе иницијативу за измену или допуну закона и других прописа и општих аката, уколико сматра да до повреде права грађана долази услед недостатака у прописима, а може и да иницира доношење нових закона, других прописа и општих аката када сматра да је то од значаја за остваривање и заштиту права грађана¹⁹.

Заштитник грађана право законодавне иницијативе користи када су кумулативно испуњена два услова: 1. када је неопходно изменити или допунити закон или предлог закона како би се осигурално потпуно и несме-

¹⁷ Мијодраг Радојевић, *Преображај омбудсмана у савременим правним системима с посебним освртом на институцију Заштитника грађана у Републици Србији*, (докторска дисертација), Београд 2016, 428

¹⁸ Сходно чл. 4 Закона о заштитнику грађана, њега бира Скупштина већином гласова народних посланика на предлог Одбора надлежног за уставне питања. Кандидата за Заштитника грађана Одбору може предложити свака посланичка група у Скупштини, а закон оставља могућност да и више посланичких група предложи заједничког кандидата. За заштитника грађана може бити изабран држављанин Републике Србије, који је дипломирани правник, има најмање 10 година искуства на правним пословима који су од значаја за обављање послова из надлежности Заштитника грађана, поседује високе моралне и стручне квалитете и има запажено искуство у заштити права грађана (чл. 5).

¹⁹ Чл. 18 Закона о Заштитнику грађана

тано остваривање права грађана гарантованих Уставом и законима, као и ратификованим међународним уговорима и општеприхваћеним правилима међународног права; 2. када други овлашћени предлагач, најчешће Влада, не користи право законодавне иницијативе на начин који обезбеђује поштовање, остваривање, заштиту и унапређење права грађана, а прети штета од одлагања²⁰. То значи да Заштитник грађана своје право законодавне иницијативе схвата као право „супсидијарног карактера”, које треба да користи тек када предлагач „првог реда” то не чини. Уколико одлучи да се користи правом законодавне иницијативе, Заштитник грађана ће се најпре обратити надлежном Министарству; подношење предлога закона Народној скупштини је последњи корак у том низу.

Своја овлашћења у законодавном поступку Заштитник грађана предузима од почетка свог установљења²¹. Неретко се дешава да ангажовање Заштитника грађана у сфери предлагања закона и општих аката долази на иницијативу грађана, удружења грађана или неких других правних лица. У свом досадашњем раду Заштитник грађана је иницирао измене и допуне бројних закона, између осталих, Закона о заштити података о личности, Закона о финансијској подршци породици са децом, али и Пословника Народне скупштине²². Заштитник грађана иницирао је измене Закона о личној карти и Закона о пребивалишту и боравишту. Усвајањем ових измена у Народној скупштини уређен је статус „правно невидљивих особа” који је дуго оптерећивао остваривање људских права. Заштитник грађана је поднео иницијативу Министарству за државну управу и локалну самоуправу за допуну Закона о државним службеницима, који регулише положај државних службеника који је одговоран за повреду права грађана. Вредна помена је иницијатива Заштитника грађана из 2009. године која се поднета Министарству финансија, а тиче се измена Закона о играма на срећу. Заштитник грађана је предложио да наведени закон измени тако да се повећа удаљеност кладониоца од основних и средњих школа (са 150 на 2000 метара). Иако је ова иницијатива наишла на ширу подршку у друштву, није прихваћена у парламенту.

Деловање Заштитника грађана у сфери иницирања измена и допуна постојећег законодавног оквира приказаћемо кроз врсте иницијатива које је подносио у периоду од 2015-2018 и приказа поступања по поднетим законодавним иницијативама такође у наведеном периоду.

²⁰ Ови услови наводе се у редовним годишњим извештајима Заштитника грађана.

²¹ Заштитник грађана је већ у првој години свог рада (2007) изradio и доставио мишљење и коментар на Нацрте Закона о одбрани и војсци, који се се односили на заштиту и остваривање појединих људских и мањинских права и слобода у систему одбране и Војсци Србије. Вид. Извештај Заштитника грађана за 2007. годину .

²² У односу на Пословник Народне скупштине Заштитник грађана је предложио да се на општи начин уреди однос ове две институције.

Табела 1: Врсте иницијатива Заштитника грађана у периоду од 2015-2018²³

Врсте иницијатива	2015	2016	2017	2018
Упућивање амандмана надлежном одбору НС као предлагачу	4 (26,67%)	0	7 (70%)	0
Подношење амандмана НС на предлог закона	3 (20%)	2 (22,22%)	0	0
Предлагање закона НС	1 (6,67%)	0	0	0
Иницијативе за доношење или измену закона и других прописа Влади и НС	5 (33,33%)	5 (55,56%)	3 (30%)	5 (100%)
Предлог Уставном суду за оцену уставности и законитости	2 (33,33%)	2 (22,22%)	0	0

Из наведених података можемо приметити да је деловање Заштитника грађана првенствено оријентисано ка упућивању амандмана надлежном одбору Скупштине и ка подношењу иницијатива за доношење или измену закона, док је у мањој мери изражено предлагање самих закона, односно таква активност није била евидентирана у периоду од 2016 до 2018. године. То говори о неактивности Заштитника грађана у сфери иницирања закона, односно да оваква активност није у фокусу његовог деловања.

Табела 2: Приказ поступања по законодавним иницијативама Заштитника грађана упућеним 2015, 2016, 2017 и 2018. године²⁴

Исход	2015.	2016.	2017.	2018.
Прихваћене законодавне иницијативе	5 (33,33%)	2 (22,22%)	1 (10%)	0
Неприхваћене законодавне иницијативе	6 (40%)	0	6 (60%)	1 (20%)
Иницијативе и даље у процедури	4 (26,67%)	7 (77,78%)	3 (30%)	4 (80%)
укупно	15	9	10	5

Имајући у виду поменути статистичке податке и анализирајући исход поступања по законодавним иницијативама Заштитника грађана у периоду од 2015-2018. годину ²⁵ можемо приметити да постоји тренд у опадању прихватања законодавних иницијатива (од 33,33% у 2015. години, преко 22,22%

²³ Извори: Редован годишњи извештај Заштитника грађана за 2015. годину (161-3/16 од 15. 03. 2016), за 2016. годину (161-7/17 од 15. 03. 2017), за 2017. годину (161-3/18 од 15. 03. 2018.) и за 2018. годину (3411-69/19 од 15. 03. 2019).

²⁴ Извор: Извештаји Заштитника грађана за 2015, за 2016, за 2017 и за 2018. годину

²⁵ Наведени период је одабран из разлога што су поменути подаци статистички представљени у извештајима објављиваним почев од 2015. године.

у 2016, 10% у 2017, док у 2018. години тај број износи 0). Истовремено, приметан је и пад броја иницијатива које Заштитник грађана упућује Влади (и надлежним министарствима) и Народној скупштини.

Анализирајући ову активност Заштитника грађана, можемо приметити да се нужно не односи само на законе, који се непосредно тичу људских права, већ то могу бити закони који се у ширем контексту дотичу људских права или, пак, креирају амбијент у коме се људска права остварују. Међутим, очито је да иницијативе Заштитника грађана не морају бити прихватљиве за надлежне органе и да аргументи које истиче у изношењу иницијатива и предлога не морају бити довољно убедљиви за носиоце политичке власти. То, међутим, има негативне ефекте на позиционирање ове институције у контексту заштите људских права. Свакако, критички приступ према иницијативама које долазе од Заштитника грађана треба да постоји, али, неузимање у обзир или неаргументовано неприхватање иницијатива, које долазе од органа који у свом мандату има заштиту људских права, врло сужава домете њеног деловања. Са друге стране, то може да се схвати и на начин да Заштитник грађана, који жели да буде успешан у креирању законодавног оквира за остваривање људских права, треба да ужива одговарајућу политичку подршку у парламенту. Међутим, такво деловање може да компромитује његову независност. У том контексту и треба разумети уздржаност Заштитника грађана у овој сфери и његово приоритетно обраћање Влади, односно надлежним министарствима, који се далеко најчешће појављују у улози овлашћених предлагача.

Заштитник грађана у циљу унапређења нормативног оквира за заштиту људских права, може да предлаже ратификацију одговарајућих међународних споразума.²⁶ У контексту овог деловања опасност од политизације рада је мање изражена.

Деловање Заштитника грађана у законодавном поступку долази до изражаја и, када у току поступка припреме прописа, даје мишљење Влади и Скупштини на предлоге закона и других прописа других овлашћених предлагача, уколико се њима уређују питања која су од значаја за заштиту права грађана. Мишљење Заштитника грађана је један од елемената у спровођењу законодавног поступка, али, оно нема обавезујући карактер и на посланицима је да донесу коначну одлуку у погледу израженог мишљења. У оваквим околностима очекује се да Заштитник грађана делује снагом свог ауторитета и да као национална институција задужена за заштиту људских права

²⁶ У Извештају Заштитника грађана из 2011. године наведено је да је предложено Влади да што пре припреми ратификацију Конвенције Савета Европе о превенцији и борби против насиља над женама и насиља у породици, а Народној скупштини да што пре усвоји тај закон. Наведена Конвенција је ратификована у октобру 2013. године.

може да препозна недостатке закона и да износи одговарајуће предлоге за њихово побољшање.

Заштитник грађана своја мишљења надлежним министарствима упућује и у смислу превентивног деловања са циљем унапређења рада органа управе и унапређења заштите људских права и слободе. Овакво деловање Заштитника грађана може бити иницирано притужбама грађана или може бити и по сопственој иницијативи. Опсег ово деловања је врло широко постављен. Заштитник грађана је упутио мишљење Комесаријату за избеглице и миграције како би унапредио заштиту интереса деце, жена и грађана у осетљивом положају. Поводом епидемије малих богиња током 2017. године, Заштитник грађана позвао је надлежне органе да, у складу са Законом и Уредбом о програму здравствене заштите становништва од заразних болести, неодложно спроведу активности у циљу подизања обухвата деце обавезном вакцинацијом и континуираног и организованог информисања грађана у свим питањима у вези са тим.²⁷

У контексту унапређења заштите људских права треба поменути и овлашћење Заштитника грађана да покрене поступак пред Уставним судом за оцену уставности закона и законитости других прописа и општих аката, којима се уређује питање на које се односе слободе и права грађана.²⁸ Реч је о покретању поступка апстрактне нормативне контроле и она обухвата како оцену уставности, тако и оцену законитости. Апстрактна нормативна контрола овлашћује Уставни суд да укине акт власт на основу тога што се њоме крше уставна правила, укључујући и основна права.

Оваква, готово јединствена надлежност Омбудсмана препозната је и у неким упоредним системима. Тако, Омбудсман Пољске може да покрене поступак пред Уставним судом како би одлучио о сагласности закона или другог нормативног акта са Уставом, а може улагати и уставне жалбе.²⁹ Међутим, Омбудсман не располаже формалним правом законодавне иницијативе, али може препоручити неопходност измене закона или других аката који регулишу људска права и слободе. Улогу Омбудсмана треба посматрати у контексту значаја који Устав Пољске, донет у периоду трансформације политичког система и уочи придруживања ЕУ, посвећује људским правима.³⁰ У Црној Гори, омбудсман може иницирати поступак пред Уставним судом ради оцене уставности закона, али и оцене уставности потврђених међународних уговора.

²⁷ Мишљење са препорукама Заштитника грађана 5-2-1395/15 од 07. 05. 2018.

²⁸ Чл. 83 Закона о Уставном суду, *Службени гласник РС*, бр. 109/2007

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

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

За разлику од иницирања закона, ефекти оваквог рада Заштитника грађана морају бити анализирани у нешто дужим временским оквирима, имајући у виду динамику рада и одлучивања Уставног суда. Навешћемо неке значајне примере оваквог деловања. Наиме, Заштитник грађана је 2010. године поднео предлог за оцену уставности чл. 128 Закона о електронским комуникацијама³¹ због несагласности са Уставом. Уставни суд је 2013. године донео одлуку којом утврђује неуставност поменутог закона³². Као пример успелог предлога Заштитника грађана навешћемо и предлог за оцену уставности и законитости одредбе чл.2 ст.2 и чл.4 Одлуке о утврђивању својства осигураника и обавези плаћања доприноса за пензијско и инвалидско осигурање. У овом поступку, Уставни суд је донео Одлуку о неуставности одредбе чл.4.³³ Било је и случајева када су поступак нормативне контроле иницирали заједно Заштитник грађана и Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности³⁴, али и Заштитник грађана и Повереник за заштиту равноправности.³⁵

Заштитник грађана остварује сарадњу са покрајинским омбудсманом, локалним омбудсманима, као и организацијама цивилног друштва која су ангажована у области људских права, а са циљем њиховог унапређења. Тим поводом, Заштитник грађана је организовао више конференција, округлих столова и семинара са тематиком из области људских права.

2.2. Заштитник грађана као национална институција за заштиту људских права

Заштитник грађана је национална институција за људска права у Србији (NHRI)³⁶ и акредитована је највишим статусом „А” од стране Глобалне алијансе националних институција за унапређење и заштиту људских права (GANHRI). У својству националне институције за људска права, Заштитник грађана сарађује са Канцеларијом Високог комесара УН за људска права,

³¹ Закона о електронским комуникацијама, *Службени гласник РС*, бр. 44/10

³² Одлука Уставног суда Србије IУз 1245/2010 од 13. 06. 2013. *Службени гласник РС*, бр. 60/2013

³³ Одлука Уставног суда Србије IУо 279-2016 од 19. 01. 2018. *Службени гласник РС*, бр. 48/2018

³⁴ Они су 2010. поднели предлог за оцену уставности чл. 128 Закона о електронској комуникацији, чл. 13 ст.1. Закона о ВБА и ВОА и чл. 16 ст. 2 Закона о ВБА и ВОА. Тим поводом, Уставни суд Србије је 2012. године утврдио неуставност чл. 13 ст.1 и чл. 16. ст.2 Закона о ВБА и ВОА (Одлука IУз 1218/2010 од 24. 05. 2012, *Службени гласник РС*, бр. 55/2012)

³⁵ Они су поднели предлог Уставном суду за оцену уставности одредбе чл. 20 ст. 3 Закона о начину одређивања максималног броја запослених у јавном сектору, што је још један пример успешног здруженог деловања, јер је Уставни суд утврдио да наведене одредбе нису у складу са Уставом (одлука Уставног суда IУз 244/2015, *Службени гласник РС*, 81/2016

³⁶ National Institution for the Promotion and Protection of Human Rights

Комитетом УН за елиминисање дискриминације жена, Комитетом за елиминисање расне дискриминације, и тиме представља својеврсну спону међународног и националног система заштите људских права. У капацитету NHRI Заштитник грађана припрема одговоре на упитнике Канцеларије високог комесаријата за људска права (OHCHR), Канцеларије за демократске институције и људска права (ODHIR), OEBS-а, Комитета УН за економска, социјална и културна права и Комитета УН за присилне настанке.³⁷

Док се NHRI традиционално фокусирају на заштиту грађанских и политичких права, а мање пажње посвећују заштити економских и социјалних права³⁸, то није случај са Заштитником грађана у Србији. У његовим годишњим извештајима може се приметити да се значајна пажња посвећује остваривању економских и социјалних права. Једна од разлога за то јесте и велики број притужби грађана услед неостваривања права у области пензијског и инвалидског осигурања, запошљавања, здравствене и социјалне заштите.

Заштитник грађана посебну пажњу посвећује заштити права на здраву животну средину. Имајући у виду релевантан нормативни оквир, који се заснива на Уставу, али и одговарајућим законима, пре свега, Закону о заштити животне средине, Закону о заштити ваздуха, Закону о водама, грађани имају могућност да се, у случају сумње, због повреде овог права, обратe Заштитнику. Заштитник грађана из ове области прима притужбе којима се указује на проблеме загађења воде, ваздуха, земљишта, непријатних мириса, буке, вибрације, услед обављања привредних делатности, одлагања комуналног отпада, али и поступања инспекцијских органа у области заштите животне средине³⁹. Заштитник грађана врши контролу правилности и законитости поступања државних органа у складу са прописима у овој области, али такође, може да износи своја мишљења са препорукама. Посебно ћемо издвојити мишљење поводом врло актуелног питања изградње мини хидроцентрала. Полазећи од тога да досадашњи резултати анализе стања животне средине извршених од стране надлежних државних органа и стручне јавности указују да изградња малих хидроелектрана на водотоцима може имати штетан утицај и негативне последице по животну средину, неопходно је да надлежни органи јавне власти сагледају и преиспитају важећи нормативни оквир којим је уређена изградња малих хидроелектрана, и то пре свега у заштићеним подручјима.⁴⁰

³⁷ Редован годишњи извештај Заштитника грађана за 2014. годину 22-3/15 од 14. 03. 2015. године

³⁸ С.Р. Kumar, 273

³⁹ Редован годишњи извештај Заштитника грађана за 2017. годину 161-3/18 од 15. 03. 2018. године

⁴⁰ Мишљење са препорукама Заштитника грађана 12-22-2867/18 од 25. 04. 2019.

У својим извештајима Заштитник грађана остваривање људских права посебно сагледава из угла припадница и припадника рањивих група: жена, жртава насиља у породици и партнерским односима, особама са инвалидитетом, лица лишених слободе, старијих особа, припадника националних мањина, пре свега, Рома, миграната и избеглица и припадника ЛГБТ популације. Заштитник грађана, када за тим постоји потреба, може сачинити и представити посебан извештај о стању права неке од наведених категорија лица.⁴¹ Заштитник грађана значајну пажњу посветио је положају тражиоца азила и нерегуларних миграната и тим поводом је објавио посебан извештај.

У својим редовним годишњим извештајима Заштитник грађана даје оцену стања и квалитета остваривања и заштите права грађана пред државним органима, стање државне управе и јавног сектора у целини. Заштитник грађана указује на неопходне системске промене, које треба предузети у циљу јачања институција и унапређења владавине права, поштовања људских и мањинских права и остваривања права грађана. Народна скупштина Србије после вишегодишње „паузе”⁴² ове године је у свој дневни ред уврстила разматрање Редовног годишњег извештаја Заштитника грађана за 2018. годину и тим поводом донела закључак, са одговарајућим препорукама упућеним Влади, о чему ће она бити дужна да континуирано обавештава Скупштину.⁴³

2.3. Заштитник грађана као национални механизам за превенцију тортуре

Ратификацијом Опционог протокола уз Конвенцију против тортуре и других сурових, нељудских или понижавајућих казни и поступања, Република Србија је увела национални механизам за превенцију тортуре, чије послове, почев од 2011. године обавља Заштитник грађана. Одлучујући разлози који су определили деловање Заштитника грађана у области превен-

⁴¹ Тако, предмет посебног извештаја Заштитника грађана у мају 2018. године била је заступљеност жена на местима одлучивања и позиција и активности локалних механизма за родну равноправност у јединицама локалне самоуправе у Србији. У извештају се након сагледавања постојећег стања препоручује да се законом који се уређује родна равноправност ефикасније уреди њено остваривање на свим нивоима. У 2018. години Заштитник грађана је представио Посебан извештај у области права детета. У Извештају је дат преглед кључних прописа у наведеној области, са уоченим нормативним недостацима и предлозима за унапређење законодавног оквира.

⁴² Народна скупштина није четири године уназад расправљање о годишњем извештају Заштитника. Посебна седница на којој је разматран извештај одржана је 10. јула 2019.

⁴³ Закључак је усвојен на 25. Посебној седници у 11. позиву, одржаној 15. 07. 2019. Народна скупштина је, између осталог, препоручила Влади да настави да континуираним надзором над радом судске управе јавних извршитеља и са спровођењем реформе државне управе.

ције тортуре јесу то што овај орган своје поступање базира на Париским принципима, али и бројне посете превентивног карактера које спроводи у установама у којима су смештене или се могу налазити особе лишене слободе. Циљ ових посета је усмеравање државних органа ка стварању смештајних и осталих животних услова у наведеним установама у складу са важећим прописима и стандардима, као и одвраћање државних органа и службених лица од мучења или било ког другог облика злостављања. Овим деловањем Заштитника грађана значајно је унапређен положај лица у полицијском задржавању. Међутим, главни проблем је што се не остварује ефикасна борба против некажњивости за тортuru, тако да има још много тога што треба урадити зарад ефикаснијих резултата. Заштитник грађана, у складу са надлежностима из „свог” закона и Закона о ратификацији Опционог протокола уз Конвенцију против тортуре и других сурових, нељудских или понижавајућих казни и поступака, врши надзор над поступком принудног удаљења странаца.⁴⁴

У контексту придруживања Србије Европској унији треба напоменути да Акциони план за поглавље 23 (Правосуђе и основна права) одређује извештаје Заштитника грађана, годишње и посебне, као и извештаје националног механизма за превенцију, за индикаторе утицаја на основу којих се процењује спровођење активности у наведеном процесу. Акционим планом за наведено поглавље је предвиђена и обавеза усвајања измена и допуна Закона о Заштитнику грађана. Подсетићемо да је и Заштитник грађана више пута указивао на потребу измене „свог” закона, а са циљем постизања пуне ефикасности у раду. Како је Народна скупштина у свом закључку од 15. 07.2019. поводом разматрања Редовног годишњег извештаја за 2018. годину позвала Владу да, у наредном периоду, у складу са иницијативама и препорукама Заштитник грађана, предложи измене Закона о заштитнику грађана, очекивања су да ће се то реализовати у наредном периоду.

3. ЗАКЉУЧАК

Омбудсман се јавља у двострукој улози: као институција заштите људских права и институција демократске контроле над управом⁴⁵. У области људских права Заштитник грађана прати стање обухватајући грађанска, политичка, економска, социјална права, еколошка права, али посебан акценат ставља на остваривање поменутих права из перспективе осетљивих категорија лица, попут деце, особа са инвладититетом, припадника мањин-

⁴⁴ Члан 82 Закона о странцима, *Сл. гласник РС*, бр. 24/2018 и 31/2019

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

ских заједница. Заштитник грађана прати усклађеност релевантних закона и других прописа са одредбама Устава, потврђених међународних уговора и иницира поступке пред Уставним судом са циљем унапређења нормативног оквира у коме се остварују људска права. Заштитник грађана може предложити доношење нових закона или измену постојећих.

Имајући у виду инокосни карактер ове институције, можемо рећи да персонална компонентна није занемарива и да успех у раду, једним делом, зависи и од спремности воље и жеље њеног носиоца да се посвети заштити људских права. У случају Србије, успех у раду зависи и од тога колико су остали органи, пре свега, Народна скупштина и Влада, вољни да поступају у складу са препорукама и иницијативама Заштитника грађана.

Деловање омбудсмана у контексту заштите људских права не чини механизам судске заштите људских права сувишним, нити пак непотребним. Напротив, судови чине окосницу заштите људских права. Они су прва „карика” у систему заштите људских права и имају најшири опсег деловања. Но, судство због повећаног обима послова и чињенице да решава најразличитије спорове нема довољно времена да се посвети људским правима⁴⁶. То је, међутим, својствено омбудсману.

Деловање Заштитника грађана у домену заштите људских права није ограничено само на појединачне случајеве неостваривање права на добру управу, већ целином својих надлежности (укључујући подношење законодавне иницијативе, покретање поступка пред Уставним судом) он се позиционира као значајна ин ситуација заштите људских права. Такође, у својим редовним извештајима које подноси парламенту, омбудсман скреће пажњу законодавног тела на стање људских права и уочене недостатке који се могу уклонити законодавном интервенцијом.

ЛИТЕРАТУРА И ИЗВОРИ

Сврхна литература

- Damir Aviani, „Pojam i vrste ombudsmana”, *Hrvatska javna uprava*, 1/1999, 67-95.
- Лука Глушац, „Развој националних институција за људска права”, У: *Србија и институционални модели јавних политика: проблеми и перспективе*, (ур. Ђорђе Стојановић, Младен Лишанин), Београд 2016, 265-301.
- Предраг Димитријевић, „Проблеми у функционисању локалног омбудсмана”, *Присутни уставно-инструментни за имплементацију европских стандарда у правни систем Републике Србије* (ур. Невена Петрушић), 2007,
- Миодраг Јовичић, *Омбудсман: чувар законности и права грађана*, Београд 1969

⁴⁶ С.Р. Kumar, 294

- C. Raj Kumar, „National Human Rights Institutions: Good Governance Perspectives on Institutionalization of Human Rights”, *American University International Law Review*, 2/2003, 259-300
- Драган Милков, „Настанак и развој институције омбудсмана”, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, 2/2018, 431-448
- Драган Милков, „Заштитник грађана Републике Србије”, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, 1-2/2008, 197-215.
- Маријана Пајванчић, „Омбудсман у уставном систему Србије-од идеје до реализације”, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, 1-2/2003, 43-58.
- Мијодраг Радојевић, *Преображај омбудсмана у савременим правним системима с посебним освртом на институцију Заштитника грађана у Републици Србији*, (докторска дисертација), Београд 2016
- Dagmara Rajsa, 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
- Драган Стојановић, *Уставно право*, Ниш 2004

Правни пројиси и извештаји

- Закон о Заштитнику грађана, *Службени гласник РС*, бр. 79/05, 54/2007
- Закон о локалној самоуправи, *Службени гласник РС*, бр. 9/2002
- Закон о утврђивању одређених надлежности аутономне покрајине, *Службени гласник РС*, бр. 6/2002
- Закон о електронским комуникацијама, *Службени гласник РС*, бр. 44/2010
- Закон о странцима, *Службени гласник РС*, бр. 24/2018 и 31/2019
- Одлука Уставног суда Србије IУз 1245/2010, *Службени гласник РС*, бр. 60/2013
- Одлука Уставног суда Србије IУо 279-2016 од 19. 01. 2018., *Службени гласник РС*, бр. 48/2018
- Одлука Уставног суда Србије IУз 1218/2010 од 24. 05. 2012. *Службени гласник РС*, бр. 55/2012
- Одлука Уставног суда IУз 244/2015, *Службени гласник РС*, бр. 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 protection and promotion of human rights
- Редовни годишњи извештај Заштитника грађана за 2010. годину, 48-220/11 дел. бр. 5048 од 15. 03. 2011.
- Редован годишњи извештај Заштитника грађана за 2011. годину, 22-13/12 дел. Бр. 4771 од 15. 03. 2012.
- Редован годишњи извештај Заштитника грађана за 2014. годину, 22-3/15 од 14. 03. 2015.

Редован годиши извештај Заштитника грађана за 2016. годину, 161-7/17 од 15. 03. 2017.

Редован годишњи извештај Заштитника грађана за 2017. годину, 161-3/18 од 15. 03. 2018.

Редовани годишњи извештај Заштитника грађана за 2018. годину, 3411-69/19 од 15. 03. 2019.

Извештај Заштитника грађана за 2007. годину

Мишљење са препорукама Заштитника грађана 12-22-2867/18 од 25. 04. 2019.

Мишљење са препорукама Заштитника грађана 5-2-1395/15 од 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.*

Датум пријема рада: 06.09.2019.