

УДК 351.941(497.11)

DOI: <https://doi.org/10.22182/pr.7042021.8>

Прегледни рад

*Мијодраг Радојевић**

Институт за политичке студије, Београд

ОМБУДСМАН У НОВОМ РУХУ - НОВИ ЗАКОН О ЗАШТИТНИКУ ГРАЂАНА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ**

Сажетак

Омбудсман је важна институција у јачању демократије, владавине права, добре управе и заштите и промоције људских права. Иако јединствен модел не постоји у свету, приметни су покушаји међународних организација и механизма да стандардизују различита решења о омбудсману у упоредном праву. Процес хармонизације правних прописа у Европи одвија се под окриљем Савета Европе и Венецијанске комисије, који је неизоставни „асистент“ у писању различитих прописа у посткомунистичким земљама. У Србији је прихваћен плуралан или децентрализован модел омбудсмана, са институцијом на републичком нивоу, покрајинским омбудсманом и омбудсманима у јединицама локалне самоуправе. Заштитник грађана је посебан државни орган који контролише управу и штити права грађана. Правни оквир ове институције измењен је у новембру 2021. године, након доношења новог закона о Заштитнику грађана. У складу са принципима Венецијанске комисије о омбудсману из 2019. године, уређени су нови и модификовани важећи институти и одредбе, с циљем јачања независности и самосталности институције и његове ефикасности. Аутор је анализирао најважнија решења у новом закону, објаснио његове недостатке и указао на проблеме у деловању Заштитника грађана у Србији.

Кључне речи: заштитник грађана, омбудсман, контрола управе, независност и самосталност, поступак, притужба, национална институција за заштиту људских права, владавина права.

* miodrag.radojevic@gmail.com

** Рад је настао у оквиру научно-истраживачке делатности Института за политичке студије, коју финансира Министарство просвете, науке и технолошког развоја.

ОМБУДСМАН У ПРАВНОМ СИСТЕМУ СРБИЈЕ

Омбудсман је институција старија од два столећа, изворно настала у Шведској и присутна до средине прошлог века у нордијским земљама. Захваљујући својој „прилагодљивости“ (Rowat 1984, 207), идеја о посебном механизму контроле управе и заштите људских права прихваћена је широм света у наредних неколико деценија. У овом раздобљу, осим класичне форме, у упоредном праву настаје низ модела тако да није установљен универзалан или јединствен облик ове институције. Међутим, осим еволуције и *диверсификације* (Радојевић 2016, 387), у њеном развоју испољава се и тенденција *хармонизације*. Процес уједначавања се изражава у концепту тзв. националне институције за људска права (*NHRI – National Human Right Institution*) и међународним механизмима за једнообразна правила. Париски принципи о статусу националних институција за промоцију и заштиту људских права, један су од најважнијих докумената ове врсте, донет с циљем унапређења статуса омбудсмана.¹ Омбудсман је, према тумачењу међународних институција, означен као једна од кључних националних институција за заштиту људских права.

Савет Европе носилац је процеса хармонизације омбудсмана у Европи. Венецијанска комисија (Европска комисија за демократију путем права), као њено помоћно тело, улогу омбудсмана препознаје у јачању демократије, владавине права, добре управе и заштите и промоције људских права. У настојању да изврши саобраћавање одговарајућим стандардима, Комисија располаже са два инструмента – мишљењем о правном акту и препоруком.² Последњи овакав акт, под називом Принципи о заштити и промоцији институције омбудсмана, усвојени су на Пленарној седници Комитета министара Савета министара 2019. године (*The Venice Principles*).³

1 Париски принципи (*The Paris Principles*) представљају саставни део Резолуције Уједињених нација о националним институцијама за промоцију и заштиту људских права из 1993. године (*Principles relating to the Status of National Institutions*).

2 Савет Европе своју последњу резолуцију о омбудсману усвојио је 2019. године (Recommendation CM/Rec(2019)6).

3 Принципи о заштити и промоцији институције омбудсмана или Венецијанска начела усвојена су на Пленарној седници Комитета министара Савета министара 2019. године (*The Venice Principles*). Ови принципи, на извесан начин, постављају стандарде чији је циљ заштита и унапређење положаја омбудсмана, пре свега у земљама чланицама Савета Европе. Уједињене нације су, полазећи од Венецијанских начела донеле Резолуцију која промовише омбудсмана као институцију за промоцију и заштиту људских права, добре владавине (*good governance*) и владавине права и медијатора у односима између владе и грађана (Resolution, A/75/478/Add.2).

Принципи и мишљења Венецијанске комисије нису *eo ipso* обавезујућа приликом израде прописа, али су ауторитативни, особито у земљама које нису чланице Европске уније.⁴ Искуство је показало да, премда Венецијанска комисија има саветодавну улогу приликом израде прописа, њена мишљења суштински имају обавезујући карактер у поменутиим државама. У законодавном поступку фактички је установљена нова фаза – након одржане јавне расправе, предлог закона или највишег правног акта упућује се на верификацију Венецијанске комисије. Тек када добије „зелено светло“, предлог акта доставља се парламенту на усвајање.⁵

Као једна од последњих европских држава, Србија је успоставила омбудсмана, и то на необичан начин, развијајући плуралан или децентрализовани модел, са институцијом на републичком нивоу, покрајинским омбудсманом и омбудсманима у јединицама локалне самоуправе (локални омбудсман).⁶ Заштитник грађана је уставна категорија (Устав 2006, чл. 138), инокосни државни орган који контролише управу и штити права грађана. У складу са својом нормативном квалификацијом, Заштитник грађана има следећа обележја – он је омбудсман парламентарног типа, са хибридниим мандатом, који припада корпусу независних контролних и самосталних тела. По оцени Међународног комитета националних институција за промоцију и заштиту људских права Уједињених нација од 2010. године, Заштитнику грађана је признат највиши статус основне националне институције за људска права. Ова оцена се признаје телима или државним органима који испуњавају поменуте Париске принципе.

НОВИ ЗАКОН О ЗАШТИТНИКУ ГРАЂАНА

Народна скупштина је усвојила нови Закон о Заштитнику грађана 3. новембра 2021. године (ЗЗГ 2021). Ступањем на снагу овог закона, престао је важи ранији пропис – Закон о Заштитнику грађана

4 Од 2016. године, Венецијанска комисија је сачинила мишљења о прописима о омбудсману за: Азербејџан, Казахстан, Јерменију, Молдавију, Малту, Северну Македонију и Србију (видети и збирку мишљења о институцији омбудсмана – *Compilation on the Ombudsman Institution*). У међувремену су и неке друге европске земље мењале прописе о омбудсману, нпр. Француска, али Венецијанска комисија тим поводом није упутила званичан документ.

5 Типичан пример представља Предлог закона о референдуму и народној иницијативи из 2021. године, који је неколико пута поправљан након достављања мишљења Венецијанске комисије.

6 У Србији је најпре уређен и изабран покрајински омбудсман, затим су донети прописи о локалном омбудсману. Локални омбудсмани, према важећим прописима, представљају факултативни орган јединице локалне самоуправе.

из 2005. године (ЗЗГ 2005). Израда новог правног оквира трајала је дуже него што је очекивано⁷ што је, између осталог, омогућило и да се он усагласи са последњим препорукама Венецијанске комисије о омбудсману из 2019. године. Иако је номинално реч о новом закону, он је инкорпорирао делове старог закона и решења Предлога закона о изменама и допунама Закона о Заштитнику грађана из 2012. године (Предлог закона 2012).⁸ Такође, поједине одредбе су резултат ратификације међународних инструмената и, у складу с тим, проширеног поља деловања омбудсмана као националне институције за заштиту људских права. Тако, кључни елементи дефиниције омбудсмана обухватају и послове које је омбудсман преузео као национални механизам за превенцију тортуре, национални независни механизам за праћење спровођења Конвенције о правима особа са инвалидитетом и национални извештај у области трговине људима (ЗЗГ 2021, чл. 2).

Необично је, са номотехничког аспекта, да један пропис преузме делове текста другог акта. Закон о Заштитнику грађана дословно је копирао око 30 одредби или две трећине старог прописа, па је и спорна квалификација о новом закону. Ипак, с обзиром на то да је обим измена делимично или потпуно обухватио више од половине чланова ЗЗГ 2005, у складу са чл. 47. ст. 2. Јединствених методолошких правила за израду прописа, формално је испуњен услов о различитим прописима. У поређењу са старим законом, кључне промене односе се на поступак избора и мандат заштитника грађана и поступак по притужби.

У члану 2. ЗЗГ, као што је речено, констатоване су нове области делокруга Заштитника грађана као националне институције за заштиту од тортуре и других сурових, нељудских или понижавајућих

7 Закон о изменама и допунама Закона о Заштитнику грађана сачињен је 2012. године, затим је овај предлог скинут са дневног реда Народне скупштине, да би изнова поступак израде новог предлога закона о изменама и допунама започело крајем 2016. године (Људска права у Србији 2017, 247).

8 Предлог закона није усвојен због техничких и процедуралних околности, које су настале расписивањем ванредних парламентарних избора у фебруару 2012. године. Сасвим друго питање, чије детаљније објашњење превазилази оквир овог рада, јесте због чега се толико дуго чекало са усвојањем измена и допуна закона. Основни разлог, по нашем мишљењу, представљала је „некооперативност“ тадашњег заштитника грађана са извршном влашћу и парламентарном већином, која се особито манифестовала у његовој критици поступка тзв. реизбора судија. Тадашња влада је, с циљем дисциплиновања заштитника грађана, отезала са упућивањем предлога закона у скупштинску процедуру, иако је знала да због предстојећих избора неће бити усвојен у старом сазиву Народне скупштине. Нова политичка већина, након одржаних избора, такође није била у добрим односима са омбудсманом до његове оставке 2017. године, па је и игнорисала намеру да се измени Закон о Заштитнику грађана, али и усвајају његови годишњи извештаји у парламенту.

казни и поступака, затим као механизма који прати спровођење Конвенције о правима особа са инвалидитетом и националног известиоца у области трговине људима. Заштитник грађана, сходно овом члану, има и положај посебног тела које штити, промовише и унапређује права детета. На основу ове одредбе закључујемо, као прво, да је у нашем правном систему реализована идеја о трећој генерацији омбудсмана, као националној институцији за заштиту људских права. Осим тога, Заштитник грађана има општу надлежност, јер не постоје омбудсмани у појединим областима (специјализовани омбудсмани),⁹ као што је то на пример у Хрватској, нити секторски омбудсмани. У овој земљи, извршена је диверсификација делокруга основне надлежности тако да, осим општег омбудсмана, делују омбудсмани (пучки повереници) у области заштите деце, равноправности полова и особа са инвалидитетом. Друго, прописивањем посебне улоге омбудсмана у заштити права детета, као и правила у току поступка која се односе на подношење притужбе од стране детета у ЗЗГ, решена је и дилема о омбудсману специјализованом за заштиту права детета. У Србији је више пута неуспешно покретана процедура за доношење прописа о заштитнику детета, и у време мандата Саше Јанковића (2007–2017) и Зорана Пашалића (2017–).¹⁰ С образложењем да је ирационално да се успостави нова институција, оба наша омбудсмана била су противници идеје о дечијем омбудсману. Као заговорници централизованог модела омбудсмана, сматрали су да би то могло негативно утицати на делотворност институције. Треће, поменута одредба важна је због одређивања делокруга његових заменика. Заштитник грађана одлучује о поверавању послова својим заменицима, у складу са начелом независности и самосталности овог државног органа. Омбудсман, према новом решењу, именује до четири омбудсмана (ЗЗГ 2021, чл. 8, ст. 1), што указује на његово дискреционо право да одреди своје заменике и њихова овлашћења.¹¹ Заштитник грађана води рачуна о заштити појединих категорија лица приликом одлучивања о специјализацији својих сарадника за обављање одређених послова, а посебно лица

9 Прилично је дискутабилан статус два повереника (за заштиту равноправности и за информације од јавног значаја и заштиту података о личности), који се сматрају и посебним омбудсменима. С обзиром на то да ове институције имају слична обележја, део стручне јавности назива их специјализованим омбудсменима. Наше мишљење је да се, ипак, не ради о омбудсменима, већ о *sui generis* институцијама, које су *tertium genus* између независних контролних органа и омбудсмана.

10 Влада је покренула поступак за оснивање омбудсмана за права детета 2016. године.

11 У претходном Закону о Заштитнику грађана број заменика је био утврђен *numerus clausus*, (чл. 6. ст. 1).

лишених слободе, особа са инвалидитетом, деце и лица која су жртве трговине људима (ЗЗГ 2021, чл. 8, ст. 4–7).

Једна од највећих новина у законодавном оквиру тиче се начина избора и мандата Заштитника грађана. Законодавац се определио за дужи мандат, али без могућности поновног избора. Уместо пет година, Заштитник грађана се убудуће бира на осам година (ЗЗГ 2021, чл. 6, ст. 2.). Овакво решење у складу је са принципима Венецијанске комисије, иако ретко прихваћено у упоредноправној пракси (Радојевић 2016, 266–269). У тачки 10. својих принципа о омбудсману Венецијанска комисија препоручује да његов „јединствен мандат не буде краћи од седам година“ (The Venice Principles 2017). На тај начин, мандат омбудсмана се не поклапа са мандатом парламента, чиме се успостављају снажније гаранције његове независности. Венецијанска комисија је у једном од својих мишљења истакла и да у сваком случају необновљиви мандат „пружа гаранцију која доприноси независности браниоца и искључује ризик од оптужби да његове или њене активности или препоруке могу бити под утицајем интересовања за реизбор“ (European Commission for Democracy through Law 2011, 11). Реизбор је и у домаћој стручној јавности критикован због тога што независна контролна тела испољавају у току свог првог мандата „кооперативност“ са парламентарном већином, како би изнова били изабрани (М. Давинић 2018, 114). Овај закључак се свакако не односи на претходног омбудсмана, који је због јавне критике рада државне управе и негативних појава, трпео последице од којих се једна од њих односила и на одлагање поступка његовог реизбора, тј. избора новог омбудсмана 2012. године. Како је њему престао мандат, а нови омбудсман није био изабран у законском року, привремено је функцију преузео његов заменик. Одлагање реизбора се у овом случају манифестовало као средство притиска,¹² чиме су се обистинила упозорења да право на поновљени избор може представљати извор политичког притиска (Kycko-Stadlmayer 2008, 15).

Србија је приликом доношења оба закона, следила мишљења Венецијанске комисије о трајању мандата и праву на реизбор (Glušac, 7). То, међутим, не значи да су ова решења била примерена амбијенту и циљу. Важећу одредбу о мандату сматрамо рестриктивном. Иако је трајање мандата идентично оном у Хрватској и Македонији, и дуже за две године него у Црној Гори и Босни и Херцеговини, у свим овим државама, изузев у Србији, дозвољено је

12 Слична ситуација је примећена приликом реизбора повереника за заштиту равноправности.

право на реизбор (Македонија, Црна Гора, Словенија), па чак и на неограничен мандат (Хрватска).¹³ Када је омбудсман предложио да се у Нацрту закона из 2012. године утврди седмогодишњи мандат са могућношћу реизбора, као и код Повереника за информације од јавног значаја (ЗСПИЈЗ 2004, чл. 30. ст. 4–5), Министарство правде је сматрало да „обављање било које јавне функције, па и функције Заштитника грађана, односно његових заменика, у трајању од 14 година није примерено“ (Радојевић 2016, 436). У међувремену, последњим изменама Закона о слободном приступу информацијама о јавног значаја из новембра 2021. године, промењено је и решење о мандату повереника и усклађено са одговарајућом одредбом ЗЗГ (ЗСПИЈЗ 2004, чл. 30, ст. 1). Необновљиви мандат није гаранција да ће омбудсманска функција бити обављена квалитетно и ефикасно. Напротив, она може бити сметња да настави са радом омбудсман који је успешно обављао своју функцију. Такво решење занемарује и околност да је за делотворност ове инокосне институције од кључне важности ауторитет и кредибилитет личности омбудсмана. Поверење јавности који је изградио један омбудсман, његов наследник може лако проћердати. Због тога је у већини земаља са стабилном демократијом и владавином права уобичајено решење о реизбору, а у нордијским земљама и право на неограничени избор.

Закон о Заштитнику грађана уклонио је и неке од процедуралних недостатака у поступку избора носиоца функције. Пре свега, ЗЗГ је одредио прецизније рокове у фазама изборног поступка. Важна новина је јавни позив, који омогућава заинтересованим лицима да се пријаве као кандидати (ЗЗГ 2021, чл. 6, ст. 3–5). Венецијанска комисија (тач. 7. Принципа) сматра да јавни позив унапређује транспарентност поступка избора и доприноси легитимитету носиоца функције. У изборном поступку, ови институти омогућавају учешће већег броја кандидата и јавности. По нашем закону, лица која су се пријавила и испуњавају услов за избор на функцију Заштитника грађана чине листу кандидата, заједно са кандидатима које предложи и посланичке групе у Народној скупштини. Одбор надлежан за уставна питања обавиће јавни разговор са кандидатима, пре утврђивања предлога за избор Заштитника грађана. Јавни разговор омогућава свим кандидатима да изнесу своје ставове о улози и начину остваривања функције омбудсмана. Обавеза је Одбора да обави јавни разговор, док је по раније важећем закону то била могућност (ЗЗГ 2005, чл. 4. ст. 5). Након јавног разговора, одбор већином гласова предлаже кандидата за Заштитника грађана Народној скупштини. Одбор, дакле, предлаже

13 У Хрватској је мандат пучког правобранитеља одређен Уставом (чл. 93. ст. 3).

само једног кандидата, а не два, као што је то случај у Хрватској (ZPP 2012, чл. 10, ст. 3), или више кандидата. Избор између више кандидата, јавна дебата о предложеним кандидатима, веће учешће јавности у поступку избора и консултовање цивилног друштва о предложеним кандидатима, квалификована парламентарна већина за избор омбудсмана,¹⁴ као и преношење одлуке о избору кандидата на посебно тело са паритетним заступањем опозиције и власти, само су неки од механизма чији је циљ избор политички неутралног и квалитетног кандидата. Србија је само делимично усвојила неке од ових механизма, који и у пракси не функционишу на одговарајући начин.

Поступак са јавним позивом и јавним слушањем кандидата је обављен у поступку избора Заштитника грађана 2017. године. Међутим, начин на који је обављен читав изборни поступак указује на политизацију. Предложена су четири кандидата: једног је предложила владајућа већина, други кандидат био је функционер опозиционе парламентарне странке, трећег је такође предложила опозициона парламентарна странка, док је четвртог кандидата подржао невладин сектор, а потом и више опозиционих странака. Начин на који је извршена селекција кандидата указује на то да углавном владајућа већина и опозиција нису искрене у намери да поштују основна начела о избору особе са високом стручном репутацијом и поверењем јавности.¹⁵ Иако је последњи кандидат испуњавао прописане услове, јер се радило о особи са дугогодишњим искуством у заштити људских права и слобода, која је у време избора обављала и функцију заменика заштитника грађана, одабран је кандидат владајуће парламентарне већине, чији је кредибилитет и стручност оспоравао део јавности (БЦЈП 2017, 243–245).

Следећа новина је укидање услова за избор омбудсмана који се односи на стручно правно образовање (ЗЗГ 2021, чл. 5, тач. 1). Довољно је да Заштитник грађана има високо образовање (ЗЗГ 2021, чл. 7, тач. 1). Наведено решење се образлаже тиме да омогућава већем броју кандидата из различитих струка, што је такође у складу са препоруком из Венецијанских принципа (The Venice Principles 2019, тач. 8), учешће у изборном поступку. У складу с тим, коригован је и други услов, па је за Заштитника

14 Расправа о ширем парламентарном консензусу неопходном за избор Заштитника грађана изостала је и овом приликом, из разумљивих ограничења наметнута Уставом. Венецијанска комисија, што у потпуности подржавамо, залаже се за избор у парламенту квалификованом већином (тач. 6).

15 Оваква пракса примењује се не само приликом избора омбудсмана, него и других званичника надлежних за заштиту људских права у Србији (Радојевић 2016, 264).

грађана неопходно најмање деценијско искуство, али не на правним пословима, већ само на пословима који су од значаја за обављање послова из његове надлежности. Присталице обавезног правничког образовање за обављање функције омбудсмана наводе аргумент да је контрола јавне управе његова изворна улога. Таква надлежност захтева не само познавање правних прописа и начина функционисања управе, него и одговарајући ниво посебних правничких вештина, па чак и „изузетно знање из области права“, као што је то у Финској. Због тога је диплома правног факултета тек основни степен стручности, па је неопходан и виши ниво, попут испуњавања критеријума за избор судије уставног суда (Словенија, Румунија итд.) или положен правосудни испит. С друге стране, могу бити прописани и другачији услови, као последица прихватања концепта омбудсмана као заштитника људских права. За омбудсмана се захтева искуство у области људских права, и у складу с тим није потребна посебна стручна квалификација или висока стручна спрема било које струке. Разлике у схватању функције и природе омбудсмана испољавају се кроз одређивање услова за његов избор, па и у нашем суседству о томе нема јединственог одговора.¹⁶

Поверење у институцију зависи и од личних особина омбудсмана, што је једна од претпоставки за успешно обављање функције. Због тога, неопходно је да и Заштитник грађана буде особа са високим моралним и стручним квалитетима и искуством у заштити људских права (ЗЗГ 2021, чл. 7. тач. 3–4). Недостатак објективних мерила омогућава дискреционо тумачење ове одредбе и кандидатуру, па чак и избор, особа које не испуњавају потребне критеријуме. Због тога је потребно да се Пословником Народне скупштине подробније уреде елементи на основу којих се може препознати да ли носиоци за одговарајуће функције испуњавају одговарајуће стандарде (Милосављевић 2010, 61).

Претходни закон је уређивао да се осим Заштитника грађана бирају и четири његова заменика, који су специјализовани за одговарајуће области. Нови пропис садржи флексибилније решење, по коме омбудсман одређује број заменика, с тим да су одређене области за које заштитник мора да одреди заменике (ЗЗГ 2021, чл. 8), у складу са његовом надлежношћу као национални механизам за превенцију тортуре, национални независни механизам за праћење спровођења Конвенције о правима особа са инвалидитетом и Националног известиоца у области трговине људима.¹⁷ Уместо

16 На једној страни су Словенија и Хрватска, а на другој – Црна Гора, Македонија и Србија.

17 Ранији закон је одредио пет области специјализације заменика заштитника грађана:

Народне скупштине, заменике омбудсмана поставља Заштитник грађана, на основу претходно расписаног јавног конкурса, што је у складу са самосталношћу овог државног органа. У односу на претходни закон, разлика је у томе и што су услови за избор заменика Заштитника грађана идентични условима за избор Заштитника грађана.

У оквиру института инкомпатибилности дефинисана је и нова одредба (чл. 11, ст. 2), којом се забрањује да Заштитник грађана и његови заменици злоупотребе функцију у политичке сврхе. У складу са тач. 9. Венецијанских принципа, Законом је уређено да они „не могу учествовати у политичким, професионалним или другим активностима које нису у складу са независношћу и непристрасношћу функције Заштитника грађана.“ Кршење ове одредбе је основ за њихово разрешење. Формулација овог става, међутим, омогућава безобално тумачење, па чак и притисак на Заштитника грађана, јер се свака његова активност може стигматизовати као политичка. С друге стране, *ratio* ове норме је заснован и на околности да је претходни омбудсман поднео оставку, а затим се кандидовао на председничким изборима, што је био повод за полемику о политизацији институције. Законом су редефинисани престанак функције и разлози за разрешење и суспензију, али тако да не доводе у питање начела самосталности и независности омбудсмана. Закон је предвидео и да у случају истека мандата, за разлику од ранијег решења, Заштитник грађана наставља да обавља функцију до ступања на дужност новог Заштитника грађана (чл. 18).

Надлежност хибридног омбудсмана, попут Заштитника грађана, обухвата овлашћења контроле управе и поштовања права грађана, прописана генералном уставном клаузулом а детаљније уређена поменутиим законом. Редакцијски пропуст законодавца је формулација по којој Заштитник грађана контролише законитост и правилност рада органа управе и у случају кршења права грађана зајемчених и *подзаконским прописима* (курз. аутор, ЗЗГ 2021, чл. 19. ст. 1), јер се прописима ниже правне снаге од закона не могу гарантовати људска права (Устав 2006, чл. 18. ст. 2).

За разлику од решења у ранијем закону, Заштитник грађана је овлашћен да поднесе иницијативу за измену прописа и органима управе. Влада, Народна скупштина и органи управе дужни су да размотре иницијативу и да доставе обавештење Заштитнику

заштита права лица лишених слободe, равноправност полова, права детета, права припадника националних мањина и права особа са инвалидитетом (ЗЗГ 2005, чл. 6), који су били распоређене на четири заменика.

грађана најкасније у року од 60 дана од њеног подношења (ЗЗГ 2021, чл. 20. ст. 3 и чл. 21). Детаљније су уређена и остала овлашћења омбудсмана, као што је препорука за разрешење функционера, односно иницирање дисциплинског поступка против запосленог у органу управе (ЗЗГ 2021, чл. 23) и право несметаног приступа заводима за извршење санкција и другим местима на којима се налазе лица лишена слободе и она лица којима је ограничена слобода кретања или где бораве или су смештене групе лица чија права штити (ЗЗГ 2021, чл. 25). Заштитник грађана има право приступа: притворским јединицама, заводима за извршење кривичних санкција, психијатријским установама, прихватилиштима за странце, центрима за азил и установама социјалне заштите. Законом се јемчи и његово право приступа сваком документу и податку, у складу са законом којим се уређује тајност података.

Заштитник грађана може предузимати процесне и друге радње када је за то овлашћен посебним прописом (ЗЗГ 2021, чл. 19. ст. 3). На пример, Заштитник грађана располаже посебним процесним правним средством у управном поступку (ЗОУП 2016, чл. 185). Препоруком може затражити да се правоснажно решење органа управе, неусклађено са законом, поништи, укине или промени. Овим ванредним правним леком, омбудсман располаже под одређеним условима, али без временског ограничења (Томић 2019, 77, 760–764).¹⁸

Расправа о проширењу надлежности приликом израде новог закона углавном је била усмерена на однос Заштитника грађана са судском влашћу и овлашћењима у пружању бесплатне правне помоћи, борби против корупције и заштити права особа смештеним у затвореним установама. Заштитник грађана је у току 2018. године предложио да се његова надзорна овлашћења обухвате судску власт, што је покренуло јавну полемику (*Pro i contra analiza*, 35–36). Упоредно право, наука и међународни стандарди различито посматрају однос омбудсмана и судства (Милосављевић 2017, 3–5). Према првом схватању, омбудсману је ускраћена контрола судова у складу са начелом независности судске власти; према другом схватању, омбудсманима се поверава контрола законитости одлука судске власти, па и покретање поступка против судије који је поступао незаконито. Између два супротстављена становишта, извире и треће – о контроли судске управе и овлашћењима

18 Одредба Закона о општем управном поступку је критикована, јер уступа „ексклузивно“ право Заштитнику грађана, којим не располажу друге институције контролне институције (Повереник за заштиту равноправности, Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, Агенција за борбу против корупције и др.).

омбудсмана у случају кршења права странака у судском поступку (Радојевић 2016, 488–491). Тако, на пример, у Црној Гори омбудсман поступа по притужбама које се односе на рад судова у случају „одуговлачења поступка, злоупотребе процесних овлашћења или неизвршавања судских одлука.“ (ZZLJPS CG 2011, чл. 17; слично и у другим бившим југословенским републикама, Милосављевић 2017, 13–15).

Поступак пред омбудсманом је специфичан, у складу с природом овог органа, и његов основни циљ јесте отклањање евентуалних повреда права, односно споразумно решавање конфликта грађана и адресата притужбе. Поступак обухвата низ правила, техника и метода деловања, као што су посредовање, саветовање, консултације, неформални разговори итд. Форма поступка није једнообразна, али важе слична правила у различитим правним системима, а низ радњи је систематизован у фазе – претходног поступка, истраге и доношења или извршавања препорука и мишљења. Нови закон детаљније уређује поступак, установљава нова правила и терминологију с циљем процесне предвидивости и делотворности Заштитника грађана. С обзиром на то да детаљно објашњење поступка превазилази оквир овог рада, задржавамо се на основним решењима. Закон прописује правила за дете и правно лице као подносилаца притужбе. Затим, јемчи да подносилац притужбе не може бити спречен у подношењу притужбе или да буде стављен у неповољнији положај због њеног подношења. Рок за подношење притужбе је продужен на три године (ЗЗГ 2021, чл. 29, ст. 2),¹⁹ а подносилац притужбе је обавезан да у притужби наведе и одговарајуће податке. Закон користи термине – скраћени поступак и испитни поступак, који су преузети из управног поступка. Скраћени поступак се покреће ако притужба садржи чињенице, на основу којих се омогућава решавање случаја без претходног испитног поступка. Одређене су процесне обавезе и рокови, с намером законодавца да поступак пред омбудсманом буде што експедитивнији и заштити интересе учесника у поступку, па би тако уобичајени испитни поступак требало да траје свега 15 дана (ЗЗГ 2021, чл. 31), а изјашњавање органа управе до 60 дана. У току поступка Заштитнику грађана су на располагању овлашћења према органима управе, који су сада законом прописани (чл. 25). Орган управе је обавезан да обавести Заштитника грађана у року који није краћи од 15 дана, нити дужи од 90 дана од добијања „писменог извештаја“ да ли је и на који начин поступио по препоруци у којој

¹⁹ Рок је флексибилан, па тако Заштитник грађана може да покрене поступак и након протеча рока од три године, ако су испуњени одговарајући разлози (ЗЗГ 2021, чл. 33. ст. 1).

су констатоване неправилности или незаконитости. У случају да орган управе не поступи по препоруци, Заштитник грађана може да препоручи разрешење функционера или да иницира покретање дисциплинског поступка против запосленог у органу управе.

Разграничење надлежности између Заштитника грађана и локалних и покрајинских омбудсмана (ЗЗГ 2021, чл. 40–41) и у новом закону није изведено на задовољавајући начин. Основно мерило за разграничење надлежности је врста прописа, односно доносилац прописа, а не врста послова, што у пракси може довести до низа проблема.

Закон прокламује и обавезу омбудсмана да сарађује са организацијама цивилног друштва и међународним организација (ЗЗГ 2021, чл. 42). Компонента независности и самосталности институције је и њена буџетска самосталност, у складу с тим законом се гарантују оптимална буџетска средства за рад Заштитника грађана (чл. 44).

ПЕРСПЕКТИВЕ РАЗВИТКА ОМБУДСМАНА У СРБИЈИ

Омбудсман је значајна институција заштите људских права и слобода која је заслужила нарочит третман Уједињених нација и других међународних организација. Путем установљавања и промовисања концепта националних тела (NHRI) стандардизује се положај омбудсмана на глобалном нивоу, с циљем повећања његове делотворности, независности и самосталности. У Европи, овај задатак преузели су Савет Европе и Венецијанска комисија. У виду експертске помоћи приликом израде и усвајања одговарајућих прописа, Венецијанска комисија настоји да интегрише своје принципе о омбудсменима у правним системима земаља чланица СЕ.

Правни оквир Заштитника грађана у Србији измењен је у новембру 2021. године, а Венецијанска комисија је том приликом „асистирала“, као и у доношењу закона из 2005. године (Joint Opinion 2004). У новом закону, у складу са последњим смерницама Венецијанске комисије о омбудсману из 2019. године, уређени су нови институти и модификовани важећи институти и одредбе, с циљем јачања независности и самосталности институције и његове ефикасности. Најважније промене у новом закону односе се на: одређење основних појмова, као што су заштитни објекти (грађанин), навођење послова које је Заштитник грађана преузео по основу међународних обавеза Србије, избор и мандат, положај омбудсмана и поступак по притужби. Мандат омбудсмана је продужен, али без могућности поновног

обнављања. У поступку избора примењује се институт јавног позива и разговора са кандидатима, како би се повећало учешће јавности. Такође, прецизније су дефинисани рокови приликом избора. Положај заменика заштитника грађана усклађен је са начелом самосталности Заштитника грађана, а инкомпатибилност функције усклађена с препоруком о деполитизацији институције. Закон, изузев одређених номотехничких пропуста, садржи решења за која сматрамо да су неодговарајућа, али сматрамо да је у Србији побољшан нормативни оквир деловања институције омбудсмана. С друге стране, проблематично је поштовање прописа и међународних стандарда везаних за деловање институције *de lege lata* и *de lege ferenda*.

Заштитник грађана сматра се најважнијим контролним и независним телом у држави. Републички омбудсман има статус националне институције за заштиту људских права, која се утврђује у процесу акредитације, односно испуњавања услова који се односе на уређивање и функционисање ове институције у складу са Париским принципима. Ову акредитацију врши Подкомитет за акредитацију Глобалне алијансе националних институција за људска права (GANHRI). Заштитник грађана је први пут акредитован 2010, а затим реакредитован 2016. године. Последња акредитација (за период од 2015. до 2020. године), међутим, указала је и на то да постоје озбиљни проблеми у вези с његовим положајем, јер је одложена потврда највишег статуса – А (*Accreditation status*).²⁰ Одлука је образложена недостацима у функционисању институције. И у истраживањима домаћег цивилног сектора указано је да деловање Заштитник грађана није усклађено са Париским принципима у више области (Yusom 2019, 125). Очигледан је раскорак између фактичке и формалне независности, квалитет његовог рада је у паду, а кључни предуслови за његово ефикасно деловање су погоршани. Положај и делотворност ове институције, да се подсетимо, не зависи само од правног оквира, већ и од његове личности и ауторитета, укупног политичког и друштвеног амбијента. У државама које негују демократске вредности и владавину права, веће су могућности да ће омбудсман испунити своју мисију.

20 Највиша оцена указује на то да су у потпуности испуњени Париски принципи у деловању ове институције. Одлука је одложена за следећу годину, односно крајем 2021. године.

РЕФЕРЕНЦЕ

- Давинић, Марко. 2018. *Независна контролна тела у Републици Србији*. Београд: Досије студио.
- Јединствена методолошка правила за израду прописа, „Службени гласник Републике Србије“, бр. 21/2010.
- Закон о Заштитнику грађана, „Службени гласник Републике Србије“, бр. 79/2005 и 54/2007.
- Закон о Заштитнику грађана, „Службени гласник Републике Србије“, бр. 105/2021.
- Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја, „Службени гласник Републике Србије“, бр. 120/2004, 54/2007, 104/2009, 36/2010 и 105/2021.
- Милосављевић, Богољуб. 2010. *Коментар Закона о Заштитнику грађана*. Београд: Службени гласник.
- Милосављевић, Богољуб. 2017. „Упоредна анализа надлежности регионалних и европских омбудсмана у области контроле судске управе“, *Заштитник права грађана*. <https://www.ombudsman.rs/index.php/prava-deta/ta/171-2008-04-17-12-52-15/4540-2016-01-15-08-19-55>, последњи приступ 20. новембар 2021.
- Петровић, Весна, ур. 2017. *Људска права у Србији*. Београд: Београдски центар за људска права.
- Предлог закона о изменама и допунама Закона о Заштитнику грађана. 2012. <https://www.srbija.gov.rs/prikaz/166011>.
- Радојевић, Мијодрaг. 2016. „Преображај омбудсмана у савременим правним системима с посебним освртом на институцију Заштитника грађана у Републици Србији.“ Докторска дисертација. Универзитет у Београду. Правни факултет.
- Устав Републике Србије, „Службени гласник Републике Србије“, бр. 98/2006.
- Global Alliance of National Human Right, Accreditation status as of 3 August 2021, <https://www.ohchr.org/Documents/Countries/NHRI/StatusAccreditationChartNHRI.pdf>.
- Глушaс, Лука. 2021. „О потреби унапређивања законског оквира за рад Заштитника грађана.“ *Fondacija Centar za javno pravo*. http://www.fcjp.ba/templates/ja_avian_ii_d/images/green/Luka_Glusac.pdf, последњи приступ: 11. октобар 2021.
- Committee of Ministers, Recommendation CM/Rec(2019)6, <https://rm.coe.int/090000168098392f>.
- European Commission for Democracy through law, Principles on the Protection and Promotion of the Ombudsman Institution (The Venice principles), Opinion No. 897/2017, Strasbourg, 3. May 2019, <https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default>.

aspx?pdffile=CDL-AD(2019)005-e

European Commission for Democracy through law, Compilation on the Ombudsman Institution, CDL(2011)79, [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL\(2011\)079-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL(2011)079-e)

European Commission for Democracy through law, Joint Opinion on the Draft Law on the Ombudsman of Serbia by the Venice Commission, CDL-AD(2004)041, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2004\)041-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2004)041-e).

General Assembly United Nations, Resolution A/RES/75/186, <https://digitallibrary.un.org/record/3896442?ln=en>.

General Assembly United Nations, Resolution Res. 48/134 <https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/statusofnationalinstitutions.aspx>.

Kucsko-Stadlmayer, Gabriela, ed. 2008. *European Ombudsman-Institutions – A comparative legal analysis regarding the multifaceted realisation of an idea*. Vienna: 2008.

5 godina: Analiza rada Zaštitnika građana Republike Srbije u period 2015–2019. godine. 2019. Yucom: Beograd.

Pro i contra analiza nadležnosti Zaštitnika građana. Yucom: Beograd. <https://www.yucom.org.rs/pro-i-contra-analiza-nadleznosti-zastitnika-gradana/>.

Rowat, Donald. 1984. „The Suitability of the Ombudsman Plan for Developing countries.” *International Review of Administrative Sciences*, 50 (3): 207–211. doi: 10.1177/002085238405000301.

Zakon o Pučkom pravobranitelju, „Narodne novine“, br. 76/12.

Zakon o Zaštitniku/ci ljudskih prava i sloboda Crne Gore, „Službeni list Crne Gore“, br. 42/11, 32/14.

Miodrag Radojević*

Institute for Political Studies, Belgrade

THE OMBUDSMAN IN A NEW SUIT - NEW LAW ON THE PROTECTION OF CITIZENS IN THE REPUBLIC OF SERBIA

Resume

In the Republic of Serbia, there is a plural or decentralized model of Ombudsman - at the national level (Protector of Citizens), in the Autonomous Province of Vojvodina and local self-government units. The Protector of Citizens is a state body regulated by a special law. The legal framework of this institution was changed in November 2021, after the adoption of the new law on the Protector of Citizens. Complying to the latest principles of the Council of Europe on the Ombudsman from 2019, new institutes have been regulated, and existing institutes and provisions have been modified to strengthen the institution's independence, autonomy, and efficiency. In the article, the author analyzed the most important solutions of the new law and explained the problems in the operation of the Ombudsman institution in Serbia.

Keywords: ombudsman, ombudsman, protection of human rights, independence and autonomy, procedure of control of legality and regularity, complaint, state body, National mechanism for prevention of torture, election and mandate, rule of law.

* miodrag.radojevic@gmail.com

* Овај рад је примљен 1. новембра 2021. године, а прихваћен за штампу на састанку Редакције 8. новембра 2021. године.