

Radni izveštaj

# ULOGA I POLOŽAJ ZAŠTITNIKA GRAĐANA I POVERENIKA ZA ZAŠTITU RAVNOPRAVNOSTI





Radni izveštaj

# ULOGA I POLOŽAJ ZAŠTITNIKA GRAĐANA I POVERENIKA ZA ZAŠTITU RAVNOPRAVNOSTI

Milijana Trifković, Danilo Ćurčić i Marko Vasiljević

Beograd, januar 2019

Ovaj radni izveštaj pripremljen je za konferenciju "Civilno društvo za odgovornu vlast" koja se održava 4. i 5. februara u Beogradu. Radni izveštaj služi kao osnova za dijalog učesnika u ovoj oblasti, identifikovanje ključnih problema i formulisanje konkretnih preporuka. Zaključci konferencije biće korišćeni u pripremi finalne verzije ovog izveštaja.

---

Izrada ovog izveštaja omogućena je uz podršku Ambasade Velike Britanije u Beogradu. Za sadržaj brošure odgovorni su njeni autori i on ne mora nužno odražavati stavove Vlade Ujedinjenog Kraljevstva.





# SADRŽAJ

<b>Pravni i institucionalni okvir</b> .....	3
Obezbeđivanje nezavisnosti nezavisnih tela za zaštitu ljudskih prava .....	4
Finansijska nezavisnost .....	4
Način izbora nezavisnih institucija .....	8
<b>Funkcionisanje nezavisnih institucija za zaštitu ljudskih prava u praksi i rezultati rada</b> .....	11
Postupanje po pritužbama .....	12
Posebni izveštaji, inicijative za izmene propisa i za ocenu ustavnosti i zakonitosti .....	15
Aktivnosti Zaštitnika građana na rešavanju problema pravno nevidljivih lica i stanovnika neformalnih naselja – primer dobre prakse .....	17
Odnos Zaštitnika građana i Poverenika za zaštitu ravnopravnosti sa drugim institucijama .....	18
Odnos Zaštitnika građana i Poverenika za zaštitu ravnopravnosti i Narodne skupštine .....	18
Odnos Zaštitnika građana i Poverenika za zaštitu ravnopravnosti sa organima izvršne vlasti .....	23
Međusobna saradnja nezavisnih organa za zaštitu ljudskih prava .....	27
<b>Ključni izazovi</b> .....	28



## Pravni i institucionalni okvir

Ne umanjujući značaj drugih nezavisnih institucija, građani su najviše upućeni na Zaštitnika građana i Poverenika za zaštitu ravnopravnosti u zaštiti svojih ljudskih prava. To je, sa jedne strane, tako usled delokruga rada ovih institucija, a sa druge, usled toga što su postupci pred ovim organima besplatni za građane i lišeni strogih formalnih zahteva, koji po pravilu prate druge postupke za ostvarivanje zaštite prava. Na kraju, činjenica da se ovi organi bave i kontrolom rada drugih državnih organa<sup>1</sup> važna je za razumevanje njihovog društvenog i institucionalnog značaja u Srbiji. Konačno, činjenica da Srbija još uvek nema funkcionalan sistem besplatne pravne pomoći, što onemogućava pristup pravdi za brojne građane koji bi sudskim putem mogli da traže zaštitu svojih prava, dodatno doprinosi značaju ovih institucija.

Zaštitnik građana uveden je u pravni poredak Republike Srbije Zakonom o Zaštitniku građana 2005. godine<sup>2</sup>, a odredbe o Zaštitniku građana našle su se i u Ustavu iz 2006. godine.<sup>3</sup> Prvi zaštitnik građana, Saša Janković, stupio je na dužnost 24. jula 2007. godine<sup>4</sup>, reizabran je 2012. godine i rukovodio je radom te institucije do 7. februara 2017. godine, kada je podneo ostavku.<sup>5</sup> Zoran Pašalić, koji u trenutku pisanja izveštaja obavlja funkciju zaštitnika građana, izabran je 20. jula 2017. godine.<sup>6</sup> Ustavom Republike Srbije<sup>7</sup> i Zakonom o Zaštitniku građana, Zaštitnik građana je određen kao nezavisan državni organ koji štiti prava građana i kontroluje rad organa uprave. Sa druge strane, Poverenik za zaštitu ravnopravnosti je noviji organ, predviđen Zakonom o zabrani diskriminacije<sup>8</sup> iz 2009. godine. Za prvu poverenicu u

---

<sup>1</sup> Dok je ovo pitanje eksplicitno navedeno u delokrugu rada Zaštitnika građana, kod Poverenika za zaštitu ravnopravnosti može se govoriti samo o kontroli usklađenosti sa odredbama Zakona o zabrani diskriminacije, odnosno primene antidiskriminacionih standarda u praksi.

<sup>2</sup> Zakon o Zaštitniku građana, „Službeni glasnik RS”, br. 79/2005 i 54/2007.

<sup>3</sup> Ustav Republike Srbije, „Službeni glasnik RS”, broj 98/2006.

<sup>4</sup> Zaštitnik građana, *Redovan godišnji izveštaj Zaštitnika građana za 2007. godinu*, Beograd, 2008, str. 4.

<sup>5</sup> Zaštitnik građana, *Redovan godišnji izveštaj Zaštitnika građana za 2016. godinu*, Beograd, 2017, str. 4.

<sup>6</sup> Zaštitnik građana, *Redovan godišnji izveštaj Zaštitnika građana za 2017. godinu*, Beograd, 2018, str. 90.

<sup>7</sup> Videti član 138. Ustava Republike Srbije.

<sup>8</sup> Zakon o zabrani diskriminacije, „Službeni glasnik RS”, broj 22/2009.

maju 2010. godine izabrana je prof. dr Nevena Petrušić, tadašnja dekanica Pravnog fakulteta Univerziteta u Nišu. Nakon isteka njenog petogodišnjeg mandata Narodna skupština Republike Srbije je za poverenicu izabrala Brankicu Janković, koja i danas obavlja tu funkciju.

Cilj ovog dokumenta je da se analizira položaj Zaštitnika građana i Poverenika za zaštitu ravnopravnosti u odnosu na izvršnu i zakonodavnu vlast, ali i da se prikažu određeni izazovi u radu ovih institucija koji utiču na zaštitu prava građana. S obzirom na to da sveobuhvatna analiza normativnog i institucionalnog okvira i odnosa institucija prema nezavisnim telima za zaštitu ljudskih prava zaslužuje posebno istraživanje, ovde će biti ukazano samo na ona rešenja koja su najznačajnija za odnos ovih institucija sa organima izvršne i zakonodavne vlasti i za unapređenje poštovanja ljudskih prava. U tom smislu, kao dopuna ovom izveštaju može poslužiti i izveštaj koji je u okviru istog projekta pripremila CRTA, a koji u određenim delovima ukazuje na odnos Narodne skupštine i Vlade prema nezavisnim institucijama.

### **Obezbeđivanje nezavisnosti nezavisnih tela za zaštitu ljudskih prava**

U Ustav i Zakon o Zaštitniku građana uneta je većina standarda sadržanih u ključnim međunarodnim dokumentima koji regulišu i promovišu standarde za ombudsmane i nacionalne institucije za ljudska prava.<sup>9</sup> Nezavisnost ombudsmana garantovana je Ustavom i Zakonom o Zaštitniku građana, ali rešenja koja mogu da utiču na nezavisnost i efikasnost institucije nisu sadržana samo u tim aktima. U skladu sa odredbama Zakona o zabrani diskriminacije, Poverenik za zaštitu ravnopravnosti je samostalan i specijalizovan državni organ koji je nezavistan u obavljanju poslova koji su mu povereni zakonom.

#### **Finansijska nezavisnost**

Pored odsustva pritisaka i uticaja na njihov rad i postupanje<sup>10</sup>, za postojanje nezavisnosti nezavisnih tela za zaštitu ljudskih prava, neophodno je da se obezbedi i finansijska nezavisnost, u pogledu budžeta i osoblja, a sudeći po trenutnom pravnom okviru, pomenuti preduslovi još uvek ne postoje. Zaštitnik građana ukazuje na

---

<sup>9</sup> Zaštitnik građana, *Redovan godišnji izveštaj Zaštitnika građana za 2015. godinu*, str. 43 i 46. U pogledu nezavisnosti, Zaštitnik građana ostvario je najviši status pri Međunarodnom koordinacionom komitetu nacionalnih institucija za ljudska prava.

<sup>10</sup> Član 2. stav 1. Zakona o zaštitniku građana predviđa da niko nema pravo da utiče na rad i postupanje Zaštitnika građana.



potrebu da se Ustavom proklamovana nezavisnost Zaštitnika građana ojača<sup>11</sup>, ukazujući posebno na Zakon o izmenama i dopunama Zakona o budžetskom sistemu<sup>12</sup>, kojim je predviđeno da je Zaštitnik građana obavezan da za zapošljavanje svakog novog lica traži saglasnost odbora Narodne skupštine nadležnog za administrativno-budžetska pitanja, i to bez obzira na to što je kadrovskim planom i budžetom Republike Srbije to radno mesto predviđeno i što su za njega obezbeđena sredstva. Iako je nesporno da Zaštitnik građana ima odgovornost prema parlamentu, u situaciji kada je za svako radno mesto potrebno tražiti odobrenje, postavlja se pitanje da li je ovakvo rešenje racionalno i da li se može protumačiti kao vrsta pritiska. Sudeći po izveštajima Zaštitnika građana<sup>13</sup>, Zaštitnik građana doživljava pomenuto rešenje kao ozbiljan problem u toj meri da to predstavlja pretnju nezavisnosti i delotvornosti Zaštitnika građana.

Čak i kada bi se svaki put dobilo odobrenje, ovo rešenje ukazuje na nedovoljan stepen nezavisnosti, jer je neophodno da nezavisne institucije imaju mogućnost da svoje zaposlene izaberu onda kada su im te osobe potrebne, u skladu sa obimom posla i raspoloživim sredstvima.<sup>14</sup> Iako je u praksi nadležni odbor do sada svaki put davao odobrenje<sup>15</sup>, suština je u tome da sama potreba da se traži takvo odobrenje znači određeno smanjenje stepena nezavisnosti. U tom smislu, Zakon o budžetskom sistemu suštinski utiče na Zakon o Zaštitniku građana i na rad Zaštitnika građana, kao i na instituciju Poverenika za zaštitu ravnopravnosti, koji takođe mora da dobije odobrenje nadležnog odbora za zapošljavanje svakog novog lica, iako je radno mesto predviđeno kadrovskim planom.

Sa druge strane, u pogledu popunjenosti kapaciteta koji su odobreni za rad stručne službe Poverenika za zaštitu ravnopravnosti, može se zaključiti da je situacija slična. Kako se navodi u redovnom godišnjem izveštaju Poverenika „popunjenost

---

<sup>11</sup> Zaštitnik građana, *Redovan godišnji izveštaj za 2016. godinu*, Beograd, 2017, str. 46.

<sup>12</sup> Zakon o izmenama i dopunama Zakona o budžetskom sistemu, „Službeni glasnik RS”, br. 54/2009, 73/2010, 101/2010, 93/2012, 2/2013, 63/2013 – ispravka i 108/2013.

<sup>13</sup> Videti, na primer, *Redovan godišnji izveštaj Zaštitnika građana za 2016. godinu*, str. 44. Navodi se da, iako su sva opredeljenja Narodne skupštine deklarativno da se jača kapacitet Zaštitnika građana, u praksi davanje saglasnosti na osnovu Zakona o izmenama i dopunama Zakona o budžetskom sistemu i na osnovu Zakona o određivanju maksimalnog broja zaposlenih u javnom sektoru, izaziva ozbiljan problem do te mere da predstavlja pretnju nezavisnosti i delotvornosti Zaštitnika građana.

<sup>14</sup> Razgovor sa predstavnicom stručne i akademske zajednice od 20. novembra 2018. godine.

<sup>15</sup> *Ibid.*

sistematizovanih radnih mesta iznosi 60%, odnosno 36 zaposlenih na neodređeno vreme<sup>16</sup>, dok, sa druge strane, „dinamika i obim poslova koji se obavljaju u Stručnoj službi Poverenika ukazuju na neophodnost dodatnog jačanja kadrovskih kapaciteta<sup>17</sup>. Na kraju, i u Strategiji Poverenika za zaštitu ravnopravnosti za period 2016–2020. navodi se da postoji potreba za daljim jačanjem kapaciteta institucije, što se ogleda pre svega u potrebi za popunjavanjem predviđenih radnih mesta, daljem usavršavanju i unapređenju standarda i procedura.<sup>18</sup>

Nezavisnost u pogledu izbora osoblja ograničava i Zakon o državnim službenicima,<sup>19</sup> koji u članu 156. predviđa da kadrovske planove u državnim organima odobrava ministarstvo nadležno za poslove finansija, usled čega je i Zaštitniku građana i Povereniku za zaštitu ravnopravnosti neophodna saglasnost Ministarstva finansija na kadrovski plan. Iako se ovaj mehanizam kontrole broja zaposlenih u javnom sektoru odnosi na sve državne organe, u slučaju nezavisnih institucija takvo rešenje nije u skladu sa njihovim posebnim statusom i potrebom da im se obezbedi potpuna nezavisnost u odnosu na izvršnu vlast.<sup>20</sup> Trebalo bi da nezavisne institucije budu izuzete od obaveze pribavljanja saglasnosti Ministarstva finansija na kadrovski plan.<sup>21</sup>

U decembru 2018. godine usvojen je Zakon o izmenama i dopunama Zakona o državnim službenicima<sup>22</sup>, ali usvojeno rešenje ne donosi nikakve izmene u članu 156, niti izuzima nezavisne institucije od obaveza podnošenja kadrovske plana Ministarstvu finansija na davanje saglasnosti.

---

<sup>16</sup> Poverenik za zaštitu ravnopravnosti, *Redovan godišnji izveštaj Poverenika za zaštitu ravnopravnosti za 2017. godinu*, Beograd, 2018, str. 20.

<sup>17</sup> *Ibid.*

<sup>18</sup> Strategija Poverenika za zaštitu ravnopravnosti, str. 18, dostupno na: <http://ravnopravnost.gov.rs/rs/propisi/akti-poverenika/>.

<sup>19</sup> Zakon o državnim službenicima, „Službeni glasnik RS”, br. 79/2005, 81/2005, 83/2005, 64/2007, 67/2007, 116/2008, 104/2009, 99/2014 i 94/2017.

<sup>20</sup> Sigma, *Monitoring report: The Principles of Public Administration*, Serbia, November 2017, dostupno na: <http://www.sigmaweb.org/publications/Monitoring-Report-2017-Serbia.pdf>, str. 99.

<sup>21</sup> *Ibid.*

<sup>22</sup> Zakon o izmenama i dopunama Zakona o državnim službenicima, „Službeni glasnik RS”, broj 95/2018.

Iako nije reč o zakonu, Pravilnik o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji radnih mesta u stručnoj službi Zaštitnika građana<sup>23</sup> ima veoma veliki uticaj na rad institucije. Primećeno je da Pravilnik o sistematizaciji onemogućava efikasan rad u slučaju promene obima posla Zaštitnika građana.<sup>24</sup>

Evropska unija je u svojoj zajedničkoj poziciji podvukla važnost postojanja nezavisnih, profesionalno osposobljenih i dobro opremljenih institucija i podstakla Vladu da aktivno i kontinuirano pruža javnu podršku relevantnim nezavisnim institucijama za zaštitu ljudskih prava.<sup>25</sup> Kao prvu preporuku u delu zajedničke pozicije koji se bavi osnovnim pravima, Evropska unija je istakla da Srbija treba da izmeni Zakon o Zaštitniku građana radi osnaživanja njegove nezavisnosti, te da treba da osnažuje njegov institucionalni kapacitet.<sup>26</sup> Inicijativa da se Zakon menja postoji još od 2008. godine. Kada su stvoreni prvi uslovi za rad zaštitnika građana, već tada se uočila potreba da se zakon promeni.<sup>27</sup> Iako taj proces traje već deset godina, još uvek nije došlo do neophodnih promena. U izveštaju Zaštitnika građana za 2016. godinu stoji da nije zabeležen napredak u procesu usvajanja izmena Zakona, uprkos tome što je donošenje tog zakona predviđeno Akcionim planom za poglavlje 23 kao jedna od aktivnosti koje je Srbija obavezna da ispuni u procesu pristupanja Evropskoj uniji, a kao rok je bio određen drugi kvartal 2016. godine.<sup>28</sup>

U decembru 2017. godine predstavljene su polazne osnove za izmene Zakona o zaštitniku građana. Pored pozitivnih rešenja koja bi mogla da donesu izvesno poboljšanje položaja Zaštitnika građana, pre svega u pogledu davanja mišljenja na predlog propisa od značaja za zaštitu prava građana i upućivanje inicijativa, neka od predloženih rešenja mogla bi da imaju negativne posledice u odnosu na građane koji

---

<sup>23</sup> Novi Pravilnik o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji radnih mesta u Službi Zaštitnika građana stupio je na snagu 19. decembra 2018. godine („Službeni glasnik RS”, broj 99/2018). Njegovim stupanjem na snagu prestao je da važi Pravilnik od 22. oktobra 2014. godine.

<sup>24</sup> Za više informacije o ovome, videti odeljak izveštaja „Funkcionisanje nezavisnih institucija za zaštitu ljudskih prava u praksi i rezultati rada”.

<sup>25</sup> L. Glušac, „Mesto i uloga Zaštitnika građana (Ombudsmana) u procesu pristupanja Republike Srbije Evropskoj uniji”, *Godišnjak Fakulteta političnih nauka*, Beograd, jun 2017, 11/17, 53–72, dostupno na: [http://www.fpn.bg.ac.rs/wp-content/uploads/2017/03/FPN-Godisnjak-17-2017-2-konacna\\_verzija.pdf](http://www.fpn.bg.ac.rs/wp-content/uploads/2017/03/FPN-Godisnjak-17-2017-2-konacna_verzija.pdf), str. 62.

<sup>26</sup> *Ibid.*

<sup>27</sup> Intervju sa predstavnikom stručne i akademske zajednice od 21. novembra 2011. godine.

<sup>28</sup> Zaštitnik građana, *Redovan izveštaj Zaštitnika građana za 2016. godinu*, Beograd, 2017, str. 44.

podnose pritužbe.<sup>29</sup> U pogledu načina izbora i dužine mandata, u polaznim osnovama za izradu nacрта za izmene Zakona nisu sadržane nikakve značajnije promene. Sa druge strane, izmene Zakona o zabrani diskriminacije, iako najavljene, još uvek nisu pripremljene i ostaje da se vidi da li će se izmenom ovog propisa menjati mandat Poverenika za zaštitu ravnopravnosti ili će se zakonska intervencija odnositi isključivo na oblike diskriminacije i druga srodna pitanja.<sup>30</sup>

Važno je imati u vidu i to da problemi koji mogu biti veoma važni za funkcionisanje i nezavisnost institucije nastaju i zbog nepoštovanja zakonskog okvira, zbog čega u trenutku pisanja ovog izveštaja, početkom decembra 2018. godine, ne postoji nijedan zamenik Zaštitnika građana, iako je zakonom određeno da ih ima četiri. Svima su istekli mandati, a procedura za izbor još nije ni započeta.<sup>31</sup> Ovu proceduru inicira zaštitnik građana, predlaganjem kandidata za svoje zamenike u Skupštini.<sup>32</sup>

### ***Način izbora nezavisnih institucija***

Način izbora nezavisnih institucija može biti od ključnog značaja za obezbeđivanje ili urušavanje njihove nezavisnosti. Prema Zakonu o zaštitniku građana, njega bira Skupština većinom glasova svih narodnih poslanika, na predlog Odbora za ustavna pitanja, dok je Zakonom o zabrani diskriminacije predviđeno isto pravilo za izbor Poverenika za zaštitu ravnopravnosti. Kako je svojevremeno povodom izbora prvog zaštitnika građana naveo Beogradski centar za ljudska prava „s obzirom da njegova ovlašćenja nisu velika, niti odluke obavezujuće, izbor od strane većine poslanika

---

<sup>29</sup> Ovi predlozi biće analizirani u delu u kome se prikazuju efekti i rezultati rada Zaštitnika građana, a odredbe od značaja za saradnju sa izvršnom i zakonodavnom vlašću biće prikazane u delu koji razmatra odnos Zaštitnika građana sa drugim organima i ključne izazove u radu.

<sup>30</sup> Socijalno-ekonomski savet Republike Srbije je na 84. sednici od 16. novembra 2018. godine doneo pozitivno mišljenje na Nacrt zakona o izmenama i dopunama Zakona o zabrani diskriminacije. Nacrt zakona još uvek nije javno dostupan, ali se pretpostavlja da ovo govori u prilog tome da se može očekivati skoro usvajanje ovog zakona. Posebno je značajno napomenuti da je u intervjuu sa predstavnicom stručne službe Poverenika za zaštitu ravnopravnosti istaknuto da ona, primera radi i ne zna kako izgleda trenutni tekst izmena i dopuna Zakona o zabrani diskriminacije, iz intervjua sa predstavnicom stručne službe Poverenika za zaštitu ravnopravnosti od 4. decembra 2018. godine.

<sup>31</sup> Miloš Janković, bivši zamenik Zaštitnika građana za zaštitu prava lica lišenih slobode, izjava na forumu „Nezavisna i regulatorna tela – Zašto moraju da budu nezavisna?“, održanom 5. decembra 2018. godine u organizaciji Nove ekonomije, Buisnis Info Group, dostupno na: <http://big.co.rs/sr/konferencije/forum-nezavisna-i-regulatorna-tela-za%C5%A1to-moraju-da-budu-nezavisna> (5. 12. 2018).

<sup>32</sup> Videti član 6. stav 4. Zakona o Zaštitniku građana.

prisutnih na sednici na kojoj bi se vršio izbor, a ne apsolutne ili dvotrećinske većine, mogao bi da dovede u pitanje njegov autoritet pred organima uprave”.<sup>33</sup> Iako se isto odnosi i na izbor Poverenika za zaštitu ravnopravnosti, do sada se nije pristupilo promeni načina izbora nosilaca ovih funkcija.

Posebno je značajno napomenuti da je izbor svakog nosioca funkcije Zaštitnika građana odnosno Poverenika za zaštitu ravnopravnosti do sada bio praćen kontroverzama i protestima koji su dolazili od dela organizacija civilnog društva. O tome da prilikom izbora prve poverenice 2010. godine nisu poštovani svi uslovi propisani Zakonom o zabrani diskriminacije upozoravala je grupa organizacija civilnog društva okupljena u Koaliciji protiv diskriminacije. Ova grupa organizacija je ukazivala na to da je ostankom u punom radnom odnosu na mestu profesorke Pravnog fakulteta u Nišu i tokom obavljanja funkcije Poverenika prekršen Zakon o zabrani diskriminacije, koji izričito zabranjuje da osoba izabrana na ovaj položaj obavlja drugu profesionalnu delatnost.<sup>34</sup> Organizacije koje čine Koaliciju protiv diskriminacije i Koaliciju za pristup pravdi takođe su prigovarale načinu na koji je vršen izbor druge poverenice tokom 2015. godine. U saopštenju koje je upućeno javnosti, organizacije članice ove dve koalicije ukazale su na to da odluka odbora nadležnog za ustavna pitanja koji Narodnoj skupštini predlaže kandidata za Poverenika, kao i biografija kandidata nisu blagovremeno objavljeni te da zbog toga nije bilo moguće proveriti da li ona ispunjava zakonom propisane uslove<sup>35</sup>, kao i da je postupak izbora Poverenika za zaštitu ravnopravnosti „zadržao svoju političku kontroverznost”.<sup>36</sup>

---

<sup>33</sup> Beogradski centar za ljudska prava, *Stanje ljudskih prava u Srbiji 2006*, str. 40. Kako se dalje navodi, za slično mišljenje videti, primera radi: “Joint Opinion on the Draft Law on the Ombudsperson of Serbia by the Venice Commission”, the Commissioner for Human Rights and the Directorate General of Human rights of the Council of Europe, Opinion no. 318/2004, CDL-AD (2004)041, od 6. decembra 2004. Isto i intervju sa predstavnicima nevladinih organizacija od 23. novembra 2018. godine.

<sup>34</sup> Koalicija protiv diskriminacije, *Zahtev Poverenici za zaštitu ravnopravnosti*, 29. jul 2010. godine, dostupno na: <http://chris-network.org/2010/07/zahtev-poverenici-za-zastitu-ravnopravnosti/>.

<sup>35</sup> Koalicija protiv diskriminacije i Koalicija za pristup pravdi, Saopštenje organizacija civilnog društva u vezi sa predlogom odluke o izboru nove Poverenice za zaštitu ravnopravnosti, 29. april 2015. godine, dostupno na: <https://cups.rs/2015/04/29/saopstenje-organizacija-civilnog-drustva-u-vezi-sa-predlogom-odluke-o-izboru-nove-poverenice-za-zastitu-ravnopravnosti/>.

<sup>36</sup> *Ibid.*

Kao i kod izbora Poverenika za zaštitu ravnopravnosti, isti je slučaj bio i prilikom izbora Zaštitnika građana. Prilikom izbora prvog zaštitnika građana, Saše Jankovića, organizacije civilnog društva upozoravale su da je „neprimereno u društvu koje pretenduje da bude demokratsko da se (jedini!) kandidat [...] izabere [...] bez rasprave i šire podrške stručnih krugova i javnosti”.<sup>37</sup> Sa druge strane, povodom izbora Zorana Pašalića za Zaštitnika građana navodi se da je izabran „kandidat koga je predložila vladajuća koalicija, sudija prekršajnog suda u Beogradu, bez ikakvog iskustva u oblasti zaštite ljudskih prava, uprkos tome što je više od devedeset organizacija civilnog društva i jedan broj opozicionih partija podržalo drugog kandidata, koji je godinama bio zamenik Zaštitnika građana i veoma dobro poznaje rad ove važne nezavisne institucije”.<sup>38</sup>

Kada je reč o nezavisnim institucijama, od pozicije, ugleda i integriteta osobe koja vodi te institucije i od njene mogućnosti da u javnosti predstavi svoj rad umnogome zavisi položaj institucije u društvu. Zato je važno da se te osobe biraju u transparentnom procesu, podesnom da obezbedi da budu izabrane najbolje osobe i da se osmisli izborni mehanizam koji bi te ličnosti učinio nezavisnim od, pre svega, izvršne vlasti. Postojeći zakonski okvir potrebno je unaprediti standardima kojima je neophodno rukovoditi se prilikom izbora nezavisnih tela, koji mogu doprineti većoj samostalnosti i autoritetu institucije, a koji pre svega podrazumevaju da mora da postoji dijalog pre pristupanja izboru, veći broj kandidata i otvorenost samog procesa, u kom bi i organizacije civilnog društva mogle da iskažu svoj stav o kandidatima.<sup>39</sup>

Osim načina izbora, ono što bi moglo doprineti većoj nezavisnosti i kvalitetu rada nezavisnih institucija za zaštitu ljudskih prava jeste predviđanje jednog, dužeg mandata bez mogućnosti reizbora. Prema trenutno važećim rešenjima i Zaštitnik građana i Poverenik za zaštitu ravnopravnosti biraju se na vreme od pet godina i isto lice može biti najviše dva puta uzastopno birano na ovu funkciju. Međutim, rešenje koje predviđa duži mandat moglo bi da obezbedi veću nezavisnost i efikasnost, a

---

<sup>37</sup> Saopštenje grupe nevladinih organizacija povodom izbora kandidata za prvog zaštitnika građana, *Urušenje kredibiliteta institucije zaštitnika građana*, 4. april 2006. godine, dostupno na: <http://www.bgcentar.org.rs/urusenje-kredibiliteta-institucije-zastitnika-gradana/>.

<sup>38</sup> Beogradski centar za ljudska prava, *Stanje ljudskih prava u Srbiji 2017*, str. 29–30.

<sup>39</sup> Miloš Janković, bivši zamenik Zaštitnika građana za prava lica lišenih slobode, izlaganje na forumu „Nezavisna i regulatorna tela – Zašto moraju da budu nezavisna? ”, 5. 12. 2018. godine.

manje taktiziranja s ciljem povećanja šansi za reizbor. Pored toga, predlaganje jednog dužeg mandata bilo bi racionalnije rešenje jer bi se izbegle česte kadrovske i druge promene unutar ovih institucija koje prate izbor novih nosilaca funkcija, a koje usporavaju rad stručne službe i smanjuju njenu efikasnost.<sup>40</sup> Ipak, ovo rešenje moralo bi biti praćeno i strogim poštovanjem zakonskih uslova za izbor nosilaca funkcije nezavisnih tela za zaštitu ljudskih prava jer bi izborom neadekvatnih kandidata ili kandidata koji ne ispunjavaju zakonske uslove, a imaju jedan duži mandat, mogla nastati veća šteta.<sup>41</sup> U pogledu same dužine mandata, potrebno je predvideti da mandat traje dovoljno dugo da, ukoliko se dobro isplanira, nešto može da se promeni.<sup>42</sup> To bi moglo da bude najmanje šest, a najviše devet godina.<sup>43</sup> U svakom slučaju, ukoliko bi se pristupalo ovim promenama, mandat bi trebalo da traje duže od saziva Skupštine koji bira nezavisna tela.

## Funkcionisanje nezavisnih institucija za zaštitu ljudskih prava u praksi i rezultati rada

Skup nadležnosti kojima raspolažu Zaštitnik građana i Poverenik za zaštitu ravnopravnosti sasvim je dovoljan da ove institucije, ako ih upotrebljavaju na odgovarajući način, imaju mogućnost da naprave bitan pomak u zaštiti prava građana, sprečavanju diskriminacije i unapređenju rada javne uprave. Zaštitnik građana kontroliše poštovanje prava građana, po pritužbama građana ili na sopstvenu inicijativu<sup>44</sup>, može da podnosi posebne izveštaje, ovlašćen je da Ustavnom sudu podnosi predloge za ocenu ustavnosti i zakonitosti opštih akata<sup>45</sup>, ima pravo da predlaže zakone iz svoje nadležnosti<sup>46</sup>. Zaštitnik građana obavlja i poslove

---

<sup>40</sup> Intervju sa predstavnicima stručne i akademske zajednice od 22. novembra 2018. godine.

<sup>41</sup> *Ibid.*

<sup>42</sup> Intervju sa predstavnicom stručne i akademske zajednice od 20. novembra 2018. godine.

<sup>43</sup> Intervjui sa predstavnicima i predstavnicama stručne i akademske zajednice od 20, 21. i 24. novembra 2018. godine.

<sup>44</sup> Zaštitnik građana, po pritužbi građana ili na sopstvenu inicijativu, kontroliše poštovanje prava građana, utvrđuje povrede učinjene aktima, radnjama ili nečinjenjem organa uprave, ako se radi o povredi republičkih zakona, drugih propisa i opštih akata (član 17. stav 1 Zakona o Zaštitniku građana). Za više detalja o postupku po pritužbama videti čl. 24–32 Zakona o Zaštitniku građana.

<sup>45</sup> Član 19. Zakona o Zaštitniku građana.

<sup>46</sup> Član 18. stav 1. Zakona o Zaštitniku građana.

Nacionalnog mehanizma za prevenciju torture.<sup>47</sup> Sa druge strane, zadatak Poverenika za zaštitu ravnopravnosti je sprečavanje svih vidova, oblika i slučajeva diskriminacije, zaštita ravnopravnosti fizičkih i pravnih lica u svim oblastima društvenih odnosa, nadzor nad primenom propisa o zabrani diskriminacije, kao i unapređivanje ostvarivanja i zaštite ravnopravnosti.<sup>48</sup>

### Postupanje po pritužbama

Postupanje po pritužbama jedan je od osnovnih razloga zbog kojih su osnovane ove institucije i njihova primarna nadležnost. Zaštitnik građana je u dosadašnjem radu uputio preko 10.000 preporuka i veliki deo preporuka je sproveden.<sup>49</sup> Navedeni broj preporuka i relativno visok stepen njihovog izvršavanja predstavljaju značajan uspeh institucije. Međutim, pitanje koje se neminovno postavlja jeste koliko postupanje po pritužbama dovodi do sistemske promene prakse. Razni primeri govore u prilog tome da sistemskih promena kroz pritužbe nema, da se nepravilnosti otklone i da se postupi po preporuci u pojedinačnom slučaju, ali da se nastavi ista negativna praksa u drugim sličnim slučajevima. Iako je reč o primeni istog propisa i istim okolnostima, te bi iz preporuke trebalo da proistekne opšte pravilo za buduće slučajeve, utisak je da se to ne dešava.<sup>50</sup>

Inicijative za izmenu Zakona o zaštitniku građana imale su, između ostalog, cilj i da se Zaštitnik građana rastereti od prevelikog broja pritužbi. Postojao je i pokušaj da se, kroz izmene Zakona o zaštitniku građana, uvede obaveza svih organa vlasti da u okviru već postojećih resursa uspostave sistem prijema i razmatranja pritužbi koji će građanima biti lako dostupan i besplatan, a u svom radu će se ugledati na praksu Zaštitnika građana. Primenom te novine postiglo bi se da se na najveći broj slučajeva

---

<sup>47</sup> Zakon o dopuni Zakona o ratifikaciji Opcionog protokola uz Konvenciju protiv torture i drugih surovih, neljudskih ili ponižavajućih kazni i postupaka („Službeni glasnik RS – Međunarodni ugovori”, broj 7/2011).

<sup>48</sup> Za više detalja videti: <http://ravnopravnost.gov.rs>.

<sup>49</sup> Business Info Group, „Nezavisna i regulatorna tela moraju da budu nezavisna”, dostupno na: <http://big.co.rs/sr/konferencije/forum-nezavisna-i-regulatorna-tela-za%C5%A1to-moraju-da-budu-nezavisna> (5. 12. 2018).

<sup>50</sup> Intervju sa predstavnicima stručne i akademske zajednice od 21. novembra 2018. godine. Videti, takođe, YUCOM – Komitet pravnika za ljudska prava i Beogradski centar za ljudska prava, *Zaštitnik građana – Preporuke u praksi*, Beograd, 2013, dostupno na: [http://www.brrln.org/uploads/documents/74/OMBUDSMAN%20-%20YUCOM%20\[Srb\].pdf](http://www.brrln.org/uploads/documents/74/OMBUDSMAN%20-%20YUCOM%20[Srb].pdf), str. 51 i 63.



nezadovoljstva građana reaguje najbrže i najefikasnije – tamo gde i nastaju, a da se republički ombudsman bavi zaista spornim slučajevima. „U protivnom, stručna služba Zaštitnika građana morala bi da bude bar stotruko veća da bi mogla brzo i potpuno, na teritoriji cele republike, da ispita svaki pojedinačni navod građana o nepravilnostima i nezakonitostima na štetu njihovih prava.“<sup>51 52</sup>

Preopterećenost pritužbama može da izazove i neefikasnije postupanje po njima, što svakako utiče i na ocenu građana da li im obraćanje ombudsmanu može pomoći u otklanjanju nepravilnosti u radu organa. Predstavnici organizacija civilnog društva ukazuju na primere pritužbi povodom kojih postupci nisu okončani ni nakon nekoliko godina. „U jednom slučaju, bilo je potrebno osam meseci samo da nas Zaštitnik građana obavesti da je pokrenut postupak, a postupak nije nikada okončan, iako je pritužba iz 2011. godine. U drugom postupku iz iste godine, tek nakon pet meseci smo dobili obaveštenje da je pokrenut postupak pred Zaštitnikom građana. Tražili smo što hitnije postupanje, ukazali na to da postupak u vezi sa kojim je podneta pritužba traje pet godina, da je podnosilac hronični bolesnik, da je postupak za njega od egzistencijalnog značaja. Postupak pred Zaštitnikom građana trajao je u tom trenutku dve i po godine, a ni do danas nije okončan.“<sup>53 54</sup> S druge strane, postoje i primeri u kojima postupci jesu okončani, ali podnosioci pritužbi smatraju da nisu okončani na pravilan način. „Na primer, tri godine je bilo potrebno da dobijemo akt Zaštitnika građana u kome je našao da nije bilo povrede principa dobre uprave, iako je u tom slučaju samo postupak po žalbi trajao godinu i po. Međutim, postojale su i preporuke koje su bile dobre i imale širi značaj. Jedna se odnosila na ženu koja se porodila bez lične karte i zdravstvene knjižice. I to je bila dobra preporuka, i opširna i detaljna i obuhvatila je problem i mi smo mogli da je koristimo kada se sličan

---

<sup>51</sup> Javno slušanje na temu „Uloga Zaštitnika građana i Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti u zaštiti i unapređenju ljudskih prava i razmatranje potrebe za unapređenjem zakonskog okvira“, *Informator*, Izjava Saše Jankovića, Zaštitnika građana, 18. mart 2013. godine.

<sup>52</sup> Do ovih izmena nije došlo. Predlog zakona o izmenama i dopunama Zaštitnika građana je početkom 2012. godine bio prosleđen Skupštini na usvajanje, ali je nakon izbora nove vlade povučen iz procedure.

<sup>53</sup> Intervju sa predstavnicima organizacije civilnog društva od 21. novembra 2018. godine.

<sup>54</sup> Istraživači takođe poseduju spise predmeta u kome je obaveštenje Zaštitnika građana o pokretanju postupka po pritužbi primljeno više od osam meseci nakon podnošenja pritužbe, a postupak nije okončan ni nakon više od dve godine.

problem dešava našim korisnicama. ”<sup>55</sup> Imajući ovo u vidu, jasno je da je rešenje kojim je vremenski ograničeno trajanje postupka pred Poverenikom za zaštitu ravnopravnosti<sup>56</sup> rešenje kojim se građanima omogućava da efikasnije zaštite svoja prava jer se tako sprečava da građani nekada i mesecima čekaju samo da se pokrene postupak po pritužbi koju su podneli. Sa druge strane, ovo pitanje usko je povezano i sa unutrašnjom organizacijom rada u ovim institucijama, kao i sa njihovih kapacitetima i popunjenošću sistematizovanih mesta.<sup>57</sup>

Ovde postaje jasnije kako Pravilnik o sistematizaciji i unutrašnjem uređenju može da utiče na efikasnost Zaštitnika građana. „Za pojedinca koji je pritužbu podneo, godinu dana je previše. Ali je i broj pritužbi koje izvršiocima koji rade na pritužbama mogu da razmotre u toku jednog dana, meseca i nedelje ograničen. Priče o nezavisnosti i efikasnosti su povezane”.<sup>58</sup> Sam pravilnik o sistematizaciji bi morao da bude fleksibilniji i da se periodično revidira, na zahtev Zaštitnika građana ili prema unapred utvrđenim pravilima, ali tako da to bude tehnička stvar koja će zavisiti od obima posla.<sup>59</sup>

U praksi se pokazuje da postupci po pritužbama podnetim Zaštitniku građana mogu trajati beskonačno dugo. Zbog toga se postavlja i pitanje da li bi postupanje Zaštitnika građana moglo ili trebalo da se ograniči određenim rokovima. To pitanje može biti od značaja i za razmatranje nezavisnosti Zaštitnika građana jer, hipotetički, Zaštitnik građana bi mogao da izbegne postupanje u osetljivim pitanjima tako što će propustiti da se o njima oglasi u razumnom roku.

Sa stanovišta podnosilaca pritužbi, jedina prednost toga što Zaštitnik građana nije vezan rokovima je to što može detaljno da utvrdi činjenično stanje. „Negativno je to što se dešava da se pritužujemo zbog toga što postupak nerazumno dugo traje pred određenim organom, a onda čekamo još toliko ili duže da Zaštitnik građana postupi po našoj pritužbi. Građani bi imali veću korist ako bi postojali neki rokovi. Mogli bi da

---

<sup>55</sup> Intervju sa predstavnicima organizacije civilnog društva od 21. novembra 2018. godine. Za više detalja videti preporuku Zaštitnika građana br. 416 od 9. januara 2015. godine, dostupnu na: [https://www.ombudsman.rs/attachments/3645\\_preporuka%20KBC%20Zemun.doc](https://www.ombudsman.rs/attachments/3645_preporuka%20KBC%20Zemun.doc).

<sup>55</sup> Član 39. Zakona o zabrani diskriminacije.

<sup>56</sup> Član 39. Zakona o zabrani diskriminacije.

<sup>57</sup> Intervju sa predstavnikom stručne i akademske zajednice od 21. novembra 2018. godine.

<sup>58</sup> *Ibid.*

<sup>59</sup> *Ibid.*

se nadaju bržoj zaštiti”.<sup>60</sup> <sup>61</sup> Sagovornici sa kojima su razgovarali istraživači u pripremi ovog izveštaja navode i da „bi moglo da se uvede neko opšte pravilo u pogledu roka od koga postoje izuzeci, ukoliko se ispostavi da morate da tražite izjašnjenje od novih organa. Bilo je predmeta koji se okončavaju posle dve godine, što se ne može pravdati potrebom sveobuhvatnosti. Ako su nekome prekršena prava, zamislite šta njemu znače dve godine”.<sup>62</sup>

Međutim, staviti rok u situaciji kada ne postoji dovoljna organizaciona, finansijska i kadrovska podrška teško bi donelo pozitivne promene u postupanju Zaštitnika građana. Rokovi neće biti poštovani, a to bi moglo da pokrene druga pitanja koja bi mogla da znače neprihvatljiv upliv u rad Zaštitnika građana. Ako bi postojao fleksibilan sistem gde povećanje broja pritužbi vodi mogućnosti Zaštitnika građana da bez preteranih formalnosti angažuje određeni broj ljudi na određeno vreme u skladu sa potrebama posla, tada bi mogao da se postavi rok za postupanje po pritužbama. U pogledu vremenski ograničenog postupanja Poverenika za zaštitu ravnopravnosti po pritužbama, činjenica je da je ovaj organ znatno manje opterećen brojem pritužbi, da mu je mandat suženiji jer se bavi samo pitanjima diskriminacije, a ne svim pitanjima koja se odnose na kontrolu zakonitosti i pravilnosti rada organa uprave, te stoga pritužbe predstavljaju mnogo manje opterećenje za rad ove institucije.

Jedno od nepovoljnijih rešenja u polaznim osnovama za izradu Nacrta zakona o izmenama i dopunama zakona o Zaštitniku građana odnosi se na obustavljanje postupka po pritužbama građana. Predviđeno je da će, i bez izjašnjavanja građanina koji je podneo pritužbu, Zaštitnik građana obustaviti postupak kontrole kada oceni da je organ protiv kog je postupak kontrole pokrenut otklonio nedostatke. Međutim, takvo rešenje se čini protivnim suštini institucije i ispravnije bi bilo da se građani, radi čije zaštite se i vode postupci, izjasne da li su zadovoljni ili žele da se donese akt kojim će se utvrditi da li je ili nije bilo nedostataka u radu organa uprave. Utvrđivanje da organ jeste postupao nezakonito ili da je došlo do povrede načela dobre uprave može imati i preventivnu funkciju i umanjiti šanse da se takav propust ponovi. Utvrđivanje da je do propusta došlo moglo bi da doprinese izmeni prakse organa, umesto da se,

---

<sup>60</sup> Intervju sa predstavnicima organizacija civilnog društva od 21. novembra 2018. godine.

<sup>61</sup> Intervju sa predstavnicima organizacija civilnog društva od 20. novembra 2018. godine.

<sup>62</sup> Intervju sa predstavnicom stručne zajednice od 24. novembra 2018. godine.

Radni izveštaj

nakon podnošenja pritužbe Zaštitniku građana, nedostaci isprave samo u jednom slučaju.

## **Posebni izveštaji, inicijative za izmene propisa i za ocenu ustavnosti i zakonitosti**

Sa stanovišta potrebe zaštite specifičnih ranjivih grupa, naročito veliku težinu mogu imati posebni izveštaji Zaštitnika građana i Poverenika za zaštitu ravnopravnosti i inicijative za izmene propisa. Upravo to je segment gde je Zaštitnik građana možda ostvario i najznačajnije rezultate ili bar stvorio osnovu za druge aktivnosti koje su dovele do takvih rezultata.

Jedna od takvih aktivnosti bilo je istraživanje u vezi sa praćenjem Strategije za unapređenje položaja Roma od 2009. do 2015. godine, koje je pokazalo da su od svih predviđenih mera samo dve imale smisla, i koje je rezultiralo posebnim izveštajem o sprovođenju Strategije.<sup>63</sup> Još jedan primer posebnih izveštaja je skorašnji izveštaj Zaštitnika građana o reproduktivnom zdravlju Romkinja iz aprila 2017. godine<sup>64</sup>, u kome se verovatno može naći više specifičnih informacija o diskriminaciji Romkinja nego u izveštaju Poverenika za zaštitu ravnopravnosti za istu godinu, pa je i zbog toga važan za ovu veoma ranjivu grupu žena. Položajem žena Zaštitnik građana bavio se i u izveštaju „Zastupljenost žena na mestima odlučivanja i pozicija i aktivnosti lokalnih mehanizama za rodnu ravnopravnost u jedinicama lokalne samouprave u Srbiji”.<sup>65</sup> Zaštitnik građana izradio je i poseban izveštaj o obukama u vezi sa zaštitom žena od nasilja.<sup>66</sup> Povodom 14 slučajeva ubistava žena, Zaštitnik građana sproveo je postupke kontrole i u čak njih 12 utvrdio propuste u radu nadležnih organa i službi. Radi bolje

---

<sup>63</sup> Zaštitnik građana, *Izveštaj o sprovođenju Strategije za unapređenje položaja Roma sa preporukama* dostupno na: [http://www.fpn.bg.ac.rs/wp-content/uploads/2017/03/FPN-Godisnjak-17-2017-2-konacna\\_verzija.pdf](http://www.fpn.bg.ac.rs/wp-content/uploads/2017/03/FPN-Godisnjak-17-2017-2-konacna_verzija.pdf).

<sup>64</sup> Zaštitnik građana, *Poseban izveštaj Zaštitnika građana o reproduktivnom zdravlju Romkinja sa preporukama*, Beograd, april 2017. godine, dostupno na: <https://www.ombudsman.rs/attachments/article/5536/Poseban%20izvestaj%20ZG%20Rep%20zdravlje%20Romkinja%2011.pdf>.

<sup>65</sup> Izveštaj je dostupan na:

[https://ombudsman.rs/attachments/article/5901/Zastitnik%20gradjan\\_srpski.pdf](https://ombudsman.rs/attachments/article/5901/Zastitnik%20gradjan_srpski.pdf).

<sup>66</sup> Poseban izveštaj Zaštitnika o obukama za sticanje i unapređenje znanja i kompetencija za prevenciju, suzbijanje i zaštitu žena od nasilja u porodici i partnerskim odnosima iz februara 2016. godine dostupan je na:

<https://ombudsman.rs/attachments/article/4613/Poseban%20Izve%C5%A1taj%20Za%C5%A1titnika%20gra%C4%91ana%20o%20obukama%20SRPSKI.pdf>.

zaštite žena od nasilja, Zaštitnik građana uputio je 45 sistemskih preporuka za postupanje nadležnih u slučajevima nasilja nad ženama.<sup>67</sup> Mogućnost obraćanja Ustavnom sudu sa predlogom za ocenu ustavnosti ili zakonitosti opštih akata ombudsman je koristio i radi unapređenja rodne ravnopravnosti i u predlogu za ocenu ustavnosti odredaba Zakona o načinu određivanja maksimalnog broja zaposlenih u javnom sektoru, koji je podneo zajedno sa Poverenikom za zaštitu ravnopravnosti, ukazao na to da te mere u najvećoj meri pogađaju žene.<sup>68</sup>

Sa druge strane, analizom posebnih izveštaja koje je pripremio Poverenik za zaštitu ravnopravnosti<sup>69</sup> pokazalo se da je u pogledu posebnih izveštaja ovog nezavisnog tela za zaštitu ljudskih prava zauzet drugačiji pristup u odnosu na posebne izveštaje Zaštitnika građana. Dok se Zaštitnik građana u svojim izveštajima posebno bavi uglavnom pitanjima koja su nedovoljno istražena ili na izvestan način specifična u okviru šireg korpusa prava, Poverenik za zaštitu ravnopravnosti se, sa izuzetkom jednog slučaja, u svojim posebnim izveštajima bavio diskriminacijom posebnih kategorija stanovništva.<sup>70</sup>

Verovatno se kao jedan od najboljih primera potencijala koji imaju pripreme posebnih izveštaja i inicijative za izmene propisa može istaći angažovanje Zaštitnika građana na rešavanju problema pravno nevidljivih lica.

---

<sup>67</sup> Utvrđenje i preporuke dostupni na: <https://www.ombudsman.rs/index.php/2012-02-07-14-03-33/4833-2016-07-28-08-59-32>.

<sup>68</sup> Predlog za ocenu ustavnosti dostupan na:

[https://www.ombudsman.rs/attachments/4347\\_predlog%20za%20ocenu%20ustavnosti.pdf](https://www.ombudsman.rs/attachments/4347_predlog%20za%20ocenu%20ustavnosti.pdf).

Za detaljan prikaz mera preduzetih radi unapređenja rodne ravnopravnosti videti prilog Zaštitnika građana Komitetu za suzbijanje diskriminacije žena, dostupno na: [https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CEDAW/Shared%20Documents/SRB/INT\\_CEDAW\\_IFL\\_SRB\\_314\\_93\\_E.pdf](https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CEDAW/Shared%20Documents/SRB/INT_CEDAW_IFL_SRB_314_93_E.pdf).

<sup>69</sup> Radi se o četiri posebna izveštaja – o pristupačnosti poslovnih zgrada državnih organa osobama sa invaliditetom iz 2013. godine, o diskriminaciji osoba sa invaliditetom u Srbiji iz iste godine, kao i o posebnim izveštajima o diskriminaciji dece iz novembra 2013. godine i o diskriminaciji žena iz 2015. godine.

<sup>70</sup> Ostaje da se vidi da li će izborom nove poverenice doći do promene pristupa u pripremi i temama koje se obrađuju posebnim izveštajima ovog organa pošto je poslednji poseban izveštaj pripremljen 2015. godine.

### *Aktivnosti Zaštitnika građana na rešavanju problema pravno nevidljivih lica i stanovnika neformalnih naselja – primer dobre prakse*

Zbog neadekvatnog pravnog okvira u pogledu upisa u matične evidencije, hiljade lica, gotovo isključivo romske nacionalnosti, nisu mogle da se upišu u matične knjige, usled čega im je bio uskraćen pristup skoro svim osnovnim ljudskim pravima. Postupci naknadnog upisa koji su se vodili za ta lica, neretko su bili bez izgleda za uspeh, dugotrajni i u suštinskoj suprotnosti sa načelima dobre uprave. Zaštitnik građana je, nakon niza pritužbi podnetih u ime pravno nevidljivih lica i informacija nevladinih organizacija o njihovim problemima, objavio posebno istraživanje o njihovom položaju. Nakon toga je usledio i niz drugih aktivnosti Zaštitnika usmerenih na rešavanje ovog problema, od medijacije sa međunarodnim organizacijama, državnim upravom i nevladinim organizacijama, preko učestvovanja u pisanju predloga za izmene relevantnog zakona, do javnog slušanja, koje je urodilo inicijativom da se izmeni Zakon o vanparničnom postupku. Izmenama tog zakona predviđen je poseban, pojednostavljen postupak utvrđivanja vremena i mesta rođenja, namenjen onim pravno nevidljivim licima koja nisu uspevala da se upišu u matične knjige prema do tada važećim propisima i u upravnom postupku.<sup>71</sup> Samo tokom prve godine primene tog zakona utvrđeno je vreme i mesto rođenja za 150 osoba koje pre toga nisu mogle da se upišu u matične evidencije. Aktivnosti Zaštitnika građana na rešavanju njihovog problema nastavile su se i nakon toga kroz obuke za primenu novousvojenih propisa.

Zaštitnik građana je uticao i na izmene teksta Nacrta zakona o prebivalištu i boravištu građana, koje su imale cilj da osobama koje žive u neformalnim naseljima i bez pravnog osnova stanovanja omoguće prijavu prebivališta koja je preduslov za ostvarivanje garantovanih ljudskih prava. I nakon usvajanja Zakona o prebivalištu i boravištu građana, Zaštitnik građana je nastavio da prati implementaciju tog zakona i da insistira na usvajanju ili izmenama podzakonskih akata neophodnih za primenu novih rešenja namenjenih licima bez pravnog osnova stanovanja.

Aktivnosti Zaštitnika građana na rešavanju problema pravno nevidljivih lica i lica bez pravnog osnova stanovanja predstavljale su kompleksan proces koji je značajno unapredio pristup pravima grupi lica koja su bila veoma ugrožena, koja nisu imala

---

<sup>71</sup> Zakon o dopunama Zakona o vanparničnog postupka, „Službeni glasnik RS”, broj 85/2012.

identitet i koja su bila u opasnosti od apatridije.<sup>72</sup> To su aktivnosti koje bi Zaštitnik građana trebalo da razvija.

## Odnos Zaštitnika građana i Poverenika za zaštitu ravnopravnosti sa drugim institucijama

### *Odnos Zaštitnika građana i Poverenika za zaštitu ravnopravnosti i Narodne skupštine*

Zaštitnik građana i Poverenik za zaštitu ravnopravnosti najviše su usmereni ka Narodnoj skupštini, koja ih bira i razrešava i kojoj odgovaraju za svoj rad. Ove nezavisne institucije Skupštini podnose redovne godišnje izveštaje<sup>73</sup>, a mogu da podnose i posebne izveštaje.<sup>74</sup> Zaštitnik građana ima mogućnost i da predlaže zakone iz svoje nadležnosti i podnosi inicijativu za izmenu ili dopunu zakona i drugih propisa i opštih akata od značaja za zaštitu i ostvarivanje prava građana. Poverenik za zaštitu ravnopravnosti prati sprovođenje zakona i drugih propisa, inicira donošenje ili izmenu propisa radi sprovođenja i unapređivanja zaštite od diskriminacije i daje mišljenje o odredbama nacрта zakona i drugih propisa koje se tiču zabrane diskriminacije.

Odnos prema ovim izveštajima i zakonskim inicijativama Zaštitnika građana i Poverenika za zaštitu ravnopravnosti jedan je od pokazatelja položaja ovih organa i odnosa zakonodavne i izvršne vlasti prema problemima sa kojima se suočavaju građani u ostvarivanju svojih prava. Izveštaji ovih nezavisnih organa se već nekoliko godina unazad ne razmatraju u plenumu.<sup>75</sup>

Odnos parlamenta i nezavisnih kontrolnih organa jedna je od redovnih tema i Odbora za stabilizaciju i pridruživanje. Posebna pažnja posvećuje se razmatranju godišnjih izveštaja Zaštitnika građana u Skupštini i ocenjuje se da ovaj postupak odlikuje

---

<sup>72</sup> Intervju sa predstavnikom stručne i akademske zajednice od 21. novembra 2018. godine.

<sup>73</sup> Zaštitnik građana podnosi Skupštini redovan godišnji izveštaj, u kome se navode podaci o aktivnostima u prethodnoj godini, podaci o uočenim nedostacima u radu organa uprave, kao i predlozi za poboljšanje položaja građana u odnosu na organe uprave. Videti član 33. st. 1–2. Zakona o Zaštitniku građana.

<sup>74</sup> Videti član 33. stav 3. Zakona o Zaštitniku građana.

<sup>75</sup> Zaštitnik građana, *Redovan izveštaj Zaštitnika građana za 2017. godinu*, Beograd, 2018, str. 4 i 95.

Radni izveštaj

izrazita nekonzistentnost i neretko kršenje pozitivnih propisa, u prvom redu Zakona o zaštitniku građana i Poslovnika Narodne skupštine.<sup>76</sup>

Kako navode sagovornici sa kojima su istraživači razgovarali u pripremi ovog izveštaja „o izveštajima se raspravlja samo u odboru, što nije dobro. To je kulminiralo tokom drugog mandata Saše Jankovića“<sup>77</sup> i prerاسlo u konfrontaciju.<sup>78</sup> Očigledno je da je u periodu poslednje dve godine mandata Saše Jankovića odnos Parlamenta i ombudsmana bio opterećen političkim odnosima i da nije bio zasnovan na onome za šta su i Zaštitnik građana i Parlament izabrani<sup>79</sup>, dok je istovremeno ispod ovog nivoa koji je bio javno vidljiv u periodu najveće krize, ovaj organ u svojim javnim nastupima isticao da odnos sa samim institucijama čijom se kontrolom zakonitosti i pravilnosti rada bavi Zaštitnik nije bio loš i nedelotvoran.<sup>80</sup>

Činjenica da se Narodna skupština ne bavi u plenumu razmatranjem izveštaja koji se odnose na probleme sa kojima se građani suočavaju, bez obzira na to ko ukazuje na te probleme, šalje jasan signal građanima da njihovi problemi nisu toliko značajni. Ukoliko se tome doda da na ove probleme ukazuje organ koji je dužan da se time bavi, onda je sasvim očigledno da postoje problemi u radu Narodne skupštine i njenom odnosu sa nezavisnim državnim organima.<sup>81</sup>

Razmatranje izveštaja Zaštitnika građana može doprineti tome da se blagovremeno uoče problemi sa kojima se građani suočavaju i da se blagovremeno za njih pronađu rešenja. Bez razmatranja „izveštaj neće biti pročitao, neće biti makar jedan dan u fokusu tih 250 poslanika, koji će možda dobiti neku dobru ideju da izmene neki propis. (...) Može se desiti da propustimo da eliminišemo neki problem dok je on još bio na nivou 10 pritužbi godišnje, nego ćemo umesto toga pokušavati da ga rešimo kada taj broj dostigne 20000 pritužbi“.<sup>82</sup>

Slična je situacija i sa posebnim izveštajima. Zaštitnik građana je na Dan ljudskih prava 2013. godine predao Narodnoj skupštini Poseban izveštaj o sprovođenju

---

<sup>76</sup> L. Glušac, Mesto i uloga Zaštitnika građana (Ombudsmana) u procesu pristupanja Republike Srbije Evropskoj uniji, op. cit., str. 60.

<sup>77</sup> Intervju sa predstavnikom stručne i akademske zajednice od 21. novembra 2018. godine.

<sup>78</sup> Intervju sa predstavnicima organizacija civilnog društva od 21. novembra 2018. godine.

<sup>79</sup> *Ibid.*

<sup>80</sup> *Ibid.*

<sup>81</sup> Intervju sa predstavnikom stručne i akademske zajednice od 21. novembra 2018. godine.

<sup>82</sup> Intervju sa predstavnikom stručne i akademske zajednice od 21. novembra 2018. godine.



Strategije za unapređenje položaja Roma.<sup>83</sup> Narodna skupština se nikada nije o njemu izjasnila, niti je o njemu raspravljala.

Umesto da bude jedan od najznačajnijih zaštitnika nezavisnosti institucije ombudsmana i saveznik u zaštiti i unapređenju ljudskih prava, Parlament svojim postupanjem povremeno otežava rad Zaštitnika građana.<sup>84</sup> U redovnom godišnjem izveštaju Zaštitnika građana za 2015. godinu ukazano je na to da je inicijalno dobra saradnja sa Odborom za kontrolu službi bezbednosti Narodne skupštine narušena u januaru 2015. godine, kada se sednica zakazana radi provere navoda o nepravilnostima u radu Vojnobezbednosne agencije pretvorila u kampanju protiv Zaštitnika građana zbog njegovih napora da istraži navode o nepravilnostima u radu Agencije.<sup>85</sup> Komitet protiv torture je izrazio zabrinutost zbog pokušaja Odbora za kontrolu službi bezbednosti da ospori nadležnost Zaštitnika građana da postupa po pritužbama u slučajevima u kojima je pokrenut krivični postupak.<sup>86</sup>

Prilikom razmatranja odnosa parlamenta i nezavisnih institucija, značajno je osvrnuti se i na raspravu u Narodnoj skupštini povodom godišnjih izveštaja nezavisnih tela za 2013. i 2014. godinu, kada su poverenica za zaštitu ravnopravnosti, zaštitnik građana i poverenik za pristup informacijama od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti napustili sednicu zbog toga što predsedavajući sednicom nije hteo da dâ reč povereniku za pristup informacijama od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti.<sup>87</sup> Skupština je uputila zvanično izvinjenje nakon što su predstavnici nezavisnih tela napustili sednicu u znak protesta, a sednica je nastavljena sledećeg dana, u prisustvu predstavnika nezavisnih tela.<sup>88</sup> Pored toga, predsednica Skupštine nije prekinula niti

---

<sup>83</sup> Zaštitnik građana, *Redovan godišnji izveštaj Zaštitnika građana za 2013. godinu*, Beograd, 2014, str. 53.

<sup>84</sup> L. Glusac, "Assessing the relationship between parliament and ombudsman: evidence from Serbia (2007–2016)", *The International Journal of Human Rights*, 30. avgust 2018, dostupno na: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/13642987.2018.1513400>.

<sup>85</sup> Zaštitnik građana, *Redovan godišnji izveštaj Zaštitnika građana za 2015. godinu*, str. 15–17 i 270.

<sup>86</sup> *Ibid*, str. 17.

<sup>87</sup> T. Tepavac, *Nezavisna tela i Narodna skupština Republike Srbije: suštinska ili simbolična saradnja?*, Evropski pokret u Srbiji, Istraživački forum, br. 2/2015, oktobar 2015, dostupno na: [http://arhiva.emins.org/uploads/useruploads/forum-it/06aPB-Nezavisna\\_tela.pdf](http://arhiva.emins.org/uploads/useruploads/forum-it/06aPB-Nezavisna_tela.pdf), str. 6.

<sup>88</sup> *Ibid*, napomena 10.

sankcionisala neprimereno ponašanje i uvrede koje su pojedini poslanici uputili zaštitniku građana i poverenici za zaštitu ravnopravnosti.<sup>89</sup>

Važno ovlašćenje koje Zaštitnik građana i Poverenik za zaštitu ravnopravnosti imaju na raspolaganju jeste pravo predlaganja zakona iz njihove nadležnosti i mogućnost da Vladi odnosno Skupštini podnose inicijative za izmenu ili dopunu propisa i opštih akata. Dobar primer ovakvih aktivnosti predstavlja inicijativa za dopunu Zakona o vanparničnom postupku, koja je rezultirala usvajanjem Zakona o dopunama Zakona o vanparničnom postupku i predviđanju postupka utvrđivanja vremena i mesta rođenja za pravno nevidljiva lica koja nisu mogla da se upišu u matične knjige.

U pogledu ovog ovlašćenja, značajno je istaći statistike koje se odnose na zakonodavne i druge inicijative koje nadležnim organima upućuje Zaštitnik građana. Statistički podaci sa veb stranice Zaštitnika građana ukazuju na to da je od uspostavljanja ove institucije podneto 246 zakonskih i drugih inicijativa.<sup>90</sup> U ovaj broj ulaze situacije kada Zaštitnik građana uputi amandmane nadležnom odboru Narodne skupštine ili podnese direktno amandman Narodnoj skupštini. Pored toga, u ovaj broj ulazi i situacija kada Zaštitnik građana Narodnoj skupštini predloži donošenje zakona, kao i inicijative za donošenje ili izmenu drugih propisa koje se podnose Narodnoj skupštini, Vladi ili resornim ministarstvima. Na kraju, u ovaj broj ulaze i predlozi Ustavnom sudu za ocenu ustavnosti i zakonitosti opštih pravnih akata.

Nadalje se izveštava da su zakonske i druge inicijative Zaštitnika građana prihvaćene 55 puta do sada. U ovaj broj ulaze kako prihvaćeni amandmani na propise koji su u zakonodavnoj proceduri, tako i prihvaćene inicijative za donošenje ili izmenu propisa i predlozi Ustavnom sudu za ocenu ustavnosti i zakonitosti opštih pravnih akata. Do sada je prihvaćeno 55 takvih inicijativa, dok su 152 inicijative odbijene, a 39 zakonskih i drugih inicijativa je još uvek u proceduri.

Sa druge strane, Poverenik za zaštitu ravnopravnosti ima nešto drugačija ovlašćenja u ovom pogledu. Naime, na osnovu člana 33 tačke 7) Zakona o zabrani diskriminacije, Poverenik za zaštitu ravnopravnosti ima ovlašćenje da prati sprovođenje zakona i drugih propisa, inicira donošenje ili izmenu propisa radi sprovođenja i unapređivanja zaštite od diskriminacije i daje mišljenje o odredbama nacрта zakona i drugih propisa koji se tiču zabrane diskriminacije. Imajući u vidu ovlašćenja koja ima, Poverenik za

---

<sup>89</sup> *Ibid*, str. 6.

<sup>90</sup> Zaštitnik građana, Statistika, dostupno na: <https://ombudsman.rs/index.php/2013-01-14-14-36-04>.

zaštitu ravnopravnosti je koristio ovo pravo iz svoje nadležnosti znatno ređe. Pri tome, najveći broj slučajeva odnosio se na mišljenja o odredbama nacrtu zakona ili radnih verzija propisa čije se usvajanje planira. Budući da su se statistički prikazi primene ovih ovlašćenja Poverenika za zaštitu ravnopravnosti menjali tokom godina u redovnim godišnjim izveštajima o radu ove institucije, nije lako utvrditi tačan broj inicijativa za zakonsko regulisanje određenih pitanja, mišljenja o radnim verzijama propisa, mišljenja o nacrtima zakona ili inicijativa za ocenu ustavnosti opštih akata koje je podnosilo ovo nezavisno telo za zaštitu ljudskih prava.

U pogledu predlaganja zakona i drugih propisa iz njihove nadležnosti, utisak je da je neophodno dalje jačanje nadležnosti Zaštitnika građana i Poverenika za zaštitu ravnopravnosti, kao i bolja komunikacija sa drugim organima koji su ovlašćeni za usvajanje propisa. Ovo je istaknuto i u razgovoru sa predstavnicom stručne službe Poverenika za zaštitu ravnopravnosti, koja navodi da se nekada dešava da ovaj organ dostavi svoje predloge ili mišljenja, a oni ne budu uvaženi, kao i da je neophodno dalje unaprediti ovu saradnju.<sup>91</sup> Ovo dovodi do toga da se usvajaju zakoni koji su u suprotnosti sa standardima ljudskih prava, kao i do toga da se naknadno, usled neprihvatanja predloga nezavisnih tela, pojave problemi u primeni propisa. Poslednji takav slučaj desio se prilikom usvajanja Zakona o finansijskoj podršci porodici sa decom<sup>92</sup>, čije je usvajanje praćeno brojnim protestima i podnošenjem nekoliko inicijativa za ocenu ustavnosti pojedinih odredbi ovog zakona. Zbog neprihvatanja predloga koje je u vršenju svojih ovlašćenja dao Poverenik za zaštitu ravnopravnosti, nakon usvajanja zakona podnet je i predlog za ocenu ustavnosti pojedinih odredaba ovog Zakona.<sup>93</sup> Sasvim je sigurno da ovaj propis ne bi ni bio donet sa manjkavim i diskriminatornim odredbama da je usvojeno mišljenje Poverenika na predloženi zakonski tekst. Posledice su takve da se trenutno primenjuju odredbe koje su osporene pred Ustavnim sudom i da se njihovom primenom krše garancije nediskriminacije i poštovanja ljudskih prava, koje su predviđene Ustavom i ratifikovanim međunarodnim ugovorima. Kao dodatni problem javlja se i činjenica da pojedini ovlašćeni predlagači ni ne dostavljaju na mišljenje propise o kojima bi

---

<sup>91</sup> Intervju sa predstavnicom stručne službe Poverenika za zaštitu ravnopravnosti od 4. decembra 2018. godine.

<sup>92</sup> Zakon o finansijskoj podršci porodici sa decom, „Službeni glasnik RS”, br. 113/2017 i 50/2018.

<sup>93</sup> Inicijativa za izmenu Zakona o finansijskoj podršci porodici sa decom i Predlog za ocenu u ustavnosti i zakonitosti Zakona o finansijskoj podršci porodici sa decom, dostupno na: <http://ravnopravnost.gov.rs/rs/misljenja-i-preporuke-lat/page/4/>.

Poverenik za zaštitu ravnopravnosti trebalo da dâ prethodno mišljenje. Tako se u izveštaju o radu Poverenika za 2016. godinu ističe da ovom organu nije dostavljen na mišljenje Zakon o sprečavanju nasilja u porodici.<sup>94</sup> Iako je upravo poverenica davala preporuke da taj zakon mora da se izmeni, ovaj propis joj nije dostavljen na mišljenje. Na kraju, od značaja je istaći da ne postoje podaci o ishodu postupaka u kojima je doneto mišljenja Poverenika za zaštitu ravnopravnosti, te bi trebalo unaprediti prikupljanje podataka i dalju analizu rezultata rada ovog nezavisnog tela u tom pogledu.

### ***Odnos Zaštitnika građana i Poverenika za zaštitu ravnopravnosti sa organima izvršne vlasti***

Komunikacija Zaštitnika građana sa organima izvršne vlasti primarno se odvija kroz postupke kontrole zakonitosti i pravilnosti rada organa uprave. Nasuprot tome, zbog svojih nadležnosti, Poverenik za zaštitu ravnopravnosti postupa po pritužbama koje se odnose i na diskriminaciju koju vrše fizička ili pravna lica, pa u tom smislu osnovna komunikacija ove institucije za organima izvršne vlasti nije nužno vezana za postupke koji se vode po pritužbama.

Iako retko, pojedini organi u postupku kontrole koju sprovodi Zaštitnik građana ne izvršavaju zakonom propisanu obavezu saradnje, izbegavaju je i opstruiraju postupak kontrole na različite načine.<sup>95</sup> Osnovna funkcija Zaštitnika građana – da vrši kontrolu zakonitosti i pravilnosti rada organa uprave, ne može da bude ostvarena ako je organ uprave u mogućnosti da opstruira postupak kontrole i ako Zaštitnik građana nema mehanizme da utvrdi činjenice od značaja za utvrđivanje propusta.<sup>96</sup>

Iako su situacije u kojima kontrolisani organi izričito odbijaju saradnju ili propuštaju da odgovore na akte Zaštitnika građana retke, prisutne su druge vrste postupanja ili nepostupanja kojima se otežava vršenje postupka kontrole, poput odugovlačenja sa dostavljanjem pisanog izjašnjenja, propuštanjem da se odgovori na jedno ili više pitanja, namernog pogrešnog tumačenja pitanja koja je Zaštitnik građana postavio ili

---

<sup>94</sup> Intervju sa predstavnicom stručne službe Poverenika za zaštitu ravnopravnosti od 4. decembra 2018. godine.

<sup>95</sup> Javno slušanje na temu „Uloga Zaštitnika građana i Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti u zaštiti i unapređenju ljudskih prava i razmatranje potrebe za unapređenjem zakonskog okvira”, *Informator*, Izjava Saše Jankovića, Zaštitnika građana, 18. mart 2013. godine, *op. cit.*

<sup>96</sup> *Ibid.*

nedolazak predstavnika organa uprave na zakazani sastanak sa predstavnicima Zaštitnika građana.<sup>97</sup>

Dešava se da organi i institucije protiv kojih Zaštitnik građana pokreće postupak kontrole nemaju ni elementarne informacije o Zaštitniku građana, njegovim nadležnostima i ovlašćenjima.<sup>98</sup> U pojedinim slučajevima, predstavnici organa čiji rad ombudsman kontroliše ne razlikuju nadležnosti Zaštitnika građana i drugih nezavisnih tela.<sup>99</sup> Iako takvi slučajevi ne predstavljaju uobičajen odnos organa prema ombudsmanu, takvi primeri ilustruju teškoće koje se mogu javiti u postupcima kontrole, zbog čega može biti potrebno da se kroz izmene zakonskog okvira preciziraju obaveze saradnje sa Zaštitnikom građana. U Predlogu zakona o izmenama i dopunama Zakona o zaštitniku građana, koji je početkom 2012. godine bio prosleđen Skupštini na usvajanje, a potom povučen iz procedure, bile su predviđene i kaznene odredbe za neizvršavanje obaveza propisanih Zakonom o zaštitniku građana.<sup>100</sup>

Podaci o stepenu postupanja po preporukama Zaštitnika građana ukazuju na to da se one izvršavaju u velikoj meri<sup>101</sup>, iako izuzeci postoje. Primera radi, u redovnom godišnjem izveštaju Zaštitnika građana za 2015. godinu navedeno je da nijedna od 11 preporuka upućenih Vojnobezbednosnoj agenciji nije bila izvršena, a ukazano je i na to da je najveći procenat neizvršenih preporuka u odnosu na broj preporuka koje su upućene različitim organima upućen službama bezbednosti.<sup>102</sup> Iako organi uprave

---

<sup>97</sup> D. Petković, V. Milošević, *Kontrola rada organa uprave od Zaštitnika građana Republike Srbije – problemski pristup*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu, 2017, vol. 51, br.3-1, str. 839–862, dostupno na: <https://scindeks-clanci.ceon.rs/data/pdf/0550-2179/2017/0550-21791701839P.pdf#search=%22Kontrola%20Uprave%22>, str. 850.

<sup>98</sup> Videti, na primer, preporuku Zaštitnika građana br. 416 od 9. januara 2015. godine, dostupnu na: [https://www.ombudsman.rs/attachments/3645\\_preporuka%20KBC%20Zemun.doc](https://www.ombudsman.rs/attachments/3645_preporuka%20KBC%20Zemun.doc).

<sup>99</sup> Videti, YUCOM – Komitet pravnika za ljudska prava, i Beogradski centar za ljudska prava, *Zaštitnik građana – Preporuke u praksi*, op. cit., str. 64.

<sup>100</sup> Javno slušanje na temu „Uloga Zaštitnika građana i Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti u zaštiti i unapređenju ljudskih prava i razmatranje potrebe za unapređenjem zakonskog okvira”, *Informator*, Izjava Saše Jankovića, Zaštitnika građana, 18. mart 2013. godine, op. cit. Videti glavu VIIIa tadašnjeg Predloga zakona.

<sup>101</sup> Videti, na primer, Sigma, *Monitoring report: The Principles of Public Administration*, Serbia, op. cit., str. 99. Primera radi, u 2017. godini, bilo je 90,98% prihvaćenih preporuka (Zaštitnik građana, Redovan godišnji izveštaj Zaštitnika građana za 2017. godinu, str. 20).

<sup>102</sup> Zaštitnik građana, Redovan godišnji izveštaj Zaštitnika građana za 2015. godinu, str. 16 i 36.

prihvataju preporuke ombudsmana u velikoj meri, ne postoji podesan mehanizam nadzora nad sprovođenjem tih preporuka, te stoga nije jasno da li je visok procenat prihvatanja preporuka praćen i odgovarajućom implementacijom, odnosno da li one vode ka izmeni prakse organa.<sup>103</sup> Zaključkom Narodne skupštine donetim povodom razmatranja Godišnjeg izveštaja Zaštitnika građana za 2013. godinu<sup>104</sup> predviđena je obaveza Vlade da jednom u šest meseci izvesti Narodnu skupštinu o izvršavanju preporuka Zaštitnika građana. Međutim, u redovnim godišnjim izveštajima Zaštitnika građana za 2014.<sup>105</sup>, 2015.<sup>106</sup> i 2016. godinu<sup>107</sup> navodi se da, prema saznanjima Zaštitnika građana, Vlada nije postupila po Zaključku. Kada je reč o postupanju po preporukama Zaštitnika građana, jedan od problema jeste i izbegavanje nadležnosti i prebacivanje odgovornosti na druge institucije.<sup>108</sup> Saradnju Zaštitnika građana i organa uprave može da oteža i nepostojanje osoba u organima koje bi bile zadužene za kontakt sa Zaštitnikom građana i koje bi pratile sprovođenje preporuka upućenih tom organu.<sup>109</sup> Procena sprovođenja preporuka Poverenika za zaštitu ravnopravnosti je da se one sprovode u procentu između 85 i 92–93%.<sup>110</sup>

Osim komunikacije po pritužbama, između Zaštitnika građana, Poverenika za zaštitu ravnopravnosti i organa uprave trebalo bi da postoji i proaktivan odnos usmeren na podizanje kapaciteta, unapređenje rada uprave i uspostavljanje novih procedura koje građanima olakšavaju pristup pravima. Zaštitnik građana imao je takve inicijative prema organima izvršne vlasti i one su imale efekte. Kao primer može da se navede Sporazum o razumevanju<sup>111</sup>, koji je, radi rešavanja problema lica bez dokumenata, zaključen između Zaštitnika građana, Ministarstva državne uprave i

---

<sup>103</sup> Sigma, Monitoring report: The Principles of Public Administration, Serbia, op. cit., str. 99.

<sup>104</sup> „Službeni glasnik RS”, broj 60/2014.

<sup>105</sup> Zaštitnik građana, *Redovan godišnji izveštaj Zaštitnika građana za 2014. godinu*, Beograd, 2015, str. 224.

<sup>106</sup> Zaštitnik građana, *Redovan godišnji izveštaj Zaštitnika građana za 2015. godinu*, Beograd, 2016, str. 269.

<sup>107</sup> Zaštitnik građana, *Redovan godišnji izveštaj Zaštitnika građana za 2016. godinu*, Beograd, 2017, str. 317.

<sup>108</sup> Intervju sa predstavnikom institucija od 20. decembra 2018. godine.

<sup>109</sup> Videti, YUCOM – Komitet pravnik za ljudska prava i Beogradski centar za ljudska prava, *Zaštitnik građana – Preporuke u praksi*, op. cit., str. 66.

<sup>110</sup> Intervju sa predstavnicom stručne službe Poverenika za zaštitu ravnopravnosti od 4. decembra 2018. godine.

<sup>111</sup> Videti, na primer, Zaštitnik građana, *Redovan godišnji izveštaj za 2012. godinu*, Beograd, 2012, str. 50.

lokalne samouprave i Visokog komesarijata Ujedinjenih nacija za izbeglice (UNHCR). Cilj ovog Memoranduma bio je da se obezbedi pristup ličnim dokumentima što većem broju lica. Na osnovu tog sporazuma formirana je i Tehnička grupa, koja je uključila i druge izvršne organe: Ministarstvo unutrašnjih poslova, Ministarstvo zdravlja, Gradsku upravu grada Beograda i druge, i svi ti organi su zajedno radili, organizovali radionice i seminare, držali obuke za sudije, matičare i druge službenike u organima koji sprovode postupke od značaja za pristup ličnim dokumentima.<sup>112</sup>

Očigledno je da prepreke koje građanima otežavaju pristup pravima mogu da se otklanjanju ne samo kroz postupke po pritužbama nego i kroz saradnju sa organima izvršne vlasti. Kao primeri saradnje sa izvršnom vlašću ističu se i kontinuirane obuke za sprovođenje antidiskriminacionih propisa koje se organizuju za službenike Ministarstva unutrašnjih poslova, inspektore rada ili sa jedinicama lokalne samouprave.<sup>113</sup>

Znatna kašnjenja izvršne vlasti u usvajanju propisa, preporuka i predloga nezavisnih tela, kao i u sprovođenju zaključaka Skupštine donetih na osnovu njihovih preporuka predstavljaju još jednu od prepreka koja ometa efikasnost nezavisnih tela.<sup>114</sup> Uzrok kašnjenja je u širem sistematskom problemu, odnosno u koncentraciji moći isključivo u rukama izvršne vlasti.<sup>115</sup>

### ***Međusobna saradnja nezavisnih organa za zaštitu ljudskih prava***

Međusobna saradnja nezavisnih organa za zaštitu ljudskih prava može doneti dodatne koristi i značajno unaprediti zaštitu i ostvarivanje ljudskih prava građana. Nezavisne institucije (Zaštitnik građana, Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, Poverenik za zaštitu ravnopravnosti i druge) međusobno sarađuju na unapređivanju i ostvarivanju prava radi čije zaštite su osnovani, a u postupcima po pritužbama koji se odnose na povredu tih prava Zaštitnik građana postupa samo nakon što su građani prethodno iskoristili mogućnost da se obrate

---

<sup>112</sup> Intervju sa predstavnicima organizacija civilnog društva od 21. novembra 2018. godine.

<sup>113</sup> Intervju sa predstavnicom stručne službe Poverenika za zaštitu ravnopravnosti od 4. decembra 2018. godine.

<sup>114</sup> T. Tepavac, *Nezavisna tela i Narodna skupština Republike Srbije: suštinska ili simbolična saradnja?*, op.cit, str. 4.

<sup>115</sup> *Ibid.*

specijalizovanom nezavisnom organu.<sup>116</sup> Izuzetno, Zaštitnik građana je ovlašćen da pokrene postupak i pre nego što su se građani obratili specijalizovanoj, nezavisnoj instituciji, ako oceni da postoji neka od posebnih okolnosti predviđenih Zakonom o Zaštitniku građana, poput opasnosti od nastupanja nenadoknadive štete ili ako se pritužba odnosi na povredu načela dobre uprave, posebno na nekorektan odnos organa uprave prema podnosiocu pritužbe, neblagovremen rad ili druga kršenja pravila etičkog ponašanja zaposlenih u organima uprave.<sup>117</sup>

Kao primer saradnje nezavisnih institucija u unapređenju i zaštiti prava može se navesti predlog za ocenu ustavnosti člana 20. Zakona o načinu određivanja maksimalnog broja zaposlenih u javnom sektoru, koji su Zaštitnik građana i Poverenik za zaštitu ravnopravnosti zajedno podneli Ustavnom sudu zbog toga što su osporenim odredbom žene koje rade u javnom sektoru bile stavljene u neravnopravan položaj.<sup>118</sup> Svega nekoliko dana po podnošenju njihovog zajedničkog predloga Ustavni sud doneo je privremenu meru kojom je obustavljena primena osporene odredbe.<sup>119</sup> I između Zaštitnika građana i Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti postojala je efikasna saradnja, koju bivši poverenik Rodoljub Šabić nije želeo da nastavi nakon učešća novog Zaštitnika građana u neregularnom izboru jednog člana Saveta Agencije za borbu protiv korupcije.<sup>120</sup>

---

<sup>116</sup> Zaštitnik građana, *Redovan godišnji izveštaj Zaštitnika građana za 2017. godinu*, Beograd, 2018, str. 92–93.

<sup>117</sup> Isto. Videti i član 25. stav 5. Zakona o Zaštitniku građana.

<sup>118</sup> Predlog za ocenu ustavnosti dostupan na: <http://ravnopravnost.gov.rs/rs/predlog-za-ocenu-ustavnosti-zakona-o-nacinu-odredivanja-maksimalnog-broja-zaposlenih-u-javnom-sektoru/>.

<sup>119</sup> Paragraf, Zakon o načinu određivanja maksimalnog broja zaposlenih u javnom sektoru: Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave predložiće Vladi RS da se ne čeka konačna odluka Ustavnog suda, već da se preinači član 20. Zakona koji je US suspendovao, dostupno na: <https://www.paragraf.rs/dnevne-vesti/201015/201015-vest11.html>.

<sup>120</sup> Vreme, Intervju: Rodoljub Šabić, *Srbija je ukopana u korupciju*, br. 1454. 15. novembar 2018. godine, dostupno na: <https://www.vreme.com/cms/view.php?id=1641146>. Naime, Zakonom o Agenciji za borbu protiv korupcije predviđeno je da Narodna skupština bira člana Odbora Agencije za borbu protiv korupcije na predlog Zaštitnika građana i Poverenika za informacije od javnog značaja. Predlog kandidata mora biti zajednički, odnosno postignut putem zajedničkog dogovora Poverenika i Zaštitnika građana. Međutim, zaštitnik građana Zoran Pašalić povukao je saglasnost na predlog koji su zajednički podneli nekadašnji ombudsman Saša Janković i Poverenik za informacije od javnog značaja i potom samostalno predložio svog kandidata. Za više detalja videti, na primer, *Danas*, *Sukob ombudsmana Pašalića i poverenika Šabića*, 12. Jun 2018. godine, dostupno na:



## Ključni izazovi

Unapređenje zakonskog okvira o Zaštitniku građana i Povereniku za zaštitu ravnopravnosti je, između ostalog, neophodno radi obezbeđivanja njihove nezavisnosti u odnosu na organe izvršne vlasti i radi efikasnije i bolje saradnje sa organima čije postupanje oni kontrolišu.

U Predlogu zakona o izmenama i dopunama Zakona o zaštitniku građana, koji je početkom 2012. godine bio prosleđen Skupštini na usvajanje, bilo je predviđeno da Vlada ne može bez saglasnosti Zaštitnika građana da obustavi, odloži ili ograniči izvršenje budžeta Zaštitnika.<sup>121</sup> Taj predlog imao je cilj da konkretizuje Ustavom propisane nezavisnosti Zaštitnika građana u pogledu izvršenja budžeta, što je jedan od ključnih aspekata nezavisnosti u odnosu na izvršnu vlast.<sup>122</sup> Taj predlog je povučen iz procedure i vraćen Vladi. Na javnom slušanju održanom 18. marta 2013. godine, tadašnje Ministarstvo pravde i državne uprave navelo je da je u pripremi novi tekst Zakona o izmenama i dopunama Zakona o zaštitniku građana i da se očekuje da će Nacrt zakona „vrlo brzo ponovo biti u proceduri predviđenoj Poslovníkom Vlade“. Više od pet godina kasnije i deset godina nakon prvih inicijativa usmerenih na izmene Zakona o zaštitniku građana, taj propis nije izmenjen.

U Predlogu zakona iz 2012. godine i u polaznim osnovama za izradu Nacrta zakona o izmenama Zakona, predviđena je obaveza Vlade da zauzme stav o inicijativama za promenu propisa koje Zaštitnik građana pokreće, odnosno da odluči o inicijativi i da svoju odluku dostavi Zaštitniku građana najkasnije u roku od 60 dana od dana podnošenja inicijative. Ovo bi bilo korisno rešenje, koje svakako može doprineti aktivnijoj ulozi ombudsmana u pogledu iniciranja izmena propisa.

Međutim, i ukoliko bi se najzad okončao proces izmena Zakona o zaštitniku građana, izmene tog propisa nisu dovoljne da se obezbede preduslovi za nezavisnost ove

---

<https://www.danas.rs/drustvo/sukob-ombudsmana-pasalica-i-poverenika-sabica/>. Videti, takođe, Institut za evropske poslove, EU debata: Ko štiti prava građana?, izlaganje tadašnjeg Poverenika za informacije od javnog značaja Rodoljuba Šabića, dostupno na: <https://www.youtube.com/watch?v=oiBiBLsHfLQ&feature=youtu.be>.

<sup>121</sup> Javno slušanje na temu „Uloga Zaštitnika građana i Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti u zaštiti i unapređenju ljudskih prava i razmatranje potrebe za unapređenjem zakonskog okvira“, *Informator*, Izjava Saše Jankovića, Zaštitnika građana, 18. mart 2013. godine, *op. cit.*

<sup>122</sup> *Ibid.*

institucije. Isti je slučaj i sa najavljenim izmenama Zakona o zabrani diskriminacije. Već je istaknuto da se faktori koji ometaju vršenje funkcija ovih organa nalaze i u drugim propisima, poput Zakona o budžetskom sistemu i Zakona o državnim službenicima. Obezbeđenju veće nezavisnosti institucije doprinela bi i mogućnost samostalnog predlaganja svog budžeta Narodnoj skupštini, bez moguće intervencije Vlade ili nadležnog ministarstva u postupku pripreme i predlaganja budžeta.<sup>123</sup>

Ograničene mogućnosti zapošljavanja i plate zaposlenih koje su izjednačene sa platama državnih službenika ozbiljno ugrožavaju rad institucija, koje, usled toga, nemaju mogućnost da angažuju najbolje poznavaoce ljudskih prava. Protok kvalitetnih kadrova ka javnim institucijama ne postoji i to otežava jačanje unutrašnjih kapaciteta Zaštitnika građana.<sup>124</sup> Povećanje kapaciteta Zaštitnika građana iziskuje i povećanje plata službenika, u meri koja je dovoljna da se zadrže ljudi koji rade izuzetno dobro.<sup>125</sup> Ovaj problem jedan je od ključnih prepreka i za nesmetano funkcionisanje institucije Poverenika za zaštitu ravnopravnosti, uz prethodno pomenuti problem nepopunjenosti sistematizovanih radnih mesta. Tako se ističe da se u stručnoj službi Poverenika dosta službenika obuči, pripremi i da stekne dodatna znanja i veštine kroz seminare i druge posebne obuke da bi nakon toga napustili stručnu službu zbog niskih plata i konkurentnijih radnih mesta.<sup>126</sup> Ovaj odliv kvalifikovanih kadrova predstavlja veliki gubitak za instituciju i ne može se rešiti na drugi način nego pronalaženjem načina da se zaposlenima koji rade u nezavisnim organima za zaštitu ljudskih prava ponudi adekvatnija kompenzacija za njihov rad i veštine.

Rad stručnih službi koje rade po pritužbama bi morao da bude drugačije koncipiran jer je premalo izvršilaca koji rade na pritužbama. „Oni obrađuju predmete, primaju stranke, idu u postupke kontrole, prisustvuju sastancima i konferencijama, dostavljaju materijale za izveštaje, što je veliko opterećenje, a plate su iste kao u

---

<sup>123</sup> Za više detalja videti, na primer, D. Petković, V. Milošević, „Različita shvatanja položaja i nadležnosti Zaštitnika građana Republike Srbije”, *Žurnal za kriminalistiku i pravo*, Beograd, 2018, str. 15–35, dostupno na: [http://www.kpu.edu.rs/cms/data/akademija/nbp/nbp\\_2018\\_1.pdf](http://www.kpu.edu.rs/cms/data/akademija/nbp/nbp_2018_1.pdf), str. 17.

<sup>124</sup> Intervju sa predstavnikom stručne i akademske zajednice od 21. novembra 2018. godine.

<sup>125</sup> Intervju sa predstavnikom institucija od 20. novembra 2018. godine.

<sup>126</sup> Intervju sa predstavnicom institucija od 4. decembra 2018. godine.

državnoj upravi. Ako vi treba da kontrolišete rad javne uprave, vi treba da imate bar 20% veću platu od njih jer vi unapređujete njihov rad”.<sup>127</sup>

U godišnjem izveštaju Zaštitnika građana za 2015. godinu navodi se da je tokom te godine protiv Zaštitnika građana vođena intenzivna medijska kampanja, u kojoj su učestvovali i najviši državni funkcioneri.<sup>128</sup> Činjenica je da je takva kampanja vođena i ona pokazuje sa kakvim teškoćama nezavisne institucije mogu da se suoče ako otvore društveno korisne teme koje posredno ili neposredno mogu da ugroze izvršnu vlast.<sup>129</sup> Medijski linč nezavisnih institucija u uređenim sistemima ne bi smeo da postoji.<sup>130</sup> „Ako neko od nezavisnih tela postupa nezakonito, treba da odgovara za to i postoji put i način na koji se to radi, a ne može cela država da ignoriše kada ih razvlače po tabloidima i narušavaju im kredibilitet”.<sup>131</sup> Predstavnici civilnog društva oštro su osudili napade na instituciju ombudsmana, koji su pretili da ugroze integritet institucije, i aktivno su se uključili u odbranu njenog kredibiliteta i legitimiteta.<sup>132</sup> Sagovornici ističu i da „okolnost što zaštitnik građana tada nije smenjen pokazuje da jeste izgrađen autoritet institucije, ali to može jako brzo da se zaboravi ako se ne nastavi sa podizanjem ugleda institucije”.<sup>133</sup>

Primeri dobre prakse kojih je bilo tokom dosadašnjeg rada Zaštitnika građana i Poverenika za zaštitu ravnopravnosti pokazuju da se radi o institucijama koje imaju veliki potencijal da unaprede stepen poštovanja ljudskih prava. „I sadašnji zaštitnik građana bi mogao da taj potencijal iskoristi. Ako ne želi on da se eksponira, to može da učini kroz saradnju i tako što će angažovati one snage koje žele da se eksponiraju i koje su dovoljno stručne.”<sup>134</sup> Otvorenost institucije za saradnju sa akademskom zajednicom ili sa predstavnicima organizacija civilnog društva može značajno uticati na unapređenje njenog rada, dok podrška evropskih institucija u procesu daljeg jačanja institucija takođe može odigrati značajnu ulogu u unapređenju stanja u ovoj oblasti.

---

<sup>127</sup> Intervju sa predstavnicom stručne i akademske zajednice od 21. novembra 2018. godine.

<sup>128</sup> Zaštitnik građana, *Redovan godišnji izveštaj Zaštitnika građana za 2015. godinu*.

<sup>129</sup> Videti, na primer, Helsinški odbor za ljudska prava, *Helsinški bilten*, br. 114, april 2015, dostupno na: <https://www.helsinki.org.rs/serbian/doc/HB-Br114.pdf>.

<sup>130</sup> Intervju sa predstavnicom stručne i akademske zajednice od 20. novembra 2018. godine.

<sup>131</sup> *Ibid.*

<sup>132</sup> T. Tepavac, „Nezavisna tela i Narodna skupština Republike Srbije: suštinska ili simbolična saradnja?”, op. cit., str. 6.

<sup>133</sup> Intervju sa predstavnikom stručne i akademske zajednice od 21. novembra 2018. godine.

<sup>134</sup> *Ibid.*









