



5 GODINA:
ANALIZA RADA
ZAŠTITNIKA GRAĐANA
REPUBLIKE SRBIJE
U PERIODU
2015–2019. GODINE

Novembar 2019. godine

Izdavač
Komitet pravnika za ljudska prava – YUCOM
Kneza Miloša 4, 11103 Beograd
www.yucom.org.rs



Za izdavača
Katarina Golubović

ISBN 978-86-83209-90-3

Tiraž
200

Grafički dizajn i štampa
Dosije studio, Beograd

STAND UP FOR HUMAN RIGHTS

#STANDUP4HUMANRIGHTS

5 godina: Analiza rada Zaštitnika građana Republike Srbije u periodu 2015–2019. godine nastala je na osnovu istraživanja koje je sproveo tim u sastavu: prof. dr Vesna Petrović, dr Katarina Golubović, Milan Filipović, Vladica Ilić, Teodora Tomić i Tara Petrović, uz podršku Tima Ujedinjenih nacija za ljudska prava u Srbiji. Mišljenja i stavovi izneti u ovom dokumentu predstavljaju stavove autora i ne odražavaju nužno stavove i politike Tima Ujedinjenih nacija za ljudska prava u Srbiji.

Sadržaj

I	PREDMET I CILJ ISTRAŽIVANJA	5
II	METODI ISTRAŽIVANJA	7
	1. Intervjui	7
	2. Fokus grupe	9
	3. Zahtevi za pristup informacijama od javnog značaja ...	9
	4. Analiza medijskih članaka	10
III	SAGLASNOST RADA ZAŠTITNIKA GRAĐANA SA PARISKIM PRINCIPIMA	11
	1. Osnovni zahtevi pariskih principa	11
	1.1. Osnivanje institucije Zaštitnika građana	11
	1.2. Mandat ljudskih prava	20
	1.3. Podsticanje ratifikacije ili pristupanja međunarodnim instrumentima o ljudskim pravima	24
	1.4. Interakcija sa međunarodnim sistemom ljudskih prava	32
	1.5. Saradnja sa drugim organima za ljudska prava ..	42
	1.6. Preporuke NHRI	48
	1.7. Obezbeđivanje pluralizma NHRI	52
	1.8. Izbor i imenovanje članova tela koje donosi odluke NHRI	56
	1.9. Politički predstavnici NHRI	61
	1.10. Adekvatno finansiranje NHRI	63
	1.11. Godišnji izveštaji Zaštitnika građana	67

2. Praksa koja direktno promoviše poštovanje pariskih principa	73
2.1. Stalnost članova upravljačkih organa NHRI	73
2.2. Redovni članovi NHRI.	76
2.3. Zaštita od krivične i građanske odgovornosti za službene radnje i odluke donete u dobroj veri ...	79
2.4. Zapošljavanje i zadržavanje osoblja NHRI	81
2.5. NHRI tokom državnog udara ili vanrednog stanja	88
2.6. Ograničenje vlasti NHRI zbog nacionalne sigurnosti.	90
2.7. Administrativna regulativa NHRI.	91
2.8. Procena NHRI kao nacionalne preventive i nacionalnog mehanizma za praćenje	93
2.9. Kvazipravnosudna nadležnost nacionalnih institucija za ljudska prava (upravljanje žalbama) .	104
IV VIDLJIVOST ZAŠTITNIKA GRAĐANA U MEDIJIMA	111
1. Opšti prikaz.	111
2. Izdvojene teme.	116
2.1. „Slučaj Savamala”.	117
2.2. Uvođenje kazne doživotnog zatvora	121
V ZAKLJUČNA ZAPAŽANJA	125
VI LITERATURA	127
1. Pravni propisi i pravila	127
2. Izveštaji, mišljenja i preporuke Zaštitnika građana	128
3. Izveštaji međunarodnih tela i organizacija civilnog društva	130
4. Izveštaji Vlade Republike Srbije.	130
5. Predlozi propisa.	131
6. Naučni radovi i naučni članci	131
7. Članci u medijima i saopštenja	132
8. Drugi izvori:	135

I PREDMET I CILJ ISTRAŽIVANJA

Status A nacionalnih institucija za zaštitu ljudskih prava (NHRI) pruža posebna prava tim institucijama za učešće u međunarodnim mehanizmima zaštite ljudskih prava koji u velikoj meri određuju procenu stanja ljudskih prava u jednoj zemlji. Stoga je veoma značajno sagledati status tih institucija na realnim osnovama, procenjujući ne samo pravni okvir kojim se uređuju status i nadležnosti NHRI već i sprovođenje nadležnosti u praksi.

Analiza rada Zaštitnika građana Republike Srbije sa posebnim akcentom na primenu Pariskih principa sprovodi se sa ciljem procene kapaciteta te institucije da osigura primenu međunarodnih standarda u oblasti ljudskih prava.

Zaštitnik građana Republike Srbije je institucija kojoj je dodeljen status A 2010. godine, a koji je ponovo potvrđen 2015. godine. Potkomitet za akreditaciju će ponovo razmatrati taj status 2020. godine.

Polazeći od cilja analize, predmet istraživanja je vremenski ograničen na analizu rada Zaštitnika građana od 2015. godine, za svaku godinu, a zaključno sa septembrom 2019. godine. Analiza rada će biti posmatrana kroz ispunjenje Pariskih principa¹ i Opštih zapažanja koje je izradio GANHRI Potkomitet za akreditaciju (u daljem tekstu: SCA) i usvojila Globalna alijansa nacionalnih in-

1 United Nation, General Assembly, Principles relating to the Status of National Institutions (The Paris Principles), Resolution A/RES/48/134.



stitucija za ljudska prava (u daljem tekstu: „Opšta zapažanja“), sa poslednjim izmenama iz februara 2018. godine², koje služe kao instrument za tumačenje Pariskih principa.

Ovakva analiza rada postavljena je s obzirom na to da je, prema Pravilniku o radu GANHRI Potkomiteta za akreditaciju³, taj organ nadležan za izradu Opštih zapažanja na osnovu kojih procenjuje da li nacionalna institucija za ljudska prava ispunjava Pariske principe.

-
- 2 *Global alliance of National human rights institutions, General Observations of the Sub-Committee on Accreditation, February 2018, dostupno na: https://nhri.ohchr.org/EN/AboutUs/GANHRIAccreditation/General%20Observations%201/EN_GeneralObservations_Revisions_adopted_21.02.2018_vf.pdf (pristupljeno 6. avgusta 2019).*
 - 3 *Global alliance of National human rights institutions, Rules of procedure for the GANHRI Sub-committee on accreditation, March 2017, dostupno na: https://www.asiapacificforum.net/media/resource_file/GANHRI_SCA_Rules_Of_Procedure_2017.pdf (pristupljeno 6. avgusta 2019).*

II METODI ISTRAŽIVANJA

S obzirom na usvojenu metodologiju istraživanja, prikupljeni su podaci neophodni za izradu analize rada Zaštitnika građana, i to: pregledom internet prezentacija i javno dostupnih dokumenata, organizacijom intervjua, fokus grupa, putem zahteva za pristup informacijama od javnog značaja i analizom medijskih članaka.

1. Intervjui

Prilikom odabira sagovornika, u obzir su posebno uzeti sagovornici sa iskustvom rada u instituciji, sagovornici iz institucija koje saraduju sa Zaštitnikom građana i sagovornici iz institucija relevantnih za postupak izbora Zaštitnika građana, usvajanje i izmene zakonodavnog okvira i delovanje Nacionalnog preventivnog mehanizma.

Intervjui su organizovani sa zamenicima Zaštitnika građana, koji su tokom proteklih pet godina, sve do isteka njihovih mandata u decembru 2018. godine, radili u svojim oblastima specijalizacije: prava lica lišenih slobode i rukovođenje Nacionalnim preventivnim mehanizmom, prava nacionalnih manjina, prava deteta i rodna ravnopravnost i prava osoba sa invaliditetom. Iz intervjua smo, između ostalog, dobili podatke o obimu i kva-



litetu saradnje institucije sa međunarodnim sistemom ljudskih prava, međunarodnim i domaćim organizacijama civilnog društva i drugim stranim i domaćim telima za ljudska prava. Dobili smo i podatke o zagovaranju za ratifikaciju međunarodnih ugovora, harmonizaciji domaćih propisa i izvršavanju presuda Evropskog suda za ljudska prava (ESLJP). Zamenici su nam dali informacije o preprekama sa kojima su se suočavali u svom radu i sugestije u vezi sa mogućim načinima za njihovo prevazi- laženje izmenama zakonodavnog okvira. Posebna pažnja je bila posvećena načinu funkcionisanja Nacionalnog preventivnog mehanizma.

Predstavnici drugih nezavisnih tela su takođe intervjuisani radi dobijanja njihovih stavova i mišljenja o radu institucije Zaštit- nika građana i o saradnji koju su ostvarivali sa Zaštitnikom građana. Intervjuisana je i predstavnica Ministarstva državne uprave i lokalne samouprave kao ovlašćenog predlagača za- kona kojim se uređuje položaj Zaštitnika građana. Dobili smo podatke o toku procesa za usvajanje izmena i dopuna Zakona o Zaštitniku građana i o roku u kojem je predviđeno njihovo usvajanje. O saradnji institucije i Ujedinjenih nacija razgova- rali smo sa predstavnikom te organizacije. Intervjuisali smo i predstavnika Kancelarije za ljudska i manjinska prava u vezi sa ulogom Zaštitnika građana u izveštavanju Republike Srbije o implementaciji ratifikovanih međunarodnih ugovora o ljudskim pravima. U želji da u analizu uključimo i stavove i mišljenje sadašnjeg, kao i prethodnog Zaštitnika građana pokušali smo da organizujemo intervju sa Zoranom Pašalićem i Sašom Janko- vićem. Nakon dva odgovora kancelarije trenutnog Zaštitnika građana da gospodin Pašalić ne može da usliši našu molbu za razgovorom zbog brojnih planiranih obaveza, odustali smo i od intervju sa gospodinom Jankovićem. Naime, smatrali samo da bi zbog različitih i ponekad oštro suprotstavljenih stavova dva Zaštitnika građana intervjuisanje isključivo Saše Jankovića moglo da stvori pogrešan utisak jednostranosti i pristrasnosti autora analize.

2. Fokus grupe

Izbor učesnika fokus grupa je načinjen među reprezentativnim organizacijama civilnog društva koje deluju u oblastima koje spadaju u delokrug Zaštitnika građana, odnosno u oblasti prava deteta, prava izbeglih lica, IRL i tražilaca azila, prava LGBTI, prava osoba sa invaliditetom, rodne ravnopravnosti, prava nacionalnih manjina i prava lica lišenih slobode. Prilikom odabira učesnika posebno je vođeno računa o uključivanju organizacija civilnog sektora koje imaju iskustvo u saradnji sa Zaštitnikom građana. U fokus grupe su uključeni i predstavnici medija budući da izveštaji Zaštitnika građana često navode uticaj neprofesionalnog izveštavanja na položaj ranjivih društvenih grupa, a značajni su i radi ocene medijske prisutnosti institucije i adekvatnog odnosa sa medijima i komunikacije sa javnošću.

Na održanim fokus grupama dobili smo informacije o oblicima, obimu i kvalitetu saradnje organizacija civilnog društva sa Zaštitnikom građana, kao i o preprekama na koje su nailazili. Dobili smo informacije o značajnim temama koje su se ticale ljudskih prava i na koje je Zaštitnik adekvatno i pravovremeno reagovao, kao i onima na koje je, prema mišljenjima učesnika, neopravdano propustio da reaguje. Učesnici su imali prilike da daju svoje mišljenje o vidljivosti Zaštitnika građana u javnosti, o postojanju adekvatnih resursa za obavljanje nadležnosti i mogućim izmenama zakonodavnog okvira kojim bi bile uklonjene prepreke uočene u radu te institucije.

3. Zahtevi za pristup informacijama od javnog značaja

Informacije su pribavljane putem zahteva za pristup informacijama od javnog značaja koje su dostavljani Zaštitniku građana, Državnoj revizorskoj instituciji, Povereniku za pristup informacijama od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, Povereniku

za zaštitu ravnopravnosti, Kancelariji za ljudska i manjinska prava, Ministarstvu državne uprave i lokalne samouprave i Narodnoj skupštini Republike Srbije.

4. Analiza medijskih članaka

U analizi medijskih sadržaja u kojima se od 1. januara 2015. do kraja septembra 2019. godine pojavljivao Zaštitnik građana korišćena je baza novinskih članaka Medijskog arhiva „Ebart“. Za potrebe ove analize obrađeni su članci objavljeni u listovima *Danas*, *Informer*, *Kurir*, *Politika*, *Večernje novosti*, *Blic* i *Alo*, u kojima su se pominjale reči: Zaštitnik građana, ombudsman, Saša Janković i Zoran Pašalić.

Analizirani članci uključuju one u kojima je Zaštitnik građana bio intervjuisan, u kojima su dnevni listovi prenosili saopštenja ili druge informacije koje je Zaštitnik građana objavljivao (najčešće na svojoj internet prezentaciji ili konferencijama za štampu) i članke u kojima je komentarisano rad institucije ili nosilaca funkcije Zaštitnika građana.

Budući da je bilo potrebno da se ustanovi da li se i u kojoj meri Zaštitnik građana oglašavao u sredstvima javnog informisanja u situacijama u kojima se očekivala njegova reakcija, s obzirom na njegovu nadležnost da se stara o zaštiti i unapređenju ljudskih i manjinskih sloboda i prava, prikupljeni su podaci i o broju članaka o sledećim temama (ključnim rečima): ustavne reforme, ustavni amandmani, kontrola sudova, kontrola medija, policija, zlostavljanje, tortura (mučenje), zatvor, pritvor, sloboda okupljanja, Savamala, doživotni zatvor, osobe sa mentalnim smetnjama, penzije, prava deteta, vršnjačko nasilje, nacionalne manjine, LGBT, Romi, parada ponosa, rodna ravnopravnost, migranti, izbeglice, iseljenje, godišnji izveštaji, osobe sa invaliditetom.

III SAGLASNOST RADA ZAŠTITNIKA GRAĐANA SA PARISKIM PRINCIPIMA

1. Osnovni zahtevi pariskih principa

1.1. Osnivanje institucije Zaštitnika građana

Prema Opštim zapažanjima GANHRI Potkomiteta za akreditaciju: „Nacionalna institucija za ljudska prava mora biti uspostavljena tekstem Ustava ili zakona sa dovoljno detalja da se osigura da NHRI ima jasan mandat i nezavisnost. Naročito bi trebalo da se navedu uloga, funkcije, ovlašćenja, način finansiranja i granice odgovornosti NHRI, kao i mehanizmi imenovanja i uslovi mandata njegovih članova. Uspostavljanje nacionalne institucije za ljudska prava drugim sredstvima, kao tela izvršne vlasti, ne pruža dovoljnu zaštitu kojom bi se osigurala trajnost i nezavisnost.“

(GANHRI SCA, Opšta zapažanja, Ženeva, 2018, str. 5)

Institucija Zaštitnika građana je prvi put uvedena u pravni poredak Republike Srbije 2005. godine usvajanjem Zakona o Zaštitniku građana,⁴ da bi već naredne godine svoje mesto

4 Zakon o Zaštitniku građana, Sl. glasnik RS, br. 79/2005 i 54/2007.

dobila u Ustavu Republike Srbije iz 2006. godine. Ustavom su utvrđene nadležnosti i način izbora, odgovornost Zaštitnika građana Narodnoj skupštini, imunitet i pravo predlaganja zakona iz sopstvene nadležnosti.⁵ Iz mandata te institucije je izričito isključena kontrola Vlade, Narodne skupštine, Ustavnog suda, sudova i javnih tužilaštava.⁶ S druge strane, Zaštitnik građana je ovlašćen da kontroliše rad organa državne uprave, organa nadležnog za pravnu zaštitu imovinskih prava i interesa Republike Srbije, kao i drugih organa i organizacija, preduzeća i ustanova kojima su poverena javna ovlašćenja.⁷

Podizanje te institucije na nivo ustavne kategorije posebno je značajno budući da je to važna garancije njene nezavisnosti u odnosu na izvršnu granu vlasti čiji rad je ovlašćena da kontroliše. Za razliku od izmena zakona za koje je neophodna prosta skupštinska većina, za izmene Ustava je neophodna dvotrećinska većina, što položaju institucije Zaštitnika građana daje pravnu sigurnost. Ustav, međutim, zakonu ipak ostavlja da bliže uredi mnoge oblasti značajne za pitanje nezavisnosti, među kojima su i uslovi za izbor, dužina trajanja mandata i mogućnost reizbora. Osim uživanja imuniteta koji je jednak poslaničkom imunitetu, dodatna garancija nezavisnosti Zaštitnika građana obezbeđena je i trajanjem mandata od pet godina, koji je godinu dana duži od mandata poslanika Narodne skupštine i Vlade, a jednak mandatu predsednika Republike, uz mogućnost jednog uzastopnog reizbora.⁸ Rešenje u kojem je bilo diskusije, ali koje nije završilo u Predlogu Zakona o izmenama i dopunama Zakona o Zaštitniku građana iz 2012. godine, bilo je produženje mandata Zaštitnika građana na sedam godina⁹. Osim predloga o produženju mandata koji bi trebalo da traje duže od mandata predstavnika izvršne vlasti, i mogućnost reiz-

5 Ustav Republike Srbije, *Sl. glasnik RS*, br. 98/2006, čl. 138, st. 1–5.

6 *Ibid.*, čl. 138, st. 2.

7 *Ibid.*, čl. 138, st. 1.

8 Luka Glušac, *O potrebi unapređenja zakonskog okvira za rad Zaštitnika građana*, str. 7, dostupno na: http://www.fcjp.ba/templates/ja_avian_ii_d/images/green/Luka_Glusac.pdf (pristupljeno 6. avgusta 2019).

9 Informacija iz organizovanih intervjua.

bora se pominje kao dodatna garancija nezavisnosti Zaštitnika građana, ali i kao moguć uzrok slabljenja nezavisnosti institucije usled potrebe da se postigne kompromis sa izvršnom vlašću radi obezbeđivanja skupštinske većine neophodne za reizbor na funkciju.¹⁰

Potreba za izmenama i dopunama Zakona o Zaštitniku građana notirana je u Akcionom planu za Poglavlje 23 gde je potreba jačanja kapaciteta te institucije, kao i pokrajinskog i lokalnih ombudsmana, pretočena u brojne aktivnosti. Usvojene aktivnosti su rezultat preporuka iz izveštaja sa skrininga EU¹¹ i niza preporuka međunarodnih tela za ljudska prava.

Globalna alijansa nacionalnih institucija za ljudska prava (GANHRI) uputila je u dva navrata, u postupku akreditacije Zaštitnika građana kao nacionalne institucije za ljudska prava (2010.¹² i 2015.¹³), svoje preporuke koje se odnose na: obezbeđivanje adekvatnih finansijskih sredstava za rad Zaštitnika građana, adekvatnog nivoa plata, obezbeđivanje pluralizma prilikom izbora funkcionera i osoblja, uređenje imuniteta, regulisanje interakcije sa međunarodnim sistemom ljudskih prava i izbor Zaštitnika građana.

- 10 Luka Glušac, *O potrebi unapređenja zakonskog okvira za rad Zaštitnika građana*, str. 7, dostupno na: http://www.fcjp.ba/templates/ja_avian_ii_d/images/green/Luka_Glusac.pdf (pristupljeno 6. avgusta 2019).
- 11 *Izveštaj o skriningu za Srbiju: Poglavlje 23: pravosuđe i osnovna prava, Vlada Republike Srbije*, Beograd, 2013. godine, dostupno na: http://www.mei.gov.rs/upload/documents/skrining/izvestaj_pg_23_16.pdf (pristupljeno 6. avgusta 2019).
- 12 *Report and Recommendations of the Session of the Sub-Committee on Accreditation (SCA), International Coordinating Committee of National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights*, Geneva 2010, dostupno na: [https://nhri.ohchr.org/EN/AboutUs/GANHRIAccreditation/Documents/SCA%20REPORT%20MARCH%202010%20-%20FINAL%20\(with%20annexes\).pdf](https://nhri.ohchr.org/EN/AboutUs/GANHRIAccreditation/Documents/SCA%20REPORT%20MARCH%202010%20-%20FINAL%20(with%20annexes).pdf) (pristupljeno 6. avgusta 2019).
- 13 *Report and Recommendations of the Session of the Sub-Committee on Accreditation (SCA), International Coordinating Committee of National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights*, Geneva 2015, dostupno na: <https://nhri.ohchr.org/EN/AboutUs/GANHRIAccreditation/Documents/SCA%20MARCH%202015%20FINAL%20REPORT%20-%20ENGLISH.pdf> (pristupljeno 6. avgusta 2019).

Preporuke UN mehanizama za ljudska prava se takođe uglavnom odnose na obezbeđivanje adekvatnih materijalnih i ljudskih resursa za obavljanje nadležnosti Zaštitnika građana¹⁴, a posebno u oblasti Nacionalnog preventivnog mehanizma.¹⁵ Dodatno, komiteti UN su zapazili i problem neprimenjivanja preporuka Zaštitnika građana¹⁶ i izostanak jasne odredbe o mogućnosti saradnje institucije sa međunarodnim sistemom ljudskih prava i civilnim društvom¹⁷.

Zanimljivo je da se u poslednjim Zaključnim zapažanjima¹⁸ Komitet UN za eliminaciju svih oblika diskriminacije protiv žena posebno osvrnuo na slabu vidljivost institucije i njene uloge u oblasti rodne ravnopravnosti, ali i nedostatak informacija o tome da li je rad Zaštitnika građana usklađen sa Pariskim principima, te je naglasio i potrebu jačanja transparentnosti institucije. Ovo je rezultat činjenice da je izveštavanje Zaštitnika građana komitetima UN nakon isteka mandata zamenika Zaštitnika građana

- 14 *Zaključna zapažanja o Drugom periodičnom izveštaju Republike Srbije, Komitet UN za socijalna, ekonomska i kulturna prava*, Ženeva 2014, dostupno na: https://ljudskaprava.gov.rs/sites/default/files/dokument_file/e_c-12_srb_co_2_17290_e_clean1.doc (pristupljeno 6. avgusta 2019).
- 15 *Concluding observations on the second periodic report of Serbia, Committee against Torture*, Geneva 2015, dostupno na: <http://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkG1d%2fPPRiCAqh-Kb7yhskPzZ7qQLIMiSsYYpjuOncppZ1Nq6xPjYePRKLFQ1ZNSnmJYaSrGL-46Ce2sCAjC%2b1rN3YxuxGlerpJPEnzqCgPcSF7phhkE6y3sRLCLFHKLx> (pristupljeno 6. avgusta 2019).
- 16 *Ibid.*
- 17 *Zaključna zapažanja o Drugom periodičnom izveštaju Republike Srbije, Komitet UN za socijalna, ekonomska i kulturna prava*, Ženeva 2014, dostupno na: https://ljudskaprava.gov.rs/sites/default/files/dokument_file/e_c-12_srb_co_2_17290_e_clean1.doc (pristupljeno 6. avgusta 2019).
- 18 *Concluding observations on the fourth periodic report of Serbia, Committee on the Elimination of Discrimination against Women*, Geneva 2019, dostupno na: <http://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkG1d%2fPPRiCAqhKb7yhskcAJS%2fU4wb%2bdIVicv-G05RzmOxDQgRWlCReo5z%2bXdHjw%2bBl%2fSj3As%2b9r%2fYzqxa-bDfdxyUUu6LfdF5PJ23xmbCU4iP%2bXlFfTcEbjXDJNtDIUe> (pristupljeno 6. avgusta 2019).

u decembru 2018. godine praktično prestalo, te da alternativni izveštaj nije dostavljen ni CEDAW Komitetu.

Uprkos činjenici da se Vlada Akcionim planom za Poglavlje 23 obavezala da će usvajanje izmena i dopuna Zakona o Zaštitniku sprovesti do IV kvartala 2016. godine, zadati rok je odavno propušten. Bitno je napomenuti i to da se prvi pokušaj da se usvoje izmene i dopune Zakona o Zaštitniku građana završio bezuspešno kada je predlog Zakona vraćen iz skupštinske procedure sadašnjoj Vladi na ponovno razmatranje, a nakon održanih parlamentarnih izbora 2012. godine. Uprkos propuštenoj prilici, Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave je, kao ovlašćeni predlagač Zakona, tek krajem 2017. godine objavilo Polazne osnove za izradu Nacrta zakona o izmenama i dopunama Zakona o Zaštitniku građana¹⁹ i pokrenulo postupak onlajn konsultacija koji je okončan bez uspeha, odnosno bez doprinosa civilnog društva i akademske zajednice.²⁰ Taj sumarni dokument je najavio minimalne izmene koje se u velikoj meri fokusiraju na rešavanje problema uočenih u odnosu Narodne skupštine i Vlade sa tom institucijom, a gotovo nimalo na pitanje nezavisnosti i efikasnosti ili obavljanja poslova Nacionalnog preventivnog mehanizma, koji su posebno istaknuti u Akcionom planu za Poglavlje 23. Izostavljene su i odredbe kojima bi se izričito uredila interakcija Zaštitnika građana sa međunarodnim sistemom ljudskih prava i civilnim društvom, u skladu sa međunarodnim preporukama. Obaveze i rokovi koji se nameću Narodnoj skupštini i Vladi da ispune svoje obaveze u odnosu na saradnju sa Zaštitnikom građana ne sadrže mehanizam kojim bi one mogle biti prinudno izvršene. Poistovećivanje nezavisnih institucija sa ljudima koji su na njihovom čelu dovodi do promenljivog odnosa i saradnje državnih vlasti sa njima. U skladu s tim, pozitivni po-

19 *Polazne osnove za izradu nacrta Zakona o izmenama i dopunama Zaštitnika građana*, Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave, Beograd, decembar 2017, dostupna na: https://www.paragraf.rs/nacrti_i_predlozi/111217-osnove-nacrta-zakona-o-zastiti-gradjana.pdf (pristupljeno 6. avgusta 2019).

20 Odgovor Ministarstva državne uprave i lokalne samouprave na zahtev za pristup informacijama od javnog značaja od 13. juna 2019. godine.

mak koji bi bio ostvaren sa novim Zaštitnikom građana ne bi se mogao pripisati eventualnim izmenama Zakona, već pre svega dobrom odnosu trenutnog Zaštitnika građana i vladajuće većine koja ga je izabrala.

Polazne osnove se bave i problemom terminološke zabune između Zaštitnika građana i lokalnih ombudsmana koji često nose različite nazive, a koji nisu u hijerarhijskom odnosu sa Zaštitnikom građana, odnosno ne predstavljaju njegove lokalne kancelarije, te za njih predlažu zabranu upotreba naziva i simbola te institucije. Odredba sadržana u predlogu iz 2016. godine o povećanju zarade zaposlenih u stručnoj službi Zaštitnika građana za 30% u odnosu na druge državne službenike nije se našla u Polaznim osnovama.²¹ Predlogom jedne odredbe predviđeno je i povećanje broja zamenika Zaštitnika građana sa četiri na pet, u skladu sa brojem oblasti za koje Zakon o Zaštitniku građana predviđa specijalizaciju. Bitno je napomenuti da Zaštitnik građana skoro godinu dana nije Narodnoj skupštini predložio svoje nove zamenike, iznoseći stav da to nije prioritet, te da se čekaju izmene Zakona.²² U razgovorima sa bivšim zamenicima Zaštitnika građana kao jedan od problema u radu istaknuta je i činjenica da zamenici nemaju sigurnost u pogledu konkretnih oblasti za koje su zaduženi, te da one mogu biti promenjene po nahođenju Zaštitnika građana.²³

Važna garancija nezavisnosti Zaštitnika građana bilo bi i uspostavljanje veće nadležnosti u predlaganju i izvršenju sopstvenog budžeta, što je bilo predviđeno Predlogom iz 2012. godine,²⁴ ali

21 Zaposleni u Državnoj revizorskoj instituciji imaju tzv. institucionalni dodatak od 30% na platu.

22 Katarina Đorđević, „Zaštitnik građana radi i bez zamenika“, *Politika*, 4. april 2019. godine, dostupno na: <http://www.politika.rs/sr/clanak/428746/Zastitnik-gradana-radi-i-bez-zamenika> (pristupljeno 6. avgusta 2019).

23 Informacija iz organizovanih intervjua.

24 Predlog Zakona o izmenama i dopunama Zakona o Zaštitniku građana, Vlada Republike Srbije, Beograd 2012, dostupno na: http://www.transparentnost.org.rs/images/stories/zakoni/pz_zastitnik_gradjana00599_cyr.doc (pristupljeno 6. avgusta 2019).

je takođe izostavljeno iz Polaznih osnova. Iz tog dokumenta su izostavljene i kazne predviđene za neizvršavanje obaveza propisanih Zakonom o Zaštitniku građana.²⁵ Iskustva Poverenika za pristup informacijama od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti govore o tome da novčane kazne nisu delotvorno sredstvo da se organ javne vlasti prinudi da postupi u skladu sa Zakonom, već da se novac u tom slučaju prelijeva iz budžeta u budžet²⁶

Jedna od mogućih novina je i proširenje nadležnosti koja bi, prema mišljenju Zaštitnika građana Zorana Pašalića, trebalo da obuhvati i kontrolu sudske uprave i postupanje sudova po rokovima.²⁷ Bitno je napomenuti da Zaštitnik građana nije svoju zakonsku inicijativu formalizovao u dokument, iako Ustav sadrži izričito ovlašćenje Zaštitnika da predlaže zakone iz svoje nadležnosti, već da je svoje stavove i mišljenje o tom pitanju isključivo izlagao u svojim medijskim nastupima. Tim povodom su reagovali Miodrag Majić, sudija Apelacionog suda u Beogradu, i Milan Antonijević, direktor Fondacije za otvoreno društvo, koji su u članku u dnevnom listu *Danas* izneli mišljenje da je ta ideja opasna po nezavisnost sudstva.²⁸ Ideje o proširenju nadležnosti nisu nove i u prošlosti se pominjala i ideja da Zaštitnik postane telo nadležno za izvršenje presuda Evropskog suda za ljudska prava u Srbiji, ali se od te ideje odustalo zbog nedostatka kapaciteta za obavljanje nadležnosti koje su već određene

25 M. Trifković, D. Čurčić i M. Vasiljević, *Uloga i položaj Zaštitnika građana i Poverenika za zaštitu ravnopravnosti*, Beograd, januar 2019, str. 25, dostupno na: <https://crt.rs/wp-content/uploads/2019/01/Uloga-i-polo-zaj-Zashtitnika-gradana-i-Poverenika-za-zahtitu-ravnopravnosti.pdf> (pristupljeno 6 avgusta 2019).

26 „Skrivanje informacija od javnosti građani platili 38 miliona dinara“, *Insajder*, 10. maj 2017. godine, dostupno na: <https://insajder.net/sr/sajt/tema/4603/> (pristupljeno 6. avgusta 2019).

27 „Zaštitnik građana: Neefikasnost i neažurnost sudova nameće proširenje nadležnosti i na kontrolu sudske uprave“ *Dijalog.net*, 10. decembar 2018. godine, dostupno na: <https://www.dijalog.net/zastitnik-gradana-nee-fikasnost-i-neazurnost-sudova-namece-prosirenje-nadleznosti-i-na-kontro-lu-sudske-uprave/> (pristupljeno 6. avgusta 2019).

28 „Ombudsmanova ideja opasna po nezavisnost sudstva“, *Danas*, 8. oktobar 2018. godine.

Zakonom.²⁹ Pojedini učesnici fokus grupa su takođe izrazili mišljenje da institucija nije savladala svoje trenutne nadležnosti, te da bi bilo kakvo proširenje nadležnosti bilo opasno.

Prema poslednjim informacijama, javna rasprava za usvajanje izmena i dopuna Zakona o Zaštitniku građana bila je predviđena za letnje mesece 2019. godine, dok je usvajanje bilo predviđeno za kraj iste godine.³⁰ Održavanja javnih rasprava, tokom letnjih meseci, u vreme kada je većina mogućih učesnika iz civilnog sektora, akademske zajednice i pravosuđa na godišnjim odmorima, bilo bi nastavak zabrinjavajuće prakse koja je započeta sa usvajanjem Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći 2018. godine.

U svetlu nedostatka detaljnijih informacija o radu Radne grupe za izradu nacрта zakona, ostaje da se vidi da li će javna rasprava, osim forme, ispuniti i kvalitet, odnosno da li će primedbe učesnika javne rasprave biti uvažavane ili odbijane sa adekvatnim obrazloženjem ovlašćenog predlagača. U skladu s tim, Zakon o Zaštitniku građana može dobiti samo minimalne izmene dovoljne da Vlada iznese tvrdnju da je ispunila aktivnost Akcionog plana za Poglavlje 23, ali može proći bez suštinskih izmena koje bi doprinele većoj nezavisnosti i efikasnosti te institucije, odnosno poboljšanju njenog rada u oblasti Nacionalnog preventivnog mehanizma.

Osim Ustava Republike Srbije i Zakona o Zaštitniku građana, za njegov rad veliku važnost imaju i sledeći zakoni: Zakon o dopuni Zakona o ratifikaciji Opcionog protokola uz Konvenciju protiv torture i drugih surovih, neljudskih ili ponižavajućih kazni i postupaka, Zakon o Narodnoj skupštini, Zakon o Vojsci Srbije, Zakonik o krivičnom postupku, Zakon o izvršenju kazne zatvora za krivična dela organizovanog kriminala, Zakon o državnim službenicima, Zakon o tajnosti podataka, Zakon o izgledu i upotrebi grba, zastave i himne Republike Srbije, Zakon o pečatu državnih i drugih organa, Zakon o političkim strankama, Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije, Zakon o pravima pacijenata, Zakon o javnoj svojini, Zakon o izmenama i dopunama Zakona o budžetskom sistemu,

²⁹ Informacija iz organizovanih intervjuua.

³⁰ Odgovor Ministarstva državne uprave i lokalne samouprave na zahtev za pristup informacijama od javnog značaja od 13. juna 2019. godine.

Zakon o načinu određivanja maksimalnog broja zaposlenih u javnom sektoru i Zakon o opštem upravnom postupku.³¹

Zaštitnik građana se pominje i u brojnim javnim politikama: Strategiji nacionalne bezbednosti Republike Srbije, Nacionalnoj strategiji za borbu protiv korupcije u Republici Srbiji za period od 2013. do 2018. godine, Strategiji reforme javne uprave u Republici Srbiji, Strategiji za socijalno priključivanje Roma i Romkinja u Republici Srbiji za period od 2016. do 2025. godine, Strategiji prevencije i zaštite od diskriminacije, Strategiji za primenu Konvencije o dostupnosti informacija, učešću javnosti u donošenju odluka i pravu na pravnu zaštitu u pitanjima životne sredine – Arhuske konvencije, Strategiji razvoja sistema izvršenja krivičnih sankcija u Republici Srbiji do 2020. godine, Nacionalnoj strategiji za prevenciju i zaštitu dece od nasilja, Akcionom planu za sprovođenje Strategije za primenu Arhuske konvencije, Akcionom planu za sprovođenje Nacionalne strategije održivog razvoja za period od 2011. do 2017, Akcionom planu za ostvarivanje prava nacionalnih manjina, Akcionom planu za primenu Strategije za socijalno uključivanje Roma i Romkinja u Republici Srbiji za period od 2016. do 2025. godine, za period od 2017. do 2018. godine itd.³²

••••• Položaj Zaštitnika građana u Ustavu Republike Srbije toj instituciji obezbeđuje pravnu sigurnost. Međutim, veliki broj pitanja koja imaju uticaj na nezavisnost Zaštitnika građana uređena su Zakonom o Zaštitniku građana koji je moguće menjati u jednostavnijem postupku u odnosu na Ustav. Važeći Zakon, prema ocenama međunarodnih tela, ne obezbeđuje adekvatne garancije nezavisnosti i Vlada Republike Srbije se obavezala da u okviru sprovođenja Akcionog plana za Poglavlje 23 sprovede i njegove izmene i dopune. Uprkos tome, ova aktivnost kasni već tri godine u odnosu na predviđeni rok.

31 Zaštitnik građana, *Redovan godišnji izveštaj za 2018. godinu*, Beograd, mart 2019, str. 102, dostupno na: https://www.ombudsman.rs/attachments/article/6062/Zastitnik%20gradjana_Godisnji%20izvestaj%20za%202018.%20godinu.pdf (pristupljeno 6 avgusta 2019).

32 *Ibid.*

1.2. Mandat ljudskih prava

Prema Opštim zapažanjima GANHRI Potkomiteta za akreditaciju:

„Sve nacionalne institucije za ljudska prava treba da imaju zakonska ovlašćenja sa specifičnim funkcijama koje omogućavaju promovisanje i zaštitu ljudskih prava. Potkomitet za akreditaciju pod 'promocijom' podrazumeva obuhvatanje onih funkcija koje nastoje da stvore društvo u kome su ljudska prava šire shvaćena i poštovana. Takve funkcije mogu uključivati obrazovanje, obuku, savetovanje, informisanje javnosti i propagiranje. 'Zaštitne' funkcije se mogu shvatiti kao one kojima se odgovara na realna kršenja ljudskih prava i kojima ona nastoje da se spreče. Takve funkcije obuhvataju praćenje, ispitivanje, istraživanje i izveštavanje o kršenjima ljudskih prava i mogu uključivati pojedinačno rešavanje pritužbi. Mandat NHRI treba tumačiti široko, liberalno i na svrsishodan način kako bi se promovisala progresivna definicija ljudskih prava koja obuhvata sva prava navedena u međunarodnim, regionalnim i domaćim instrumentima, uključujući ekonomska, socijalna i kulturna prava.

- poveriti NHRI nadležnost za slobodno obraćanje javnom mnjenju, podizanje javne svesti o pitanjima ljudskih prava i sprovođenje programa obrazovanja i obuke;*
- obezbediti ovlašćenja za upućivanje preporuka javnim vlastima, analizu stanja ljudskih prava u zemlji i dobijanje izjava ili dokumenata kako bi se procenile situacije u kojima postoje problemi na polju ljudskih prava;*
- ovlastiti da se slobodno i nenajavljeno, radi pregleda i inspekcije pristupa bilo kojoj javnoj prostoriji, dokumentima, opremi i sredstvima, sve bez prethodnog pismenog obaveštenja;*
- odobriti potpunu istragu svih navodnih kršenja ljudskih prava, uključujući vojne, policijske službenike i službenike službi za bezbednost.*

(GANHRI SCA, Opšta zapažanja, Ženeva, 2018, str. 7)

U okviru svoje nadležnosti Zaštitnik građana se stara o zaštiti i unapređenju ljudskih i manjinskih sloboda i prava. Sprovođenje te nadležnosti podrazumeva i redovnu komunikaciju sa građanima i pravovremeno reagovanje i istupanje u javnosti povodom konkretnih situacija u kojima su ljudska prava ugrožena. Zakonom se, međutim, ne reguliše način komunikacije Zaštitnika građana sa javnošću, osim u dve situacije, jednoj u kojoj Zaštitnik građana može obavestiti javnost u slučaju nepostupanja organa uprave po preporuci³³ i drugoj u kojoj može javno preporučiti razrešenje funkcionera koji je odgovoran za povredu prava građana.³⁴ Zakon ga ne ograničava u pogledu obraćanja javnosti ili podizanja svesti građana o pitanjima ljudskih prava. Jedino ograničenje je zabrana davanja izjava političke prirode, što može biti sporno budući da je u njegovoj nadležnosti kontrola državnih organa³⁵, te svaka kritička izjava prema izvršnim vlastima može biti podložna različitim tumačenjima.³⁶

Zaštitnik građana je ovlašćen da kontroliše rad organa državne uprave, organa nadležnog za pravnu zaštitu imovinskih prava i interesa Republike Srbije, kao i drugih organa i organizacija, preduzeća i ustanova kojima su poverena javna ovlašćenja po pojedinačnim pritužbama građana ili po sopstvenoj inicijativi. On ima pravo na pristup prostorijama i podacima organa uprave, bez obzira na stepen tajnosti, osim kada je to u suprotnosti sa zakonom, i može obaviti razgovor sa zaposlenima u organu uprave.³⁷ Kada je reč o sprovođenju potpune istrage svih navodnih kršenja ljudskih prava, uključujući vojne, policijske službenike i službenike službi bezbednosti, on nema druga formalna ograničenja. Kao rezultat sprovedene kontrole, preporuke se upućuju organima javne vlasti.

Zakon o Zaštitniku građana ne sadrži izričitu odredbu koja obrazovanje određuje kao deo mandata te institucije, ali ona u praksi

33 Zakon o Zaštitniku građana, *Sl. glasnik RS*, br. 79/2005 i 54/2007, čl. 31, st. 5.

34 *Ibid.* čl. 20, st. 1.

35 *Ibid.*, čl. 10a.

36 Vidi: str. 87 (2.1. Slučaj Savamala).

37 *Ibid.* čl. 21.

ostvaruje saradnju sa akademskom zajednicom i učestvuje u organizaciji treninga iz svog delokruga. Kao primere intervjuisani sagovornici navode program za obuku pedagoških radnika u saradnji sa Ministarstvom prosvete, program obuke za zaposlene državne službenike u organizaciji Službe za upravljanje kadrovima Vlade Srbije i program za dobru upravu i nezavisne institucije na Akademiji za javnu upravu.

U skladu sa Zakonom, Zaštitnik građana objavljuje redovne godišnje izveštaje o radu i posebne izveštaje po potrebi. Osim brojnih izveštaja o radu Nacionalnog preventivnog mehanizma, Zaštitnik građana je u periodu od 2015. godine objavio i niz posebnih izveštaja o zaštiti žena od nasilja, pravima deteta, pravima nacionalnih manjina, rodnoj ravnopravnosti i drugim temama iz njegove nadležnosti.

Zakon o Zaštitniku građana ne sadrži izričitu odredbu o saradnji te institucije sa međunarodnim sistemom ljudskih prava i sa civilnim društvom, pa je potreba za izmenama i dopunama Zakona notirana u Zaključnim razmatranjima Komiteta za ekonomska, socijalna i kulturna prava iz 2014. godine. Uprkos tom nedostatku, Zaštitnik građana ipak ostvaruje saradnju sa mehanizmima UN za ljudska prava kao i sa organizacijama civilnog društva.

Zakon ne sadrži ni odredbu koja bi ovlastila Zaštitnika građana da postupa po pritužbama protiv privatnog sektora. Ombudsmeni u privatnom sektoru obično imaju ulogu medijatora u mirnom rešavanju sporova između zaposlenih ili potrošača i pravnog lica.³⁸ Posebna vrsta privatno-javnih ombudsmana se osniva odlukom državnog organa i ima nadležnost i nad privatnim pravnim licem (banka, osiguravajuće društvo, privatni penzioni fond itd.)³⁹. Bitno je napomenuti da posebni bankarski ombudsmeni

38 Donald C. Rowat, „The new private sector ombudsmen“ *Policy options*, November 1, 2003, dostupno na: <https://policyoptions.irpp.org/magazines/corporate-governance/the-new-private-sector-ombudsmen/> (pristupljeno 6 avgusta 2019).

39 Mr Miodrag D. Radojević, *Preobražaj ombudsmana u savremenim pravnim sistemima s posebnim osvrtom na instituciju Zaštitnika građana u Republici Srbiji*, Beograd, 2016, str. 280, dostupno na: <http://uvidok.>

već postoje u Sloveniji, Hrvatskoj i Crnoj Gori. Intervjuisani sagovornici imaju podeljena mišljenja o mogućnosti proširenja nadležnosti Zaštitnika građana na privatni sektor, dok jedni podržavaju ideju, drugi upozoravaju na nedostatak kapaciteta za obavljanje postojećih nadležnosti. Zaštitnik građana se u svojim javnim nastupima zalagao za proširenje obima nadležnosti institucije, te je pominjao i kontrolu rada banaka.⁴⁰

Prema rečima intervjuisanog sagovornika, Savet Evrope je 2012. godine nagovestio da će inicirati proširenje mandata Zaštitnika građana na izvršenje presuda Evropskog suda za ljudska prava, ali se tada pokazalo da u instituciji ne postoje adekvatni kapaciteti mada Zaštitnik građana postupa po pritužbama zbog neizvršenja presuda ESLJP.⁴¹

Uporedno sa iznošenjem ideja o proširenju sopstvene nadležnosti na pravosuđe, Zaštitnik građana Zoran Pašalić se 2018. godine, u javnoj raspravi povodom amandmana na odredbe Ustava kojim se uređuje položaj pravosuđa, složio s predlogom Vlade, koji prema oceni strukovnih udruženja sudija i tužilaca, profesora ustavnog prava i institucija Saveta Evrope pravosuđe neće osloboditi uticaja izvršne vlasti. Takav stav nije sporan pošto njegovo mišljenje nije bilo ključno u ovoj raspravi i pošto se ono ne mora nužno složiti sa mišljenjem većine. Međutim, on je dao podršku predlogu Vlade, iako je postojao očigledan pokušaj da se stvori privid inkluzivne javne rasprave, kroz zamenu strukovnih udruženja sudija i tužilaca i civilnog društva sa tzv. vladinim nevladinim organizacijama (eng. GONGO).

rcub.bg.ac.rs/bitstream/handle/123456789/1023/Doktorat.pdf?sequence=1 (pristupljeno 14. avgusta 2019).

- 40 Miona Živić, „Pašalić: Građani se sve više žale na rad izvršitelja, Poreske uprave, sudova“, *NI*, 21. mart 2019. godine, dostupno na: <http://rs.n1info.com/Vesti/a469981/Pasalic-Gradjani-se-sve-vise-zale-na-rad-izvrstitelja-Poreske-uprave-sudova.html> (pristupljeno 6. avgusta 2019).
- 41 Izvršenje presuda ESLJP je u nadležnosti Zastupnika Republike Srbije pred Evropskim sudom za ljudska prava. Zastupnik trenutno ima svega šest zaposlenih, od kojih na izvršenju presuda rade samo dva pravna savetnika.

Proces javne rasprave je, prema viđenju Vlade, trebalo da bude samo izlaganje različitih ideja u vezi sa izmena Ustava na javnim tribinama, bez ulaženja u diskusiju i bez objavljivanja u javnosti Vladinog predloga pre njegovog slanja na mišljenje Venecijanskoj komisiji. Samo je velikim naporima strukovnih udruženja i civilnog sektora taj ideja osujećena i stvoren je prostor za suočavanje različitih argumenata i viđenja ustavnog položaja sudija i tužilaca. Zaštitnik građana je svojom nekritičkom podrškom dao legitimitet postupcima Vlade koji su u suprotnosti sa mandatom njegove institucije, te je time narušio njen ugled. Upotreba tzv. vladinih nevladinih organizacija za opstrukciju dijaloga o važnim temama jedan je od razloga zbog kojih je CIVICUS⁴² status Srbije u pogledu prostora za delovanje civilnog sektora spustio sa „sužen“ na „opstruisan“.⁴³

Postojeći mandat Zaštitnika građana omogućava zaštitu i promovisanje ljudskih prava. Eventualno proširenje mandata Zaštitnika građana moglo bi ozbiljno da ugrozi funkcionisanje institucije koja ima poteškoće da efikasno sprovodi i svoje postojeće nadležnosti. Osim toga, uspostavljanje nadležnosti Zaštitnika građana u kontroli pravosuđa stvorila bi opasnost instrumentalizacije institucije u sukobu između izvršne vlasti i pravosuđa.

1.3. Podsticanje ratifikacije ili pristupanja međunarodnim instrumentima o ljudskim pravima

Prema Opštim zapažanjima GANHRI Potkomiteta za akreditaciju:

„Podsticanje ratifikacije ili pristupanja međunarodnim instrumentima o ljudskim pravima i efektivne primene međunarodnih instrumenata za ljudska prava u kojima je država jedna od stranaka, ključna je funkcija NHRI. Pariski principi dalje propi-

42 Međunarodna alijansa za građansku participaciju.

43 „Serbia’s Civic Space Downgraded“, *Civicus*, 11. oktobar 2019. dostupno na: <https://www.civicus.org/index.php/media-resources/news/4113-serbia-s-civic-space-downgraded>, (pristupljeno 12. oktobra 2019).

*suju da nacionalne institucije za ljudska prava tim instrumen-
tima treba da promovišu i podstiču harmonizaciju nacionalnih
zakona, propisa i prakse. SCA smatra da je važno da te obave-
ze čine sastavni deo zakonodavstva koje se odnosi na NHRI. U
ispunjavanju te funkcije, NHRI se ohrabruje da preduzme aktiv-
nosti koje mogu uključivati sledeće: praćenje razvoja međuna-
rodnog prava o ljudskim pravima; promovisanje učešća države
u propagiranju i izradi međunarodnih instrumenata o ljudskim
pravima i sprovođenje procene domaćeg poštovanja i izvešta-
vanja o međunarodnim obavezama o ljudskim pravima, na
primer, kroz godišnje i specijalne izveštaje i učešće u procesu
univerzalnog periodičnog pregleda. Nacionalne institucije za
ljudska prava bi trebalo, ohrabrujući svoje vlade da ratifikuju
međunarodne instrumente za ljudska prava, da se zalažu da se
to uradi bez rezerve.*

(GANHRI SCA, Opšta zapazanja, Ženeva 2018, str.10)

Prema Izveštaju o skriningu,⁴⁴ Republika Srbija je do 2013. godine ratifikovala 28 konvencija i 24 protokola Saveta Evrope,⁴⁵ 18 konvencija i šest protokola UN i osam osnovnih konvencija Međunarodne organizacije rada (ILO). Status ratifikacija UN konvencija⁴⁶ iz 2019. godine pokazuje da Srbija do sada od krovnih instrumenata za ljudska prava nije ratifikovala samo Međunarodnu konvenciju o zaštiti prava svih radnika migranata i članova njihovih porodica koju je potpisala još 2004. godine. Bitno je napomenuti da u slučaju dve ratifikovane konvencije Srbija nije ratifikovala i opcione protokole koji bi omogućili slanje individualnih predstavki građana komitetima UN u slučaju kršenja ljudskih prava koja proizilaze iz tih konvencija. Reč je opcionim protokolima uz

44 Izveštaj o skriningu za Srbiju: Poglavlje 23: pravosuđe i osnovna prava, Vlada Republike Srbije, Beograd 2013, dostupno na: http://www.mei.gov.rs/upload/documents/skrining/izvestaj_pg_23_16.pdf (pristupljeno 6. avgusta 2019).

45 Republika Srbija je ratifikovala čak 89 različitih sporazuma Saveta Evrope, uključujući konvencije, protokole i povelje, od kojih su navedeni samo oni koji su relevantni za ljudska prava.

46 Vidi: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/TreatyBodyExternal/Treaty.aspx?CountryID=154&Lang=EN (pristupljeno 6. avgusta 2019).

Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima (ICESCR) i Konvenciju o pravima deteta (CRC).⁴⁷

Srbija je, osim pomenutih konvencija i protokola Saveta Evrope od 2013. godine, potpisala i protokol uz Evropsku konvenciju o pejzažima i Konvenciju Saveta Evrope o kinematografskoj koprodukciji, koje spadaju u domen kulturnih prava. S druge strane, još uvek nije ratifikovala Evropsku konvenciju za naknadu štete žrtvama krivičnih dela sa elementima nasilja koju je potpisala još 2010. godine. ASTRA je zajedno sa 37 organizacija civilnog društva 2014. godine nadležnim institucijama podnela inicijativu za ratifikaciju te konvencije.⁴⁸ U redovnim godišnjim izveštajima o radu ni u posebnim tematskim izveštajima koji su se bavili temom nasilja u porodici ne postoji informacija da li je Zaštitnik građana podržao tu inicijativu.

Srbija nije potpisala ni ratifikovala opcioni protokol uz ICESCR, uprkos preporukama iz Zaključnih zapažanja Komiteta UN za ekonomska, socijalna i kulturna prava iz 2014. godine.⁴⁹ Iako se pretežni deo pritužbi građana upućenih Zaštitniku građana odnosi upravo na ekonomska i socijalna prava⁵⁰, nisu dostupne informacije da je Zaštitnik građana ikada razmatrao davanje podrške toj važnoj inicijativi.

47 Srbija je 2008. godine, usvajajući revidiranu Evropsku povelju o socijalnim pravima, stavila klauzulu na mogućnost slanja kolektivnih žalbi Komitetu saveta Evrope za ekonomska i socijalna prava.

48 „Inicijativa nevladinih organizacija za ratifikaciju Evropske konvencije za naknadu štete žrtvama krivičnih dela sa elementima nasilja“, ASTRA, 2014, dostupno na: <https://www.astra.rs/inicijativa-nevladinih-organizacija-za-ratifikaciju-evropske-konvencije-za-naknadu-stete-zrtvama-krivnich-dela-sa-elementima-nasilja/> (pristupljeno 6. avgusta 2019).

49 *Zaključna zapažanja o Drugim periodičnom izveštaju Republike Srbije*, Komitet UN za socijalna, ekonomska i kulturna prava, Ženeva 2014, dostupno na: https://ljudskaprava.gov.rs/sites/default/files/dokument_file/e_c-12_srb_co_2_17290_e_clean1.doc (pristupljeno 6. avgusta 2019).

50 Prema godišnjem izveštaju Zaštitnika građana za 2017. godinu, Odeljenje za zaštitu ekonomskih i imovinskih prava je primilo 33,93% pritužbi, dok je Odeljenje za zaštitnu socijalnih i kulturnih prava primilo 17,83% pritužbi građana.

Zajednički stav učesnika fokus grupa je da je Zaštitnik građana propustio da reaguje na usvajanje brojnih zakona i podzakonskih akata kojima je umanjivan dostignuti nivo socioekonomskih prava ili da je njegova reakcija bila deklarativna i bez korišćenja svih mehanizama koji su mu na raspolaganju. Broj njegovih zakonodavnih inicijativa iz te oblasti nije srazmeran broju pritužbi koje primi svake godine.⁵¹ Čini se da izostanak reakcije predstavlja prećutnu podršku Vladi čija se politička platforma deklarativno zasniva na fiskalnoj odgovornosti. Istovremeno Zaštitnik građana izbegava da kritikuje manje-više otvoreno učešće Vlade u ne-namenskom i koruptivnom trošenju javnih sredstava ušteđenih povredom socioekonomskih prava građana. Zahvaljujući doprinosu Platforme organizacija za saradnju sa mehanizmima UN za ljudska prava⁵², Komitet UN za socijalna, ekonomska i kulturna prava uvrstio je pitanje rada Zaštitnika građana u Listu pitanja u vezi sa Trećim periodičnim izveštajem Srbije.⁵³

Jedan učesnik fokus grupe kao problematičan navodi i izostanak reakcije Zaštitnika građana Zorana Pašalića na izmene Krivičnog zakonika kojim je uvedena kazna doživotnog zatvora bez mogućnosti uslovnog otpusta u maju 2019. godine i ističe njegov intervju u kojem je on obećao reakciju tim povodom, te je dodao da izostanak reakcije znači da se slaže sa predlogom Vlade. Prema mišljenju pojedinih učesnika fokus grupa, poslednje izmene KZ-a su u suprotnosti sa Konvencijom UN protiv torture. Jedna učesnica smatra da Zaštitnik građana ne radi na ratifikaciji međunarodnih ugovora jer to nije obuhvaćeno sistematizacijom radnih mesta, te navodi da je Zaštitnik građana

51 Miona Živić, „Pašalić: Građani se sve više žale na rad izvršitelja, Poreske uprave, sudova“, *NI*, 21. mart 2019. godine, dostupno na: <http://rs.n1info.com/Vesti/a469981/Pasalic-Gradjani-se-sve-vise-zale-na-rad-izvršitelja-Poreske-uprave-sudova.html> (pristupljeno 6. avgusta 2019).

52 Više na: <https://platforma.org.rs/> (pristupljeno 6. avgusta 2019).

53 *List of issues in relation to the third periodic report of Serbia, Committee on Economic, Social and Cultural Rights*, Geneva 2019, dostupno na: https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CESCR/Shared%20Documents/SRB/E_C-12_SRB_Q_3_38593_E.docx (pristupljeno 6. novembra 2019).

Zoran Pašalić čak izneo stav protiv primene prakse ESLJP pred domaćim sudovima jer, prema njegovim rečima, to ne odgovara domaćem pravnom miljeu.

Učesnici fokus grupe su zapazili i nedostatak reakcije institucije kada je u pitanju sprovođenje javnih politika, a posebno ističu nesprovođenje Strategije prevencije i zaštite od diskriminacije i nedonošenje novog Akcionog plana uz Strategiju za socijalno uključivanje Roma za period od 2016. do 2025. godine. Jedan od učesnika napominje i stav Zaštitnika građana Saše Jankovića koji je u uključivanju institucije kao realizatora mera navedenih u strateškom dokumentu koji usvaja Vlada video pretnju po nezavisnost institucije.

S druge strane, Inicijativa za ekonomska i socijalna prava A11 i Centar za prava deteta su krajem 2018. godine uputili Kancelariji za ljudska i manjinska prava Vlade Srbije inicijativu za potpisivanje i ratifikaciju preostalih opcionih protokola.⁵⁴ Kada je reč o Konvenciji o pravima deteta, prethodni Zaštitnik građana je tokom 2015. godine uputio Vladi Srbije inicijativu za ratifikaciju opcionog protokola potpisanog 2012. godine po kojoj se Vlada nije izjasnila, što je i redovno notirao u svojim godišnjim izveštajima o radu za 2016, 2017. i 2018. godinu. Učesnici fokus grupa napominju da nisu upoznati sa konkretnim aktivnostima koje je Zaštitnik građana sprovodio u vezi s tim pitanjem.

Više uspeha je imala inicijativa Zaštitnika građana za usaglašavanje Krivičnog zakonika sa Konvencijom Saveta Evrope o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici (Istanbulska konvencija) poslata 2011. i 2012. godine, koja je delimično ispunjena nakon nekoliko godina, uprkos tome što je

54 „Podneta Inicijativa za ratifikaciju opcionih protokola uz Konvenciju o pravima deteta i Pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima“, *A11 Inicijativa za ekonomska i socijalna prava*, 4. decembar 2018. godine, dostupno na: <http://www.a11initiative.org/podneta-inicijativa-za-ratifikaciju-opcionih-protokola-uz-konvenciju-o-pravima-deteta-i-pakt-o-ekonomskim-socijalnim-i-kulturnim-pravima/> (pristupljeno 6. avgusta 2019).

prvobitno prošla bez reakcije Ministarstva pravde. Naime, izmjenama i dopunama KZ-a iz 2016. godine, u skladu s predlozima iznetim u inicijativi, uvedena su krivična dela proganjanje, polno uznemiravanje i sakaćenje ženskog polnog organa, te su povećane kazne za krivična dela silovanje, obljuba nad nemoćnim licem, obljuba sa detetom, obljuba zloupotrebom položaja i navođenje deteta na prisustvovanje polnim radnjama, dok je usvajanjem Zakona o sprečavanju nasilja u porodici⁵⁵ iz iste godine, između ostalog, uređeno i pitanje izricanja hitnih mera (mera privremenog udaljenja učinioca iz stana i mera privremene zabrane učiniocu da kontaktira i prilazi žrtvi nasilja). Srbija međutim još uvek nije, uprkos pomenutoj inicijativi civilnog društva iz 2014. godine, ratifikovala Evropsku konvenciju za naknadu štete žrtvama krivičnih dela sa elementima nasilja i uspostavila odgovarajući fond za naknadu štete.

Za razliku od prethodne inicijative, Inicijativa Zaštitnika građana iz 2015. godine za izmene i dopune Krivičnog zakonika i Zakona o maloletnim učiniocima krivičnih dela i krivičnopravnoj zaštiti maloletnih lica radi usklađivanja sa Konvencijom Saveta Evrope o zaštiti dece od seksualnog iskorišćavanja i seksualnog zlostavljanja i Konvencijom o pravima deteta i unapređenja položaja dece u krivičnim postupcima iz 2015. godine prošla je bez reakcije Vlade, što je Zaštitnik i notirao u izveštajima iz 2015, 2016. i 2017. godine. Isti je bio rezultat inicijative za izmene i dopune Zakona o javnom redu i miru i dekriminalizaciju dečjeg prosjačenja i priznavanje deci statusa žrtve iz iste godine, podneta radi usaglašavanja sa istom konvencijom, te nije uzeta u obzir ni prilikom usvajanja novog Zakona o javnom redu i miru iz 2016. godine.

Pozivajući se na odredbe CRC-a, Zaštitnik građana se u januaru 2019. godine založio za uvođenje prekršajne odgovornosti za povredu članova 77 i 79 Zakona o javnom informisanju i medijima (ZJIM) koje se odnose na povredu dostojanstva ličnosti, odnosno na objavljivanje sadržaja štetnog po slobodan razvoj ličnosti ma-

55 Sl. glasnik RS, br. 94/2016.

loletnika.⁵⁶ Bitno je napomenuti da se član 77 ZJIM-a ne odnosi isključivo na decu, te da bi uvođenje prekršajne odgovornosti značilo i povratak klevete kao kaznenog dela nakon dekriminalizacije 2012. godine. Zanimljivo je da se u svom mišljenju Zaštitnik građana ne osvrće na to da se druge važne odredbe ZJIM-a (npr. povreda pretpostavke nevinosti, povreda prava maloletnika itd.) gotovo ni ne primenjuju u praksi i pored svakodnevnih prekršaja u tabloidnim medijima.⁵⁷

Još jedna inicijativa Zaštitnika građana koja nije dobila odgovor Vlade jeste i inicijativa za izmene i dopune Krivičnog zakonika i usklađivanje definicije torture sa Konvencijom protiv torture i drugih surovih, neljudskih ili ponižavajućih kazni i postupaka (CAT), kao i propisivanje drugih obaveza u skladu sa CAT-om, poput zvučnog i vizuelnog snimanja, propisivanje načina primene sredstava prinude od policijskih službenika, zaposlenih u službama obezbeđenja u zavodima za izvršenje krivičnih sankcija i komunalnih policajaca.

Jedna od značajnih preporuka Zaštitnika građana odnosila i na raseljavanja neformalnih naselja (2011) te je, u skladu sa njom, Zakonom o stanovanju i održavanju zgrada iz 2016. godine proces prinudnog iseljenja značajnoj meri usklađen sa ICESCR-om i opštim komentarom br. 7 ovog UN komiteta. Zaštitnik građana je ustanovio da je tim zakonom unapređeno izvršavanje obaveza države da obezbeđuje odgovarajući životni standard i neop-

56 Mišljenje Zaštitnika građana o izmenama i dopunama Zakona o javnom informisanju i medijima, (13–2–2089/18 od 16. januara 2019. godine), dostupno na: <https://www.ombudsman.rs/index.php/2011-12-11-11-34-45/6000-ishlj-nj-z-sh-i-ni-gr-d-n-iz-n-i-d-pun-z-n-vn-inf-r-is-nju-i-di-i> (pristupljeno 6. avgusta 2019).

57 Prema istraživanju Komiteta pravnika za ljudska prava YUCOM iz 2018. godine, pred prekršajnim sudovima u Beogradu, Novom Sadu, Nišu i Kragujevcu, na osnovu Zakona o javnom informisanju i medijima, u periodu od 2015 do 2017. godine pokrenuto je samo 29 postupaka, te je doneto tek pet meritornih odluka, četiri osuđujuće i jedna oslobađajuća presuda. Monitoringom Saveta za štampu redovno se godišnje notira blizu 1.000 prekršaja Kodeksa novinara Srbije samo u pogledu povrede pretpostavke nevinosti.

hodne uslove za opstanak, život i pravilan razvoj dece, socijalnu zaštitu i podršku i pomoć roditeljima i porodicama sa decom u oblasti stanovanja, koje su preuzete potvrđivanjem CRC-a.

Budući da rad javnih izvršitelja prilikom prinudnih iseljavanja socijalno ugroženih građana izaziva veliki odijum u javnosti, novi Zaštitnik građana se zauzeo za humanizaciju procesa izvršenja, te je posredovao u jednom takvom slučaju. Ta institucija je zakonskom inicijativom takođe tražila izmene Zakona o izvršenju i obezbeđenju (ZIO) koje bi onemogućile prodaju imovine trećih lica. Najnovijim izmenama i dopunama ZIO u julu 2019. godine prodaja jedinog doma izvršnog dužnika je u znatnoj meri otežana, ali ipak nije potpuno isključena. Uprkos činjenici da Zaštitnik građana nudi posredovanje u takvim situacijama, čini se ipak da je njegovo učešće više humanitarnog i ad hoc karaktera nego što nudi konkretne preporuke za sistemsko rešenje tog gorućeg problema. Bitno je napomenuti i to da Zaštitnik građana ima ovlašćenje da kontroliše rad pravnih lica kojima su poverena javnopravna ovlašćenja, ali da to ovlašćenje nema kada su u pitanju fizička lica, odnosno javni izvršitelji. Jedna od učesnica fokus grupa je kao problem istakla i zaključak koji je 2012. godine usvojio tadašnji Zaštitnik građana Saša Janković u pogledu izmene pojedinačnih zakona radi regulisanja oblasti prava LGBTI umesto usvajanja sistemskog rešenja. Kako ona navodi, u analizi SIPRU⁵⁸ je identifikovano preko 70 zakona koje bi trebalo menjati, te da je do sada, šest godina posle spornog zaključka, izmenjen samo Zakon o matičnim knjigama. Prema njenim rečima, novi Zaštitnik građana Zoran Pašalić je imao priliku da tu grešku ispravi, te navodi da je njegov odnos prema pravima LGBTI i iznenadna podrška koju je dao Zakonu o istopolnim zajednicama i Zakonu o rodnom identitetu primer zavisnosti institucije od političke volje. Ona je napomenula da je njena organizacija svojevremeno ponudila model Zakona o rodnom identitetu koji je nakon intervencije nadležnog mini-

58 Tim za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva Vlade Republike Srbije.



starstva u toj meri izmenjen da je morala javno da se distancira od nacрта u trenutnoj formi. Dodaje da se preporuke koje se odnose na unapređenje položaja i ostvarivanje prava LGBTI zajednice ne ispunjavaju, te da se ponavljaju iz jednog u drugi godišnji izveštaj.

Zagovaranje institucije za ratifikaciju ili pristupanje međunarodnim instrumentima o ljudskim pravima i harmonizaciju domaćih propisa ograničeno je i mahom se odnosi na zaštitu žrtava nasilja u porodici i prava deteta, a takođe nije obuhvatilo i zagovaranje za potpisivanje i ratifikaciju Opcionog protokola uz Međunarodni pakt o ekonomskim, kulturnim i socijalnim pravima (ICESCR) uprkos velikom udelu pritužbi građana iz te oblasti. Štaviše, Zaštitnik građana je propustio da reaguje i na usvajanje brojnih zakona i podzakonskih akata kojima je umanjen dostignut nivo socioekonomskih prava ili je njegova reakcija bila deklarativna i bez upotrebe svih dostupnih zakonskih mehanizama. Postupajući u suprotnosti sa zabranom mučenja i drugih oblika nečovečnog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja iz Konvencija UN protiv torture (UNCAT), Zaštitnik građana je u svom javnom nastupu naglasio da daje prećutnu podršku uvođenju kazne doživotnog zatvora bez mogućnosti uslovnog otpusta.

1.4. Interakcija sa međunarodnim sistemom ljudskih prava

Prema Opštim zapažanjima GANHRI Potkomiteta za akreditaciju:

„Pariski principi prepoznaju da monitoring i saradnja sa međunarodnim sistemom ljudskih prava, posebno Savetom za ljudska prava i njegovim mehanizmima (specijalne procedure i univerzalni periodični pregled) i telima Ujedinjenih nacija za ljudska prava, mogu biti efikasno sredstvo za nacionalne institucije za ljudska prava u promovisanju i zaštiti ljudskih prava u

zemlji. Zavisno od postojećih domaćih prioriteta i resursa, efektivno angažovanje u međunarodnom sistemu ljudskih prava može uključivati:

- podnošenje paralelnih izveštaja ili 'izveštaja iz senke' Univerzalnom periodičnom pregledu, mehanizmima Specijalne procedure i Komitetima ugovornih tela UN;*
- davanje izjava tokom rasprava pred monitoring organima i Savetom za ljudska prava;*
- pružanje pomoći, olakšavanje i učestvovanje u posetama zemlji eksperata Ujedinjenih nacija, uključujući nosioce mandata za specijalne procedure, ugovorna tela, misije za utvrđivanje činjenica i istražne komisije;*
- praćenje i promovisanje implementacije relevantnih preporuka koje proizilaze iz sistema ljudskih prava.*

Iako je prikladno da se vlade konsultuju sa nacionalnim institucijama za ljudska prava u pripremi izveštaja države mehanizmima za ljudska prava, nacionalne institucije za ljudska prava ne bi trebalo da pripremaju izveštaje o zemlji niti bi trebalo da izveštavaju u ime vlade. Nacionalne institucije za ljudska prava moraju održati svoju nezavisnost i, tamo gde imaju kapacitet za pružanje informacija mehanizmima za ljudska prava, to moraju uraditi u svoje ime.

Nacionalne institucije za ljudska prava ne bi trebalo da učestvuju kao deo vladine delegacije tokom Univerzalnog periodičnog pregleda, tokom periodičnih pregleda pred ugovornim telima ili u drugim međunarodnim mehanizmima gde postoji pravo nezavisnog učešća za nacionalne institucije za ljudska prava.

Kada pravo za nezavisno učešće nacionalnih institucija za ljudska prava ne postoji u određenim forumima, a NHRI bira da učestvuje u postupku kao deo državne delegacije, način njihovog učešća ih mora jasno razlikovati kao nezavisnu NHRI.

Prilikom razmatranja njihovog angažmana u međunarodnom sistemu ljudskih prava, NHRI se ohrabruju da se aktivno uključe u Kancelariju Visokog komesara Ujedinjenih nacija za ljud-

ska prava (OHCHR), GANHRI, njihovu regionalnu mrežu i druge NHRI, kao i međunarodne i nacionalne NVO i organizacije civilnog društva.

(GANHRI SCA, Opšta zapažanja, Ženeva 2018, str. 12)

Zaštitnik građana je član brojnih regionalnih, evropskih i globalnih mreža nacionalnih institucija za ljudska prava⁵⁹, učestvuje u izveštavanju o primeni međunarodnih konvencija i prisustvuje sednicama tih tela, na kojima predstavlja nalaze svojih izveštaja. Redovni godišnji izveštaji o radu Zaštitnika građana i izveštaji o sprovođenju Nacionalnog preventivnog mehanizma (NPM) prevedeni na engleski jezik redovno se šalju međunarodnim mrežama čiji je institucija član, a posebno Komitetu UN za torturu (CAT), Potkomitetu UN za prevenciju torture (SPT) i Evropskom komitetu za sprečavanje mučenja (CPT). Poštujući ustanovljen princip, Zaštitnik građana ne učestvuje u sastavu državnih delegacija na sednicama ugovornih tela UN za ljudska prava, i pored upućenih poziva državnih vlasti.⁶⁰

U periodu obuhvaćenim analizom Republika Srbija je pred ugovornim telima UN predstavila:

- ▶ Inicijalni izveštaj o primeni Međunarodne konvencije o zaštiti svih lica od prisilnih nestanaka (februar 2015);
- ▶ Drugi periodični izveštaj o primeni Konvencije protiv torture i drugih surovih, neljudskih ili ponižavajućih kazni ili postupaka (april 2015);
- ▶ Inicijalni izveštaj o primeni Konvencije o pravima osoba sa invaliditetom (april 2016);

59 Zaštitnik građana je član Globalne alijanse nacionalnih institucija za ljudska prava (GANHRI), Evropske mreže nacionalnih institucija za ljudska prava (ENNHRI), Međunarodnog instituta ombudsmana (IOI), Udruženja mediteranskih ombudsmana (AOM), Evropskog instituta ombudsmana (EOI), Evropske mreže ombudsmana (ENO), Evropske mreže ombudsmana za decu (ENOC), Mreže ombudsmana za decu Jugoistočne Evrope (CRONSEE), Mreže Ombudsmana za zaštitu životne sredine i Mreže ombudsmana Balkana.

60 Odgovor Kancelarije za ljudska i manjinska prava na Zahtev za pristup informacijama od javnog značaja od 25. juna 2019. godine.

- ▶ Drugi i Treći periodični izveštaj o primeni Konvencije o pravima deteta (januar 2017);
- ▶ Treći periodični izveštaj o primeni Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima (mart 2017);
- ▶ Drugi i Treći periodični izveštaj o primeni Međunarodne konvencije o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije (novembar 2017) i
- ▶ Četvrti periodični izveštaj o primeni Konvencije o eliminisanju svih oblika diskriminacije žena (februar 2019. godine).

Republika Srbija je ugovornim telima UN u prethodnom periodu dostavila:

- ▶ Drugi i Treći periodični izveštaj o primeni Konvencije o pravima deteta (maj 2015);
- ▶ Treći periodični izveštaj o primeni Međunarodnog pakta o građanskim i političkim (septembar 2015);
- ▶ Drugi i Treći periodični izveštaj o primeni Međunarodne konvencije o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije (januar 2016);
- ▶ Izveštaj o primeni preporuka broj 17 i 23 iz Zaključnih zapažanja u vezi sa Drugim i Trećim periodičnim izveštajem o primeni Konvencije o eliminisanju svih oblika diskriminacije žena (april 2016);
- ▶ Izveštaj o primeni preporuka broj 9a i 19 iz Zaključnih zapažanja u vezi sa Drugim periodičnim izveštajem o primeni Konvencije protiv torture (april 2016);
- ▶ Izveštaj o primeni preporuka broj 11, 14 i 28 iz Zaključnih zapažanja u vezi sa Inicijalnim izveštajem o primeni Međunarodne konvencije o zaštiti svih lica od prisilnih nestanaka (maj 2016);

- ▶ Izveštaj o primeni preporuka broj 34 i 54 iz Zaključnih zapažanja u vezi sa Inicijalnim izveštajem o primeni Konvencije o pravima osoba sa invaliditetom (maj 2017);
- ▶ Četvrti periodični izveštaj o primeni Konvencije o eliminisanju svih oblika diskriminacije žena (jul 2017);
- ▶ Izveštaj o primeni preporuka broj 15, 33 i 39 iz Zaključnih zapažanja Komiteta za ljudska prava u vezi sa Trećim periodičnim izveštajem o primeni Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima (jun 2018);
- ▶ Izveštaj o primeni preporuka sadržanih u stavovima 16 i 17 Zaključnih zapažanja Komiteta za ukidanje rasne diskriminacije Ujedinjenih nacija u vezi sa Drugim do Petim periodičnim izveštajem o primeni Međunarodne konvencije o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije (decembar 2018);
- ▶ Treći periodični izveštaji i o primeni Konvencije protiv torture i drugih surovih, neljudskih ili ponižavajućih kazni ili postupaka (maj 2019) i
- ▶ Treći periodični izveštaj o primeni Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima (april 2019).

Republika Srbija u trećem ciklusu Univerzalnog periodičnog pregleda:

- ▶ Izveštaj Republike Srbije za treći ciklus Univerzalnog periodičnog pregleda (UPR) dostavljen u novembru 2017. godine;
- ▶ Izveštaj Republike Srbije za treći ciklus Univerzalnog periodičnog pregleda predstavljen je u januaru 2018;
- ▶ Odgovori Republike Srbije na preporuke država članica UN iz trećeg ciklusa Univerzalnog periodičnog pregleda dostavljeni su u aprilu 2018. godine.

Zaštitnik građana je u periodu od 2015. godine dostavio svoje izveštaje Komitetu UN protiv torture⁶¹ (april 2015), Komitetu UN za osobe sa invaliditetom⁶² (avgust 2015), Komitetu UN za ukidanje rasne diskriminacije⁶³ (oktobar 2017), Komitetu UN za ljudska prava⁶⁴ (februar 2017) i Komitetu UN protiv diskriminacije žena⁶⁵ (jun 2018). U istom periodu Komitetu UN protiv diskriminacije žena (2016) i Komitetu UN za prava deteta (2016) dostavio je priloge u vezi sa ispunjenjem preporuka koje su ta tela uputila Srbiji. Zaštitnik građana je dostavljao nezavisne izveštaje za treći ciklus Univerzalnog periodičnog pregleda (UPR) i priloge za državni izveštaj o radu Zaštitnika građana.⁶⁶

- 61 Protector of Citizens, *Observations on implementation of the Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment in the Republic of Serbia*, april 2015, dostupno na: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2fCAT%2fNHS%2fSRB%2f201113&Lang=en (pristupljeno 10. avgusta 2019).
- 62 Protector of Citizens, *Selected list of issues on the implementation of the United Nations Convention on the Rights of Persons With Disabilities in The Republic of Serbia*, July 2015, dostupno na: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2fCRPD%2fIFL%2fSRB%2f21317&Lang=en (pristupljeno 10. avgusta 2019).
- 63 Protector of Citizens, *Observations on implementation of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination in the Republic of Serbia*, October 2017, dostupno na: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2fCERD%2fIFN%2fSRB%2f29351&Lang=en (pristupljeno 10. avgusta 2019).
- 64 Protector of Citizens, *Observations on implementation of the International Covenant on Civil and Political Rights in the Republic of Serbia*, February 2017, dostupno na: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2fCCPR%2fNHS%2fSRB%2f26508&Lang=en (pristupljeno 10. avgusta 2019).
- 65 Protector of Citizens, *Selected list of issues on the implementation of the United Nations Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination against Women in the Republic of Serbia*, June 2018, dostupno na: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2fCEDAW%2fIFL%2fSRB%2f31493&Lang=en (pristupljeno 10. avgusta 2019).
- 66 Odgovor Kancelarije za ljudska i manjinska prava na Zahtev za pristup informacijama od javnog značaja od 26. juna 2019. godine.

Prema informacijama dobijenim putem intervjua, Zaštitnik građana i njegovi zamenici su učestvovali na sednicama Komiteta UN protiv torture (2015), Komiteta UN za prava deteta (2016), Komiteta UN za prava osoba sa invaliditetom (2016), Potkomiteta UN za prevenciju torture (SPT) i Saveta za ljudska prava UN, kao i drugim sednicama UN komiteta, ali uvek odvojeno od državne delegacije.

U istom periodu, Zaštitnik građana je učestvovao na sednici Evropskog komiteta za sprečavanje mučenja (CPT) 2015. godine. Komunikacija sa CPT-jem uspostavljena je putem evaluacije sprovođenja izveštaja Evropskog komiteta za sprečavanje mučenja. Zamenik Zaštitnika građana zadužen za prava osoba lišenih slobode dostavljao je neformalne godišnje izveštaje, kao i izveštaje NPM-a Komitetu UN za torturu (CAT), Potkomitetu UN za prevenciju torture (SPT) i Evropskom komitetu za prevenciju mučenja (CPT). Osim toga, Zaštitnik građana se obraćao i Komitetu Saveta Evrope o pravima deteta i dostavljao i izveštaje o položaju LGBTI populacije. Nakon isteka mandata zamenika Zaštitnika građana, u decembru 2018. godine, vidljiv je značajan pad institucije u izveštanju Komiteta UN, usled kojeg nisu poslali alternativni izveštaji Komitetu UN za socijalna, ekonomska i kulturna prava i Komitetu UN za eliminaciju svih oblika diskriminacije žena.

*Tabela 1:
Doprinosi Zaštitnika građana izveštavanju Komitetima UN*

Konvencija	Godina	Alternativni izveštaj	Doprinos za Listu pitanja
Konvencija protiv torture i drugih surovih, ne-ljudskih i ponižavajućih kazni ili postupaka (CAT)	2015.	Da	Ne
	2017.	Ne	Ne
Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima (CCPR)	2017.	Da	Ne
Konvencija o zaštiti svih lica od prisilnih nestanka (CED)	2015.	Ne	Ne
Konvencija o eliminisanju svih oblika diskriminacije žena (CEDAW)	2019.	Ne	Da
Međunarodna konvencija o ukidanju svih oblika rase diskriminacije (CERD)	2017.	Da	/
Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima (CESCR)	2019.	Ne	Ne
Konvencija o pravima deteta (CRC)	2017.	Ne	Ne
Konvencija o pravima osoba sa invaliditetom (CRPD)	2015.	Ne	Da

Prema informacijama dobijenim u toku intervjua, u jednom trenutku je u nedostatku sistemskog mehanizma postojala inicijativa da Zaštitnik građana preuzme ulogu praćenja implementacije preporuka proizašlih iz UN sistema zaštite ljudskih prava. Kao i od

ideje da Zaštitnik građana bude organ zadužen za sprovođenje presuda ESLJP u Srbiji, i od te ideje se odustalo zbog nedostatka kapaciteta institucije za sprovođenje postojećih nadležnosti.⁶⁷

Zamenica Zaštitnika građana je pred Komitetom UN za prava deteta predstavljala stanje prava deteta, tako da je značajan broj preporuka upućenih Srbiji proistekao iz njenog izlaganja. Među temama se izdvajaju deca u pokretu, deca koja žive i rade na ulici i nestale bebe. Zaštitnik građana se u svom radu posebno bavio izvršenjem presude ESLJP *Zorica Jovanović protiv Srbije*, odnosno pitanjem uspostavljanja mehanizma za obeštećenje roditelja i davanja pouzdanih odgovora o sudbini svakog deteta. Intervjuisana sagovornica napominje da je Zaštitnik građana saradivao na izradi izveštaja iz senke sa organizacijama civilnog društva poput AŽC-a i Incest trauma centra.

Zaštitnik građana je saradivao sa ombudsmanima iz regiona i potpisao je sporazume o saradnji sa ombudsmanima iz Rusije, Turske, Bugarske i Slovačke koji se odnose se na saradnju u slučajevima kršenja ljudskih prava državljana Srbije u ovim državama i obrnuto. Saradnja sa ombudsmanima je ostvarivana i organizacijom i učestvovanjem na međunarodnim skupovima, kao i slanjem predstavnika Zaštitnika građana na stručno usavršavanje u institucije ombudsmana u Sloveniji i Portugaliji.

Zaštitnik građana je saradivao sa svim relevantnim organizacijama civilnog društva međunarodnog karaktera kada je u pitanju prevencija torture i zaštita osoba sa mentalnim smetnjama. Intervjuisani sagovornik je nabrojao Asocijaciju za prevenciju torture (APT), Penal Reform International (PRI) i Posmatračice nacionalnih mehanizama za prevenciju torture (NPM Obs). Dalje je istakao da su predstavnici Zaštitnika građana, i sam Zaštitnik građana, učestvovali u sastancima Globalne alijanse nacionalnih institucija za unapređenje i zaštitu ljudskih prava (GANHRI) i da je jedan zaposleni u toj instituciji pola godine bio na stručnom usavršavanju u toj organizaciji.

U periodu obuhvaćenim istraživanjem sastao se sa Specijalnom izvestiteljkom UN za adekvatno stanovanje Lejlani Farom, Speci-

67 *Ibid.*

jalnim izveštioem UN za prava interno raseljenih lica Čalokom Bejanijem, Specijalnom izveštiteljkom UN za kulturna prava Karimom Benone, delegacijom ombudsmana Belorusije, Moldavije i Gruzije, predsednikom Evropskog parlamenta Martinom Šulcom, izveštioem Evropskog parlamenta za Srbiju Dejvidom Mekalisterom, komesarom za ljudska prava Saveta Evrope Nilsom Muižnieksom, predsednicom Vlade Nemačke Angelom Merkel, ministrom spoljnih poslova Velike Britanije Borisom Džonsonom, zamenikom pomoćnika državnog sekretara SAD i ekspertima UN, Saveta Evrope i drugim.⁶⁸

Zamenica Zaštitnika građana bila je članica biroa Evropske mreže ombudsmana za decu (ENOC), pa je učestvovala u kreiranju politika i u posetama Savetu Evrope i Evropskoj komisiji s ciljem da se tim institucijama ukaže na značaj prethodne konsultacije NHRI-jeva prilikom planiranja aktivnosti ili upućivanja smernica. Učestovala je u studijskim posetama Jermeniji i Turskoj.

Prema informacijama iz organizovanih intervjuja, Zaštitnik građana se bavio i praćenjem i promovisanjem implementacije preporuka CAT-a, SPT-a, CPT-a i Evropskog suda za ljudska prava, kao i Standardnih minimalnih pravila UN o postupanju sa zatvorenici-ma (Pravila Nelson Mandela), Evropskih zatvorskih pravila Saveta Evrope i preporuka ministara Saveta Evrope, organizovanjem poseta ustanovama iz delokruga Zaštitnika građana.

.....
: Zaštitnik građana ostvaruje saradnju sa međunarodnim si- :
: stemom ljudskih prava slanjem paralelnih izveštaja i pri- :
: stustvovanjem sednicama tela UN i Saveta Evrope, kao i :
: članstvom u brojnim udruženjima regionalnog, evropskog i :
: globalnog karaktera. Za obim i kvalitet saradnje u najvećoj :
: meri su zaslužni zamenici Zaštitnika građana u svojim poseb- :
: nim oblastima specijalizacije. Kašnjenje Zaštitnika građana u :
: predlaganju svojih zamenika predstavlja razlog za zabrinu- :
: tost u vezi sa nastavkom te saradnje, koja u poslednje vreme :
: beleži značajan pad. :
:

68 Izveštaji o radu Zaštitnika građana (2015–2018).

1.5. Saradnja sa drugim organima za ljudska prava

Prema Opštim zapažanjima GANHRI Potkomiteta za akreditaciju:

„Redovno i konstruktivno saradivanje sa svim relevantnim akterima ima suštinsku važnost za NHRI kako bi efikasno vršile svoja ovlašćenja. Nacionalne institucije za ljudska prava treba da razvijaju, formalizuju i održavaju radne odnose, prema potrebi, sa drugim domaćim institucijama koje su osnovane za promociju i zaštitu ljudskih prava, uključujući i državne institucije za ljudska prava na nižim nivoima, tematske institucije, kao i civilno društvo i nevladine organizacije.“

(GANHRI SCA, Opšta zapažanja, Ženeva 2018, str. 15)

Osim Zaštitnika građana u Srbiji, kao nezavisne institucije na nacionalnom nivou postoje Poverenik za zaštitu ravnopravnosti i Poverenik za pristup informacijama od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti. Već nekoliko godina postoji inicijativa za formiranje posebnog dečjeg ombudsmana u skladu sa preporukom Komiteta UN za prava deteta, u okviru posebnog Zakona o zaštiti prava deteta, koji još uvek nije usvojen, tako da je trenutno ta oblast u nadležnosti zamenika Zaštitnika građana zaduženog za prava deteta.

Zakonom o Zaštitniku građana nije uređen odnos te institucije sa ostalim institucijama za ljudska prava. Jedini zakon kojim se uređuje odnos dve nacionalne institucije jeste Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije,⁶⁹ koji sadrži odredbu po kojoj se član odbora Agencije bira na zajednički predlog Zaštitnika građana i Poverenika za slobodan pristup informacijama od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti. Tadašnji Zaštitnik građana Saša Janković i Poverenik Rodoljub Šabić su još 2015. godine poslali zajednički predlog kandidata Odboru za pravosuđe Narodne skupštine. Nakon što je Odbor dve godine ignorisao⁷⁰ njihov

69 *Sl. glasnik RS*, br. 97/2008, 53/2010, 66/2011 – odluka US, 67/2013 – odluka US, 112/2013 –autentično tumačenje i 8/2015 – odluka US.

70 „Skupštinski odbor o izboru članova Odbora Agencije za borbu protiv korupcije: Pravna zavrzlama i sporna rešenja“, *Insajder*, 8. jun 2018.

predlog, novi Zaštitnik građana Zoran Pašalić je povukao saglasnost institucije na zajednički predlog, pa je sam predložio kandidata bez postizanja dogovora sa Poverenikom. Njegov potez je izazvao kontroverze u javnosti, dok je Poverenik ocenio da su njegov predlog i postupanja Odbora za pravosuđe suprotni zakonu. Naime, Odbor za pravosuđe je Narodnoj skupštini, umesto zajedničkog predloga jednog kandidata, uputio predlog dva kandidata, jednog kandidata Zaštitnika građana, a drugog kandidata Poverenika za pristup informacijama od javnog značaja. Ne samo da je Zaštitnik građana postupio suprotno Zakonu o Agenciji za borbu protiv korupcije,⁷¹ već je time ujedno i opstruisao izbor prethodno predloženog zajedničkog nezavisnog kandidata. Podsećanja radi, reč je o izboru člana odbora Agencije za borbu protiv korupcije u čiju nadležnost spada kontrola imovine javnih funkcionera i finansiranja političkih partija. Pet meseci ranije za direktora Agencije je izabran finansijer vladajuće političke stranke, koji je učestvovao u kršenju odredaba Zakona o finansiranju političkih aktivnosti. Naime, on se pojavio na spisku donatora političke partije, među kojima je bilo i primalaca socijalne pomoći, a koji su donirali jednaku, maksimalnu dozvoljenu sumu novca za fizička lica, u očiglednom pokušaju da se prikrije poreklo novca.⁷² Čini se da je Zaštitnik građana, postupajući u suprotnosti sa Zakonom i sopstvenim mandatom, zapravo učestvovao u stavljanju još jedne nezavisne institucije pod kontrolu Vlade.

U praksi se postavilo pitanje nadležnosti jedne institucije za ljudska prava da kontroliše rad druge institucije, pa su izneti stavovi da bi Zaštitnik građana, kao krovna institucija koja se nalazi u Ustavu, jedina trebalo da ima takvu nadležnost. Poverenik za pristup informacijama od javnog značaja pokretao je postupke

godine, dostupno na: <https://insajder.net/sr/sajt/vazno/11517/> (pristupljeno 10. avgusta 2019).

71 *Sl. glasnik RS*, br. 97/2008, 53/2010, 66/2011 – odluka US, 67/2013 – odluka US, 112/2013 – autentično tumačenje i 8/2015 – odluka US.

72 „Minić: Sikimić je u sukobu interesa“, *Danas*, 20. januar 2018. godine, dostupno na: <https://www.danas.rs/drustvo/minic-sikimic-je-u-sukobu-interesa/> (pristupljeno 10. avgusta 2019).

protiv Zaštitnika građana u vezi sa slobodnim pristupom informacija od javnog značaja, dok je, prema rečima intervjuisanog sagovornika, Zaštitnik pokazivao suzdržanost uzimajući u obzir činjenicu da je zaostatak Poverenika u rešavanju žalbi građana posledica uskraćivanja adekvatnih ljudskih i materijalnih resursa od državnih vlasti koje je trajalo duži niz godina.

Zaštitnik građana i Poverenik za zaštitu ravnopravnosti imaju neformalni dogovor o razgraničenju nadležnosti, po kojem je Zaštitnik nadležan u svim situacijama u kojima je diskriminacija procesne prirode i odnosi se na povredu principa dobre uprave, dok je Poverenik bio nadležan za suštinsku diskriminaciju.

Promenjiva saradnja i sukobi nadležnosti postoje u radu lokalnih ombudsmanima, na koje Zaštitnik građana nema mogućnost uticaja ili kontrole. U skladu sa Zakonom o lokalnoj samoupravi,⁷³ pri opštinama i gradovima se osnivaju lokalni ombudsmani. Oni nisu u hijerarhijskom odnosu sa Zaštitnikom građana, dok se njihove nadležnosti, organizacija i odnos sa jedinicom lokalne samouprave u praksi uređuju na različite načine.

Pokrajinski zaštitnik građana je osnovan odlukom skupštine AP Vojvodina 2014. godine. Zaštitnik građana ostvaruje dobru saradnju sa Pokrajinskim zaštitnikom građana i sa tom institucijom ima potpisan memorandum o obavljanju poseta mestima detencije na teritoriji AP Vojvodine.⁷⁴ Prema mišljenju jednog sagovornika, Pokrajinski ombudsman uzimanjem u rad pritužbi koje se odnose na torturu uzurpira isključivu nadležnost Zaštitnika građana. Jedna sagovornica ističe da poseban problem predstavlja i to što građani ni sami nisu u dovoljnoj meri upoznati sa nadležnostima različitih nezavisnih institucija i često ih mešaju. Zaštit-

73 *Sl. glasnik RS*, br. 129/2007, 83/2014 – dr. zakon, 101/2016 – dr. zakon i 47/2018, čl. 97.

74 Zaštitnik građana, Nacionalni preventivni mehanizam: Izveštaj za 2018. godinu, Beograd, 2019, str.9, dostupno na: <https://npm.rs/attachments/article/853/GI%20NPM%202018.pdf> (pristupljeno 10. avgusta 2019).

nik građana, Pokrajinski zaštitnik građana i lokalni ombudsmani obuhvaćeni su Akcionim planom za Poglavlje 23, merom koja se odnosi na jačanje njihovih kapaciteta.⁷⁵

Zaštitnik građana je do 2017. godine, kada je na funkciji Zaštitnika bio Saša Janković, imao dobru saradnju sa domaćim organizacijama civilnog društva (OCD) koja je, prema mišljenju učesnika fokus grupa, značajno opala ili je potpuno prestala nakon izbora Zorana Pašalića na tu funkciju 2017. godine.

Saradnja je ostvarivana na različite načine, i to:

- ▶ predstavnici OCD su saradivali u okviru Nacionalnog preventivnog mehanizma;
- ▶ predstavnici OCD su bili savetnici Zaštitnika građana ili članovi savetodavnih tela poput Saveta za rodnu ravnopravnost i Saveta za nacionalne manjine,
- ▶ Zaštitnik građana je organizovao *ad hoc* sastanke sa OCD u vezi sa pitanjima iz njegove nadležnosti;
- ▶ predstavnici OCD su angažovani u izradi pravnih analiza iz oblasti rada Zaštitnika građana;
- ▶ Zaštitnik građana je saradivao sa OCD na projektima;
- ▶ Zaštitnik građana je učestvovao na događajima koje organizuje OCD.

Jedna učesnica fokus grupe ističe saradnju njene organizacije sa Zaštitnikom građana tokom trajanja migrantske krize 2015. i 2016. godine, koja je doprinela povećanju ugleda zemlje u inostranstvu, što se posebno odnosi na organizaciju međunarodnih skupova u Beogradu i Solunu i donošenje Beogradske deklaracije i Akcionog plana u Solunu. Napominje da je saradnja prestala dolaskom Zorana Pašalića, te da nije organizovana nijedna zajed-

75 Akcioni plan za Poglavlje 23, Vlada Republike Srbije, april 2016. godine, mera 3.2., dostupno na: http://www.mei.gov.rs/upload/documents/pristupni_pregovori/akcioni_planovi/akcioni_plan_23.pdf (pristupljeno 10. avgusta 2019).



nička poseta centrima za migrante, kao što je bio slučaj u prethodnom periodu. Budući da je njena organizacija deo NPM-a, napominje i da izveštaji o posetama od početka godine izostaju, što ocenjuje kao poražavajuće jer je svrha transparentan rad, a ne poseta radi posete. Napominje da se oseća nedostatak zamenika i specijalizovanih ljudi. Jedan od intervjuisanih sagovornika je napomenuo i predlog Zaštitnika građana Zorana Pašalića da se saradnja sa organizacijama civilnog društva u okviru NPM-a smanji i svede na učešće na okruglim stolovima.

Drugi učesnici se slažu da je saradnja opala nakon stupanja na dužnost novog Zaštitnika građana. Jedan od učesnika napominje da nijedna pritužba poslata Zaštitniku građana od januara 2018. godine koje je njegova organizacija poslala nije rešena i navodi manjak zaposlenih koji rade na pitanjima nacionalnih manjina kao mogući uzrok. Dodaje da je služba za hitno reagovanje imala izvestan uspeh u odlaganju prinudnog iseljenja, ali ocenjuje da je reč pre svega o akciji humanitarnog karaktera u kojoj se ništa nije utvrdilo i iz koje neće izaći konkretne preporuke. Napominje i da u jednoj drugoj politički osetljivoj situaciji reakcije te službe izostaje gotovo tri nedelje, ali da je i ranije imao slična iskustva u radu sa Zaštitnikom građana. Njegova organizacija ima formalnu saradnju sa Zaštitnikom građana na izradi tematskog izveštaja u vezi sa pravima Roma.

Jedan od učesnika je napomenuo da je njegova organizacija u decembru 2018. godine bezuspešno pokušala da uspostavi saradnju sa Zaštitnikom građana na projektu koji je uključivao lokalne ombudsmene i edukaciju mladih o mehanizmima za zaštitu ljudskih prava. Drugi učesnici napominju da, uprkos održanim sastancima i obećanjima Zaštitnika građana u pogledu zakonodavnih inicijativa, pomoć u toj oblasti nije realizovana. Oni posebno izdvajaju usklađivanje Zakona o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku sa praksom ESLJP tako da obuhvati i upravni postupak, kao i pitanje diskriminatornih odredaba u Nacrtu zakona o boračkoj i socijalnoj zaštiti koji bi trebalo da bude usvojen.

Predstavnik novinarskog udruženja posebno napominje ogromne razlike u godišnjim izveštajima Zaštitnika građana pre i posle izbora novog Zaštitnika i naglašava da se poslednji izveštaj ne poziva na konkretne situacije kao ilustraciju lošeg stanja medijskih sloboda niti na relevantna istraživanja novinarskih udruženja. Kako navodi, izveštaj samo ponavlja uopštene ocene pozivajući se na izvore iz inostranstva. Smatra da postoji očigledna razlika u obimu, kvalitetu i oštini ocena u izveštaju iz 2016. i 2018. godine. Prema njegovom mišljenju, razlog za promenu prakse koja je ranije postojala jeste u činjenici da je jasno da kritika nije poželjna u postojećem političkom okruženju. Zaštitnik građana je imao inicijativu za uspostavljanje baze podataka o napadima na novinare, ali je saradnja izostala jer nije bila jasna svrha takve baze kada NUNS već deset godina radi na identičnoj bazi. Dodaje da Zaštitnik, uprkos pomenutoj inicijativi, zapravo ne pokazuje interesovanje za godišnje izveštaje o radu platforme o bezbednosti novinara NUNS-a, te da smatra da u slučaju političkih pitanja, on neće odlučivati u korist građana.

Jedan od oblika saradnje je učestvovanje predstavnika OCD u savetodavnim telima Zaštitnika građana poput Saveta za rodnu ravnopravnost, Saveta za prava deteta i Saveta za nacionalne manjine. Informacije o radu tih tela nisu dostupne u godišnjim izveštajima, a prema rečima jedne učesnice fokus grupe, predstavnik njihove organizacije koji je član Saveta nije dobio poziv za njegov rad već dve godine i nema informacije o funkcionisanju tog tela. Slična je situacija i sa Savetom za nacionalne manjine.

Jedna od učesnica fokus grupe navodi loša iskustva rada na projektu sa Zaštitnikom građana, odnosno da je usled kašnjenja institucije u komunikaciji, pa i ignorisanja mejlova, prva faza projekta zamalo propala, dok druga nije ni realizovana nakon prestanka saradnje u februaru 2018. godine. Reč je o projektu kojim je realizovana saradnja Zaštitnika građana i predstavnika OCD na pisanju pravnih analiza iz oblasti rada te institucije. Kako učesnici fokus grupe navode, ne postoji praksa konsultacija sa Zaštitnikom građana pre slanja izveštaja iz senke međunarodnim telima.

Zaštitnik građana je, suprotno Zakonu o Agenciji za borbu protiv korupcije, nadležnom Odboru Narodne skupštine predložio kandidata za člana odbora te institucije, ali bez zajedničkog dogovora sa Poverenikom za pristup informacijama od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti. Time je dao doprinos naporima Vlade da marginalizuje instituciju Poverenika, koja je godinama trpela napade provladinih tabloida, upravo zbog svog nezavisnog rada. Osim toga, postoji i ozbiljna bojazan da je izbor člana odbora Agencije za borbu protiv korupcije na predlog Zaštitnika građana pomogao Vladi da učvrsti kontrolu nad tom nezavisnom institucijom. Istovremeno je opao nivo saradnje sa organizacijama civilnog društva, prestalo je funkcionisanje postojećih konsultativnih mehanizama i prilikom izrade godišnjih izveštaja Zaštitnika građana nisu uzeti u obzir relevantni izvori iz medijskih udruženja.

1.6. Preporuke NHRI

Prema Opštim zapažanjima GANHRI Potkomiteta za akreditaciju:

„Godišnji, posebni i tematski izveštaji nacionalnih institucija za ljudska prava služe kako bi se naglasili ključni nacionalni problemi u vezi sa ljudskim pravima i obezbedila sredstva pomoću kojih ta tela mogu davati preporuke i pratiti da li javne vlasti poštuju ljudska prava. Nacionalne institucije za ljudska prava, kao deo svog mandata za promovisanje i zaštitu ljudskih prava, treba da preduzmu dodatne radnje u vezi s preporukama sadržanim u tim izveštajima i trebalo bi da objave detaljne informacije o merama koje su javne vlasti preduzele ili nisu preduzele u sprovođenju konkretnih preporuka ili odluka. U ispunjavanju svog mandata za zaštitu, NHRI ne samo da treba da prati, istražuje i izveštava o stanju ljudskih prava u zemlji, već treba da preduzme i rigorozne i sistematske mere za praćenje, promovisanje i zagovaranje implementacije preporuka i nalaza i zaštitu onih čija su prava utvrđena kao narušena. Javne vlasti se ohrabruju da pravovremeno odgovore na preporuke nacionalnih institucija za ljudska prava i da pruže detaljne informa-

cije o praktičnim i sistematskim naknadnim akcijama prema preporukama NHRI gde je to neophodno.”

(GANHRI SCA, Opšta zapažanja, Ženeva 2018, str. 17)

Prema podacima iz izveštaja za period 2015–2018. godine, Zaštitnik je koristio ta ovlašćenja pa je objavio 129 mišljenja i podneo 39 inicijativa za izmenu propisa, uputio amandmane na predloge zakona odborima i Narodnoj skupštini ili predloge zakona. Od 2015. do 2018. godine Zaštitnik je četiri puta pokretao postupak za ocenu ustavnosti i zakonitosti propisa pred Ustavnim sudom Srbije: po dva puta u 2015. i 2016. godini. U 2017. i 2018. godini Zaštitnik pred tim sudom nije pokretao postupke ocene ustavnosti i zakonitosti propisa.⁷⁶

U kojoj meri su se organi vlasti (Vlada, Narodna skupština, ministarstva i organi uprave) rukovodili predlozima, mišljenjima i preporukama ombudsmana prilikom usvajanja zakona i propisa i prihvatili njegove inicijative, vidljivo je iz godišnjih izveštaja za 2015. i 2016. godinu, u kojima su nabrajane preporuke iz ranijih godina po kojima nije postupljeno. Prema podacima iz izveštaja za 2015. godinu, nadležni organi nisu postupali po 189 ombudsmanovih preporuka, mišljenja i zakonodavnih inicijativa. Sličan broj (215) preporuka po kojima nije postupljeno naveden je i u izveštaju za 2016. godinu.⁷⁷ Nažalost, praksa nabiranja neispunjenih preporuka napuštena je posle 2016. godine.

Tabela 2: Mišljenja

Godina	Mišljenja za preventivno delovanje	U postupku pripreme propisa	Svega
2018.	12	25	37
2017.	8	24	32
2016.	8	29	37
2015.	15	8	23

⁷⁶ Vidi tabele 1 i 2.

⁷⁷ Treba imati u vidu da se te brojke odnose na preporuke u svim resorima i da se mnoge od njih ponavljaju u obe godine.



Tabela 3: Zakonodavne inicijative i obraćanje Ustavnom sudu

Godina	Svega	Amandmani Odboru NS	Amandmani Skupštini	Predlaganje zakona	Inicijativa za izmenu ili donošenje	Inicijativa Ustavnom sudu	Nije prihvaćeno	Prihvaćeno	U proceduri
2018.	5	0	0	0	5	0	1	0	4
2017.	10	7	0	0	3	0	6	1	3
2016.	9	2	/	/	5	2	/	2	7
2015.	15	4	3	1	5	2	6	5	4

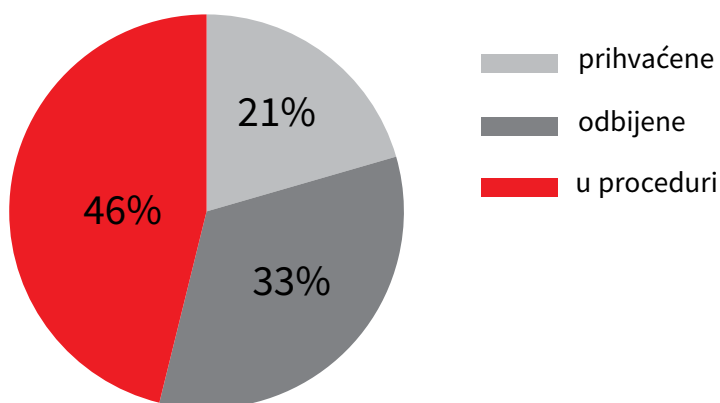
Posle 2016. godine, osim smanjenja broja zakonodavnih inicijativa u izveštajima, nedostaju i konkretne informacije o njihovim ishodima. Uporedo sa tim trendom smanjuje se broj prihvaćenih inicijativa, dok se povećava broj neprihvaćenih inicijativa i inicijativa po kojima do zaključenja godišnjih izveštaja Zaštitnika nije postupano.

Prikupljanje informacija o konkretnim ishodima zakonodavnih inicijativa Zaštitnika građana znatno je otežano činjenicom da sama institucija ne objavljuje te podatke od 2015. godine, da su one podnošene velikom broju različitih institucija i da, ukoliko ne postoji podatak o predlagaču koji je pokrenuo zakonodavnu inicijativu, nije moguće pouzdano utvrditi uzročno-posledičnu vezu inicijativa institucije Zaštitnika građana sa usvojenim rešenjima. U praksi su se dešavale i situacije da u prvi mah prihvaćena rešenja ne završe u predlogu Zakona ili se u poslednjem trenutku menjaju amandmanima.⁷⁸ Budući da Zaštitnik građana na svojoj

⁷⁸ Informacija iz organizovanih intervjuua.

internet prezentaciji objavljuje odgovore institucija na podnete inicijative, vidljivo je da većina ostaje bez bilo kakvog, pa makar i formalnog odgovora, uprkos zakonskoj obavezi Vlade i Narodne skupštine da ih razmatraju. Stiče se utisak da izostanak korisnih delova izveštaja predstavlja ustupak vladajućoj većini Narodne skupštine kako bi ova razmatrala izveštaj bez davanja materijala opoziciji da kritikuje rad Vlade.

Grafikon 1: Ishodi zakonodavnih inicijativa 2015–2018.



Zaštitnik građana je počev od godišnjeg izveštaja za 2017. godinu napustio običaj da nabroja neispunjene preporuke, čime taj mehanizam za pozivanje Vlade na odgovornost nije mogao biti iskorišćen za izradu zaključaka Narodne skupštine koja je 2019. godine, nakon višegodišnje pauze, konačno odlučila da razmatra godišnji izveštaj institucije. Dodatno, kada je reč o zakonodavnim inicijativama Zaštitnika građana, nova redukovana struktura izveštaja više ne omogućava pojedinačno praćenje njihovih rezultata, odnosno reakcije ili izostanak reakcije institucije kojoj su upućene (Vlada, ministarstva, Narodna skupština), čime je obesmišljen i taj mehanizam pozivanja Vlade na odgovornost.

1.7. Obezbeđivanje pluralizma NHRI

Prema Opštim zapažanjima GANHRI Potkomiteta za akreditaciju:

„Pluralizam prilikom donošenje odluka i odabira osoblja tela olakšava uvažavanje i sposobnost NHRI da se angažuje na svim pitanjima ljudskih prava koja utiču na društvo u kojem deluje i da promoviše dostupnost NHRI za sve građane.

Pluralizam se odnosi na šire predstavljanje nacionalnog društva. Mora se uzeti u obzir osiguravanje pluralizma u kontekstu rodnog, etničkog ili manjinskog statusa. To podrazumeva, na primer, obezbeđivanje ravnopravnog učešća žena u NHRI.

SCA primećuje da postoje različiti modeli za obezbeđivanje zahteva pluralizma u okviru sastava Nacionalnih institucija za ljudska prava, kao što je navedeno u Pariskim principima. Na primer:

- *članovi tela za donošenje odluka predstavljaju različite segmente društva kako je navedeno u Pariskim principima;*
- *kriterijumi za članstvo u telu za donošenje odluka trebalo bi da budu zakonski uspostavljeni, javno dostupni i podložni konsultacijama sa svim zainteresovanim stranama, uključujući i civilno društvo. Treba izbegavati kriterijume koji mogu nepotrebno suziti i ograničiti raznolikost i pluralitet sastava NHRI;*
- *pluralizam u procedurama imenovanja upravnog tela nacionalne institucije za ljudska prava, na primer, gde različite društvene grupe predlažu ili preporučuju kandidate;*
- *pluralizam u procedurama koje omogućavaju efikasnu saradnju sa različitim društvenim grupama, na primer, savetodavni odbori, mreže, konsultacije ili javni forumi; ili*
- *pluralizam kroz osoblje koje čine predstavnici različitih segmenata društva. Ovo je posebno važno za inokosne nacionalne institucije za ljudska prava, kao što je ombudsman.“*

(GANHRI SCA, Opšta zapažanja, Ženeva 2018, str. 20)

Zakonom o Zaštitniku građana nije uređeno obezbeđivanje pluralizma u izboru Zaštitnika i njegovih zamenika, kao ni u zapošljavanju osoblja. Zakonom o državnim službenicima,⁷⁹ koji se primenjuje na zaposlene u instituciji Zaštitnika, propisano je da se pri zapošljavanju vodi računa o tome da nacionalni sastav, zastupljenost polova i broj osoba sa invaliditetom u najvećoj mogućoj meri odslika strukturu stanovništva.⁸⁰ Način ostvarivanja te odredbe u instituciji Zaštitnika građana uređen je Uredbom o sprovođenju internog i javnog konkursa za popunjavanje radnih mesta u državnim organima⁸¹ i Pravilnikom o popunjavanju radnih mesta u stručnoj službi Zaštitnika građana,⁸² kojim je propisano da će se posebno voditi računa o povećanom učešću pripadnika nacionalnih manjina prilikom popunjavanja radnih mesta u područnim kancelarijama u mestima u kojima tradicionalno žive pripadnici nacionalnih manjina.⁸³ Nije jasno u kojoj meri je to primenjivano u praksi, budući da je Zaštitnik građana u svom odgovoru na naš zahtev za pristup informacijama od javnog značaja naveo da ne vodi evidenciju o nacionalnoj pripadnosti svojih zaposlenih, s obzirom na to da oni nisu zakonski dužni da se o njoj izjasne.⁸⁴ Intervjuisani sagovornici potvrđuju da je u instituciji bilo zaposlenih pripadnika nacionalnih manjina, ali da to nije rezultat primene Zakona i podzakonskih akata, za koje smatraju da su teško primenjivi u praksi.

Važno je napomenuti i to da su, u skladu sa Mišljenjem Zaštitnika građana na Nacrt zakona o zaposlenima u javnim službama,⁸⁵

79 Zakon o državnim službenicima, *Sl. glasnik RS*, br. 79/2005, 81/2005 – ispr., 83/2005 – ispr., 64/2007, 67/2007 – ispr., 116/2008, 104/2009, 99/2014, 94/2017 i 95/2018.

80 *Ibid.*, čl. 9, st. 3.

81 *Ibid.* čl. 61, st. 5.

82 Pravilnik o popunjavanju radnih mesta u stručnoj službi Zaštitnika građana (31–267/15 od 24. decembra 2019. godine), dostupno na: https://www.ombudsman.rs/attachments/4506_pravilnik.doc (pristupljeno 14. avgusta 2019).

83 *Ibid.*, čl. 3.

84 Odgovor Zaštitnika građana na Zahtev za pristup informacijama od javnog značaja od 5. avgusta 2019. godine.

85 Mišljenje Zaštitnika građana na Nacrt zakona o zaposlenima u javnim službama (183–29/17 od 16. oktobra 2017. godine), dostupno na:



tim zakonom propisane afirmativne mere prilikom izbora kandidata kako bi proklamovani princip jednake dostupnosti radnih mesta bio ostvaren u punoj meri. Zakonom je propisano da, ako je više kandidata ispunilo merila propisana za izbor sa jednakim najboljim rezultatom, prednost u zapošljavanju ima kandidat koji pripada grupi lica koja se nalaze u nejednakom položaju, kao što su žrtve nasilja u porodici i partnerskim odnosima, osobe sa invaliditetom, pripadnici romske nacionalne manjine, a zakonom kojim se uređuje rad javne službe, odnosno kolektivnim ugovorom, mogu se odrediti i druge grupe lica koje se nalaze u nejednakom položaju.⁸⁶ Posebnom odredbom je propisano da se radi postizanja odgovarajuće zastupljenosti pripadnika nacionalnih manjina prvenstvo daje kvalifikovanim pripadnicima nacionalnih manjina.⁸⁷

Budući da je Zaštitnik građana na dan 31. decembar 2018. godine imao 98 zaposlenih,⁸⁸ institucija je ispunila svoju zakonsku obavezu i zaposlila dve osobe sa invaliditetom, u skladu sa odredbama Zakona o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju osoba sa invaliditetom.⁸⁹

Izbor Zaštitnika građana i njegovih zamenika ne ukazuje na to da se vodilo računa o njihovoj etničkoj ili manjinskoj pripadnosti, dok su na funkcijama zamenika uvek birane po dve žene i po dva muškarca. To nije slučaj sa zaposlenima jer žene čine većinu u odnosu na muškarce. Prepreka za obezbeđivanje pluralizmu u izboru Zaštitnika i njegovih zamenika može biti i u neadekvatnoj selekciji kandidata, u skupštinskoj proceduri. Naime, 2017. go-

<https://www.ombudsman.rs/attachments/article/5501/Misljenje%20Zastitnika%20gradjana.pdf> (pristupljeno 14. avgusta 2019).

86 Zakon o zaposlenima u javnim službama, *Sl. glasnik RS*, br. 113/2017 i 95/2018, čl. 58, st. 4.

87 *Ibid.*, čl. 10, st. 3.

88 Zaštitnik građana, Redovan godišnji izveštaj za 2018. godinu, Beograd, mart 2019, str. 115, dostupno na: https://www.ombudsman.rs/attachments/article/6062/Zastitnik%20gradjana_Godisnji%20izvestaj%20za%202018.%20godinu.pdf (pristupljeno 14. avgusta 2019).

89 *Sl. glasnik RS*, br. 36/2009 i 32/2013.

dine se pred Odborom za ustavna pitanja našlo više kandidata koji nisu ispunjavali ni formalne uslove za izbor, tako da nije bilo moguće postavljati dodatne kriterijume u pogledu roda, etničke ili manjinske pripadnosti. Način predlaganja Zaštitnika i njegovih zamenika je takav da ne ostavlja mogućnost da različite društvene grupe predlažu ili preporučuju kandidate, osim eventualno kroz političke partije koje bi u parlamentu zastupale njihove interese, mada se u praksi događa da civilno društvo preporučuje kandidate.⁹⁰

Zaštitnik građana je uspostavio savetodavna tela putem kojih ostvaruje saradnju sa ekspertima iz akademske zajednice, civilnim društvom i različitim društvenim grupama, ali nisu dostupne informacije o tome da li ta tela i dalje funkcionišu. Osim Panela mladih savetnika koji okuplja mlade uzrasta 13–15 godina, institucija je osnovala i Savet za rodnu ravnopravnost, Savet za prava deteta i Savet za nacionalne manjine. Uprkos nedostatku informacija o radu Saveta za nacionalne manjine koji uključuje predstavnike civilnog društva, Zaštitnik građana ipak održava redovne sastanke sa predsednicima nacionalnih saveta nacionalnih manjina.

Kako se navodi u odgovoru na zahtev za pristup informacijama od javnog značaja Zaštitnik građana ne vodi zvaničnu statistiku o nacionalnoj ili manjinskoj pripadnosti zaposlenih, te je jedino dostupna statistika o polu zaposlenih. U skladu sa tim podacima u instituciji su zaposlene 71 žene i 24 muškaraca.⁹¹ Ne postoje javno dostupni podaci o tome da li institucija zapošljava Rome, LGBTI osobe ili pripadnike drugih ranjivih grupa.

90 Kuća ljudskih prava i 60 organizacija civilnog društva su 22. maja 2018. godine uputili inicijativu za izbor Miloša Jankovića za Zaštitnika građana, na nakon ostavke Saše Jankovića na tu funkciju, dostupno na: <http://www.yucom.org.rs/wp-content/uploads/2017/05/Inicijativa-poslanickim-grupama-Narodne-skupstine-RS-za-izbor-Milosa-Jankovica-za-Zastitnika-gradjana.pdf> (pristupljeno 14. avgusta 2019).

91 Izveštaj o primeni Akcionog plana za Poglavlje 23, Savet za sprovođenje Akcionog plana za Poglavlje 23, Beograd, februar 2019.



Pitanje pluralizma u izboru Zaštitnika i njegovih zamenika nije posebno uređeno Zakonom o Zaštitniku građana, mada je uobičajeno da među zamenicima postoji ravnomerna zastupljenost žena i muškaraca. Pluralizam među osobljem Zaštitnika građana nije moguće obezbediti usled prepreka u primeni postojećih afirmativnih mera propisanih Zakonom o državnim službenicima, sa izuzetkom osoba sa invaliditetom na čije zapošljavanje se primenjuje Zakon o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju osoba sa invaliditetom. Prema dostupnim informacijama, više konsultativnih mehanizama koji su uključivali predstavnike različitih društvenih grupa prestalo je da funkcioniše u vreme izbora novog Zaštitnika građana 2017. godine.

1.8. Izbor i imenovanje članova tela koje donosi odluke NHRI

Prema Opštim zapažanjima GANHRI Potkomiteta za akreditaciju:

„Od ključne je važnosti da se obezbedi formalizacija jasnog, transparentnog i participativnog procesa odabira i imenovanja u telima Nacionalnog instituta za ljudska prava koja donose odluke, sve u skladu sa relevantnim zakonima, propisima ili obavezujućim administrativnim smernicama, prema potrebi. Proces osigurava izbor zasnovan na zaslugama i pluralizam koji je neophodan kako bi se osigurala nezavisnost, javnost i poverenje u viša rukovodstva NHRI. Takav proces treba da obuhvati zahteve kao što su:

- a. objavljivanje slobodnih radnih mesta;*
- b. maksimizirati broj potencijalnih kandidata iz šireg spektra društvenih grupa;*
- c. promovisati opšte konsultacije i/ili učešće u procesu prijavljivanja, proveravanja, selekcije i imenovanja;*
- d. proceniti podnosiocima zahteva na osnovu unapred određenih, objektivnih i javno dostupnih kriterijuma i*

e. *izabrati članove koji će služiti u svom individualnom svojstvu pre nego u ime organizacije koju oni predstavljaju.“*

(GANHRI SCA, Opšta zapažanja, Ženeva 2018, str. 22)

U skladu Ustavom Republike Srbije i Zakonom o Zaštitniku građana, Narodna skupština bira Zaštitnika građana, većinom glasova, na predlog Odbora za ustavna pitanja. Odbor izbor kandidata vrši, većinom glasova, između pristiglih predloga koje mogu poslati poslaničke grupe odvojeno ili zajednički. Odbor može i u praksi održava sednicu na kojoj je kandidatima omogućeno da iznesu svoje stavove o ulozi i načinu ostvarivanja funkcije Zaštitnika građana.⁹²

Mandat Zaštitnika građana traje pet godina uz mogućnost jednog uzastopnog reizbora.⁹³ Osim državljanstva Republike Srbije, Zaštitnik mora biti diplomirani pravnik sa najmanje deset godina iskustva na pravnim poslovima koji su od značaja za obavljanje poslova iz nadležnosti Zaštitnika građana, mora imati visoke moralne i stručne kvalitete i imati zapaženo iskustvo u zaštiti prava građana.⁹⁴

Zamenike Zaštitnika građana, njih četvoro, bira Narodna skupština, većinom glasova, na predlog Zaštitnika građana koji vodi računa o tome da prilikom izbora kandidata obezbedi specijalizaciju za obavljanje poslova iz nadležnosti Zaštitnika građana, naročito za zaštitu prava lica lišenih slobode, ravnopravnost polova, prava deteta, prava pripadnika nacionalnih manjina i prava osoba sa invaliditetom. Dužina trajanja mandata i ograničenje reizbora su isti kao i za Zaštitnika građana, dok je jedina razlika u kvalifikacijama to da, osim visoke stručne spreme, ne moraju biti diplomirani pravnici i da je dovoljno samo pet godina radnog iskustva.⁹⁵

92 Zakon o zaštitniku građana, čl. 4, st. 5.

93 *Ibid.*, čl. 4, st. 6.

94 *Ibid.*, čl. 5.

95 *Ibid.*, čl. 6.



Od juna 2007. godine Saša Janković je obavljao funkciju zaštitnika građana a u avgustu 2012. godine Narodna skupština RS izabrala ga je ponovo na drugi petogodišnji mandat na predlog poslanika Demokratske stranke, Liberalno– demokratske partije i Socijalističke partije Srbije. Za reizbor Jankovića glasale su sve poslaničke grupe u parlamentu. Glasalo je 167 poslanika (dve trećine), a samo jedan je bio uzdržan.

Instituciji Zaštitnika građana Republike Srbije dodeljen je status A već 2010. godine iako je u to vreme institucija postojala tek malo duže od dve godine. Taj status je obnovljen 2015. godine, što govori o tome da je delovanje samog Zaštitnika, Saše Jankovića, ali i Stručne službe te nezavisne državne institucije zadovoljilo stroge kriterijume za ispunjavanje Pariskih principa. Potvrđivanju statusa, osim postignutih rezultata i aktivnosti institucije, doprinela je i činjenica da je Saša Janković reizabran dvotrećinskom većinom u parlamentu.

Mandat Saše Jankovića isticao je 4. avgusta 2017. godine, a prema članu 4, stavu 7 Zakona o Zaštitniku građana procedura za izbor zaštitnika započinje najkasnije šest meseci pre isteka mandata prethodnog. Janković je krajem decembra 2016. godine najavio da će se kandidovati na predsedničkim izborima, a 7. februara 2017. godine podneo je ostavku i, u skladu sa zakonskim ovlašćenjima, odredio da Miloš Janković, zamenik zaštitnika građana za zaštitu prava lica lišenih slobode i rukovodilac Nacionalnog mehanizma za prevenciju torture bude vršilac dužnosti Zaštitnika.⁹⁶

U maju 2017. godine preko šezdeset organizacija civilnog društva uputilo je dopis Narodnoj skupštini, nadležnim odborima i poslaničkim grupama pozivajući poslanike da podrže izbor Miloša Jankovića na funkciju Zaštitnika građana, obrazlažući poziv time da bi se na taj način obezbedio kontinuitet u radu institucije, budući da on odlično poznaje njeno funkcionisanje, da poseduje neophodne profesionalne kvalifikacije, pošto je bio advokat, direktor

96 „Saša Janković podneo ostavku“ RTS, 7. februar 2017. godine, dostupno na: <http://www.rts.rs/page/stories/sr/story/9/politika/2621993/sa-sa-jankovic-podneo-ostavku.html> (pristupljeno 14. avgusta 2019).

Uprave za izvršenje krivičnih sankcija i, što je veoma važno, da je priznat i na međunarodnom planu budući da je bio član UN Potkomiteta za prevenciju mučenja.⁹⁷ Ipak, samo dve opozicione stranke, Demokratska stranka i Socijaldemokratska stranka, podržale su tu inicijativu. Jankovića je javno podržao i Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti Rodoljub Šabić.

Poslanici vladajuće koalicije oštro su se protivili izboru Miloša Jankovića. Oni su za novog ombudsmana predložili Zorana Pašalića, dotadašnjeg predsednika Prekršajnog apelacionog suda u Beogradu, koji je dan ranije podneo ostavku na tu funkciju. Za njegov izbor glasala su 142 poslanika, dok je 20 bilo protiv. Opozicioni poslanici su u skupštinskoj raspravi izneli brojne kritike na račun izabranog zaštitnika, smatrajući da je jedini uslov koji on ispunjava završen pravni fakultet. Takođe su tvrdili da kandidat ne ispunjava uslove za izbor na tu funkciju jer nema deset godina radnog iskustva na pravnim poslovima koji su od značaja za obavljanje poslova iz nadležnosti Zaštitnika i da nema zapaženo iskustvo u zaštiti prava građana. Isticali su i da je studirao prava duže od deset godina, da je diplomirao sa izuzetno niskom prosečnom ocenom, dodajući da sumnjaju da će u svom radu biti nezavistan budući da su pojedinci iz poslaničke grupe koja ga je predložila kao njegovu prednost uporno isticali to da će raditi potpuno drugačije od bivšeg zaštitnika Saše Jankovića.

Mandati svim zamenicima zaštitnika građana su istekli početkom decembra 2018. godine. Od tad, pa do dana pisanja tog izveštaja, Zoran Pašalić nije predložio nove zamenike zaštitnika građana, na šta je jedini ovlašćen Zakonom o Zaštitniku građana (član 6, stav 4). On je čak u sredstvima informisanja više puta izjavio da imenovanje novih zamenika „nije prioritet“, dodajući da će oni biti imenovani tek kada se završe izmene i dopune Zakona o Za-

97 „Inicijativa poslaničkim grupama Narodne skupštine Republike Srbije za izbor Miloša Jankovića za Zaštitnika građana“, *Kuća ljudskih prava i demokratije*, 22. maj 2017. godine, dostupno na: <http://www.yucom.org.rs/wp-content/uploads/2017/05/Inicijativa-poslanickim-grupama-Narodne-skupstine-RS-za-izbor-Milosa-Jankovica-za-Zastitnika-gradjana.pdf> (pristupljeno 14. avgusta 2019).

štitniku građana i izradi platforma u koju će se evidentirati svi pritisci i napadi na novinare.⁹⁸

U nedostatku zamenika, Zaštitnik je krajem 2018. godine ovlastio generalnu sekretarku Stručne službe da rukovodi postupcima kontrole zakonitosti i pravilnosti rada organa uprave. Osim što je sumnjiv osnov za takvu vrstu delegiranja poslova koji su u nadležnosti Zaštitnika građana,⁹⁹ treba primetiti i da su od početka januara do kraja oktobra 2019. godine u toj instituciji 32 postupka kontrole okončana upućivanjem preporuka organima uprave, od kojih je čak 26 vodila generalna sekretarka i organima uputila preporuke, a Zaštitnik građana samo šest.¹⁰⁰

S druge strane, u poslednjih nekoliko meseci, nekoliko zaposlenih u Stručnoj službi Zaštitnika napustilo je ili namerava da napusti taj posao nakon što je na inicijativu novog ombudsmana izmenjena sistematizacija radnih mesta u Stručnoj službi. Zanimljiv je i ilustrativan primer napuštanja te institucije nekadašnje rukovoditeljke Nacionalnog mehanizma za prevenciju torture Jelene Unijat, čije je mesto zvanično upražnjeno,¹⁰¹ ali ga u svojstvu „nezvaničnog rukovodioca NPM“ od početka obavlja službenica koja nema nikakvo radno iskustvo u vezi sa pravima lica lišenih slobode i zabranom zlostavljanja.¹⁰²

98 Katarina Đorđević, „Zaštitnik građana radi i bez zamenika“, *Politika*, 4. april 2019. godine, dostupno na: <http://www.politika.rs/sr/clanak/428746/Zastitnik-gradana-radi-i-bez-zamenika> (pristupljeno 14. avgusta 2019).

99 Zakonom o Zaštitniku građana je propisano da Zaštitnik može ovlastiti svoje zamenike da mu pomažu u obavljanju poslova utvrđenih tim zakonom (član 6), a Odlukom o obrazovanju i radu Stručne službe Zaštitnika građana (*Sl. glasnik RS*, br. 105/2017 i 99/2018) određeno je da se Stručna služba obrazuje radi obavljanja stručnih i drugih poslova „od značaja za ostvarivanje nadležnosti Zaštitnika građana“ i da njome rukovodi generalni sekretar „koji organizuje i obezbeđuje jedinstven rad Stručne službe“.

100 Podatak je dobijen pregledom okončanih postupaka kontrole objavljenih na internet prezentaciji Zaštitnika građana (pristupljeno 1. novembra 2019).

101 Akt Zaštitnika građana, br. 3611–540/19, od 24. jula 2019. godine.

102 Odgovor Zaštitnika građana na Zahtev za pristup informacijama od javnog značaja od 24. jula 2019. godine, u kojem je sadržana biografija Tamare Blagojević, savetnice u NPM-u.

Izbor novog Zaštitnika građana izazvao je polemike u javnosti budući da je bilo dosta komentara da izabrani kandidat ne ispunjava uslove propisane Zakonom o Zaštitniku građana pošto nije imao prethodno iskustva u oblasti ljudskih prava. Posebno je zabrinjavajuće to što novi Zaštitnik građana skoro godinu dana nije predložio svoje zamenike s opravdanjem da to nije urgentno i da se čeka donošenje novog Zakona o Zaštitniku građana.

1.9. Politički predstavnici NHRI

Prema Opštim zapažanjima GANHRI Potkomiteta za akreditaciju:

„SCA napominje da Pariski principi zahtevaju da Nacionalna institucija za ljudska prava (NHRI) bude nezavisna od Vlade u svojoj strukturi, sastavu, donošenju odluka i načinu rada. Mora se ustanoviti i osposobiti da razmotri i odredi strateške prioritete i aktivnosti NHRI, zasnovano isključivo na utvrđivanju prioriteta ljudskih prava u zemlji, bez političkog uplitanja.

Iz tih razloga, predstavnici vlasti i članovi parlamenta ne bi trebalo da budu članovi organa niti da učestvuju u donošenju odluka NHRI. Njihovo članstvo ili učešće u donošenju odluka NHRI potencijalno bi moglo da utiče na stvarnu nezavisnost Nacionalne institucije za ljudska prava (NHRI).

SCA prepoznaje važnost održavanja efikasnih odnosa i da se, tamo gde je relevantno, konsultuje sa Vladom. Međutim, to ne bi trebalo postići učešćem predstavnika vlasti u telu za donošenje odluka NHRI.

Kada su predstavnici Vlade ili članovi Parlamenta, ili predstavnici vladinih agencija, uključeni u tela za donošenje odluka, zakonodavstvo Nacionalne institucije za ljudska prava treba jasno da naznači da ta lica učestvuju samo u savetodavnom

svojstvu. Radi daljeg promovisanja nezavisnosti u donošenju odluka i izbegavanju sukoba interesa, poslovnik NHRI treba da uspostavi praksu kako bi se osiguralo da takva lica ne mogu neprimereno da utiču na donošenje odluka, kao na primer – oduzimajući im pravo prisustvovanja sastancima na kojima se donose konačne i strateške odluke.

Učešće vladinih predstavnika, članova Parlamenta ili predstavnika vladinih agencija trebalo bi da bude ograničeno na one čije su uloge i funkcije direktno povezane sa mandatom i funkcijama NHRI i čiji saveti i saradnja mogu pomoći Institutu da ispuni svoj mandat. Osim toga, broj takvih predstavnika treba da bude ograničen i ne bi trebalo da prelazi broj drugih članova upravnog tela NHRI.“

(GANHRI SCA, Opšta zapažanja, Ženeva 2018, str. 24)

Zakonom o Zaštitniku građana je propisano da on i njegovi zamjenici ne mogu biti članovi političkih partija,¹⁰³ odnosno da danom stupanja na dužnost moraju prestati sve javne, profesionalne i druge funkcije, to jest dužnosti ili poslovi koje je do tada obavljao, ako su suprotni odredbama tog zakona, kao i članstvo u političkim organizacijama.¹⁰⁴ S druge strane, Zakonom nije posebno uređeno pitanje učešća političkih predstavnika u radu institucije, bilo kroz propisivanje konkretnog mehanizma, bilo kroz eventualnu zabranu učešća.

Zaštitnik građana je do sada principijelno odbijao pozive državnih vlasti za učešće u radu tela koje država formira (npr. Vladin savet za praćenje preporuka UN za ljudska prava), a svoje predstavnike je slao isključivo u svojstvu posmatrača.¹⁰⁵ Nisu dostupne dodatne informacije o učešću predstavnika Zaštitnika građana u savetodavnim telima koje formira Vlada¹⁰⁶ ili o učešću

103 Zakon o Zaštitniku građana, čl. 9, st. 2.

104 *Ibid.*, čl. 9, st. 4.

105 Odgovor Ministarstva državne uprave i lokalne samouprave na zahtev za pristup informacijama od javnog značaja od 13. juna 2019. godine.

106 Savet za praćenje realizacije Akcionog plana za primenu Strategije prevencije i zaštite od diskriminacije za period od 2014. do 2018. godine, Savet za praćenje Akcionog plana za poglavlje 23 itd.

predstavnik Vlade u savetodavnim telima koje formira Zaštitnik građana.¹⁰⁷

U radu i donošenju odluka u instituciji Zaštitnika građana ne učestvuju predstavnici Vlade ili Narodne skupštine.

1.10. Adekvatno finansiranje NHRI

Prema Opštim zapažanjima GANHRI Potkomiteta za akreditaciju:

„Da bi efikasno funkcionisala, Nacionalna institucija za ljudska prava mora dobiti odgovarajući nivo finansiranja, kako bi se garantovala njena nezavisnost i sposobnost da slobodno određuje svoje prioritete i aktivnosti. Takođe, institucija mora imati ovlašćenje da dodeli sredstva u skladu sa svojim prioritetima. Konkretno, adekvatno finansiranje treba da u razumnom stepenu osigura postepeno i progresivno ostvarivanje poboljšanja u radu NHRI i ispunjenju svog mandata.

Obezbeđivanje adekvatnog finansiranja od države treba, kao minimum, da obuhvati sledeće:

- a. izdvajanje sredstava za prostorije koje su adekvatne za širu zajednicu, uključujući i osobe sa invaliditetom. U određenim okolnostima, radi promovisanja nezavisnosti i pristupačnosti, može se zahtevati da kancelarije ne budu smeštene zajedno sa drugim vladinim agencijama. Gde je to moguće, pristupačnost bi trebala da bude dodatno poboljšana uspostavljanjem stalnog regionalnog prisustva;*
- b. plate i beneficije koje se dodeljuju osoblju institucije treba da budu slične platama i doprinosima državnih službenika koji obavljaju slične poslove u drugim nezavisnim državnim institucijama;*
- c. naknada članovima tela koji donose odluke (tamo gde je to prikladno);*

¹⁰⁷ Savet Zaštitinika građana za rodnu ravnopravnost, Savet za prava deteta itd.



- d. *uspostavljanje dobrog funkcionisanja komunikacionih sistema, uključujući telefon i internet;*
- e. *određivanje dovoljne količine sredstava za dodeljene nadležnosti. Tamo gde je NHRI država imenovala za dodatne funkcije, trebalo bi obezbediti dodatna finansijska sredstva, kako bi se omogućilo da preuzme odgovornosti za obavljanje tih funkcija.*

Finansiranje iz spoljnih izvora, kao što su međunarodni partneri u razvoju, ne bi trebalo da bude osnovni izvor finansiranja NHRI, jer je to prvenstveno odgovornost države. Međutim, SCA prepoznaje potrebu da međunarodna zajednica, u specifičnim i retkim okolnostima, nastavi da se angažuje i podržava NHRI kako bi se osiguralo da prima adekvatno finansiranje do trenutka kada će država to moći da učini sama. U takvim jedinstvenim slučajevima, od NHRI ne treba tražiti odobrenje države za spoljne izvore finansiranja jer bi takav zahtev mogao da ugrozi njegovu nezavisnost. Takvi fondovi ne bi trebalo da budu vezani za prioritete koji su definisani od donatora, već za unapred određene prioritete institucija.

Finansiranje od države treba da bude predviđeno kao posebna stavka u budžetu, stavka koja se odnosi samo na NHRI. Takvo finansiranje treba objavljivati na način koji ne utiče negativno na njegove funkcije, svakodnevno upravljanje ili zadržavanje osoblja.

Iako NHRI treba da ima potpunu autonomiju u raspodeli budžeta, on je dužan da se pridržava zahteva o finansijskoj odgovornosti koji se primenjuje i na druge nezavisne agencije države.“

(GANHRI SCA, Opšta zapažanja, Ženeva 2018, str. 27)

Kada govorimo o adekvatnom finansiranju NHRI, bitno je pomenuti da je u proteklim godinama postojala praksa uskraćivanja adekvatnih materijalnih i ljudskih resursa nezavisnim institucijama, što je u velikoj meri uticalo na njihov rad. Upravo zbog toga je jačanje finansijske nezavisnosti Zaštitnika građana deo preporuka međunarodnih tela, uključujući i preporuke upućene Srbiji u okviru sistema Univerzalnog periodičnog pregleda (UPR).

¹⁰⁸Rezultat te prakse koja i dalje sputava rad nezavisnih tela jesu i preporuke drugih relevantnih međunarodnih tela i obavezivanje Vlade da sprovođenjem mera Akcionog plana za Poglavlje 23 radi na usklađivanju sa međunarodnim standardima u toj oblasti.

Jačanje kapaciteta Zaštitnika građana deo je pomenutog Akcionog plana, u okviru kojeg se sprovode brojne aktivnosti, među kojima su i izmene i dopune Zakona o Zaštitniku građana. Značajno pitanje kojim se Akcioni plan nije izričito bavio jeste pitanje jačanja finansijske nezavisnosti te institucije, što proističe iz preporuka Zaključnih zapažanja Komiteta UN za socijalna, ekonomska i kulturna prava iz 2014. godine.

U skladu sa važećim Zakonom o Zaštitniku građana, ta institucija sačinjava predlog sredstava za narednu godinu i dostavlja ga Vladi radi uključivanja kao sastavni deo predloga budžeta Republike.¹⁰⁹ Godišnja sredstva za rad Zaštitnika građana treba da budu dovoljna da omoguće njegovo delotvorno i efikasno ostvarivanje funkcije i da budu u skladu sa makroekonomskom politikom Republike.¹¹⁰

Prema mišljenju Zaštitnika građana, problem u ostvarivanju finansijske nezavisnosti predstavlja neophodnost dobijanja saglasnosti Vlade za budžet institucije i Odbora za administrativno-budžetska pitanja Narodne skupštine za nova zapošljavanja. To je problem ozbiljan do mere da predstavlja pretnju nezavisnosti i delotvornosti Zaštitnika građana, garantovanim domaćim i međunarodnim propisima.¹¹¹

108 *Report of the Working Group on the Universal Periodic Review: Serbia, Human Rights Council, Geneva 2018*, dostupno na: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G18/113/90/PDF/G1811390.pdf?OpenElement> (pristupljeno 14. avgusta 2019).

109 Zakon o Zaštitniku građana, čl. 37, st. 2.

110 *Ibid.*, čl. 37, st. 3.

111 Zaštitnik građana, Redovan godišnji izveštaj za 2016. godinu, Beograd, mart 2017, str. 46, dostupno na: <https://www.ombudsman.rs/attachments/article/5191/Godisnji%20izvestaj%20Zastitnika%20građana%20za%202016.%20godinu%20LATINICA.pdf> (pristupljeno 14. avgusta 2019).



U uporednom pravu finansijska nezavisnost ombudsmana se može obezbediti na različite načine, na primer kroz mogućnost direktnog predlaganja budžeta parlamentu, ograničenja u eventualnom umanjenju budžeta ili vezivanju visine budžeta za određene kriterijume.¹¹² Predlog Zakona o Zaštitniku građana iz 2012. godine takođe je sadržao odredbe koje su pojačavale finansijsku nezavisnost institucije, ali su one izostale iz Polaznih osnova. Naime, Predlogom je bilo predviđeno da Vlada ne može bez saglasnosti Zaštitnika građana obustaviti, odložiti ili ograničiti izvršenje budžetskih sredstava opredeljenih za rad tog organa. Osim toga, Predlog je sadržao odredbu o povećanju plata zaposlenih za 30% slično tzv. institucionalnom dodatku koji ima Državna revizorska institucija.¹¹³

Posebno pitanje koje se postavilo u praksi jeste pitanje adekvatnog finansiranja rada NPM-a, odnosno uspostavljanja posebne organizacione jedinice u okviru Zaštitnika građana sa sopstvenim budžetom. Međunarodno udruženje NPM Obs u svom izveštaju je navelo da je neophodno da NPM u saradnji sa nadležnim organima osigura da plate i drugi resursi za sve učesnike budu dovoljni da pokriju troškove njihovih aktivnosti i da odraze njihov status i odgovornosti.¹¹⁴ Bitno je napomenuti da je najnovijim Pravilnikom o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji radnih mesta u stručnoj službi Zaštitnika građana¹¹⁵ NPM, koji je ranije funkcionisao na nivou sekretarijata, sada predviđen kao posebna organizaciona jedinica na nivou odeljenja i da je broj zaposle-

112 Mr Miodrag D. Radojević, *Preobražaj ombudsmana u savremenim pravnim sistemima s posebnim osvrtom na instituciju Zaštitnika građana u Republici Srbiji*, Beograd 2016, str. 276, dostupno na: <http://uviodok.rcub.bg.ac.rs/bitstream/handle/123456789/1023/Doktorat.pdf?sequence=1> (pristupljeno 14. avgusta 2019).

113 Zakon o Državnoj revizorskoj instituciji, *Sl. glasnik RS*, br. 101/2005, 54/2007, 36/2010 i 44/2018 – dr. zakon, čl. 56a.

114 *Observation visits to the National Preventive Mechanism of Serbia*, NPM observatory, Grenoble 2019, dostupno na: <http://www.bgcentar.org.rs/bgcentar/wp-content/uploads/2019/07/NPM-OBS-Serbia-NPM-eng.pdf> (pristupljeno 14. avgusta 2019).

115 Pravilnik o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji radnih mesta u stručnoj službi Zaštitnika građana (363–241/2019 od 1. marta 2019. godine), dostupno na: <https://www.ombudsman.rs/attachments/artic-le/142/pravilnik%201.pdf> (pristupljeno 14. avgusta 2019).

nih povećan. To, prema mišljenju pojedinih učesnika fokus grupa, ipak nije dovoljno da se poboljšaju uslovi za rad nacionalnog preventivnog mehanizma.

Pitanje finansiranja rada Zaštitnika građana je načelno adekvatno uređeno Zakonom o Zaštitniku građana. Da bi se to pitanje potpuno uskladilo sa međunarodnim preporukama, neophodno je da se predstojećim izmenama i dopunama Zakona uvedu i dodatne garancije za izvršenje budžeta i institucionalni dodatak na plate zaposlenih koji bi sprečio odlazak visokokvalifikovanog i stručnog kadra.

1.11. Godišnji izveštaji Zaštitnika građana

Prema Opštim zapažanjima GANHRI Potkomiteta za akreditaciju:

„Godišnji, posebni i tematski izveštaji služe da istaknu ključni razvoj ljudskih prava situacije u zemlji i pružaju javni uvid, a samim tim i javni uvid efikasnosti NHRI. Izveštaji takođe predstavljaju sredstvo pomoću kojeg NHRI može podneti preporuke Vladi za nadgledanje poštovanja ljudskih prava od strane Vlade.

Naglašava se važnost da NHRI priprema, objavljuje i široko distribuira godišnji izveštaj o nacionalnoj situaciji u vezi sa ljudskim pravima uopšteno, kao i u odnosu na specifičnija pitanja.

Ovaj izveštaj treba da sadrži izveštaj o aktivnostima koje je NHRI preduzela sa ciljem unapređenja svog mandata tokom te godine i treba da iznese svoja mišljenja, preporuke i predloge za sva pitanja koja se tiču ljudskih prava.

SCA smatra da je važno da zakoni uspostavljaju proces u kojem će izveštaji NHRI biti široko distribuirani, diskutovani i razmatrani od zakonodavnog tela. NHRI bi trebalo da ima izričito ovlašćenje da podnosi izveštaje direktno parlamentu, a ne posredstvom izvršne vlasti, te da na taj način promoviše postupanje po njima.“

(GANHRI SCA, Opšta zapažanja, Ženeva 2018, str. 30)



Zaštitnik građana redovno podnosi godišnje izveštaje Narodnoj skupštini ispunjavajući obavezu iz člana 33 Zakona o Zaštitniku građana. Tom odredbom Zakona je određeno da izveštaj treba da sadrži podatke o aktivnostima, uočenim nedostacima u radu organa uprave i predloge za poboljšanje položaja građana u odnosu na organe uprave. Prema istom članu, izveštaj se objavljuje u *Službenom glasniku Republike Srbije* i na internet stranici Zaštitnika građana, a dostavlja se i sredstvima javnog informisanja. U praksi, izveštaji Zaštitnika su se dostavljali mnogim organima uprave (najčešće ministarstvima), drugim nezavisnim institucijama, nevladinim organizacijama, bibliotekama, učesnicima skupova i konferencija za štampu koje je Zaštitnik organizovao, kao i prilikom poseta ili postupaka nadzora organa uprave.¹¹⁶

Osim redovnih godišnjih izveštaja, Zaštitnik je u ovom periodu objavio i izvestan broj posebnih izveštaja, a njihovo objavljivanje je bilo praćeno konferencijama za štampu. Ti izveštaji su u većini slučajeva bili proizvod istraživanja Stručne službe Zaštitnika ili projekata koje su finansirani iz donacija. U te izveštaje su uključeni i izveštaji o radu u okviru NPM. Zaštitnik građana je objavio: Poseban izveštaj Zaštitnika građana o primeni Opšteg i posebnih protokola za zaštitu žena od nasilja, Poseban izveštaj sa preporukama Zaštitnika građana o ostvarivanju prava potrošača-kupaca električne energije, Poseban izveštaj sa preporukama Zaštitnika građana o radu mehanizama za zaštitu pacijenata, Poseban izveštaj Zaštitnika građana o obukama za sticanje i unapređenje znanja i kompetencija za prevenciju, suzbijanje i zaštitu žena od nasilja u porodici i partnerskim odnosima, Poseban izveštaj Zaštitnika građana o informisanju na jezicima nacionalnih manjina nakon privatizacije medija, Zaštita žena od nasilja u porodici i partnerskim odnosima – izabrane preporuke, Poseban izveštaj u vezi sa podizanjem betonskog zida oko romskog naselja „Marko Orlović“ u Kruševcu, Poseban izveštaj o savetima za međunacionalne odnose, Poseban izveštaj ZG: Problemi u primeni odredbi Zakona o veterinarstvu i Zakona o dobrobiti životinja, Poseban izveštaj Zaštitnika građana o stanju prava deteta, Poseban izveštaj Zaštitnika građana „Zastupljenost žena na

¹¹⁶ Informacija iz organizovanih intervjua.

mestima odlučivanja i pozicija i aktivnosti lokalnih mehanizama za rodnu ravnopravnost u jedinicama lokalne samouprave u Srbiji“, Poseban izveštaj Zaštitnika građana „Pristupačnost za sve“, Poseban izveštaj Zaštitnika građana o reproduktivnom zdravlju Romkinja sa preporukama.

Kada se uporede godišnji izveštaji Zaštitnika građana od 2015. do 2018. godine, može se uočiti nekoliko pravilnosti. Naime, izveštaji za 2015. i 2016. godinu su po obimu mnogo veći (prvi ima 324, a drugi 382 strane) od izveštaja za 2017. i 2018. godinu (koji imaju 107 i 115 strana). U izveštaju za 2017. godinu, koji je već više nego duplo kraći od prethodna dva, ima i dvanaest fotografija.

I pored toga što obim izveštaja nije presudan u oceni da li izveštaj pruža neophodne informacije korisne za unapređenje stanja ljudskih prava i poboljšanje rada organa uprave sa ciljem punog ostvarivanja prava građana, uočljivo je da izveštaji za prve dve godine sadrže mnogo više konkretnih informacija i detalja o kršenjima prava građana i dovoljno informacija o ključnim problemima sa kojima se građani suočavaju u postupcima koje vode pred organima uprave.

U ta dva izveštaja Zaštitnik je na samom početku (u poglavlju Uvod) izneo opštu ocenu poštovanja prava građana (na 30 strana u 2015. i 27 strana u 2016. godini) i veoma detaljno, sa dosta primera iz sopstvene prakse, ukazao na ključne probleme i okolnosti (političke i društvene), koji su u te dve godine predstavljali izazov za ostvarivanje ljudskih prava.

U najobimnijem delu izveštaja – poglavlju koje sadrži pregled stanja prema oblastima i resorima, osim statističkih podataka, navedena su postignuća države, rezultati rada Zaštitnika, kao i manjkavosti na državnom nivou i najznačajnije preporuke, mišljenja i zakonodavne inicijative Zaštitnika građana iz ranijih godina po kojima nije postupljeno, uz opširno obrazloženje. Dati su i prikaz karakterističnih slučajeva koji su se tih godina našli pred Zaštitnikom i predlozi za poboljšanje položaja građana u odnosu na organe uprave koji deluju u konkretnoj oblasti ili resoru javne uprave.

U godišnjim izveštajima za 2017. i 2018. godinu opšta ocena poštovanja prava građana je mnogo kraća i oskudnija u informacijama, bez mnogo detalja karakterističnih za godinu za koju je izveštaj sačinjen (sedam strana za 2017. i isti broj za 2018. godinu). Struktura izveštaja je takođe izmenjena u ta dva izveštaja, ne nabrajaju se preporuke koje nisu izvršene, nema informacija o manjkavostima na državnom nivou već se samo navode statistički podaci koji se odnose na ostvarivanje prava posebno ugroženih grupa i u pojedinim oblastima rada Zaštitnika i na kraju se nabrajaju predlozi za poboljšanje položaja građana u odnosu na organe uprave.

Izveštaj za 2017. godinu je najkraći izveštaj koji je podnet Narodnoj skupštini, što se može objasniti pre svega time da je u februaru te godine dotadašnji Zaštitnik građana, Saša Janković, poneo ostavku na tu funkciju, a da novi Zaštitnik nije izabran sve do kraja jula 2017. godine. Institucija je i dalje radila, primala pritužbe građana i pokretala inicijative, ali je Stručna služba bila u izvesnoj meri ograničena u efikasnom delovanju, posebno u vreme predizborne kampanje za izbor predsednika Srbije budući da se u to vreme već bivši Zaštitnik građana kandidovao na tim izborima, što se negativno odrazilo i na samu instituciju. Osim toga, šest meseci se čekalo na izbor novog Zaštitnika, a instituciju je vodio, u funkciji vršioca dužnosti, Miloš Janković, jedan od četiri zamenika Zaštitnika.

U odnosu sa Narodnom skupštinom posebno su važni aspekti saradnje koji se odnose na razmatranje godišnjih izveštaja Zaštitnika građana, praćenje postupanja po njegovim preporukama i odnos Zaštitnika s nadležnim radnim telima Skupštine. Iako je Zaštitnik redovno i u roku (do 15. marta tekuće godine za prethodnu godinu) podnosio godišnje izveštaje parlamentu u Godišnjem izveštaju za 2018. godinu se navodi se da četiri godine nije razmatran izveštaj Zaštitnika u plenumu iako je Narodna skupština imala zakonsku obavezu da to učini.¹¹⁷ To jasno pokazuje

117 Zaštitnik građana, *Redovan godišnji izveštaj za 2018. godinu*, Beograd, mart 2019, str. 93, dostupno na: https://www.ombudsman.rs/attachments/article/6062/Zastitnik%20gradjana_Godisnji%20izvestaj%20za%202018.%20godinu.pdf (pristupljeno 14. avgusta 2019).

da parlament ne razume ulogu kontrolnih tela i ilustruje nespremnost da se u demokratskim procedurama osigura delotvoran nadzor rada organa uprave koji sprovode zakone.

Poslednji izveštaj Zaštitnika koji je razmatran na plenarnoj sednici bio je Godišnji izveštaj za 2013. godinu i tada je, u julu 2014. godine, Narodna skupština donela dva zaključka usvojivši predloge Odbora za ljudska i manjinska prava i ravnopravnost polova i Odbora za pravosuđe, državnu upravu i lokalnu samoupravu. Plenum Narodne skupštine nije razmatrao Predlog zaključka Odbora za prava deteta jer je sednica Odbora završena neposredno pred sednicu plenuma. U zaključcima su postavljeni osnovi sistema praćenja izvršavanja preporuka zaštitnika, a određena je i obaveza Vlade da jednom u šest meseci izvesti Narodnu skupštinu o izvršavanju preporuka Zaštitnika građana.

Međutim, već 2015. godine počinje praksa koja je trajala sve do 2019. godine da, suprotno odredbi člana 58 Zakona o Narodnoj skupštini i članovima 238 i 239 Poslovnika Narodne skupštine, Skupština ne razmatra godišnji izveštaj Zaštitnika građana u plenumu. Izveštaj za 2014. godinu razmatrali su samo Odbor za ljudska i manjinska prava i ravnopravnost polova i Odbor za pravosuđe, državnu upravu i lokalnu samoupravu i usvojili predloge zaključaka, ali se izveštaj nije našao na dnevnom redu plenarne sednice. Jedini vid saradnje sa državnim organima u 2015. godini bili su redovni mesečni sastanci predsednika Vlade i Zaštitnika, mada je u izveštaju ocenjeno da to nije bila adekvatna zamena za neophodnu saradnju Zaštitnika sa organima uprave.

Slična je bila sudbina Godišnjeg izveštaja Zaštitnika građana za 2015. godinu. U Izveštaju Zaštitnika građana za 2016. godinu navedeno je da se beleži pad nivoa saradnje sa Narodnom skupštinom i Vladom. Odbor za pravosuđe, državnu upravu i lokalnu samoupravu i Odbor za ljudska i manjinska prava i ravnopravnost polova su u septembru 2016. razmatrali Godišnji izveštaj Zaštitnika građana za 2015. godinu, ali ta dva odbora nikada nisu usvojila izveštaje sa predlozima zaključaka i dostavili ih na razmatranje i usvajanje u plenumu. Ne samo da nisu usvojili zaključke već su

članovi Odbora iz redova Srpske napredne stranke i Srpske radikalne stranke iskoristili sednicu da najoštrije kritikuju tadašnjeg Zaštitnika građana Sašu Jankovića, a ne da se bave informacijama koje sadrži izveštaj Zaštitnika.¹¹⁸

Takođe je navedeno da su 2016. godine prestali redovni mesečni sastanci predsednika Vlade i Zaštitnika građana, što je bila praksa u prethodnoj godini. S druge strane, ni Vlada se nije izjašnjavala o pojedinim inicijativama Zaštitnika građana, koje su joj upućene u skladu sa odredbom Zakona o Zaštitniku građana (npr. o inicijativi da Vlada donese Predlog zakona o izmenama i dopunama Zakona o zaključivanju i izvršavanju međunarodnih ugovora i inicijativi da donese Predlog zakona o potvrđivanju Fakultativnog protokola uz Konvenciju o pravima deteta). Ukazano je i na praksu da su izostajali izveštaji o razlozima neprihvatanja njegovih sugestija na tekstove nacрта iako su Vlada i ministarstva Zaštitniku dostavljali nacрте zakona i drugih propisa na mišljenje.

Godišnji izveštaji Zaštitnika za 2016. i 2017. godinu takođe nisu razmatrani u plenumu.

Izrazito negativan i kritički stav poslanika u parlamentu Srbije prema Zaštitniku građana, pa samim tim i prema godišnjim izveštajima, promenio se kada je na čelo te institucije izabran novi ombudsman. Prvi put posle četiri godine Narodna skupština je u julu 2019. godine u plenumu razmatrala Godišnji izveštaj Zaštitnika za 2018. godinu, što se može objasniti prvenstveno blagonaklonim stavom poslanika vladajuće koalicije prema Zoranu Pašaliću, koga je ta poslanička grupa i predložila za funkciju Zaštitnika, ali i time da je u Izveštaju Evropske komisije, koji je javnosti predstavljen poslednjih dana maja 2019. godine, navedeno da državni organi imaju obavezu da podnose izveštaje o sprovođenju preporuka Zaštitnika, ali da četvrtu godinu za redom Skupština nije na plenarnoj sednici raspravljala o godišnjem

118 Beta, „Janković: Napadaju me i sami me projektuju kao kandidata“, *Beta*, 15. septembar 2016. godine, dostupno na: <http://rs.n1info.com/Vesti/a193673/Jankovic-Napadi-vladajuce-vecine.html> (pristupljeno 14. avgusta 2019).

izveštaju Zaštitnika građana, što je dovelo do toga da Vladi nije podnet nikakav zaključak na razmatranje.¹¹⁹

Značajne razlike u obimu i kvalitetu godišnjih izveštaja o radu Zaštitnika građana umanjile su njihov značaj kao referentnog dokumenta za stanje ljudskih prava u Srbiji nakon 2017. godine. Osim toga, izostanak informacija o neispunjenim preporukama i ishodima zakonodavnih inicijativa umanjio je značaj tog dokumenta za pozivanje Vlade na odgovornost. Narodna skupština je nakon višegodišnje pauze 2019. godine razmatrala godišnji izveštaj Zaštitnika građana, te na raspolaganju nije imala i ove informacije koje su značajne za donošenje kvalitetnih i svrsishodnih zaključaka koji se upućuju Vladi.

2. Praksa koja direktno promoviše poštovanje pariskih principa

2.1. Stalnost članova upravljačkih organa NHRI

Prema Opštim zapažanjima GANHRI Potkomiteta za akreditaciju:

„SCA smatra da, radi ispunjenja zahteva Pariskih principa za stabilnim mandatom, koji je važan za jačanje nezavisnosti, u zakonodavstvu kojim se regulišu NHRI mora biti predviđena nezavisna i objektivna procedura za davanje otkaza, slična onima koje se propisuju za članove drugih nezavisnih državnih

119 Iako izbalansiran i diplomatski, Izveštaj EK sadrži dosta kritika na zastoje u reformskim procesima. Predsednica Vlade Ana Brnabić i ministarka za evropske integracije Jadranka Joksimović, pa i sam predsednik Srbije Aleksandar Vučić, odmah po njegovom objavljivanju imali su dosta negativnih komentara, ali je retorika ubrzo ublažena i utisak je u javnosti da je vlast u Srbiji razumela poruku. Izveštaj EK dostupan na: http://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/20190529-serbia-report_SR_-_REVIDIRANO.pdf (pristupljeno 14. avgusta 2019).

agencija. Otkaz u svemu mora da bude saglasan sa materijalnim i proceduralnim zahtevima propisanim zakonom. Razlozi za otkaz moraju biti jasno definisani i ograničeni samo na one radnje koje utiču na sposobnost člana da ispunjava svoj mandat. Gde je to potrebno, zakonodavstvo bi trebalo da istakne da pozivanje na određene otkazne razloge mora biti potkrepljeno odlukom nezavisnog tela sa odgovarajućom nadležnošću. Ne bi trebalo da se dozvoli davanje otkaza članovima samo na osnovu diskrecionog prava organa koji ih imenuju. Takvi zahtevi obezbeđuju stalnost članova upravljačkih organa i neophodni su kako bi se osigurali nezavisnost i poverenje javnosti u rukovodstvo NHRI.“

(GANHRI SCA, Opšta zapažanja, Ženeva 2018, str. 33)

Zakonom o Zaštitniku građana je propisana procedura razrešenja Zaštitnika građana i njegovih zamenika sa funkcije. Funkcija Zaštitnika građana i njegovih zamenika prestaje: istekom mandata, smrću, ostavkom, gubitkom državljanstva, ispunjenjem uslova za penziju, nastupanjem trajne fizičke ili mentalne nesposobnosti za obavljanje funkcije, što se utvrđuje na osnovu dokumentacije relevantne medicinske ustanove i razrešenjem.¹²⁰

Zaštitnik građana se razrešava većinom glasova, na predlog Odbora ili najmanje jedne trećine poslanika.¹²¹ Predlog za razrešenje svojih zamenika može podneti i sam Zaštitnik građana. Može se razrešiti: ako nestručno i nesavesno obavlja svoju funkciju, ako obavlja drugu javnu funkciju ili profesionalnu delatnost, ako obavlja drugu dužnost ili posao koji bi mogao uticati na njegovu samostalnost i nezavisnost ili ako postupa suprotno zakonu kojim se uređuje sprečavanje sukoba interesa u vršenju javnih funkcija i ako bude osuđen za krivično delo koje ga čini nepodobnim za obavljanje te funkcije.¹²² Osim razrešenja, Zaštitnik građana može biti i suspendovan u slučaju da mu je određen pritvor i ako

120 Zakon o Zaštitniku građana, čl. 11.

121 *Ibid.*, čl. 12, st. 1.

122 *Ibid.*, čl. 12, st. 3.

je osuđen za krivično delo koje ga čini nepodobnim, a presuda nije postala pravnosnažna.¹²³

U skladu sa Zakonom o državnim službenicima, generalnom sekretaru, kao službeniku na položaju, prestaje rad na položaju kada protekne vreme na koje je postavljen, ako podnese pismenu ostavku, ako stupi na funkciju u državnom organu, organu autonomne pokrajine ili lokalne samouprave, ako bude ukinut položaj, ako mu radni odnos prestane navršanjem radnog veka ili njegovim pismenim otkazom ili ako bude razrešen.¹²⁴

Generalni sekretar se može razrešiti s položaja ako mu u godišnjem ili vanrednom vrednovanju radne uspešnosti bude utvrđeno da je potrebno poboljšanje ili ako mu radni odnos prestane zbog: osude na kaznu zatvora od najmanje šest meseci ili mu je izrečena uslovna osuda na kaznu zatvora od najmanje šest meseci bez obzira na period proveravanja za krivično delo koje ga čini nedostojnim za vršenje dužnosti, konačnog rešenja kojim mu je izrečena disciplinska kazna prestanka radnog odnosa, konačnog rešenja kojim mu je na osnovu vrednovanja radne uspešnosti utvrđeno da nije ispunio većinu očekivanja i iz drugih razloga predviđenih opštim propisima o radu kojima se uređuje prestanak radnog odnosa nezavisno od volje zaposlenog i volje poslodavca.

Generalni sekretar se može razrešiti ako Zaštitnik građana prihvati inicijativu za razrešenje na osnovu mere javnog objavljivanja preporuke za razrešenje koju izrekne Agencija za borbu protiv korupcije. Osim toga, može se razrešiti i zbog odgovornosti za neostvarivanje planova rada i strateških ciljeva ako se utvrdi da je u vreme njegovog rukovođenja došlo do ozbiljnog poremećaja u radu državnog organa kojim rukovodi.¹²⁵ Drugi službenici na položaju u instituciji Zaštitnika građana (10) na koje se prime-

123 *Ibid.*, čl. 13, st. 1.

124 Zakon o državnim službenicima, *Sl. glasnik RS*, br. 79/2005, 81/2005 – ispr., 83/2005 – ispr., 64/2007, 67/2007 – ispr., 116/2008, 104/2009, 99/2014, 94/2017 i 95/2018, čl. 76.

125 *Ibid.*, čl. 78.

njuju odredbe Zakona o državnim službenicima su: sektorski pomoćnici generalnog sekretara i šef kabineta Zaštitnika građana.

Zakonom o Zaštitniku građana je predviđena procedura za njegovo razrešenje koja ima jasno definisane razloge koji su ograničeni na one zbog koji Zaštitnik građana ne bi mogao da ispunjava svoj mandat. Iako to nije izričito navedeno, u slučaju razrešenja zbog postupanja suprotno zakonu kojim se uređuje sprečavanje sukoba interesa pri vršenju javnih funkcija, Narodna skupština bi morala da postupa po javnoj preporuci za razrešenje Agencije za borbu protiv korupcije ili da se pre pokretanja postupka razrešenja prvo obrati toj nezavisnoj instituciji radi dobijanja njenog mišljenja o eventualnom postojanju sukoba interesa.

2.2. Redovni članovi NHRI

Prema Opštim zapažanjima GANHRI Potkomiteta za akreditaciju:

„Zakon o NHRI treba da predvidi da su članovi njegovog tela za donošenje odluka plaćeni za puno radno vreme. To pomaže da se obezbede:

- a. nezavisnost NHRI bez stvarnog ili percipiranog sukoba interesa;*
- b. stabilan mandat članova;*
- c. redovno i odgovarajuće usmeravanje osoblja; i*
- d. kontinuirano i efikasno obavljanje funkcija NHRI.*

Odgovarajući minimalni rok za imenovanje članova ima ključni značaj za promovisanje nezavisnosti članova NHRI i osiguravanje kontinuiteta njegovih programa i usluga. Period imenovanja od tri godine smatra se minimumom koji bi bio dovoljan za postizanje tih ciljeva. Kao dokazana praksa, SCA ohrabruje da mandat od tri do sedam godina sa mogućnošću reizbora bude predviđen u zakonu o NHRI.

Dodatni uslov za obezbeđivanje stabilnosti mandata članova i nezavisnost NHRI i njegovih članova jeste zahtev da se uslovi i odredbe članstva ne mogu menjati na njihovu štetu tokom pe-

rioda njihovog imenovanja. Takođe, ti uslovi moraju biti slični onim uslovima odgovornosti u drugim sličnim nezavisnim državnim agencijama.

(GANHRI SCA, Opšta zapažanja, Ženeva 2018, str. 35)

Zakonom o Zaštitniku građana je dužina trajanja mandata Zaštitnika građana i njegovih zamenika određena na pet godina, uz mogućnost jednog uzastopnog reizbora. Prvi Zaštitnik građana Saša Janković reizabran je nakon prvog mandata 2012. godine i na funkciji bio do svoje ostavke u februaru 2017. godine. Nakon njega, na funkciju Zaštitnika građana je u junu iste godine izabran Zoran Pašalić.

Zakonom nije definisana situacija u kojoj zamenik nakon dva uzastopna mandata bude izabran za Zaštitnika građana ili obrnuto. Ta situacija se mogla dogoditi u praksi budući da je jedan od kandidata za Zaštitnika građana 2017. godine bio Miloš Janković, zamenik Zaštitnika građana koji je iza sebe imao već dva mandata i ujedno je bio vršilac funkcije Zaštitnika građana od februara do jula 2017. godine, nakon ostavke Saše Jankovića.

Kada je reč o zamenicima Zaštitnika građana, osim odredbe koja govori o tome da će se voditi računa o njihovoj specijalizaciji za određene oblasti ljudskih prava, ne postoji odredba koja ih štiti od situacije u kojoj bi Zaštitnik shodno sopstvenom nahodjenju mogao da im zameni oblasti rada ili doda nove oblasti. Shodno tome, iako su oni u javnosti poznati kao zamenik za pravo deteta ili zamenik za prava lica lišena slobode, Zakonom, kao ni podzakonskim aktima nije definisana pravna sigurnost bavljenja određenom oblašću. Jedan od intervjuisanih sagovornika je to izdvojio kao poseban problem u radu. U prvom mandatu Saše Jankovića njegovi zamenici su bili:

- ▶ Goran Bašić (prava pripadnika nacionalnih manjina),
- ▶ Tamara Lukšić Orlandić (prava deteta),
- ▶ Zorica Mršević (prava osoba sa invaliditetom i rodna ravnopravnost) i
- ▶ Miloš Janković (prava lica lišenih slobode).

Zamenici koji su u prvom mandatu radili sa Sašom Jankovićem nisu reizabrani, sa izuzetkom Miloša Jankovića. Osim Miloša Jankovića, u drugom mandatu Saše Jankovića i delu mandata Zorana Pašalića zamenici Zaštitnika građana su bili:

- ▶ Gordana Stevanović (prava deteta i rodna ravnopravnost),
- ▶ Robert Sepi (prava pripadnika nacionalnih manjina) i
- ▶ Vladana Jović (prava osoba sa invaliditetom).

Nakon isteka mandata zamenika u decembru 2018. godine njihova mesta su ostala upražnjena, a novi Zaštitnik građana Zoran Pašalić nije predložio njihove zamene sa obrazloženjem da to nije prioritet, te da se čekaju izmene Zakona o Zaštitniku građana. Plata Zaštitnika građana i njegovih zamenika vezana je za plate sudija Ustavnog suda, te Zaštitnik ima pravo na platu u visini plate predsednika Ustavnog suda, a zamenici na platu u visini plata sudija Ustavnog suda. To rešenje je kritikovao i sam Zoran Pašalić iznoseći mišljenje da su plate Zaštitnika i zamenika nepristojno visoke.¹²⁶ Međutim, plata Zaštitnika je ostala ista pošto je neophodno da se izmene članovi zakona da bi se one umanjile.

Uprkos tome što ustavni položaj Zaštitnika građana toj instituciji daje pravnu sigurnost, uslovi za izbor, dužina mandata, mogućnost reizbora i prestanak mandata propisani su Zakonom u Zaštitniku građana, te se mogu izmeniti u jednostavnijoj proceduri za izmene i dopune zakona. Budući da Ustavom nisu detaljno uređeni izbor i prestanak mandata Zaštitnika građana i njegovih zamenika, on ne pruža ni dodatne garancije koje bi se odnosile na njihov položaj u slučaju izmene zakonskih uslova za izbor na te funkcije, a tokom trajanja njihovih mandata.

¹²⁶ „Pašalić: Nepristojno visoka plata zaštitnika građana“, *NI*, 30. jul 2017. godine, dostupno na: <http://rs.n1info.com/Vesti/a287341/Zoran-Pasalic-o-plati-zastitnika-gradjana.html> (pristupljeno 14. avgusta 2019).

2.3. Zaštita od krivične i građanske odgovornosti za službene radnje i odluke donete u dobroj veri

Prema Opštim zapažanjima GANHRI Potkomiteta za akreditaciju:

„Spoljne strane mogu nastojati da utiču na nezavisno delovanje NHRI tako što će pokrenuti ili pretiti da pokrenu sudske postupke protiv člana tela koji donosi odluke ili člana osoblja NHRI. Iz tog razloga, članovi i osoblje NHRI treba da budu zaštićeni i od krivične i od građanske odgovornosti za radnje preduzete u dobroj veri u njihovom službenom svojstvu. Takva zaštita služi za poboljšanje sposobnosti NHRI da se uključi u kritičku analizu i komentare pitanja ljudskih prava, očuvanje nezavisnosti višeg rukovodstva i promovisanje poverenja javnosti u NHRI. Iako SCA smatra da je poželjno da se te zaštite eksplicitno utvrde u zakonodavstvu o NHRI ili u drugom važećem zakonu opšte primene, on priznaje da takva zaštita može postojati i na osnovu specifičnog pravnog konteksta u kojem NHRI deluje. Priznaje se da nijedan nosilac kancelarije ne bi trebalo da bude van domašaja zakona i stoga, u određenim izuzetnim okolnostima, može biti neophodno da se uklone te zaštite. Međutim, odluku da se to učini ne bi trebalo da donosi pojedinac već na odgovarajući način konstituisan organ, kao što je viši sud ili posebna većina parlamenta. Preporučuje se da nacionalni zakon predviđa jasno definisane okolnosti u kojima se te zaštite mogu ukinuti u skladu sa poštenim i transparentnim procedurama.“

(GANHRI SCA, Opšta zapažanja, Ženeva 2018, str. 37)

Ustavom i Zakonom o Zaštitniku građana propisano je da Zaštitnik građana i njegovi zamenci uživaju imunitet jednak imunitetu narodnog poslanika.¹²⁷ Narodni poslanici uživaju imunitet od krivične i druge odgovornosti za izraženo mišljenje ili glasanje u vršenju svoje funkcije (materijalni imunitet) i imunitet od pritvaranja ili vođenja postupka u kojem se može izreći kazna zatvora (procesni imunitet).

¹²⁷ Ustav Republike Srbije, čl. 138, st. 5.

Shodno tome, o ukidanju imuniteta Zaštitnika građana i njegovih zamenika odlučuje Skupština većinom glasova svih narodnih poslanika.¹²⁸ Zaštitnik građana i njegov zamenik ne mogu biti pozvani na krivičnu ili drugu odgovornost za izraženo mišljenje ili glasanje u vršenju svoje funkcije. Ukoliko se pozovu na imunitet, ne mogu biti pritvoreni niti se protiv njih može voditi krivični ili drugi postupak u kome se može izreći kazna zatvora, bez odobrenja Skupštine. Jedina situacija u kojoj bi im mogao biti određen pritvor bez odobrenja Skupštine jeste ukoliko budu zatečeni u izvršenju krivičnog dela za koje je zaprećena kazna zatvora u trajanju dužem od pet godina. Skupština može uspostaviti imunitet i onda kada se Zaštitnik građana i njegov zamenik ne pozovu na njega.¹²⁹

U skladu sa preporukama GANHRI,¹³⁰ Zakonom o Zaštitniku građana bi trebalo razjasniti okolnosti pod kojima se imunitet Zaštitnika građana može ukinuti, a posebno pitanje pravne odgovornost za službene radnje preduzete u dobroj veri. GANHRI preporučuje i uvođenje kvalifikovane većine Narodne skupštine za ukidanje imuniteta. Bilo bi poželjno uvođenje dvotrećinske većine za odluke Narodne skupštine u vezi sa Zaštitnikom građana poput odluke o razrešenju ili odluke o ukidanju imuniteta, imajući u vidu međunarodne standarde.

Zakon o Zaštitniku građana sadrži odredbu kojom mu se zabranjuje davanje političkih izjava. To je u sukobu sa kontrolnom ulogom institucije zbog koje Zaštitnik građana često može biti u prilici da kritikuje rad izvršne vlasti, ali i sa materijalnim imunitetom za izraženo mišljenje u vršenju svoje funkcije. Naime, iako Zakonom nije predviđena konkretna sankcija za prekršaj te zabrane, ta odredba bi mogla predstavljati osnov za razrešenje Zaštitnika

¹²⁸ *Ibid.*, čl. 105, st. 2, tač. 5.

¹²⁹ *Ibid.*, čl. 103.

¹³⁰ *Report and Recommendations of the Session of the Sub-Committee on Accreditation (SCA), International Coordinating Committee of National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights, Geneva 2015*, dostupno na: <https://nhri.ohchr.org/EN/AboutUs/GANHRI/Accreditation/Documents/SCA%20MARCH%202015%20FINAL%20REPORT%20-%20ENGLISH.pdf> (pristupljeno 6. avgusta 2019).

građana zbog nestručnog i nesavesnog rada. To je važno zbog nejasne granice između kritike Vlade koja se vrši u funkciji rada institucije i davanja političke izjave, te stoga može poslužiti da obeshrabri Zaštitnika građana da otvoreno kritikuje rad Vlade.

Zaštita Zaštitnika građana od krivične i građanske odgovornosti za službene radnje načelno je usklađena sa Pariskim principima, budući da Ustav Republike Srbije Zaštitniku građana i njegovim zamenicama garantuje imunitet izjednačen sa imunitetom narodnih poslanika. Zakonom o Zaštitniku građana trebalo bi detaljno razjasniti odredbe Ustava koje se odnose na imunitet, te bi trebalo ukinuti zabranu davanja izjava političke prirode jer može delovati obeshrabrujuće po Zaštitnika građana da otvoreno kritikuje rad Vlade.

2.4. Zapošljavanje i zadržavanje osoblja NHRI

Prema Opštim zapažanjima GANHRI Potkomiteta za akreditaciju:

„NHRI bi trebalo da bude zakonodavno ovlašćen da odredi strukturu osoblja i veštine potrebne za ispunjavanje mandata NHRI, da odredi druge odgovarajuće kriterijume (na primer, da povećaju raznolikost) i da odabere svoje osoblje u skladu sa nacionalnim zakonom. Osoblje treba da bude regrutovano u skladu sa otvorenim, transparentnim i na zaslugama zasnovanim procesom izbora koji osigurava pluralizam i sastav osoblja koje poseduje veštine potrebne za ispunjavanje mandata NHRI. Takav proces promoviše nezavisnost i efikasnost i poverenje javnosti u NHRI. Osnovni uslov pariskih principa je da je NHRI sposoban da radi nezavisno od uplitanja Vlade. SCA naglašava da taj zahtev ne bi trebalo da bude viđen kako bi se ograničio kapacitet NHRI da zaposli državnog službenika sa potrebnim veštinama i iskustvom. Međutim, proces zapošljavanja na takvim pozicijama uvek bi trebalo da bude otvoren za sve, jasan, transparentan, zasnovan na zaslugama i po vlastitom nađenju NHRI. Kada se od NHRI traži da prihvati osoblje koje

mu je dodelila vlada, a posebno tamo gde to uključuje i one na najvišim nivoima u instituciji, to dovodi u pitanje njegovu sposobnost da funkcioniše nezavisno. NHRI moraju imati dovoljno sredstava da omoguće zapošljavanje i zadržavanje osoblja sa potrebnim kvalifikacijama i iskustvom za ispunjavanje mandata NHRI. Takvi resursi treba da omoguće nivoje plata i uslove zapošljavanja, koji su ekvivalentni onima u drugim nezavisnim državnim agencijama.“

(GANHRI SCA, Opšta zapažanja, Ženeva, 2018, str.39)

Zakonom o Zaštitniku građana je propisano da Zaštitnik građana donosi opšti akt o organizaciji i sistematizaciji poslova stručne službe, na koji saglasnost daje Narodna skupština.¹³¹ Važeći Pravilnik o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji radnih mesta u stručnoj službi Zaštitnika građana¹³² stupio je na snagu 1. marta 2019. godine i predviđa sledeće organizacione jedinice i broj zaposlenih:

- ▶ Sektor za zaštitu ljudskih prava i sloboda i prava lica lišenih slobode (15 zaposlenih),
- ▶ Sektor za zaštitu prava deteta, ravnopravnosti polova i prava osoba sa invaliditetom (12 zaposlenih),
- ▶ Sektor za zaštitu prava pripadnika nacionalnih manjina i ostalih manjinskih prava i sloboda (10 zaposlenih),
- ▶ Sektor za projekte (3 zaposlena),
- ▶ Sektor za normativne poslove (3 zaposlena),
- ▶ Sektor za opšte poslove (15 zaposlenih),
- ▶ Sektor za prijem građana (5 zaposlenih),

131 Zakon o Zaštitniku građana, čl. 38, st. 3.

132 Pravilnik o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji radnih mesta u stručnoj službi Zaštitnika građana (363–241/2019 od 1. marta 2019. godine), dostupno na: <https://www.ombudsman.rs/attachments/artic-le/142/pravilnik%201.pdf> (pristupljeno 14. avgusta 2019).

- ▶ Sektor za materijalno-finansijske poslove (10 zaposlenih),
- ▶ Sektor za informacione tehnologije (4 zaposlena),
- ▶ Kabinet Zaštitnika građana (4 zaposlena),
- ▶ Odeljenje nacionalnog mehanizma prevencije torture (6 zaposlenih),
- ▶ Odeljenje za hitno postupanje (4 zaposlena),
- ▶ Odeljenje za izveštaje (3 zaposlena) i
- ▶ Odeljenje za medije (4 zaposlena).

Učesnici fokus grupa su posebno istakli pitanje unutrašnjeg uređenja i sistematizacije radnih mesta u instituciji Zaštitnika građana, za koju smatraju da nije usklađena sa postupanjem u njenoj osnovnoj nadležnosti, odnosno kontroli rada organa državne uprave. Naime, iako prema broju zaposlenih (98) Zaštitnik građana predstavlja jednu od većih nacionalnih institucija za ljudska prava, manji broj zaposlenih (37) radi na poslovima kontrole državne uprave u odnosu na broj zaposlenih koji se bave drugim poslovima, poput odnosa sa javnošću ili logističkim poslovima (61). Kako se navodi, raspoređivanjem raspoloživih resursa na povećanje prisutnosti u medijama došlo je do pada efikasnosti institucije u radu po pritužbama i povećanja dužine trajanja postupka, što je kao posledicu imalo ozbiljno narušavanje ugleda institucije i smanjenje broja pritužbi građana.

Prema mišljenju učesnika fokus grupa, novim Pravilnikom se postojeći problem dodatno produbljuje, stvaranjem novih radnih mesta u pratećim službama, te su pojedinci izrazili bojazan da se tako otvara prostor za stranačko zapošljavanje u instituciji Zaštitnika građana. Među kritikama se navodi i da je izmenama unutrašnje organizacije smanjen značaj Nacionalnog preventivnog mehanizma ili da je propuštena šansa da se on izdigne na odgovarajući nivo, te da je nakon usvajanja Pravilnika došlo do



premeštanja zaposlenih sa jednog na drugo radno mesto nezavisno od iskustva i kompetencija.

Na zapošljavanje u Zaštitniku građana se primenjuju odredbe Zakona o državnim službenicima, odnosno radni odnos se može zasnovati sporazumom o preuzimanju sa drugim državnim organom, premeštajem iz drugog državnog organa nakon internog konkursa ili nakon javnog konkursa. Nova zapošljavanja u Zaštitniku građana izuzeta su od primene Zakona o načinu određivanja maksimalnog broja zaposlenih u javnom sektoru, te maksimalni broj zaposlenih određuje odbor Narodne skupštine nadležan za administrativno-budžetska pitanja, na predlog Zaštitnika građana. Osim toga, Zaštitnik građana ima obavezu da Ministarstvu finansija podnosi predlog godišnjeg kadrovskog plana radi odobravanja, a koji je takođe zakonski preduslov popunjavanja radnih mesta u instituciji.

U periodu obuhvaćenim istraživanjem institucija je raspisala ukupno osam internih i dva javna konkursa za zapošljavanje lica na položaju i lica na izvršilačkim mestima. Tokom 2016. godine raspisan je konkurs za 49 radnih mesta, a 2017. godine za tri radna mesta. Zaštitnik građana je ispunio svoje obaveze u pogledu zapošljavanja osoba sa invaliditetom. Broj zaposlenih u instituciji je rastao, tako da je 2015. godine Zaštitnik građana imao 82 zaposlena, 2016. godine 84 zaposlena, 2017. godine 95 zaposlenih, a 2018. godine 98 zaposlenih. Osim teksta konkursa, na sajtu nije dostupna dokumentacija o rezultatima konkursa, što bi doprineo većoj transparentnosti rada institucije.

Dnevni list *Danas* je pokušao da istraži navode da je iznenadno povećanje broja zaposlenih nakon izbora Zorana Pašalića rezultat stranačkog zapošljavanja.¹³³ Zaštitnik građana je propustio da novinarima dostavi traženu dokumentaciju mesecima

133 „Ombudsman nije odgovorio na pitanja Danasa“, *Danas*, 7. mart 2019. godine, dostupno na: <https://www.danas.rs/dijalog/licni-stavovi/ombudsman-nije-odgovorio-na-pitanja-danasa/> (pristupljeno 15. oktobra 2019)

nakon isteka zakonskog roka, kršeći tako Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja. Ćutanje Zaštitnika građana povodom tih ozbiljnih navoda ukazuje na moguć odnos zavisnosti te institucije od izvršne vlasti, kao i na nekompetentnost u odnosima sa medijima, u instituciji koja inače ima nesrazmerno veliki broj ljudi angažovanih na tim poslovima. Ukoliko se to ozbiljno pitanje ne reši, ono može biti povod za odlazak iskusnih i kvalifikovanih službenika zaposlenih u toj instituciji. Kancelariju Zaštitnika građana je u periodu obuhvaćenom istraživanjem napustilo 15 zaposlenih, najčešće na osnovu sporazuma (6), otkaza (3), istekom ugovora o radu (3), sporazumom o premeštaju u drugi državni organ (2), ostavkom (1) i ispunjavanjem uslova za starosnu penziju (1).¹³⁴ Od toga da li će upražnjena mesta biti popunjena stranačkim uposlenicima ili na javan i transparentan način, zavisi i budućnost Zaštitnika građana kao nezavisne institucije.

Zakon o državnim službenicima omogućava premeštaj državnih službenika iz jednog u drugi državni organ na osnovu sporazuma. Usled netransparenosti sklapanje sporazuma između državnih organa predstavlja moguć kanal stranačkog zapošljavanja u nezavisnim institucijama. Osim sporazuma o preuzimanju, pitanje internih konkursa je takođe bitno u kontekstu zahteva Pariskih principa da proces zapošljavanja bude otvoren za sve, transparentan, zasnovan na zaslugama i po vlastitom nahodjenju NHRI. Naime, Uredbom Vlade o internom i javnom konkursu za popunjavanje radnih mesta u državnim organima¹³⁵ propisano je da se prvo raspisuje interni konkurs na koji se mogu prijaviti samo državni službenici zaposleni u drugim organima državne

134 Odgovor Zaštitnika građana na Zahtev za pristup informacijama od javnog značaja od 10. jula 2019. godine.

135 Uredba Vlade o internom i javnom konkursu za popunjavanje radnih mesta u državnim organima, *Sl. glasnik RS*, br. 79/05, 81/05 – ispravka, 83/05 – ispravka, 64/07, 67/07 – ispravka, 116/08, 104/09, 99/14, 94/17 i 95/18., dostupno na: <http://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/vlada/uredba/2019/2/3/reg> (pristupljeno 14. avgusta 2019).



uprave. Tek ukoliko interni konkurs ne bude uspješan, raspisuje se javni konkurs, što se u praksi retko dešava. To ograničenje je u suprotnosti sa Pariskim principima i dovodi u pitanje mogućnost institucije da radi nezavisno od uplitanja Vlade.

Prema mišljenju intervjuisanih sagovornika, sistem karijernog napredovanja ne funkcionise u praksi, ali razlozi ne leže u instituciji već je reč o širem problemu u vezi sa državnim službenicima. Jedna od intervjuisanih sagovornica navodi da je Zaštitniku građana, u odnosu na bilo koji državni organ, mnogo teže da promeni sistematizaciju radnih mesta, a da bez promene sistematizacije, odnosno ako se ne odobri povećanje broja izvršilaca i platnih razreda, nema mnogo prostora za karijerno napredovanje. Zakon o državnim službenicima propisuje tačno određeni procenat zaposlenih koji može da ima zvanje višeg savetnika ili samostalnog savetnika, što dalje onemogućava progresiju zaposlenih.¹³⁶

Kao pitanje od posebnog značaja za zadržavanje kvalifikovanog kadra u instituciji postavilo se pitanje visine zarada. Naime, prema mišljenju intervjuisanih sagovornika, plate u Zaštitniku građana trebalo bi da oslikavaju status Zaštitnika kao nacionalne institucije za ljudska prava. Oni pominju institucionalni dodatak kakav imaju Državna revizorska institucija i Agencija za borbu protiv korupcije. Uvođenje dodatka je postojalo kao ideja u Predlogu zakona o Zaštitniku građana iz 2012. godine, koji je povučen iz skupštinske procedure nakon izbora nove Vlade.¹³⁷

U periodu obuhvaćenim analizom u instituciji Zaštitnika građana je radno angažovano pet osoba po osnovu ugovora o stručnom osposobljavanju i četiri osobe po osnovu ugovora o delu. U istom periodu, Zaštitnik građana je sa četiri osobe zaključio ugovore o međusobnim pravima i obavezama kojima je regulisano njihovo stručno usavršavanje.

¹³⁶ Informacija iz organizovanih intervjuja.

¹³⁷ Vidi tabelu 4.

Tabela 4: Rasponi u visina plata u nezavisnim institucijama¹³⁸

Na dan	Zvanje	Zaštitnik građana	Državna revizorska institucija	Poverenik za pristup informacijama od javnog značaja i zaštitu podataka o личности	Poverenik za zaštitu ravnopravnosti
31. 12. 2015.	Savetnik	43.266– 43.266	54.515– 76.710	43.266– 47.713	45.430– 50.098
	Samostalni savetnik	54.040– 72.509	68.090– 95.887	54.040– 65.840	56.742– 72.544
	Viši savetnik	67.721– 95.254	86.006– 122.878	67.721– 95.254	71.107– 98.169
31. 12. 2016.	Savetnik	43.266– 43.266	54.515– 76.710	43.266– 47.713	45.430– 50.098
	Samostalni savetnik	54.040– 72.509	68.090– 95.887	54.040– 72.509	56.742– 72.544
	Viši savetnik	67.721– 95.254	86.006– 122.878	67.721– 95.254	78.290– 100.017
31. 12. 2017.	Savetnik	45.429 45.429	54.515– 76.710	43.266– 43.266	45.430– 50.098
	Samostalni savetnik	56.742– 76.134	68.090– 95.887	54.040– 72.509	56.742– 72.544
	Viši savetnik	71.107– 100.016	86.006– 122.878	67.721– 95.254	78.290– 100.017
31. 12. 2018.	Savetnik	45.430– 45.430	59.058– 83.102	45.430– 50.098	48.610– 52.295
	Samostalni savetnik	56.742– 76.135	73.765– 103.877	56.742– 76.135	60.714– 85.499
	Viši savetnik	71.107– 95.169	92.439– 130.022	71.107– 100.017	78.085– 107.018

138 Podaci dobijeni na osnovu odgovora na Zahteve za pristup informacijama od javnog značaja.

Novo unutrašnje uređenje i sistematizacija radnih mesta u instituciji Zaštitnika građana nisu usklađeni sa njenom osnovnom nadležnošću pošto manji broj zaposlenih radi na poslovima kontrole državne uprave, a veći na drugim poslovima, kao što su odnosi sa javnošću ili logistika. To je dovelo do pada efikasnosti institucije u radu po pritužbama, povećanja dužine trajanja postupka i, posledično, do narušavanja ugleda institucije i smanjenja broja pritužbi građana. Otvoranjem novih radnih mesta u pratećim službama otvoren je prostor za stranačko zapošljavanje, što je pojava koja je već uzela maha u državnim institucijama.

2.5. NHRI tokom državnog udara ili vanrednog stanja

Prema Opštim zapažanjima GANHRI Potkomiteta za akreditaciju:

„U situaciji državnog udara ili vanrednog stanja, očekuje se da će se NHRI ponašati sa povećanim nivoom opreznosti i nezavisnosti i strogo u skladu sa svojim mandatom. Od NHRI se očekuje da promoviše i osigura poštovanje ljudskih prava, demokratskih principa i jačanje vladavine prava u svim okolnostima i bez izuzetka. U situacijama sukoba ili vanrednog stanja, to može uključivati praćenje, dokumentovanje, izdavanje javnih izjava i objavljivanje redovnih i detaljnih izveštaja putem medija na vreme kako bi se rešila hitna kršenja ljudskih prava.“

(GANHRI SCA, Opšta zapažanja, Ženeva 2018, str. 41)

Prema Ustavu Republike Srbije¹³⁹ i Zakonu o Narodnoj skupštini,¹⁴⁰ proglašavanje vanrednog stanja, u situaciji kada javna opasnost ugrožava opstanak države ili građana, u nadležnosti je Narodne skupštine. Za vreme trajanja vanrednog ili ratnog stanja, u Ustavu je predviđena mogućnost odstupanja od ljudskih i manjinskih prava zajemčenih Ustavom, sem onih taksativno nabro-

139 *Sl. glasnik RS*, br. 98/2006, čl. 99.

140 *Sl. glasnik RS*, br. 9/2010, čl. 15(5).

janih u tom članu, u obimu u kojem je to neophodno.¹⁴¹ U istom članu se napominje da ta odstupanja ne smeju da dovedu do razlikovanja na osnovu rase, pola, jezika, veroispovesti, nacionalne pripadnosti ili društvenog porekla. Mere kojima se na navedeni način odstupa od ljudskih i manjinskih prava propisuje Narodna skupština.

U slučaju da Narodna skupština nije u mogućnosti da se sastane, vanredno stanje mogu proglasiti zajedničkom odlukom predsednik Republike, predsednik Narodne skupštine i predsednik Vlade, dok mere kojima se odstupa od ljudskih i manjinskih prava može propisati i Vlada uz supotpis predsednika Republike.¹⁴²

Od uvođenja institucije Zaštitnika građana, 2005. godine, u Srbiji nijednom nije proglašeno vanredno stanje, te u praksi nije ispitano na koji način i koliko efikasno bi ta institucija reagovala na moguća kršenja ljudskih prava u tom kontekstu.

Pojam sličnog naziva ali drugačije pravne prirode od vanrednog stanja jeste vanredna situacija, koja se proglašava na teritoriji opštine u slučaju elementarnih nepogoda, tehničko-tehnoloških nesreća, posledica terorizma, rata i drugih velikih nesreća. Zakonom o smanjenju rizika od katastrofa i upravljanju vanrednim situacijama,¹⁴³ kao ni prethodno važećim Zakonom o vanrednim situacijama,¹⁴⁴ nije propisana mogućnost ograničenja ljudskih prava. Međutim, u toku trajanja vanredne situacije koja je proglašena za vreme katastrofalnih poplava 2014. godine dolazilo je do pokušaja cenzure onlajn sadržaja, odnosno nestanka kritički nastrojenih tekstova i komentara sa interneta, te su protiv pojedinaca pokrenuti krivični postupci zbog krivičnog dela širenja panike pisanjem postova na socijalnim mrežama.¹⁴⁵

141 *Sl. glasnik RS*, br. 98/2006, čl. 202.

142 *Ibid*, čl 200.

143 *Sl. glasnik RS*, br. 87/2018.

144 *Sl. glasnik RS*“, br. 111/2009, 92/2011 i 93/2012.

145 SHARE fondacija, „Analiza u vreme vanredne situacije u Srbiji: O cenzuri: Internet sve pamti“, *KONTRAPRESS*, 28. maj 2014. godine, dostupno na: <https://kontrapress.com/clanak.php?rub=Dru%C5%A1tvo&ur=O-cenzuri-Internet-sve-pamti> (pristupljeno 14. avgusta 2019).



Povodom tih događaja reagovao je i Zaštitnik građana Saša Janković koji je ocenio da je se sloboda izražavanja nalazi u vanrednoj situaciji zbog napora uloženog u pokušaj suzbijanja kritika.¹⁴⁶ Zaštitnik građana je naredne 2015. godine uputio Vladi Srbije model Zakona o državnoj pomoći nakon elementarnih nepogoda, kojim bi to pitanje bilo uređeno na sistemski način. Zaštitnik građana je 2016. godine delovao u svojstvu posrednika između građana i organa lokalne samouprave, Komisije za utvrđivanje štete od elementarnih nepogoda i Kancelarije za upravljanje javnim ulaganjima kako bi omogućio efikasnije ostvarivanje prava građana.¹⁴⁷

Od uvođenja institucije Zaštitnika građana, 2005. godine, u Srbiji nijednom nije proglašeno vanredno stanje, te u praksi nije ispitano na koji način i koliko efikasno bi ta institucija reagovala na moguća kršenja ljudskih prava u tom kontekstu.

2.6. Ograničenje vlasti NHRI zbog nacionalne sigurnosti

Prema Opštim zapažanjima GANHRI Potkomiteta za akreditaciju:

„Opseg mandata NHRI može biti ograničen iz razloga nacionalne sigurnosti. Iako to ograničenje nije u suštini u suprotnosti sa Pariskim principima, ono se ne bi trebalo neopravdano ili proizvoljno primenjivati i trebalo bi ga vršiti samo u skladu sa propisanim postupkom.”

(GANHRI SCA, Opšta zapažanja, Ženeva 2018, str. 43)

Ustavom Republike Srbije propisana je mogućnost zakonskog ograničenja slobode izražavanja onda kada je to neophodno radi

146 „Janković: Nije na Vučiću da procenjuje ima li cenzure“, RTV, 2. jun 2014. godine, dostupno na: <http://www.seebiz.eu/sasa-jankovic-van-redna-situacija-nad-slobodom-izrazavanja-u-srbiji/ar-88579/> (pristupljeno 14. avgusta 2019).

147 Zaštitnik građana, Redovan godišnji izveštaj za 2016. godinu, Beograd, mart 2017, str. 288, dostupno na: <https://www.ombudsman.rs/attachments/article/5191/Godisnji%20izvestaj%20Zastitnika%20građana%20za%202016.%20godinu.pdf> (pristupljeno 14. avgusta 2019).

zaštite nacionalne bezbednosti.¹⁴⁸ Zakonom o Zaštitniku građana propisana je mogućnost razrešenja i suspenzije Zaštitnika građana po odluci Narodne skupštine,¹⁴⁹ međutim, nije propisana mogućnost ograničenja mandata te institucije iz bilo kog razloga.

Zakoni kojima je regulisano ovlašćenje Zaštitnika građana da obavlja posete zavodima za izvršenje krivičnih sankcija i drugim mestima gde se nalaze lica lišena slobode¹⁵⁰ i da vrši uvid u podatke koji su označeni kao tajni¹⁵¹ takođe ne sadrže odredbe kojima bi se ta prava Zaštitnika mogla ograničiti u slučaju vanrednog ili ratnog stanja ili iz drugih razloga nacionalne bezbednosti.

Sagovornici sa iskustvom rada u instituciji Zaštitnika građana naveli su da im organi uprave nisu ograničavali ta ovlašćenja u praksi, iz ovih ili bilo kojih drugih razloga.

Zaštitnik građana može biti razrešen mandata odlukom Narodne skupštine, ali ograničenje njegovog mandata iz razloga nacionalne bezbednosti nije predviđeno Ustavom, Zakonom o Zaštitniku građana niti drugim zakonima koji se odnose na rad institucije.

2.7. Administrativna regulativa NHRI

Prema Opštim zapažanjima GANHRI Potkomiteta za akreditaciju:

„Klasifikacija NHRI kao nezavisne državne agencije ima važne implikacije za regulaciju određenih praksi, uključujući izveštavanje, zapošljavanje, finansiranje i računovodstvo.

Kada je država razvila jedinstvena pravila ili propise kako bi osigurala da državne agencije budu na odgovarajući način od-

148 *Sl. glasnik RS*, br. 98/2006, čl. 46.

149 Zakon o Zaštitniku građana, *Sl. glasnik RS*, br. 79/2005 i 54/2007, čl 11–13.

150 Zakon o izvršenju krivičnih sankcija, *Sl. glasnik RS*, br. 55/2014 i 35/2019.

151 Zakon o tajnosti podataka, *Sl. glasnik RS*, br. 104/2009.

govorne za korišćenje javnih sredstava, primena takvih pravila ili propisa na NHRI ne smatra se neprikladnom, pod uslovom da ne ugrožavaju sposobnost NHRI da samostalno i efikasno obavlja svoju ulogu.

Administrativni zahtevi nametnuti NHRI moraju biti jasno definisani i ne smeju biti teži od onih koji se primenjuju na druge nezavisne državne agencije.“

(GANHRI SCA, Opšta zapažanja, Ženeva 2018, str. 44)

Administrativni zahtevi nametnuti Zaštitniku građana propisani su sledećim zakonima: Zakon o državnim službenicima, Zakon o određivanju maksimalnog broja zaposlenih u javnom sektoru, Zakon o javnoj svojini, Zakon o javnim nabavkama, Zakon o reviziji, Zakon o izmenama i dopunama Zakona o budžetskom sistemu. Zahtevi nametnuti Zaštitniku građana se u principu ne razlikuju od zahteva nametnutih državnim organima, sa izuzetkom Zakona o određivanju maksimalnog broja zaposlenih u javnom sektoru i Zakona o budžetskom sistemu, koji predviđaju izuzetke za instituciju Zaštitnika građana, i to u pogledu zapošljavanja.

Nova zapošljavanja u Zaštitniku građana izuzeta su od primene Zakona o načinu određivanja maksimalnog broja zaposlenih u javnom sektoru,¹⁵² te maksimalni broj zaposlenih određuje odbor Narodne skupštine nadležan za administrativno-budžetska pitanja, na predlog Zaštitnika građana.

Zakonima koji se odnose na administrativnu regulativu nisu predviđeni posebni izuzeci u odnosu na Zaštitnika građana, osim Zakona o načinu određivanja maksimalnog broja zaposlenih u javnom sektoru, prema kojem maksimalni broj zaposlenih u instituciji određuje Odbor narodne skupštine na predlog Zaštitnika građana. Izuzetak je predviđen i odgovarajućom odredbom Zakona o budžetskom sistemu, koja se takođe odnosi na ovo pitanje.

¹⁵² Zakon o načinu određivanja maksimalnog broja zaposlenih u javnom sektoru, čl. 5, st. 1, tač. 2.

2.8. Procena NHRI kao nacionalne preventive i nacionalnog mehanizma za praćenje

Prema Opštim zapažanjima GANHRI Potkomiteta za akreditaciju:

„Kada je, u skladu sa međunarodnim instrumentom za ljudska prava, NHRI određen kao nacionalni mehanizam za prevenciju ili praćenje stanja ljudskih prava, ili kao njegov deo, SCA će proceniti da li je podnosilac zahteva dostavio dovoljno informacija kako bi pokazao da obavlja svoje funkcije uz poštovanje Pariskih principa.

Zavisno od specifičnih uloga i funkcija koje se pripisuju NHRI, prilikom procene, SCA će razmotriti, po potrebi:

- da li je obezbeđen formalni pravni mandat;*
- da li je mandat na odgovarajući način definisan kako bi obuhvatio promovisanje i zaštitu svih relevantnih prava sadržanih u međunarodnom instrumentu;*
- da li osoblje NHRI ima odgovarajuće veštine i stručnost;*
- da li je NHRI dobio dodatna i adekvatna sredstva;*
- da li postoje dokazi da NHRI efektivno sprovodi sve relevantne uloge i funkcije koje se mogu pružiti u relevantnom međunarodnom instrumentu.*

Zavisno od instrumenta i mandata NHRI, takve aktivnosti mogu uključivati praćenje i istragu, pružanje konstruktivnih i/ili kritičkih saveta Vladi, a posebno sistematsko praćenje njegovih preporuka i nalaza o navodnim kršenjima ljudskih prava.

SCA takođe može da razmotri, ako smatra prikladnim, sve smernice koje je razvilo relevantno ugovorno telo.“

(GANHRI SCA, Opšta zapažanja, Ženeva 2018, str. 46)

Zaštitnik građana je u posmatranom periodu nastavio da obavlja mandat NPM.¹⁵³ Taj mandat je do oktobra 2018. godine obav-

153 NPM u Srbiji je ustanovljen Zakonom o dopuni Zakona o ratifikaciji Opcionog protokola uz Konvenciju protiv torture i drugih surovih, ne-ljudskih ili ponižavajućih kazni i postupaka, usvojenim sredinom 2011.

ljala posebna jedinica institucije Zaštitnika – Sekretarijat NPM. Zaposleni u Sekretarijatu NPM su bili neposredno odgovorni za svoj rad Zaštitniku građana i zameniku Zaštitnika zaduženom za poslove NPM. Nakon donošenja novog Pravilnika o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji radnih mesta u Stručnoj službi Zaštitnika građana, ti poslovi su dati u mandat Odeljenju NPM, u kojem je, po aktu o sistematizaciji, proširen broj izvršilaca. Zaposleni u Odeljenju NPM za svoj rad odgovaraju Zaštitniku i njegovom zameniku zaduženom za poslove NPM.¹⁵⁴

Od početka 2014. do kraja 2018. godine, obavljajući poslove NPM, Zaštitnik građana je obavio ukupno 393 posete ustanovama u kojima se nalaze ili se mogu nalaziti lica lišena slobode (policijske stanice, ustanove za izvršenje krivičnih sankcija, psihijatrijske ustanove, ustanove socijalne zaštite, centri za azil i prihvatni centri). U 2018. godini, broj poseta je upadljivo manji nego prethodnih godina.¹⁵⁵

Tabela 5: Broj poseta NPM od početka 2014. do kraja 2018. godine po godinama

Godina	2014.	2015.	2016.	2017.	2018.
Broj poseta	79	117	92	61	44

U obavljanju poslova NPM, Zaštitnik građana je saradivao sa više udruženja građana. Čini se da je ta saradnja u prvim godinama rada NPM bila zadovoljavajuća i za NPM i za udruženja građana koja su s njim saradivala, pošto je pružala značajan prostor za

godine (*Sl. glasnik RS*, br. 7/2011). Njime je određeno da Zaštitnik građana obavlja poslove NPM i da u obavljanju tih poslova saraduje sa ombudsmanima autonomnih pokrajina i udruženja čijim je statutom predviđen cilj udruživanja unapređenje i zaštita ljudskih prava i sloboda (član 2a).

154 Izveštaj NPM za 2018. godinu, str. 9. Kao što je već rečeno, funkcije zamenika Zaštitnika građana upražnjene su od kraja 2018. godine.

155 To je zabeleženo i u Izveštaju Evropske komisije od 2019. godine o napretku Srbije (str. 23–24), dostupno na: <https://ec.europa.eu/neighborhood-enlargement/sites/near/files/20190529-serbia-report.pdf> (pristupljeno 17. oktobra 2019).

razmenu informacija, sveobuhvatno sagledavanje stanja i zajedničko delovanje u oblasti zabrane zlostavljanja. U 2014. i 2015. godini Zaštitnik je mandat NPM ostvarivao u saradnji sa čak devet udruženja: Beogradskim centrom za ljudska prava, Komitetom pravnika za ljudska prava, Helsinškim odborom u Srbiji, Međunarodnom mrežom pomoći, Inicijativom za prava osoba sa mentalnim invaliditetom, Viktimološkim društvom Srbije, Centrom za ljudska prava Niš, Dijalogom i Odborom za ljudska prava Valjevo.¹⁵⁶ U 2016. i 2017. godini, saradnju u obavljanju tih poslova je, osim sa pomenutim udruženjima, imao i sa Grupom 484, dok je ona prestala sa Dijalogom.¹⁵⁷ Zaštitnik je, 2018. godine, objavio javni poziv za saradnju u obavljanju poslova NPM, pa je nastavio saradnju sa Beogradskim centrom za ljudska prava, Komitetom pravnika za ljudska prava, Međunarodnom mrežom pomoći i Inicijativom za prava osoba sa mentalnim invaliditetom.¹⁵⁸ Prema tvrdnji intervjuisanog sagovornika, aktuelni Zaštitnik građana smatra da saradnja sa civilnim sektorom treba da bude „manje direktna“ nego što je to bila u prethodnom periodu.¹⁵⁹ Sagovornici iz pojedinih udruženja sa kojima Zaštitnik i dalje saraduje u okviru NPM izneli su tvrdnje da je aktuelni Zaštitnik (Zoran Pašalić) išao u više naknadnih poseta nakon poseta tima NPM i da je na jednom skupu izjavio da je nalaz NPM iz posete bio netačan.¹⁶⁰ Beogradski centar za ljudska prava prekinuo je 2019. godine saradnju sa Zaštitnikom građana u oblasti NPM, smatrajući da je rad NPM bio nezadovoljavajući u poslednjih par godina.¹⁶¹

Zaštitnik je redovno objavljivao izveštaje o sprovođenju mandata NPM, kako o posetama ustanovama, tako i godišnje izveštaje.

156 Izveštaj NPM za 2014. godinu, str. 23; Izveštaj NPM za 2015. godinu, str. 27–28.

157 Izveštaj NPM za 2016. godinu, str. 20; Izveštaj NPM za 2017. godinu, str. 20.

158 Izveštaj NPM za 2018. godinu, str. 9–10.

159 Informacija iz organizovanih intervjua.

160 Sagovornik iz fokus grupe održane 18. septembra 2019. godine.

161 Više na: www.bgcentar.org.rs/saopstenje-povovodom-izvestaja-npm-obs-o-radu-nacionalnog-mehanizma-za-prevenciju-torture-srbije/ (pristupljeno 15. oktobra 2019).



Svi izveštaji NPM su dostupni na zvaničnoj internet prezentaciji (podsajtu) Zaštitnika građana.¹⁶²

Izveštaji NPM o posetama ustanovama u kojima se nalaze ili se mogu naći lica lišena slobode imaju ujednačenu i doslednu strukturu. Nalazi NPM koji su u njima sadržani su detaljni, često potkrepljeni fotografijama. Oni se sastoje od opisa utvrđenog stanja, prikaza važećeg normativnog okvira (nacionalnog i međunarodnog) u odnosnom pitanju i preporuka NPM. U izveštajima se redovno naznačavaju i podaci o ustanovi nad kojom se vrši monitoring, vrsti posete (redovna, *follow-up*, tematska ili vanredna), najavi posete (da li je poseta bila prethodno najavljena ustanovi), sastavu tima NPM i toku posete. *Follow-up* posetama NPM je nadzirao sprovođenje svojih, ali i preporuka CPT.

U godišnjim izveštajima NPM, osim ocene stanja u pojedinačnim oblastima, prikaza najznačajnijih rezultata rada NPM i upućenih preporuka, Zaštitnik je često davao opšte ocene stanja u oblasti zabrane zlostavljanja. Tako je, počev od 2015. godine, Zaštitnik smatrao da u Srbiji „ne postoji *tortura*¹⁶³ kao organizovana i podsticana pojava od strane državnih organa“ i da je „preovladala svest državnih službenika koji postupaju prema licima lišenim slobode da je *tortura* potpuno nedozvoljeno ponašanje“.¹⁶⁴

Godišnji izveštaji NPM dostavljani su Narodnoj skupštini, predsedniku Republike, predsedniku Vlade, Republičkom javnom tužilaštvu, Vrhovnom kasacionom sudu, Ustavnom sudu, Kancelariji za ljudska manjinska prava, resornim ministarstvima, Komesarijatu za izbeglice i migracije i nadziranim ustanovama (policijskim stanicama, zavodima za izvršenje krivičnih sankcija, psihijatrijskim bolnicama), a na engleskom jeziku su dostavljani i Potkomitetu za prevenciju mučenja (SPT), Komitetu protiv mučenja (CAT), Evropskom komitetu za sprečavanje mučenja (CPT) i Asocijaciji za prevenciju torture (APT).¹⁶⁵

162 Videti: www.npm.rs/ (pristupljeno 15. oktobra 2019).

163 Naglašavanje autora.

164 Izveštaj NPM za 2015. godinu, str. 9; Izveštaj NPM za 2016. godinu, str. 4; Izveštaj NPM za 2017. godinu, str. 4.

165 Izveštaj NPM za 2018. godinu, str. 13.

Narodna skupština nekoliko godina nije razmatrala godišnje izveštaje NPM. U posljednjem godišnjem izveštaju (za 2018. godinu) navodi se da je posle nekoliko godina Zaštitnik građana imao priliku da u Narodnoj skupštini predstavi Godišnji izveštaj NPM za 2017. godinu i da su članovi Odbora za pravosuđe, državnu upravu i lokalnu samoupravu, Odbora za ljudska i manjinska prava i ravnopravnost polova i Odbora za prava deteta na zajedničkoj sednici u decembru 2018. godine razmatrali taj izveštaj.¹⁶⁶

Zaštitnik je aktivan u Mreži NPM zemalja jugoistočne Evrope, u okviru koje je organizovao i učestvovao na mnogim događajima (sastancima nacionalnih NPM, konferencijama itd.).

Za razliku od drugih oblasti rada u kojima se nalazi NPM mogu oceniti kao saglasni u pretežnoj meri sa nalazima međunarodnih nadzornih tela, to ne važi za oblast nadzora policije. Vredna je pomena činjenica da se broj poseta policijskim stanicama koje je NPM izvršio od početka 2014. do kraja 2018. godine iz godine u godinu smanjivao, pa je od skoro 50 poseta obavljenih 2014. godine pao na osam poseta 2017. godine, odnosno pet poseta 2018. godine. Kada se posmatra broj poseta policijskim stanicama u odnosu na ukupan broj poseta koje je obavio NPM tokom svake od pojedinih godina, takođe se može zaključiti da je nadzoru policije posvećivana manja pažnja. Tako je 2014. godine udeo poseta policiji u odnosu na ukupan broj poseta NPM iznosio oko 61%, dok je 2017. godine taj udeo bio oko 13%, odnosno tek nešto više od 11% 2018. godine.

Kao glavne probleme koji se odnose na oblast policije, NPM je u godišnjim izveštajima isticao loše materijalne uslove smeštaja u prostorijama za zadržavanje, nesaglasnost Uputstva o postupanju prema dovedenim i zadržanim licima MUP-a sa važećim standardima kojima je određeno obavezno vezivanje lica i prisustvo policijskih službenika lekarskim pregledima i neobučenosť policijskih službenika da postupaju prema osobama sa mentalnim smetnjama.

166 Izveštaj NPM za 2018. godinu, str. 13.

Nasuprot tome, u posmatranom periodu Srbija je nekoliko puta oštro kritikovana za stanje u oblasti zabrane zlostavljanja, naročito u pogledu rada policije. U Srbiju su u dva navrata dolazile delegacije Evropskog komiteta za sprečavanje mučenja i nečovečnih ili ponižavajućih kazni ili postupaka (CPT), prvo 2015. a potom i 2017. godine u *ad hoc* posetu,¹⁶⁷ a krajem 2017. godine stanje u Srbiji u oblasti zlostavljanja nadzirao je i Specijalni izvestilac za mučenje i drugo surovo, nečovečno ili ponižavajuće postupanje ili kažnjavanje (SRT).¹⁶⁸ U nalazima ta dva tela, u sva tri izveštaja, stanje u Srbiji je ocenjeno kao zabrinjavajuće. U izveštaju CPT o *ad hoc* poseti od 2017. godine navedeno da je delegacija tokom posete primila značajan broj navoda o neadekvatnom postupanju policijskih službenika prema zadržanim licima prilikom hapšenja ili saslušanja, u vidu šamaranja, udaranja rukama, nogama, službenom palicom i različitim nestandardnim predmetima, čak i izlaganja šokovima ručnim električnim aparatima. Delegacija je u određenom broju slučajeva prikupila medicinske dokaze i dokumentaciju koja je ukazivala na doslednost sa navodima o neadekvatnom postupanju policijskih službenika prema zadržanim licima. Kao i prilikom ranijih poseta, delegacija CPT je u kancelarijama kriminalističkih inspektora pronašla nestandardne predmete kao što su palica za bejzbol, električni produžni kablovi, službene palice, bokseri itd. Tim izveštajem CPT je pozvao Srbiju da prihvati činjenicu da neadekvatno postupanje policijskih službenika postoji i da predstavlja prihvaćenu praksu u sadašnjoj policijskoj kulturi, posebno među kriminalističkim inspektorima.¹⁶⁹

O mogućim razlozima velike diskrepancije između nalaza međunarodnih nadzornih tela, s jedne strane, i nalaza NPM, s druge strane, u oblasti rada policije, moglo bi se mnogo toga saznati iz izveštaja udruženja NPM Obs (*Observatory of national preven-*

167 Izveštaji CPT su dostupni na: www.coe.int/en/web/cpt/serbia (pristupljeno 14. avgusta 2019).

168 Izveštaj SRT je dostupan na: http://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/40/59/Add.1 (pristupljeno 14. avgusta 2019).

169 CPT/Inf (2018) 21, § 9 i dalje.

tive mechanisms against torture), u kojem su izneta zapažanja o radu Nacionalnog mehanizma za prevenciju torture.¹⁷⁰ Na poziv Zaštitnika građana, stručnjaci tog udruženja su sredinom 2018. godine izvršili monitoring rada NPM tokom njegovih poseta jednoj psihijatrijskoj ustanovi, jednoj ustanovi za izvršenje krivičnih sankcija i jednoj policijskoj stanici. Glavni nalazi iz izveštaja NPM Obs govore o tome da su, od 2017. godine, značajno umanjene mogućnosti NPM da ispuni svoj mandat. Konstatovano je da je Zaštitnik građana zabranio službenicima NPM da posećuju policijske stanice na tri meseca, oduzeo im sertifikate za pristup tajnim podacima i da je u određenom periodu bilo ograničeno angažovanje spoljnih stručnjaka tokom poseta NPM. Najveću pažnju NPM Obs posvetio je pitanju efikasnosti NPM Srbije da se bavi svojim glavnim zadatkom – prevencijom mučenja i drugih oblika zlostavljanja. Ocenjeno je da je NPM tokom poseta ustanovama više pažnje posvećivao materijalnim uslovima smeštaja lica lišenih slobode, proceduralnim neregularnostima i administrativnim pitanjima, a da se nije pozabavio indicijama da u tim ustanovama postoje slučajevi zlostavljanja.

Delegacija navodi da je primetila mnogo situacija kada NPM nije reagovao na informacije ili sumnje koje su mogle da ukažu na pojedinačno ili opšte zlostavljanje u nadziranoj ustanovi već je olako prešao na sledeće pitanje. Tako je u izveštaju detaljno opisano da je tim NPM tokom posete policijskoj stanici propustio da na bilo koji način ispita poreklo traga krvi pronađenog u jednoj od prostorija za zadržavanje i da obavi razgovor sa licem koje je bilo privedeno u vreme vršenja posete NPM, a za koje se „činilo da je u nevolji“.

U izveštaju je navedeno da „NPM radi u jako teškim okolnostima“ i da je postojala opasnost da su promene u upravi NPM poljuljale uverenost tima da će imati podršku ukoliko iskaže kritiku na rad nadzirane ustanove bez veoma jakih dokaza o

170 Videti više na: <https://www.npmobs.org/activities#Pilotvisits> (pristupljeno 14. avgusta 2019).



zlostavljanju. Delegacija je zaključila da ti propusti u radu NPM potiču od kombinacije više činilaca, kao što su: nastojanje da se poseti što više ustanova – što ograničava vreme za detaljniji nadzor, nedostatak obuke i sredstava, fokus na materijalnim uslovima smeštaja lica lišenih slobode i proceduralnim nepravilnostima, izostanak specifičnog fokusa na informacije koje su direktno u vezi sa mogućim zlostavljanjem, nedostatak jasnog podsticaja od rukovodstva NPM i Zaštitnika građana, stav tima NPM da se ne beleže tvrdnje ukoliko nisu potkrepljene drugim dokazima.¹⁷¹

Zaštitnik građana je do 2017. godine imao veoma značajnu ulogu u slučajevima kršenja ljudskih prava koji su privlačili pažnju javnosti Srbije, a odnosili su se na rad policije i oblast zabrane zlostavljanja. Primera radi, on je utvrdio brojna kršenja ljudskih prava u poznatim slučajevima napada na novinare *Istinomera*¹⁷² i *KRIK*-a¹⁷³ od predstavnika beogradske komunalne policije, u „slučaju Savamala”,¹⁷⁴ u slučaju hapšenja dvojice policijskih službenika koji su govorili o nezakonitim naredbama u MUP-u u vezi sa posetom predsednika Vlade Srebrenici jula 2015. godine¹⁷⁵ itd.

Međutim, osim slabljenja nadzora nad radom policije od strane NPM-a, u narednim godinama rad ombudsmana je postao mnogo manje vidljiv u ovoj oblasti i u individualnim predmetima, posebno kada je reč o onima koji su se ticali rada – koji su se ticali najviših predstavnika vlasti (npr. ministara) ili onima u kojima su

171 Videti izveštaj NPM Obs: paragraf 138 i dalje.

172 Više je dostupno na: www.ombudsman.rs/index.php/2012-02-07-14-03-33/4502-2015-12-23-11-12-34 (pristupljeno 15. oktobra 2019).

173 Više je dostupno na: www.ombudsman.rs/index.php/2012-02-07-14-03-33/4586-2016-02-04-09-05-51 (pristupljeno 15. oktobra 2019).

174 Više je dostupno na: www.ombudsman.rs/index.php/2012-02-07-14-03-33/4723-2016-05-09-14-55-34 www.bbc.com/serbian/lat/srbija-48028370 (pristupljeno 15. oktobra 2019).

175 Više je dostupno na: www.ombudsman.rs/index.php/2012-02-07-14-03-33/5548-u-r-sh-nji-z-drz-v-nju-su-njic-nih-nisu-br-zl-z-ni-r-zl-zi-z-pri-v-r, www.krik.rs/zastitnik-gradana-policijci-u-slucaju-potocari-nezakonito-zadrzani-u-pritvoru/ (pristupljeno 14. avgusta 2019).

se državni zvaničnici javno izjašnjavali i komentarisali rad pojedinih institucija.

U tom pogledu, vrlo je indikativan i u javnosti dobro poznat slučaj Ajaz.¹⁷⁶ Reč je o državljaninu Turske koji je u Srbiji zatražio azil 2016. godine, protiv kojeg se istovremeno vodio postupak za izručenje Turskoj. Postupak za traženje azila u Srbiji nikad nije bio pravnosnažno okončan već je bilo nepravnosnažno odlučeno da se o osnovanosti zahteva za azil neće ni odlučivati jer se zemlja iz koje je Ajaz ušao u Srbiju smatrala sigurnom trećom državom. Tokom celokupnog trajanja ekstradicionog i postupka azila Ajaz se nalazio u pritvoru. U tom predmetu, Komitet UN protiv mučenja je početkom decembra 2017. godine Srbiji izdao privremenu meru tražeći od nadležnih organa da se uzdrže od vraćanja Ajaza u Tursku zbog rizika da će on tamo biti podvrgnut zlostavljanju. Dvadeset pet dana pre izručenja Turskoj, a nakon ukidanja ekstradicionog pritvora, Ajaza je policija nezakonito lišila slobode, zbog čega je njegov branilac početkom decembra 2017. godine podneo pritužbu Zaštitniku građana. Iako su sredstva informisanja u Srbiji redovno obaveštavala javnost o tom slučaju, čak i o tome da je Komitet protiv torture izdao privremenu meru u tom slučaju,¹⁷⁷ na samom kraju decembra 2017. godine Ajaz je bio izručen Turskoj po odluci ministarke pravde. Po podnetoj pritužbi, Zaštitnik građana ni pre ni posle izručenja Ajaza Turskoj nije preduzeo nijednu radnju da ispita zakonitost postupanja policije, koja ga je skoro mesec dana neosnovano držala lišenog slobode bez ijedne odluke o lišenju slobode, ni ministarke pravde, koja je donela odluku o izručenju uprkos privremenoj meri Komiteta. To se nije promenilo ni do jula 2018. godine, kada je od Zaštitnika zatražena kopija spi-

176 Više o tom slučaju, videti: Ljudska prava u Srbiji 2017, Beogradski centar za ljudska prava, 2018, str. 32, 39–40 i 359.

177 Videti više na: www.slobodnaevropa.org/a/intervju-jens-modvig/28944192.html; <http://rs.n1info.com/Vesti/a352107/Srbiju-ceka-proces-pred-Komitetom-UN-zbog-izrucenja-Kurda.html>; www.blic.rs/vesti/hronika/un-srbija-da-postuje-svoje-obaveze-u-slucaju-dzevdeta-ajaza/etpg5gd (pristupljeno 14. avgusta 2019).

sa tog predmeta.¹⁷⁸ U avgustu 2019. godine Komitet UN protiv torture je po Ajazovoj predstavi utvrdio da je njegovim izručenjem i nepostupanjem po privremenoj meri Komiteta došlo do povrede Konvencije. Zaštitnik građana se o tom predmetu i dalje ne izjašnjava i nejasno je u kojoj je fazi rad na pritužbi od decembra 2017. godine.

Slično tome, do dana pisanja ovog izveštaja, Zaštitnik građana nije odlučio ni o pritužbi na rad policije koja mu je početkom septembra 2017. godine bila podneta u ime jednog deteta iz Avganistana. Konstatujući da je reč o detetu koje je bez pratnje roditelja ili bilo kog odraslog lica, bez ličnih dokumenata i putne isprave i bez sredstava za izdržavanje došlo u Srbiju i zatražilo azil, policija je sredinom 2017. godine donela odluku kojom je tom maloletniku naredila da napusti teritoriju Republike Srbije ne ispitujući ni na jedan način rizik od zlostavljanja u slučaju vraćanja u zemlju porekla ili neku treću državu. U tom predmetu, Evropski sud za ljudska prava je izdao privremenu meru tražeći od nadležnih organa da se uzdrže od proterivanja maloletnog M. W. sa teritorije Srbije. Iako je u novembru 2017. godine Zaštitnik od policije zatražio određene informacije o predmetu, punomoćnik i privremeni staratelj maloletnika nakon toga nisu dobili nijednu informaciju o radu Zaštitnika u tom slučaju.¹⁷⁹

Tokom jednog protesta građana u Beogradu, u martu 2019. godine, nekoliko policijskih službenika je prema jednom građaninu prekomerno primenilo silu. Na internetu je objavljen snimak tog događaja na kojem se vidi kako policijski službenici nanose udarce građaninu koji ne pruža otpor,¹⁸⁰ a nekoliko dana nakon tog događaja Zaštitnik građana je u jednoj televizijskoj emisiji bio upitan da li će se baviti slučajem. U toj emisiji, Zaštitnik gra-

178 Ajazova pritužba je u Stručnoj službi Zaštitnika zavedena pod br. 13-32-3911/17.

179 Pritužba maloletnog M. W. je u Stručnoj službi Zaštitnika građana zavedena pod br. 13-2-2806/2017. S druge strane, taj slučaj se pred ECTHR nalazi u fazi davanja izjašnjenja zastupnika države pred tim sudom (br. predstavke 70923/17).

180 Videti na: www.youtube.com/watch?v=dCVCJO9rQK0&feature=youtu.be&t=11 (pristupljeno 14. avgusta 2019).

đana Zoran Pašalić je izrekao više stvari koje zaslužuju pažnju. Na primer, on je tvrdio da se taj slučaj ne može kvalifikovati kao „tortura“ iako je izjavio da nije video snimak događaja (on se nije izjasnio da li bi slučaj mogao biti smatran drugim oblikom zlostavljanja – *prim. autora*), da želi da prepusti tužilaštvu i sudu da se bave tim slučajem, pozivajući voditelja da podnese pritužbu ukoliko smatra da Zaštitnik građana treba da reaguje, da njega (ombudsmana) zakon onemogućava da postupa dok se vodi drugi postupak,¹⁸¹ da Zaštitnik građana ne treba da utvrdi da li se dogodila neosnovana primena sile (prekoračenje ovlašćenja policije) pre sistema unutrašnje kontrole policije itd.¹⁸² Utisak je da je Zaštitnik na sve načine pokušavao da izbegne postupanje u tom slučaju, što potkrepljuje i činjenica da do pisanja ovog izveštaja u vezi s tim slučajem ništa nije preduzeto.

Na kraju treba pomenuti i da je u prvoj polovini 2019. godine u Srbiji uvedena kazna doživotnog zatvora bez mogućnosti uslovnog otpusta za neka krivična dela. Ta tema je privukla veliku pažnju opšte i stručne javnosti, budući da su postojala ozbiljna neslaganja između predstavnika Ministarstva pravde i organizacija civilnog društva povodom opravdanosti uvođenja te kazne i njenog dejstva na ljudska prava (pre svega na zabranu zlostavljanja). Zaštitnik građana je dva puta pisano pozivan da dâ svoje mišljenje o nacrtu – i kasnije predlogu – tih izmena Krivičnog zakonika, na šta se oglašio.¹⁸³ Pre usvajanja tih izmena, ombudsman je javno izjavio da će nadležnim organima dati mišljenje o izmenama KZ, napominjući da se inače „smatra da je ombudsman saglasan sa svakim delom nekog zakonskog teksta ako ne dâ mišljenje“.¹⁸⁴

181 Za tu tvrdnju Zaštitnika građana ne može se naći utemeljenje u Zakonu o Zaštitniku građana niti bilo kom drugom propisu Srbije. O tom pitanju se izjasnio i Komitet UN protiv mučenja u Zaključnim zapažanjima o Drugom periodičnom izveštaju Republike Srbije. Videti: CAT/C/SRB/CO/2, § 21.

182 Videti više na: <https://youtu.be/M8vopUN6X3Y?t=958> (pristupljeno 14. avgusta 2019).

183 Sagovornik iz fokus grupe održane 18. septembra 2019. godine.

184 Videti više na: <https://youtu.be/qk--bLVjgqc?t=1572> (pristupljeno 14. avgusta 2019).



Ostvarivanje mandata Nacionalnog preventivnog mehanizma je ugroženo, naročito u oblasti kontrole rada policije i prevencije policijskog zlostavljanja, što je posledica: 1) nedostatka adekvatnih ljudskih i materijalnih uslova; 2) postupka novog Zaštitnika građana usled kojih se među članovima NPM tima stvorilo uverenje da ne uživaju bezrezervnu podršku Zaštitnika građana u obavljanju svojih zadataka u prevenciji zlostavljanja; 3) postavljanjem nekvalifikovanog osoblja na rukovodeća mesta u NPM; 4) prekidom ili smanjivanjem saradnje sa pojedinim nevladinim organizacijama koje su sa Zaštitnikom saradivale u ostvarivanju mandata NPM.

2.9. Kvizipravorudna nadležnost nacionalnih institucija za ljudska prava (upravljanje žalbama)

Prema Opštim zapažanjima GANHRI Potkomiteta za akreditaciju:

„Pariski principi ne zahtevaju da NHRI ima mogućnost primanja žalbi ili predstavlki od pojedinaca ili grupa u vezi sa navodnim kršenjem njihovih ljudskih prava. Međutim, gde postoji ta nadležnost NHRI, Pariski principi sugerišu da NHRI mora poštovati određene principe. U suštini, od NHRI se očekuje da obrađuje žalbe pošteno, brzo i efikasno u procesima koji su lako dostupni javnosti.

Kada je NHRI dobila mandat da prima, razmatra i / ili rešava pritužbe za navodne povrede ljudskih prava, ona bi trebala da ima potrebne funkcije i ovlašćenja da adekvatno ispuni taj mandat.

Zavisno od svog mandata, takva ovlašćenja i funkcije mogu uključivati:

- mogućnost da u okviru svoje nadležnosti prima pritužbe protiv javnih i privatnih tela;*
- mogućnost da prima žalbe koje su podnela lica u ime navodne žrtve ili žrtava, za koje je data saglasnost;*
- mogućnost da pokrene postupak po sopstvenoj inicijativi;*

- mogućnost da istraži pritužbe, uključujući i ovlašćenja za obezbeđivanje svedoka i dokaza i poseta mestima lišenja slobode;
- mogućnost da se zaštite podnosioci žalbi od odmazde zbog podnošenja žalbe;
- mogućnost da se svedoci zaštite od odmazde zbog pruženih dokaza u vezi sa žalbom;
- mogućnost da traži sporazumno rešavanje spora i poverljivo rešavanje žalbe u postupku alternativnog rešavanja sporova;
- mogućnost da rešava pritužbe uz donošenje obavezujuće odluke;
- mogućnost da svoje nalaze prosledi sudovima ili specijalizovanim sudovima radi odlučivanja;
- mogućnost da podnosi pritužbe koje su izvan njene nadležnosti ili u istom vremenskom periodu nadležnost odgovarajućeg tela za donošenje odluka;
- mogućnost da traži izvršenje putem sudskog sistema svojih odluka u vezi sa rešavanjem pritužbi;
- mogućnost da prati sprovođenje svojih odluka u vezi sa rešavanje žalbi i
- mogućnost da svoje nalaze upućuje vladi u situacijama u kojima žalba predviđa dokazi o rasprostranjenom ili sistematskom kršenju ljudskih prava.
- U ispunjavanju svojih ovlašćenja za rešavanje žalbi, NHRI treba da osigura da se žalbe rešavaju pošteno, transparentno, efikasno, ekspeditivno i dosledno. Da bi to uradila, NHRI treba da:
- osigura da njeni objekti, osoblje i njene prakse i procedure olakšavaju pristup onih koji tvrde da su njihova prava povređena i njihovim predstavnicima; i
- osigura da su procedure za rešavanje pritužbi sadržane u pisanim smernicama i da su javno dostupni.“

(GANHRI SCA, Opšta zapažanja, Ženeva 2018, str. 49)



Analizom su obuhvaćeni godišnji izveštaji Zaštitnika građana za period od 2015. do 2018. godine. Prema statistici navedenoj u godišnjim izveštajima, broj pritužbi građana se u periodu od 2015. do 2016. godine povećavao. U 2015. godini podneta je 6.161 pritužba a rešeno je 6.457. Trend je bio sličan i 2016. godine, odnosno broj pritužbi je bio 6.203, dok je te godine rešeno 6.567 pritužbi građana ili predmeta pokrenutih po sopstvenoj inicijativi.

Međutim, upadljiv je trend smanjenja broja pritužbi građana u 2017. i 2018. godini. Prema podacima iz izveštaja, 2017. primljeno je 4.060 pritužbi, a rešena 3.071, dok su 2018. godine primljene 3.282 pritužbe građana, a rešeno je 3.789.¹⁸⁵ Budući da nema konačnih podataka za 2019. godinu pošto se izveštaj podnosi tek u martu 2020, uvidom u statističke podatke na sajtu Zaštitnika može se pretpostaviti da će se smanjenje broja pritužbi građana nastaviti jer je za sedam meseci 2019. godine primljeno 1.838 pritužbi, a rešeno 893 predmeta. Prepolovljeni broj rešenih predmeta logična je posledica smanjenog broja primljenih pritužbi, ali se takođe može zaključiti da Stručna služba Zaštitnika u poslednje dve godine ima manje posla.

Prikazani podaci mogu da svedoče o dve stvari. Prvo, da je poverenje građana u rad te institucije smanjeno u poslednje dve godine ili, drugo, da je stanje ljudskih prava u Srbiji bolje nego ranijih godina pa građani nemaju razloga da se obraćaju Zaštitniku.

Da stanje ljudskih prava i osnovnih sloboda u Srbiji sasvim sigurno nije unapređeno već da se, naprotiv, iz godine u godinu unazađuje, pokazuju izveštaji domaćih i međunarodnih nevladinih organizacija (na primer, Koalicija prEUgovor,¹⁸⁶ YUCOM,¹⁸⁷ Transparentnost Srbija,¹⁸⁸ Beogradski centar za ljudska prava,¹⁸⁹ GRECO,¹⁹⁰ Free-

185 Broj rešenih predmeta za svaku godinu odnosi se na predmete iz ranijih godina i predmete koji su rešeni po pritužbama primljenim u toku izveštajne godine. Usporedni podaci mogu se naći u tabeli 6.

186 Više na: www.preugovor.org.rs (pristupljeno 14. avgusta 2019).

187 Više na: www.yucom.org.rs (pristupljeno 14. avgusta 2019).

188 Više na: www.transparentnost.org.rs (pristupljeno 14. avgusta 2019).

189 Više na: www.bgcentar.org.rs (pristupljeno 14. avgusta 2019).

190 Vidi Izveštaj GRECO iz 2015. godine, dostupno na: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806ca35d> kao i izjavu Marina Mrčele, predsedavajućeg

dom House,¹⁹¹ Reporters without Borders¹⁹² i neke druge). U izveštajima Evropske komisije se takođe u sve četiri godine ponavljaju ocene o slabom napretku Srbije u dva ključna poglavlja (Poglavljje 23 i Poglavlje 24), koja se odnose na oblasti koje spadaju (mada ne sve) u delokrug Zaštitnika građana.¹⁹³ Stoga bi se moglo zaključiti da razlog za smanjeni broj pritužbi građana upućenih instituciji Zaštitnika ne leži u boljem stanju ljudskih prava već postoje neki drugi faktori koji su na to uticali.

Jedan od razloga za manji broj obraćanja građana Zaštitniku moglo bi da bude to što su očekivanja građana koji su se obraćali Zaštitniku u prvim godinama njegovog rada bila velika prvenstveno zbog toga što je Saša Janković, od kada je stupio na funkciju Zaštitnika, bio veoma vidljiv u javnost, kritički je reagovao na povrede koje su izazivale veliku pažnju javnosti, zahtevao je odgovornost i institucija i pojedinaca, otvoreno je govorio o propustima državnih organa i pokazivao spremnost da rešava probleme sa kojima se građani susreću u ostvarivanju svojih prava.

Međutim, vremenom se pokazalo da su građani, i pored toga što su bili zadovoljni postupanjem Zaštitnika, često bili nezadovoljni ishodom kontrolnog postupka. Naime, suština kontrolnog postupka Zaštitnika je da se organ uprave na koji se građanin pritužuje upozori da postoje propusti u radu i da mu se uputi preporuka za unapređenje njegovog rada. Zaštitnik, međutim, osim snagom svojih argumenata i pritiskom javnosti nema ovlašćenje da izmeni ili direktno utuče na konačnu odluku.

GRECO iz oktobra 2018. godine, dostupno na: <http://rs.n1info.com/Vesti/a431452/Predsedavajuci-GRECO-Ceka-se-dopunski-izvestaj-Srbije.html> (pristupljeno 14. avgusta 2019).

191 Freedom House je u svom Izveštaju *Freedom in the World 2019* Srbiju Srbija je ocenio kao delimično slobodnu, što je pad u odnosu na prethodnu godinu kada je bila u grupi slobodnih zemalja, dostupno na: https://freedomhouse.org/sites/default/files/Feb2019_FH_FITW_2019_Report_ForWeb-compressed.pdf (pristupljeno 14. avgusta 2019).

192 Dostupno na: <https://rsf.org/en/ranking#>. Prema tom izveštaju, Srbija je pala za 14 mesta, sa 76. na 90. mesto na Indeksu slobode medija, više na: <http://rs.n1info.com/Vesti/a477243/Srbija-pala-na-Indeksu-slobode-medija-Reportera-bez-granica.html> (pristupljeno 14. avgusta 2019).

193 Izveštaji Evropske komisije dostupni su na: <http://www.mei.gov.rs/src/dokumenta/eu-dokumenta/godisnji-izvestaji-ek> (pristupljeno 14. avgusta 2019).

Tabela 6: Postupanje organa uprave po preporukama

Godina	Preporuke upućene u postupcima u pritužbama	Preporuke upućene u okviru NPM	Preporuke dospele u postupcima u pritužbama	Preporuke dospele u okviru NPM	Preporuke prihvaćene u postupcima u pritužbama	Preporuke prihvaćene u okviru NPM	Ukupno upućenih preporuka
2018.	497	296	245	164	233	148	793
2017.	490	309	373	183	333	169	799
2016.	1.022	318	929	186	822	169	1,340
2015.	1.182	265	935	167	796	155	1.447

S druge strane, statistika koja se vodi u Zaštitniku i objavljuje u godišnjim izveštajima pokazuje i to da građani nisu dovoljno upoznati s nadležnošću tog organa pa se u skoro svim godinama koje su predmet ove analize veliki broj pritužbi odbacivao zbog nenadležnosti, nepravovremenog ili preuranjenog podnošenja pritužbi, ali takođe i zbog njihove anonimnosti i neurednosti.¹⁹⁴ Često su pritužbe građana bile odbacivane zbog toga što nisu iskorišćena raspoloživa pravna sredstva pre podnošenja pritužbe Zaštitniku, a građanima nije bilo obrazloženo na osnovu kojih činjenica ombudsman smatra da nema osnova da pokrene postupak kontrole rada organa uprave pre njihovog iskorišćavanja (na šta ima pravo, shodno odredbi iz člana 25, stava 5 Zakona o Zaštitniku građana).¹⁹⁵

¹⁹⁴ Vidi tabelu 8.

¹⁹⁵ Sagovornik iz fokus grupe održane 18. septembra 2019. godine.

Tabela 7: Broj pritužbi prema podacima iz Godišnjeg izveštaja
Zaštitnika građana

Godina	Broj pritužbi/ primljenih predmeta	Broj predmeta pokrenutih po sopstvenoj inicijativi	Ukupno	Telefonski razgovori	Primljeni građani/broj građana na koji se obratio Zaštitniku	Završeni predmeti iz tekuće godine	Broj predmeta iz ranijih godina	Broj okončanih predmeta iz ranijih godina	Broj predmeta u radu iz ranijih godina	Ukupno završenih predmeta
2018.	3.282	56	3.338	3.350	2.432	2.346	2.720	1.443	1.277	3.789
2017.	4.060	69	4.129	5.155	2.897	2.687	1.136	384	752	3.071
2016.	6.203	69	6.272	8.149	4.213	4.315	3.127	2.252	875	6.567
2015.	6.161	70	6.231	9.327	4.585	4.812	2.000	1.645	355	6.457

Tabela 8: Ishod postupanja po pritužbama

Godina	Odbačene	Neosnovane	Preporuke po skraćenom postupku	Preporuke iz kontrolnog postupka	Povlačenje pritužbe	Dat savet	Mišljenje ili saopštenje	Smrt pritužioca	Zakonska inicijativa
2018.	1.649	391	192	20	62	40	8	1	1
2017.	1.987	381	234	9	45	24	4	2	/
2016.	3.228	606	257	146	62	/	16	/	/
2015.	3.698	1.276	558	716	107	/	58	8	36

Zaštitnik građana je često ukazivao na to da u Srbiji nije uspostavljen funkcionalan sistem otklanjanja nepravilnosti u radu organa javne vlasti, da nema efikasnog sistema koji omogućava da se kontrola rada organa vlasti ostvaruje na nivou unutrašnje kontrole ili putem pravnih lekova pred organima uprave i pravosuđa, te da je to razlog zbog koga se građani u većini slučajeva obraćaju Zaštitniku kao prvoj, a ne kao poslednjoj kontrolnoj instanci.¹⁹⁶

Imajući u vidu da sva istraživanja relevantnih međunarodnih organizacija pokazuju da se stanje ljudskih prava u Srbiji pogoršava, značajno smanjenje broja pritužbi građana jedino je moguće objasniti padom poverenja građana u Zaštitnika građana i sposobnost te instucije da im pruži pomoć u zaštiti njihovih prava.

196 Vidi npr. Godišnji izveštaj Zaštitnika građana za 2016. godinu, str. 5.

IV VIDLJIVOST ZAŠTITNIKA GRAĐANA U MEDIJIMA

1. Opšti prikaz

Ukupan broj članaka iz Elektronske arhive medijska dokumentacije „Ebhart“ u kojima su se od početka 2015. do kraja septembra 2019. godine pominjali Zaštitnik građana, ombudsman, Saša Janković i Zoran Pašalić iznosi 4.581. Podaci pokazuju da je medijska pažnja za instituciju Zaštitnika građana i nosioce te funkcije iz godine u godinu opadala, što proizlazi ne samo iz ukupnog broja članaka u sedam dnevnih listova koji su analizirani po godinama, već i iz svakog od njih ponaosob. Iz tabele u prilogu bi se moglo zaključiti da je vidljivost institucije i nosilaca funkcije, bar u izveštavanju sedam dnevnih novina obuhvaćenih analizom, bitno smanjena. Naime, u prve dve godine, 2015. i 2016, pretragom su nađena ukupno 2.632 članka, a 2017. godine, kada su još uvek u radu institucije učestvovali zamenici ombudsmana koji su se pojavljivali u javnosti ako se neko pitanje odnosilo na oblast za koju su oni bili zaduženi, 1.209 članaka, dok je u periodu od početka 2018. godine do septembra 2019. godine (duže od jedne i po godine) ukupan broj objavljenih članaka samo 740.

Tabela 9: Pregled članaka u kojima se pominje
Zaštitnik građana

Godina	Danas	Informer	Kurir	Politika	Večernje novosti	Blic	Alo	Ukupno
2015.	389	136	87	322	179	254	77	1.444
2016.	361	92	104	224	151	197	59	1.188
2017.	326	112	154	182	136	164	135	1.209
2018.	144	22	29	82	54	52	24	407
2019.	139	13	11	72	45	38	15	333
Ukupno	1.359	375	385	882	565	705	310	4.581

Ako se detaljnije analizira sadržaj objavljenih tekstova, može se uočiti da su od 2015. do 2017. godine određeni dnevni listovi, uglavnom oni bliski vlastima (npr. *Informer* i *Alo*), izrazito veliki broj novinskih tekstova posvetili navodnom učešću ombudsmana Saše Jankovića u ubistvu njegovog prijatelja 1993. godine, potkrepljujući takve tvrdnje podacima dobijenim direktno iz policijskih izvora.¹⁹⁷ Mada analiza to ne može da potvrdi jer je ograničena uglavnom na pregled statističkih podataka, smanjenje poverenja u instituciju Zaštitnika građana moglo bi da bude povezano i sa izrazito negativnim izveštavanjem tabloidnih medija u kojima je navodeno da postoje sumnje da je on umešan u ubi-

197 Videti, među mnogima: informer.rs/vesti/politika/211055/iza-afere-pistolj-krije-zlocin-sta-skriva-zastitnik, informer.rs/vesti/politika/355358/posle-dve-godine-jankovic-konacno-priznao-pistolj-moj-necu-kazem-kako-stradao-predrag-gojkovic, www.alo.rs/vesti/politika/glisic-sasa-treba-da-bude-iza-brave/131146/vest (pristupljeno 29. avgusta 2019).

stvo prijatelja,¹⁹⁸ kao i sa izjavama pojedinih visokih funkcionera vladajuće koalicije.

Zainteresovanost svih medija je krajem 2016. i 2017. godine izazvala odluka Saše Jankovića da učestvuje u izboru za predsednika Republike Srbije u proleće 2017. godine. Prema podacima iz medijska arhive „Ebart“, od 1.188 novinskih članaka koji su pretraženi po ključnoj reči zaštitnik građana/ombudsman u celoj 2016. godini, 463 teksta su objavljena u periodu od 1. novembra do 31. decembra 2016. godine, odnosno u periodu kada je počelo da se piše o kandidaturi Saše Jankovića, a u periodu od 1. januara do 8. februara 2017. godine, kada je on podneo ostavku, objavljeno je 289 članaka. U periodu od 9. februara do 20. jula, kada je izabran novi Zaštitnik građana, Zoran Pašalić, u arhivi je nađeno 797 napisa.

Kada je reč o delu istraživanja koje se odnosilo na ključne reči odabrane u odnosu na oblasti u kojima zaštitnik ima nadležnost, a koje su u javnosti percipirane kao oblasti u kojima je bilo kršenje ljudskih prava u analiziranom periodu, nalazi pokazuju da se u nekim oblastima pojavljuje upadljivo manji broj članaka i reakcija institucije Zaštitnika, dok se u izvesnim oblastima statistika nije u velikoj meri promenila. Teško je sa sigurnošću tvrditi da je zainteresovanost novinara dnevnih listova koji su obuhvaćeni analizom rezultat ređeg oglašavanja Zaštitnika, budući da mediji u Srbiji, posebno tabloidi koji su uključeni u ovu analizu, često objavljuju vesti koje su senzacionalističke a uređivačka politika u velikoj meri zavisi od političkih prilika. Pa ipak, upadljiv je pad broja članaka koji u sebi sadrže odrednice kao što su LGBT populacija i parada ponosa, vršnjačko nasilje, godišnji izveštaji institucije Zaštitnika, policija, zlostavljanje, mučenje ili tortura, kao i reči zatvor i pritvor.

198 Videti npr.: www.novosti.rs/vesti/naslovna/politika/aktuelno.289.html:544779-Sasa-Jankovic-imao-barut-na-rukama-Ombudsman-Nadjeni-su-nitrati-prijatelja-sam-mazio-po-kosi (pristupljeno 29. avgusta 2019).

Tabela 10: Pregled članak u kojima se pominju izabrane ključne reči

Ključne reči	2015.	2016.	2017.	2018.	2019.	Ukupno
Zaštitnik građana/ombudsman i osobe sa mentalnim smetnjama	0	4	4	0	0	8
Zaštitnik građana/ombudsman i penzije	81	66	62	26	20	255
Zaštitnik građana/ombudsman i prava deteta	31	12	19	17	19	98
Zaštitnik građana/ombudsman i vršnjačko nasilje	7	6	17	6	3	39
Zaštitnik građana/ombudsman i nacionalne manjine	34	22	28	29	9	122
Zaštitnik građana/ombudsman i Romi	14	7	21	12	12	66
Zaštitnik građana/ombudsman i LGBT	23	19	26	7	9	84
Zaštitnik građana/ombudsman i parada ponosa	179	10	19	4	4	216
Zaštitnik građana/ombudsman i rodna ravnopravnost	21	11	24	2	14	72
Zaštitnik građana/ombudsman i osobe sa invaliditetom	17	13	20	20	7	77
Zaštitnik građana/ombudsman i zdravstvo	124	85	57	31	48	345
Zaštitnik građana/ombudsman i porodijsko odsustvo	3	6	1	0	6	16
Zaštitnik građana/ombudsman i nestale bebe	3	1	6	2	3	15
Zaštitnik građana/ombudsman i godišnji izveštaji	38	33	30	8	22	131

Zaštitnik građana/ombudsman i iseljenje	4	4	4	0	8	20
Zaštitnik građana/ombudsman i izbeglice	40	28	22	5	9	104
Zaštitnik građana/ombudsman i migranti	18	25	15	4	5	67
Zaštitnik građana/ombudsman i ustavne reforme	0	1	5	2	1	9
Zaštitnik građana/ombudsman i ustavni amandmani	0	0	1	5	4	10
Zaštitnik građana/ombudsman i sloboda okupljanja	3	6	1	1	0	11
Zaštitnik građana/ombudsman i kontrola sudova	0	0	0	2	0	2
Zaštitnik građana/ombudsman i kontrola medija	6	5	2	1	1	15
Zaštitnik građana/ombudsman i policija	414	327	205	70	53	1.069
Zaštitnik građana/ombudsman i zlostavljanje	43	23	16	13	23	118
Zaštitnik građana/ombudsman i tortura	20	18	12	8	5	64
Zaštitnik građana/ombudsman i mučenje	19	5	4	0	8	36
Zaštitnik građana/ombudsman i zatvor	32	34	42	22	17	147
Zaštitnik građana/ombudsman i pritvor	22	17	29	19	8	95
Ukupno	1.196	784	688	316	318	3.311

U poglavlju III je opisan izbor novog Zaštitnika građana 2017. godine, kao i da su u javnosti bile iznošene tvrdnje da novi ombudsman ne ispunjava uslove za obavljanje te važne javne funkcije, posebno zbog iskustva na pravnim poslovima koji su od značaja

za obavljanje poslova iz nadležnosti Zaštitnika građana.¹⁹⁹ Zbog toga je analizom ispitano koliko je novi ombudsman pre izbora na tu funkciju bio vidljiv u javnosti u pitanjima koja se tiču ljudskih prava. Podaci „Ebarta“ govore o tome da se pre izbora na funkciju Zaštitnika građana (od 2015. do 2017. godine) Zoran Pašalić pominjao u napisima sedam dnevnih kao predsednik Prekršajnog apelacionog suda, gde je davao izjave koje se odnose na Zakon o prekršajima, kažnjavanje za prekršaje i registar neplaćenih novčanih kazni za prekršaje, ili kao jedan od članova uprave fudbalskog kluba „Partizan“.

Tabela 11: Pregled članaka u kojima se pominje Zoran Pašalić u periodu pre izbora

Godina	Danas	Informer	Kurir	Politika	Večernje novosti	Blic	Alo	Ukupno
2015.	1	2	0	3	0	0	1	7
2016.	2	4	1	4	6	6	0	23

2. Izdvojene teme

Budući da je veliki broj članaka u dnevnim novinama nađen u bazi podataka putem pretraživanja po ključnim rečima, istraživanje je moralo da se ograniči na nekoliko događaja koji su predstavljali kršenje ljudskih prava i navedeni su u izveštajima nevladinih organizacija iz Srbije ali isto tako i u izveštajima međunarodnih organizacija (Evropske komisije, Evropskog parlamenta, Saveta Evrope i organa i tela Ujedinjenih nacija) u kojima je Zaštitnik građana imao mogućnost da, u skladu sa zakonskim nadležnostima, preduzme određene mere.

¹⁹⁹ Videti: str. 46.

2.1. „Slučaj Savamala”

U aprilu 2016. godine, u ranim jutarnjim časovima u Savamali (deo užeg centra Beograda), organizovana, motorizovana grupa više desetina lica u crnim uniformama sa fantomkama, opremljena teleskopskim palicama, koristeći tešku mehanizaciju i bagere, preuzela je faktičku vlast nad tim delom grada. U Hercegovačkoj ulici, koju su blokirale dve radne mašine, primenom fizičke sile i pretnjom, izvlačeni su građani koji su se zatekli u objektima i vozilima u tom prostoru. Više građana je pozvalo dežurnu službu Policijske uprave za Grad Beograd, neki su i otišli do Policijske stanice Savski venac i prijavili događaje koji imaju obeležja krivičnih dela koja se gone po službenoj dužnosti. Tek jedanaest dana kasnije, Više javno tužilaštvo u Beogradu naložilo je policiji da istraži slučaj rušenja objekata u Savamali i dostavi tužilaštvu izveštaj o utvrđenim činjenicama, da bi se tek sredinom maja obratilo javnosti sa informacijom da je predistražni postupak u toku i zatražilo od unutrašnje kontrole policije da proveri učešće policijskih službenika u tom slučaju.

U izveštaju koji je podneo izvestilac Evropskog parlamenta Dejvid Mekalister za 2016. godinu, od vlasti u Srbiji se tražilo da brzo reši „slučaj Savamala”.²⁰⁰ Evropski parlament je takođe, u novembru 2018. godine, usvojio rezoluciju o Srbiji²⁰¹ u kojoj se navodi da Evropski parlament „primećuje izvestan napredak u slučaju nezakonitog uništavanja privatne svojine i lišavanja slobode kretanja u beogradskoj četvrti Savamala u aprilu 2016. godine“ i poziva na rešavanje tog slučaja i punu saradnju sa pravosudnim organima kako bi svi počinioci bili privedeni pravdi.

200 Više na: www.politika.rs/sr/clanak/371662/Nacrt-Izvestaja-EP-protiv-mesanja-bilateralnih-razmirica#! i www.danas.rs/politika/nadam-se-da-ce-istrage-o-slucaju-savamala-uskoro-doneti-rezultate/ (pristupljeno 29. avgusta 2019).

201 Dostupno na: www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2018-0478_EN.html, European Parliament resolution of 29 November 2018 on the 2018 Commission Report on Serbia (2018/2146(INI)) (pristupljeno 29. avgusta 2019).

Statistički podaci o napisima u sedam dnevnih novina u kojima se kao ključna reč pojavljuje Savamala ukazuju na zaključak da se od 2018. godine smanjio broj članaka koji su objavljeni a u kojima se povodom ovog slučaja oglašavao ili pominjao Zaštitnik građana.

Tabela 12: Pregled članaka u kojima se pominje reč Savamala

Godina	Danas	Informer	Kurir	Politika	Večernje novosti	Blic	Alo	Ukupno
2016.	105	8	13	43	12	29	5	215
2017.	46	2	12	7	2	12	2	83
2018.	16	0	0	0	0	3	0	19
2019.	8	0	0	1	0	0	0	9
Ukupno	175	10	25	51	14	44	7	326

Detaljnijom analizom i uvidom u 326 tekstova, od kojih je najveći broj objavljen 2016. godine, može se izvesti zaključak da je Zaštitnik građana Saša Janković odmah reagovao, da je sproveo postupak kontrole zakonitosti i pravilnosti rada Ministarstva unutrašnjih poslova i da je utvrdio da Policijska uprava za Grad Beograd MUP nije pravovremeno i efikasno postupala po prijavama građana.²⁰² Dnevne novine su takođe objavljivale i da je ombudsman objavio obiman izveštaj na dvanaest strana o svemu šta se događalo u noći kada su se rušili objekti u Hercegovačkoj ulici i da je MUP-u uputio pet preporuka. Naime, utvrđeno je da su navedeni propusti u radu organa i službenika policije organizovani i sprovedeni u okviru ranije pripremljenog plana i izdatih

²⁰² Skoro sve dnevne novine koje su bile predmet analize redovno su objavljivale izveštaje Zaštitnika i on je u mesecima koji su usledili redovno davao intervjuue i objavljivao nalaze do kojih je dolazio sprovodeći kontrolu zakonitosti rada policije u noći kada su rušeni objekti u Savamali, što je navedeno u 72 od 215 tekstova objavljenih 2016. godine.

naloga. Policijski službenici i starešine, uključujući načelnika Policijske uprave za Grad Beograd i vršioca dužnosti direktora policije, nisu znali ili nisu smeli da saopšte Zaštitniku građana identitet nalogodav(a)ca.²⁰³

Takođe se iz analize svih tekstova u 2016. godini vidi da je zbog zahteva da se utvrdi ko je rušio objekte u Savamali i po čijem nalogu Saša Janković bio izložen kritikama visokih državnih funkcionera, posebno funkcionera MUP-a.²⁰⁴ Od 215 tekstova, 28 sadrži ili direktne kritike na rad i delovanje ombudsmana u vezi sa „slučajem Savamala” (najčešće u tabloidima bliskim koaliciji na vlasti) ili se u člancima prenose izjave i optužbe državnih zvaničnika ili članova vladajuće partije na račun ombudsmana.

Početakom 2017. godine ombudsman je davao izjave povodom sudskog postupka koji je ministar policije Nebojša Stefanović pokrenuo protiv nedeljnika *NIN* zbog pisanja o njegovoj ulozi u „slučaju Savamala”,²⁰⁵ mada se u toj godini Savamala kao ključna reč uglavnom javljala kada se izveštavalo o reakcijama na kandidaturu Saše Jankovića za funkciju predsednika Srbije.

U maju 2017. godine, kada je dužnost Zaštitnika građana obavljao Miloš Janković, objavljeno je da su dva objekta u Savamali nezakonito obrisana iz katastarske evidencije iako nisu bila porušena u aprilu 2016. Postupajući po pritužbi, ombudsman je preporučio Republičkom geodetskom zavodu – Službi za katastar nepokretnosti Savski venac da pritužiocu dostavi rešenje o upisu javne svojine i da, bez odlaganja, da utvrdi odgovornost službenih lica za učinjene propuste u postupku brisanja objekata iz evidencija katastra nepokretnosti i da u roku

203 Videti npr.: www.danas.rs/drustvo/policija-bila-deo-plana-za-rusenje-u-savamali/ (pristupljeno 29. avgusta 2019).

204 Videti npr.: www.danas.rs/drustvo/jankovic-mup-precutao-da-nije-is-punio-zakonske-obaveze-u-slucaju-savamala/; www.novosti.rs/vesti/naslovna/drustvo/aktuelno.290.html:619439-Rekontra-saopstenjima (pristupljeno 30. avgusta 2019).

205 Vidi: www.danas.rs/drustvo/da-li-je-ministar-policije-odgovoran-za-rad-policije/ (pristupljeno 29. avgusta 2019).

od 60 dana obavesti Zaštitnika građana o postupanju po preporukama.²⁰⁶

Novoizabrani Zaštitnik građana je na pitanje novinara i pre nego što je stupio na dužnost izjavio da je „slučaj Savamala” „pravno i faktički“ završen i da je na nadležnima da obaveste javnost o svojim postupanjima i rezultatima,²⁰⁷ a nekoliko dana po stupanju na tu funkciju izjavio je da slučaj rušenja baraka u beogradskoj četvrti Savamala 2016. godine nije stavljen ad akta, da se prati, ali je i ocenio da je taj slučaj „previše politizovan“.²⁰⁸ Dva meseca kasnije, na pitanje novinara o „slučaju Savamala”, odgovorio je da nije dobijen izveštaj unutrašnje kontrole MUP-a i da će institucija Zaštitnika reagovati kada bude dobila taj izveštaj i dodao da je slučaj rušenja objekata u Savamali u rukama policije, tužilaštva i suda, te da očekuje da ih policija izvesti po primedbama koje su upućene u tom slučaju. Na pitanje da li će, kada policija završi posao, postupati po pojedinačnim pritužbama oštećenih, odgovorio je da će to učiniti.²⁰⁹ Takođe je izjavio da je taj slučaj arhiviran još u februaru 2017. godine i da očekuje reakciju tužilaštva.²¹⁰ U maju 2019. nekadašnji zamenik Zaštitnika građana zadužen za prava lica lišenih slobode i NPM i novoizabrani ombudsman jedan drugog su okrivljavali za zastoj u radu te institucije na „slučaju Savamala”,²¹¹ čemu je bio povod objavljivanje informacije u sredstvima javnog informisanja da Zoran Pašalić neovlašćeno snima razgovore sa zaposlenima.²¹²

206 Više na: [www.blic.rs/vesti/politika/ombudsman-dva-objeka-u-savamali-
-nezakonito-izbrisana-iz-katastra/tdfttr7](http://www.blic.rs/vesti/politika/ombudsman-dva-objeka-u-savamali-nezakonito-izbrisana-iz-katastra/tdfttr7) (pristupljeno 29. avgusta 2019).

207 Više na: [www.blic.rs/vesti/drustvo/pasalic-slucaj-savamala-pravno-i-
fakticki-završen/t7ym63r](http://www.blic.rs/vesti/drustvo/pasalic-slucaj-savamala-pravno-i-fakticki-završen/t7ym63r) (pristupljeno 30. avgusta 2019).

208 Više na: [www.blic.rs/vesti/politika/pasalic-slucaj-savamala-previse-po-
litizovan/j7ekmqv](http://www.blic.rs/vesti/politika/pasalic-slucaj-savamala-previse-politizovan/j7ekmqv) (pristupljeno 30. avgusta 2019).

209 Više na: [www.blic.rs/vesti/drustvo/pasalic-postupacu-po-pojedinacnim-
prituzbama-u-slucaju-savamala/kdx14xv](http://www.blic.rs/vesti/drustvo/pasalic-postupacu-po-pojedinacnim-prituzbama-u-slucaju-savamala/kdx14xv) (pristupljeno 30. avgusta 2019).

210 Više na: [www.danas.rs/drustvo/pasalic-ocekujem-reakciju-tuzilastva-o-sa-
vamali/](http://www.danas.rs/drustvo/pasalic-ocekujem-reakciju-tuzilastva-o-savamali/) (pristupljeno 29. avgusta 2019).

211 Videti: [www.danas.rs/drustvo/jankovic-pasalic-ne-zeli-da-se-zameri-vla-
stima/](http://www.danas.rs/drustvo/jankovic-pasalic-ne-zeli-da-se-zameri-vlastima/), [www.danas.rs/dijalog/reakcije/milos-jankovic-je-arhivirao-pred-
met-savamala/](http://www.danas.rs/dijalog/reakcije/milos-jankovic-je-arhivirao-predmet-savamala/), [www.danas.rs/dijalog/reakcije/pasalic-zeli-da-slucaj-sa-
vamala-ode-u-zaborav/](http://www.danas.rs/dijalog/reakcije/pasalic-zeli-da-slucaj-savamala-ode-u-zaborav/) (pristupljeno 29. avgusta 2019).

212 Dostupno na: [www.danas.rs/drustvo/pasalic-neovlascono-snima-raz-
govore-sa-zaposlenima/](http://www.danas.rs/drustvo/pasalic-neovlascono-snima-razgovore-sa-zaposlenima/) (pristupljeno 30. avgusta 2019).

2.2. Uvođenje kazne doživotnog zatvora

U Srbiji je 2019. godine uvedena kazna doživotnog zatvora za sva krivična dela za koja je ranije bio predviđen zatvor od 30 do 40 godina. Ta kazna je predviđena za još nekoliko krivičnih dela iz grupe krivičnih dela protiv polne slobode (silovanje, obljava nad nemoćnim licem, obljava sa detetom, obljava zloupotrebom položaja), za koja je zabranjeno davanje uslovnog otpusta.²¹³ Izmene su predložene u hitnom postupku i usvojene u parlamentu bez javne rasprave. Iako je oko 160 hiljada ljudi podržalo inicijativu za uvođenje doživotnog zatvora,²¹⁴ veliki deo stručne javnosti se protivio uvođenju te kazne bez prava na uslovni otpust osuđenih koji je budu izdržavali, smatrajući da se time krše njihova ljudska prava.²¹⁵

Komesarka Saveta Evrope za ljudska prava Dunja Mijatović je u pismu upućenom ministarki pravde Srbije od 7. maja 2019. godine pozvala vlasti u Srbiji da preispitaju Nacrt izmena Krivičnog zakonika kojima se uvodi kazna doživotnog zatvora bez prava na uslovni otpust za neka krivična dela, izražavajući zabrinutost zbog odluke vlasti da o tom pitanju ne održe javnu raspravu i ukazujući na to da kazna doživotnog zatvora, da bi bila u skladu sa članom 3. Evropske konvencije o ljudskim pravima, mora biti smanjiva, odnosno da moraju postojati izgledi za oslobađanje osuđenog i mogućnost preispitivanja te kazne.²¹⁶

213 Član 46, stav 5. Krivičnog Zakonika Srbije (dostupno na zvaničnoj bazi propisa: www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/skupstina/zakon/2005/85/6/reg).

214 Videti, npr. na: www.blic.rs/vesti/drustvo/veliki-uspeh-fondacije-tijana-juric-i-blica-prikupili-smo-150000-potpisa-da-monstrumi-yzdvw3y (pristupljeno 29. avgusta 2019.).

215 Više je dostupno na: www.bgcentar.org.rs/struka-protiv-kazne-do-zivotnog-zatvora-bez-prava-na-uslovni-otpust/, www.danas.rs/drustvo/struka-protiv-do-zivotnog-zatvora-bez-uslovne/, rs.n1info.com/Vesti/a482266/Struka-protiv-uvodjenja-do-zivotne-kazne-zatvora.html (pristupljeno 29. avgusta 2019.).

216 Dostupno na: <https://rm.coe.int/letter-to-nela-kuburovic-minister-of-justice-of-serbia-by-dunja-mijato/168094720c> (pristupljeno 29. avgusta 2019.).

U izveštaju Evropske komisije o napretku Srbije od 2019. godine konstatovano je da je početkom maja 2019. godine Vlada Srbije, po hitnom postupku, podnela predlog izmena i dopuna Krivičnog zakonika predlažući uvođenje kazne doživotnog zatvora bez mogućnosti uslovnog otpusta za određena krivična dela, da je Narodna skupština usvojila te izmene 21. maja, ali da postoje relevantne odredbe Evropske konvencije o ljudskim pravima i sudska praksa Evropskog suda za ljudska prava u skladu sa kojima treba proce-
 niti te izmene.²¹⁷

Jedva da je moguće pronaći tekstove u sredstvima javnog informisanja u kojima se Zaštitnik građana pominjao u vezi sa tom temom. On je u gostovanju u jednoj televizijskoj emisiji izjavio da izvesnost kažnjavanja ima značajnije preventivno dejstvo na potencijalne učinioce krivičnog dela nego što to ima strogost propisanih kazni,²¹⁸ dodajući da je izvesno da će Zaštitnik građana dati mišljenje o uvođenju kazne doživotnog zatvora, a ako ga ne bude dao – da se može smatrati da je saglasan sa svakim delom predloženih izmena.²¹⁹ U svom saopštenju povodom 10. oktobra, Međunarodnog dana protiv smrtne kazne, Zaštitnik je pomenuo da „u razvijenim zemljama prevladavaju doživotne zatvorske kazne, kao najstrože propisane kazne, sa ili bez mogućnosti uslovnog otpusta“.²²⁰

217 Dostupno na: <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20190529-serbia-report.pdf> (pristupljeno 29. avgusta 2019).

218 Dostupno na: www.danas.rs/drustvo/milojevic-pitanje-je-da-li-ce-dozi-votni-zatvor-nesto-smanjiti/ (pristupljeno 29. avgusta 2019).

219 Vidi: str. 80

220 Dostupno na: www.ombudsman.rs/index.php/2011-12-25-10-17-15/2011-12-26-10-05-05/6296-10-2 (pristupljeno 11. oktobra 2019).

I pored toga što analizom nisu obuhvaćeni svi mediji u Srbiji, u poslednje dve godine je upadljiv pad medijske pažnje za rad institucije Zaštitnika građana i nosioca te funkcije jer se može uočiti da je prepolovljen broj članaka koji se odnose na rad Zaštitnika u dnevnim novinama koje su bile predmet istraživanja. Takođe je moguće zaključiti da je Saša Janković bio često meta tabloidnih medija budući da je pokretao postupke kontrole u slučajevima kršenja ljudskih prava u kojima su određenu ulogu igrale političke ličnosti. Odnos medija bliskih vlastima se menja od momenta kada je na taj položaj izabran novi Zaštitnik građana. Deo istraživanja po ključnim rečima takođe pokazuje pad broja članaka koji u sebi sadrže reči kao što su LGBT populacija i parada ponosa, vršnjačko nasilje, godišnji izveštaji institucije Zaštitnika, policija, zlostavljanje, mučenje ili tortura, kao i reči zatvor i pritvor.

V ZAKLJUČNA ZAPAŽANJA

Rad Zaštitnika građana nije usklađen sa Pariskim principima u pogledu dva važna principa, nezavisnosti i kompetencija. Rezultati analize rada Zaštitnika građana Republike Srbije u prethodnih pet godina pokazuju da je značajno smanjen integritet institucije, da njen rad nije usklađen sa međunarodnim standardima i da je njena efikasnost i vidljivost smanjena. Istovremeno sa zagovaranjem ideja o znatnom proširenju nadležnosti, između ostalog i na pravosuđe, Zaštitnik građana više od deset meseci nije predložio kandidate za izbor svojih zamenika specijalizovanih za posebne oblasti, te je propustio da reaguje na značajna kršenja ljudskih prava.

Uz značajno smanjenje saradnje sa civilnim društvom, smanjena je i sposobnost institucije da zadrži kvalifikovano i iskusno osoblje, posebno ćutanjem Zaštitnika građana na pitanja medija o mogućem partijskom zapošljavanju u instituciji. Zaštitnik građana nije odgovorio na postavljena pitanje kršeći Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, umesto da sve informacije učini dostupnim javnosti. Ako su ti ozbiljni navodi tačni, onda ćutanje ukazuje na opasnost da Vlada preuzime kontrolu nad institucijom.

Nedostatak reakcije institucije je očigledan kada je reč o ugrožavanju socijalno-ekonomskih prava, što pokazuje da je Zaštitnik građana podržao stav Vlade koja favorizuje takozvanu „fiskalnu odgovornost“ na štetu Ustava Srbije i međunarodnih instrumenata za ljudska prava. Čini se da su njegovi napori u toj oblasti



više deklarativnog i humanitarnog karaktera, nego što su usmereni na stvarno pronalaženje sistemskih rešenja gorućih pitanja ljudskih prava.

O odnosu sa Vladom govori i značajan pad obima i kvaliteta godišnjih izveštaja o radu koji prethodi da taj dokument izgubi ne samo status referentne tačke za stanje ljudskih prava u Srbiji već i ulogu koju ima kao mehanizam za pozivanje Vlade na odgovornost. Posebno je zabrinjavajuća uloga koju je Zaštitnik građana imao u nezakonitom izboru člana odbora Agencije za borbu protiv korupcije čime je Vladi faktički pružio pomoć u stavljanju te nezavisne institucije pod kontrolu, istovremeno podrivajući autoritet treće nezavisne institucije, Poverenika za pristup informacijama od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti sa kojim je trebalo da donese odluku o zajedničkom kandidatu.

Nadalje, koordinacija s naporima Vlade na izmeni Ustava i stvaranju privida inkluzivne javne rasprave očigledno je u suprotnosti s njegovom ulogom u zaštiti ljudskih prava i dodatno ilustruje nedostatak nezavisnosti od izvršne vlasti. To potkopava sposobnost institucije da ispunjava svoju kontrolnu ulogu, posebno u slučajevima sa političkom pozadinom. Posebno su uznemirujući problemi uočeni u radu Nacionalnog preventivnog mehanizma, naročito kada je reč o padu broja poseta zatvorima i prekidu saradnje sa značajnim organizacijama civilnog društva. Takva situacija prethodi da se NPM svede na samo jedan od mnogih neefikasnih mehanizama za pozivanje Vlade na odgovornost, a podrška Zaštitnika građana uvođenju kazne doživotnog zatvora bez uslovnog otpusta, u suprotnosti sa UNCAT-om, govori u prilog takvog razvoja događaja.

Sve što je navedeno u velikoj je meri posledica izbora novog Zaštitnika građana koji nije imao prethodno iskustva u oblasti zaštite i unapređenja ljudskih prava. To je uzrokovalo i značajan pad poverenja građana u instituciju, što je vidljivo u smanjenju broja pritužbi građana.

VI LITERATURA

1. Pravni propisi i pravila

- Akcioni plan za Poglavlje 23, Vlada Republike Srbije, april 2016.
- Global alliance of National human rights institutions, *General Observations of the Sub-Committee on Accreditation*, February 2018
- Global alliance of National human rights institutions, *Rules of procedure for the GANHRI Sub-committee on accreditation*, March 2017
- Pravilnik o popunjavanju radnih mesta u stručnoj službi Zaštitnika građana (31– 267/15 od 24. decembra 2019. godine)
- Pravilnik o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji radnih mesta u stručnoj službi Zaštitnika građana (363–241/2019 od 1. marta 2019. godine)
- United Nation, General Assembly, *Principles relating to the Status of National Institutions (The Paris Principles)*, Resolution A/RES/48/134
- Uredba Vlade o internom i javnom konkursu za popunjavanje radnih mesta u državnim organima, *Sl. glasnik RS*, br. 79/05, 81/05 – ispravka, 83/05 – ispravka, 64/07, 67/07 – ispravka, 116/08, 104/09, 99/14, 94/17 i 95/18
- Ustav Republike Srbije, *Sl. glasnik RS*, br. 98/2006
- Zakon o agenciji za borbu protiv korupcije, *Sl. glasnik RS*, br. 97/2008, 53/2010, 66/2011 – odluka US, 67/2013 – odluka US, 112/2013 – autentično tumačenje i 8/2015 – odluka US



Zakon o državnim službenicima, *Sl. glasnik RS*, br. 79/2005, 81/2005 – ispr., 83/2005 – ispr., 64/2007, 67/2007 – ispr., 116/2008, 104/2009, 99/2014, 94/2017 i 95/2018

Zakon o Državnoj revizorskoj instituciji, *Sl. glasnik RS*, br. 101/2005, 54/2007, 36/2010 i 44/2018 – dr. zakon

Zakon o izvršenju krivičnih sankcija, *Sl. glasnik RS*, br. 55/2014 i 35/2019

Zakon o lokalnoj samoupravi, *Sl. glasnik RS*, br. 129/2007, 83/2014 – dr. zakon, 101/2016 – dr. zakon i 47/2018, čl. 97

Zakon o načinu određivanja maksimalnog broja zaposlenih u javnom sektoru, *Sl. glasnik RS*, br. 68/2015, 81/2016 – odluka US i 95/2018

Zakon o Narodnoj skupštini, *Sl. glasnik RS*, br. 9/2010, čl. 15(5)

Zakon o smanjenju rizika od katastrofa i upravljanju vanrednim situacijama, *Sl. glasnik RS*, br. 87/2018

Zakon o tajnosti podataka, *Sl. glasnik RS*, br. 104/2009

Zakon o vanrednim situacijama, *Sl. glasnik RS*, br. 111/2009, 92/2011 i 93/2012

Zakon o zaposlenima u javnim službama, *Sl. glasnik RS*, br. 113/2017 i 95/2018

2. Izveštaji, mišljenja i preporuke Zaštitnika građana

Mišljenje Zaštitnika građana na Nacrt zakona o zaposlenima u javnim službama (183–29/17 od 16. oktobra 2017. godine)

Mišljenje Zaštitnika građana o izmenama i dopunama Zakona o javnom informisanju i medijima, (13–2–2089/18 od 16. januara 2019. godine)

Protector of Citizens, *Observations on implementation of the Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment in the Republic of Serbia*, April 2015.

Protector of Citizens, *Observations on implementation of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination in the Republic of Serbia*, October 2017.

Protector of Citizens, *Observations on implementation of the International Covenant on Civil and Political Rights in the Republic of Serbia*, February 2017.

Protector of Citizens, *Selected list of issues on the implementation of the United Nations Convention on the Rights of Persons With Disabilities in The Republic of Serbia*, July 2015.

Protector of Citizens, *Selected list of issues on the implementation of the United Nations Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination against Women in the Republic of Serbia*, June 2018.

Zaštitnik građana, *Nacionalni preventivni mehanizam: Izveštaj za 2014. godinu*, Beograd, 2015.

Zaštitnik građana, *Nacionalni preventivni mehanizam: Izveštaj za 2015. godinu*, Beograd, 2016.

Zaštitnik građana, *Nacionalni preventivni mehanizam: Izveštaj za 2016. godinu*, Beograd, 2017.

Zaštitnik građana, *Nacionalni preventivni mehanizam: Izveštaj za 2017. godinu*, Beograd, 2018.

Zaštitnik građana, *Nacionalni preventivni mehanizam: Izveštaj za 2018. godinu*, Beograd, 2019.

Zaštitnik građana, *Redovan godišnji izveštaj za 2015. godinu*, Beograd, mart 2015.

Zaštitnik građana, *Redovan godišnji izveštaj za 2016. godinu*, Beograd, mart 2017.

Zaštitnik građana, *Redovan godišnji izveštaj za 2017. godinu*, Beograd, mart 2018.

Zaštitnik građana, *Redovan godišnji izveštaj za 2018. godinu*, Beograd, mart 2019.

3. Izveštaji međunarodnih tela i organizacija civilnog društva

Fourth evaluation round: Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors, GRECO, Strasbourg 2015.

Freedom in the world 2018, Freedom House, New York 2019.

Izveštaj Vladi Republike Srbije o poseti Evropskog komiteta za sprečavanje mučenja i nečovečnog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja, Evropski komitet za sprečavanje mučenja i nečovečnog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja, Strazbur 2017.

Izveštaj Vladi Republike Srbije o poseti Evropskog komiteta za sprečavanje mučenja i nečovečnog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja, Evropski komitet za sprečavanje mučenja i nečovečnog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja, Strazbur 2015.

Ljudska prava u Srbiji 2017, Beogradski centar za ljudska prava, Beograd 2018.

Observation visits to the National Preventive Mechanism of Serbia, NPM observatory, Grenoble 2019.

Report and Recommendations of the Session of the Sub-Committee on Accreditation (SCA), International Coordinating Committee of National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights, Geneva 2010.

Zaključna zapažanja o Drugim periodičnom izveštaju Republike Srbije, Komitet UN za socijalna, ekonomska i kulturna prava, Ženeva 2014.

Serbia's Civic Space Downgraded, Civicus, Johannesburg 2019

4. Izveštaji Vlade Republike Srbije

Izveštaj o primeni Akcionog plana za Poglavlje 23, Savet za sprovođenje Akcionog plana za Poglavlje 23, Beograd, februar 2019.

Izveštaj o skriningu za Srbiju: Poglavlje 23: pravosuđe i osnovna prava, Vlada Republike Srbije, Beograd 2013.

5. Predlozi propisa

Inicijativa za dopunu Zakonika o krivičnom postupku, Zaštitnik građana, Beograd 2017.

Inicijativa za stvaranje pravnog okvira kojim će se urediti procedure postupanja nadležnih organa na opravdani zahtev fizičkog lica, radi pribavljanja podataka o identitetu lica (vlasnika naloga na društvenim mrežama) kada postoje okolnosti koje ukazuju da je posredstvom društvenih mreža učinjeno delo koje se goni po privatnoj tužbi, Zaštitnik građana, Beograd 2017.

Inicijativa za za dopunu zakona kojima su propisana ovlašćenja policije, komunalne policije i službi za obezbeđenje zavoda za izvršenje krivičnih sankcija, Zaštitnik građana, Beograd 2016.

Polazne osnove za izradu nacрта Zakona o izmenama i dopunama Zakona o Zaštitniku građana, Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave, Beograd, decembar 2017.

Predlog zakona o izmenama i dopunama zakona o vraćanju oduzete imovine i obeštećenju, Zaštitnik građana, Beograd 2015.

Predlog zakona o izmenama i dopunama Zakona o Zaštitniku građana, Vlada Republike Srbije, Beograd 2012.

6. Naučni radovi i naučni članci

Luka Glušac, *O potrebi unapređenja zakonskog okvira za rad Zaštitnika građana*

M. Trifković, D. Ćurčić i M. Vasiljević, *Uloga i položaj Zaštitnika građana i Poverenika za zaštitu ravnopravnosti*, Beograd, januar 2019.

Mr Miodrag D. Radojević, *Preobražaj ombudsmana u savremenim pravnim sistemima s posebnim osvrtom na instituciju Zaštitnika građana u Republici Srbiji*, Beograd 2016.

7. Članci u medijima i saopštenja

- „(Re)kontra saopštenjima“, *Večernje novosti*, 10. avgust 2016. godine
- „Da li je ministar policije odgovoran za rad policije“, *Danas*, 6. januar 2017. godine
- „DA LI SE IZA AFERE 'PIŠTOLJ' KRIJE ZLOČIN? Šta skriva zaštitnik?!“, *Informer*, 23. april 2015. godine
- „Inicijativa poslaničkim grupama Narodne skupštine Republike Srbije za izbor Miloša Jankovića za Zaštitnika građana“, *Kuća ljudskih prava i demokratije*, 22. maj 2017. godine
- „Janković: MUP prećutao da nije ispunio zakonske obaveze u slučaju Savamala“, *Danas*, 10. avgust 2016. godine
- „Janković: Nije na Vučiću da procenjuje ima li cenzure“, *RTV*, 2. jun 2014. godine
- „Janković: Pašalić ne želi da se zameri vlastima“, *Danas*, 13. maj 2019. godine
- „Milojević: Pitanje je da li će doživotni zatvor nešto smanjiti“, *Danas*, 28. april 2019. godine
- „Miloš Janković je arhivirao predmet 'Savamala'“, *Danas*, 17. maj 2019. godine
- „MUP O SAMOUBISTVU PRIJATELJA ZAŠTITNIKA GRAĐANA: Saša Janković imao barut na rukama; Ombudsman: Nađeni su nitrati, prijatelja sam mazio po kosi“, *Večernje novosti*, 22. april 2015. godine
- „Nadam se da će istrage o 'slučaju Savamala' uskoro doneti rezultate“, *Politika*, 9. jun 2017. godine
- „Ombudsman: Dva objekta u Savamali nezakonito izbrisana iz katastra“, *Blic*, 18. maj 2017. godine
- „Pašalić neovlašćeno snima razgovore sa zaposlenima“, *Danas*, 11. maj 2019. godine

- „Pašalić želi da slučaj 'Savamala' ode u zaborav“, *Danas*, 22. maj 2019. godine
- „Pašalić: Nepristojno visoka plata zaštitnika građana“, *N1*, 30. jul 2017. godine
- „Pašalić: Očekujem reakciju Tužilaštva o Savamali“, *Danas*, 23. decembar 2017. godine
- „Pašalić: Postupaću po pojedinačnim pritužbama u slučaju Savamala“, *Blic*, 13. septembar 2017. godine
- „Pašalić: Slučaj Savamala pravno i faktički završen“, *Blic*, 1. avgust 2017. godine
- „Pašalić: Slučaj Savamala previše politizovan“, *Blic*, 8. avgust 2017. godine
- „Podneta Inicijativa za ratifikaciju opcionih protokola uz Konvenciju o pravima deteta i Pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima“, *A11 Inicijativa za ekonomska i socijalna prava*, 4. decembar 2018. godine
- „Policija bila deo plana za rušenje u Savamali“, *Danas*, 9. maj 2016. godine
- „Policija u naselju Savamala nije blagovremeno postupila po prijavama građana“, *Zaštitnik građana*, 9. maj 2016. godine
- „POSLE DVE I PO GODINE JANKOVIĆ KONAČNO PRIZNAO: PIŠTOLJ JE MOJ! Neću da kažem kako je stradao Predrag Gojković!“, *Informer*, 11. novembar 2017. godine
- „SAOPŠTENJE povodom izveštaja NPM Obs o radu Nacionalnog mehanizma za prevenciju torture Srbije“, *Beogradski centar za ljudska prava*, 30. jul 2019. godine
- „Saša Janković podneo ostavku“, *RTS*, 7. februar 2017. godine
- „Skupštinski odbor o izboru članova Odbora Agencije za borbu protiv korupcije: Pravna zavrzlama i sporna rešenja“, *Insajder*, 8. jun 2018. godine
- „Sutra u Briselu izveštaj o napretku Srbije u evrointegracijama“, *Politika*, 8. januar 2017. godine

- „U rešenjima o zadržavanju osumnjičenih nisu obrazloženi razlozi za pritvor“, *Zaštitnik građana*, 23. novembar 2017. godine
- „Utvrdene mnogobrojne nepravilnosti u radu Komunalne policije u postupanju prema novinarskoj ekipi sajta 'Istinomer'“, *Zaštitnik građana*, 23. decembar 2015. godine
- „UZVRATIO JANKOVIĆU Glišić: Saša treba da bude iza brave“, *Alo*, 13. novembar 2017. godine
- „VELIKI USPEH FONDACIJE 'TIJANA JURIC' I 'BLICA' Prikupili smo 150.000 potpisa da MONSTRUMI koji ubiju dete nikada ne izađu na slobodu“, *Blic*, 31. oktobar 2017. godine
- „Zaštitnik građana preporučio razrešenje načelnika Komunalne policije Grada Beograda“, *Zaštitnik građana*, 4. februar 2016. godine
- „Zaštitnik građana: Neefikasnost i neažurnost sudova nameće proširenje nadležnosti i na kontrolu sudske uprave“, *Dijalog.net*, 10. decembar 2018. godine
- „Zaštitnik građana: Policajci u 'slučaju Potočari' nezakonito zadržani u pritvoru“, *KRIK*, 23. novembar 2017. godine
- „Janković: Napadaju me i sami me projektuju kao kandidata“, *Beta*, 15. septembar 2016. godine
- „Srbiju čeka proces pred Komitetom UN zbog izručenja Kurda“, *Beta*, 26. decembar 2017. godine
- Donald C. Rowat, „The new private sector ombudsmen“, *Policy options*, November 1, 2003
- Jelena Zorić, „UN: Srbija da poštuje svoje obaveze u slučaju Dževdeta Ajaza“, *NI*, 25. decembar 2017. godine
- Katarina Đorđević, „Zaštitnik građana radi i bez zamenika“, *Politika*, 4. april 2019. godine
- Miloš Teodorović, „Komitet UN: Srbija izručila Ajaza izvoru torture u Turskoj“, *Radio slobodna Evropa*, 29. decembar 2017. godine
- Miona Živić, „Pašalić: Građani se sve više žale na rad izvršitelja, Poreske uprave, sudova“, *NI*, 21. mart 2019. godine

- N1 Beograd i Darko Popović, „Srbija pala za 14 mesta na Indeksu slobode medija Reportera bez granica“, *N1*, 14. april 2019. godine
- N1 Beograd, „GRECO: Srbija u polju korupcije nije uradila puno“*N1*, 28. oktobar 2017. godine
- SHARE fondacija, „Analiza u vreme vanredne situacije u Srbiji: O cenzuri: Internet sve pamti“, *KONTRAPRESS*, 28. maj 2014. godine
- Stefan Veselinović, „Rušenje u Hercegovačkoj: 'Kompletni idioti' i nekompletna istraga“, *BBC*, 24. april 2019. godine
- V.J., „Ombudsmanova ideja opasna po nezavisnost sudstva“, *Danas*, 8. oktobar 2018. godine

8. Drugi izvori:

- „2019 World Press Freedom Index“, *Reporters without borders*, 2019
- „Pilot visits“, *NPM obs*, 2019

CIP – Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд

351.941(497.11)“2015/2019”

342.72/.73(497.11)“2015/2019”

PET godina

5 godina: analiza rada Zaštitnika građana Republike Srbije u periodu 2015–2019. godine. – Beograd : Komitet pravnika za ljudska prava – YUCOM, 2019 (Beograd : Dosije studio). – 135 str. ; 21 cm

Prema impresumu publikacija je nastala na osnovu istraživanja koje je sproveo tim u sastavu: prof. dr Vesna Petrović, dr Katarina Golubović, Milan Filipović, Vladica Ilić, Teodora Tomić i Tara Petrović, uz podršku Tima Ujedinjenih nacija za ljudska prava u Srbiji. – Tiraž 200. – Napomene i bibliografske reference uz tekst. – Bibliografija: str. 127–135.

ISBN 978-86-83209-90-3

1. Gl. stv. nasl.

а) Омбудсман – Србија – 2015–2019

б) Људска права – Заштита – Србија – 2015–2019

COBISS.SR-ID 281206284