

ISTRAŽIVANJE O EFIKASNOSTI ZAŠTITNIKA GRAĐANA



ISTRAŽIVANJE EFIKASNOSTI ZAŠTITNIKA GRAĐANA

Izdavač

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



Za izdavača:

Katarina Golubović

Priradio:

Komitet pravnika za ljudska prava – YUCOM

Dizajn i prelom:

Dosije studio

„Istraživanje efikasnosti Zaštitnika građana“ je nastalo u okviru projekta „Zaštitnik građana u kontekstu evropskih integracija“ koji je realizovao Komitet pravnika za ljudska prava – YUCOM uz podršku ambasade Savezne Republike Nemačke u Srbiji. Stavovi izneti u ovom istraživanju ne odražavaju nužno stavove ambasade Savezne Republike Nemačke u Srbiji.

SADRŽAJ

I.	UVOD	5
II.	BUDŽET	6
III.	ZAPOSLENI	8
IV.	ORGANIZACIJA RADA	11
V.	REŠAVANJE PRITUŽBI	14
VI.	OSTALI REZULTATI	20
	1. Mišljenja, preporuke i zakonodavne inicijative	20
	2. Godišnji izveštaji	24
	3. Posebni izveštaji	25
VII.	ZAŠTITNIK GRAĐANA KAO NACIONALNI PREVENTIVNI MEHANIZAM	26
VIII.	IZMENE I DOPUNE ZAKONA O ZAŠTITNIKU GRAĐANA	28
IX.	PREPORUKE	31
X.	ALTERNATIVNI IZVEŠTAJ O PRIMENI AKCIONOG PLANA ZA POGLAVLJE 23 U DELU MERA KOJE SE ODNOSU NA STATUS I POLOŽAJ ZAŠTITNIKA GRAĐANA	32



I. UVOD

Istraživanje o efikasnosti institucije Zaštitnika građana je nastalo u okviru projekta „Zaštitnik građana u kontekstu EU integracija”¹ sa ciljem merenja i poboljšanja efikasnosti institucije u rešavanju pritužbi građana. Nadogradnja postojećih kapaciteta institucije Zaštitnika građana kroz povećanje broja zaposlenih, obezbeđivanje adekvatnih prostorija i postizanje efikasne organizacija rada je deo aktivnosti predviđenih Akcionim planom za Poglavlje 23. Adekvatno sprovođenje ovih aktivnosti je preduslov povećanju brzine u rešavanju pritužbi građana i povećanju njihovog stepena zadovoljstva i poverenja u instituciju.

Podjednako važno je i povećanje vidljivosti Zaštitnika građana u javnosti, kako javnim istupanjem Zaštitnika građana i njegovih zamenika u medijima povodom važnih tema iz oblasti ljudskih prava tako i odlaskom u zajednicu do sugrađana kojima nisu upoznati sa radom institucije ili zbog drugih poteškoća nisu u mogućnosti da joj se direktno obrate (npr. posete neformalnim naseljima, domovima za stare, mestima lišenja slobode itd.). Građani moraju na adekvatan način biti upoznati sa radom Zaštitnika građana, te se kroz organizaciju rada mora postići balans između podizanje efikasnosti Zaštitnika građana i povećanja svesti građana o značaju ove institucije za zaštitu njihovih prava.

Predmet Istraživanja pred vama je merenje efikasnosti Zaštitnika građana, sagledavanje stanja u pogledu budžeta, zapošljavanja osoblja i organizacije rada i predlaganje mera za unapređenje efikasnosti ove institucije. Poseban fokus istraživanja je stavljen na obavljanje nadležnosti u oblasti nacionalnog preventivnog mehanizma, kao i na predstojeće izmene Zakona o Zaštitniku građana, koje za cilj imaju povećanje efikasnosti Zaštitnika građana. Komitet pravnika za ljudska prava je razmotrio javno dostupnu dokumentaciju, zakonski okvir relevantan za rad Zaštitnika građana, podzakonske akte, redovne godišnje izveštaje o radu institucije, kao i informacije prikupljene putem zahteva za pristup informacijama od javnog značaja i kroz razgovore sa predstavnicima nezavisnih institucija i predstavnicima civilnog društva.

U okviru projekta „Zaštitnik građana u kontekstu EU integracija” izrađen je i poseban Alternativni izveštaj o praćenju Akcionog plana za Poglavlje 23 koji sadrži stavove i komentare Komiteta pravnika za ljudska prava o sprovođenju aktivnosti u delu mera koje se odnose na Zaštitnika građana. Pomenuti Alternativni izveštaj se nalazi u odeljku X ove publikacije.

1 Više na: <http://www.yucom.org.rs/zastitnik-gradana-u-kontekstu-evropskih-integracija/> [pristupljeno 01.11.2019.].

II. BUDŽET

Način uređenja budžetskih nadležnosti nacionalne institucije za ljudska prava (dalje: NHRI) jedno je od merila njene nezavisnosti u odnosu na izvršnu vlast. Jedan od načina pritiska izvršne vlasti na nezavisne institucije je i umanjnjem njihovog godišnjeg budžeta. U uporednom zakonodavstvu su prisutna različita rešenja koja sprečavaju ovakvu situaciju. U pojedinim zemljama su propisana ograničenja u pogledu smanjenja budžeta, dok se u drugim zemljama visina budžeta vezuje za određene kriterijume.²

Prema Zakonu o Zaštitniku građana predlog budžeta institucije se šalje Vladi radi uključivanja kao sastavni deo predloga budžeta Republike. Iznos izdvojen u budžetu Republike mora biti dovoljan da omogući delotvorno i efikasno ostvarivanje funkcije institucije, kao i da bude u skladu sa makroekonomskom politikom Republike.³ Budući da ovakvo rešenje ne sadrži neophodne garancije nezavisnosti u skladu sa međunarodnim standardima, Republici Srbiji su upućene preporuke⁴ u pogledu izmena zakonodavnog okvira. Predlogom Zakona o izmenama i dopunama Zakona o Zaštitniku građana iz 2012⁵. godine, bilo je predviđeno da Vlada, bez saglasnosti Zaštitnika građana, neće moći da obustavi, odloži ili ograniči izvršenje budžetskih sredstava opredeljenih za rad tog organa.

Postupak izmena i dopuna Zakona predviđen Akcionim planom za Poglavlje 23 je još uvek u toku uprkos roku koji je istekao 2016. godine. Polazne osnove⁶, dokument koje je objavio ovlašćeni predlagač, Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave, tokom neuspešnih onlajn konsultacija krajem 2017. godine ne ukazuju da će se predstojeće izmene baviti pitanjem finansijske nezavisnosti Zaštitnika građana, ali ni nekim drugim preporukama međunarodnih tela za ljudska prava.

2 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://uvidok.rcub.bg.ac.rs/bitstream/handle/123456789/1023/Doktorat.pdf?sequence=>. [pristupljeno 01.11.2019.].

3 Zakon o Zaštitniku građana, *Sl. glasnik RS*, br. 79/2005 i 54/2007, čl. 37 st. 1–2.

4 Vidi tabelu 12.

5 *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 01.11.2019.].

6 *Polazne osnove za izradu nacrtu 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-nacrtu-zakona-o-zastiti-gradjana.pdf [pristupljeno 01.11.2019.].

Tabela 1: Budžet Zaštitnika građana u periodu 2016.-2018. godine

GODINA	IZNOS BUDŽETA	PROMENA U ODNOSU NA PRETHODNU GODINU	REALIZACIJA BUDŽETA
2016. godina	209.447.000,00	+ 22,18%	73,82%
2017. godina	215.998.000,00	+ 10,31%	78,89%
2018. godina	195.294.000,00	- 10,6%	92,54%

Budžet Zaštitnika građana iz godine u godinu pokazuje tendenciju rasta, što je u skladu i sa predviđenim povećanjem broja zaposlenih, sa padom zabeleženim u 2018. godini. Pad u budžetu je rezultat nižeg procenta realizacije budžeta što se objašnjava time da ipak nije došlo do popunjavanja radnih mesta u skladu sa odobrenim kadrovskim planom.

III. ZAPOSLENI

Način zapošljavanja i karijerno napredovanje osoblja u NHRI-ju jedan je od važnih činioca koji ima veliki uticaj na efikasnost rada institucije i njen uticaj na poboljšanje stanje ljudskih prava u jednom zemlji. Značaj zapošljavanja i zadržavanja osoblja je prepoznat i Pariskim principima⁷, a detaljnije obrazložen u Opštim zapažanjima⁸ GANHRI-ja⁹ koja predviđaju proces zapošljavanja koji je otvoren, transparentan i zasnovan na zaslugama. Na zapošljavanje osoblja u instituciji Zaštitnika građana primenjuju se odredbe Zakona o državnim službenicima¹⁰, kao i Zakona o načinu određivanja maksimalnog broja zaposlenih u javnom sektoru¹¹. Primena ovih zakona otežava zapošljavanje osoblja u skladu sa zahtevima Pariskih principa. Naime, Zakon o državnim službenicima kao i uredba Vlade Srbije¹² prednost daju internom nad javnim konkursom koji se raspisuje tek ukoliko ovaj prvi bude neuspešan. Zaštitnik građana je *de facto* ograničen na interno tržište rada tako što se instituciji sužava mogućnost raspisivanja javnog konkursa i dobijanja većeg izbora stručnih i iskusnih kadrova.

Dodatan problem predstavlja i način ulaska kadrova u državnu upravu koja je, kao i u drugim oblastima javnog sektora, opterećen nepotizmom, korupcijom i partijskim zapošljavanjem. Zakonom o državnim službenicima je predviđena i mogućnost zapošljavanja putem sklapanja sporazuma o preuzimanju zaposlenih iz drugog državnog organa. Ovaj način zapošljavanja je naročito netransparentan i Vladi potencijalno daje mogućnost uslovljavanja odobravanja kadrovskog plana i dobijanja odobrenja nadležnog Odbora Narodne skupštine¹³ zapošljavanjem kadrova koje favorizuje vladajuća većina. Za razliku od izbora rukovodstva nezavisne institucije, koji je često u fokusu medijskog izveštavanja, zapošljavanjem kadrova lojalnih partiji na vlasti nezavisna in-

7 *United Nations, General Assembly, Principles relating to the Status of National Institutions (The Paris Principles), Resolution A/RES/48/134*, December 1993, dostupno na: https://nhri.ohchr.org/EN/AboutUs/Documents/Paris%20Principles_ENG.docx [pristupljeno 01.11.2019.].

8 *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 01.11.2019.].

9 Globalna alijansa nacionalnih institucija za ljudska prava.

10 *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.

11 *Sl. glasnik RS*, br. 68/2015, 81/2016 – odluka US i 95/2018.

12 Uredba o internom i javnom konkursu za popunjavanje radnih mesta u državnim organima, *Sl. glasnik RS*, br. 2/2019.

13 Zakon o načinu određivanja maksimalnog broja zaposlenih u javnom sektoru predviđa izuzetak, te umesto Vlade saglasnost na maksimalni broj zaposlenih daje nadležni odbor Narodne skupštine, ali pored formalne razlike, odluke u nadležnom odboru i dalje donosi vladajuća većina koja formira Vladu.

stitucija može biti faktički stavljena pod kontrolu Vlade, bez mnogo medijske pompe. Dnevni list „Danas” je u nameri da istraži navode o partijskom zapošljavanju u Zaštitniku građana u martu 2019. godine zahtevao informacije od javnog značaja, ali nije u zakonskom roku dobio odgovore na postavljena pitanja. Danas se žalio Povereniku za pristup informacijama od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti koji je doneo rešenje po kojem je Zaštitnik građana postupio i omogućio uvid novinarima u traženu dokumentaciju.

U skladu sa odredbama Zakona o načinu određivanja maksimalnog broja zaposlenih u javnom sektoru nadležni odbor Narodne skupštine je 2016. godine odobrio povećanje broja zaposlenih u instituciji na 106¹⁴. U predmetnom periodu su raspisivani interni i javni konkursi za zapošljavanje (2016. godina – 49 radnih mesta, 2017. godine – 3 radna mesta). Međutim, tokom 2016. godine broj zaposlenih u Zaštitniku građana je porastao za svega 11 novih zaposlenih, a tokom 2017. godine za 3 nova zaposlena. Iz godišnjih izveštaja o radu Zaštitnika građana nisu jasni razlozi nepopunjavanja svih upražnjenih radnih mesta, budući su ispunjeni formalni uslovi nametnuti Zakonom o načinu određivanja maksimalnog broja zaposlenih u javnom sektoru¹⁵. Čak i ako uzmemo u obzir da je u istom periodu određen broj zaposlenih napustio instituciju, čini se da je veći deo radnih mesta za koje su konkursi raspisani ipak nisu popunjena. Štura dokumentacija dostupna na sajtu Zaštitnika građana ne daje uvid u razloge nepopunjavanja svih radnih mesta za koje su bili raspisani konkursi.

Dodatno, poteškoće u primeni sistema napredovanja državnih službenika imaju negativan efekat na napredovanje i zadržavanje kadrova u instituciji, budući da je u skladu sa postojećim sistemom napredovanje nije moguće ili je veoma otežano. Kada je reč o zadržavanju kadrova poseban problem predstavljaju i plate koje ne odlikavaju značaj institucije i koje ne deluju stimulatивно za ostanak iskusnog i stručnog kadra u instituciji. Među predlozima za izmene zakonodavnog okvira bio je i predlog uvođenja institucionalnog dodatka na plate po ugledu na Državnu revizorsku instituciju.

14 Zaštitnik građana, Informator o radu, Beograd, 2008–2019, str. 12, dostupan na: <https://www.ombudsman.rs/attachments/article/132/informatororadu.pdf> [pristupljeno 01.11.2019.].

15 *Sl. glasnik RS*, br. 68/2015, 81/2016 – odluka US i 95/2018.

Tabela 2: Pregled plata u nezavisnim državnim institucijama

NA DAN	31. 12. 2016. GODINA			31.12. 2017. GODINA			31.12. 2018. GODINA		
Zvanje	Savetnik	Samostalni savetnik	Viši savetnik	Savetnik	Samostalni savetnik	Viši savetnik	Savetnik	Samostalni savetnik	Viši savetnik
Zaštitnik građana	43.266	54.040	67.721	45.429	56.742	71.107	45.430	56.742	71.107
	43.266	72.509	95.254	45.429	76.134	100.016	45.430	76.135	95.169
Državna revizorska institucija	54.515	68.090	86.006	54.515	68.090	86.006	59.058	73.765	92.439
	76.710	95.887	122.878	76.710	95.887	122.878	83.102	103.877	130.022
Poverenik za pristup informacijama od javnog značaja i zaštiti podataka o ličnosti	43.266	54.040	67.721	43.266	54.040	67.721	45.430	56.742	71.107
	47.713	72.509	95.254	43.266	72.509	95.254	50.098	76.135	100.017
Poverenik za zaštitu ravnopravnosti	45.430	56.742	78.290	45.430	56.742	78.290	48.610	60.714	78.085
	50.098	72.544	100.017	50.098	72.544	100.017	52.295	85.499	107.018

Bitno je napomenuti i to da postojeći zakonodavni okvir formalno predviđa primenu mera afirmativne akcije, odnosno zapošljavanja pripadnika nacionalnih manjina. U praksi se u rukovodstvu i među osobljem Zaštitnika građana nalaze i pripadnici nacionalnih manjina, međutim ovo nije posledica primene zakonskih odredbi koje su teško primenjive u praksi. S druge strane Zaštitnik građana ispunjava obaveze iz Zakona o zapošljavanju i profesionalnoj rehabilitaciji osoba sa invaliditetom¹⁶ i zapošljava dve osobe sa invaliditetom.

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

IV. ORGANIZACIJA RADA

Organizacija rada je podjednako važna za efikasnost postupanja institucije poput adekvatnog odabira njenog osoblja. Potreba izmene Pravilnika o sistematizaciji i organizaciji radnih mesta Zaštitnika građana je uočena Akcionim planom za Poglavlje 23 koji ovu aktivnost vezuje za prethodne izmene Zakona o Zaštitniku građana. Kašnjenje u izmenama Zakona dovele su do kašnjenja i u usvajanju nove sistematizacije prilagođene tim izmenama. 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.¹⁷ Pravilnik o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji radnih mesta u stručnoj službi Zaštitnika građana iz 2014. godine je prvo izmenjen 2018. godine, da bi najnovije izmene stupile na snagu 1. marta 2019. godine¹⁸.

Tabela 3: Broj zaposlenih u organizacionim jedinicama Zaštitnika građana po starom i novom Pravilniku o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji

PRAVILNIK O UNUTRAŠNJEM UREĐENJU I SISTEMATIZACIJI RADNIH MESTA U STRUČNOJ SLUŽBI ZAŠTITNIKA GRAĐANA 22. OKTOBAR 2014. GODINE	PRAVILNIK O UNUTRAŠNJEM UREĐENJU I SISTEMATIZACIJI RADNIH MESTA U STRUČNOJ SLUŽBI ZAŠTITNIKA GRAĐANA 1. MART 2019. GODINE
<p>Sektor I – Za prava deteta, rodnu ravnopravnost i zaštitu socijalnih i kulturnih prava (18)</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Odeljenje za prava deteta (4) 2. Odeljenje za rodnu ravnopravnost (4) 3. Odeljenje za zaštitu socijalnih i kulturnih prava (9) <p>Sektor II – Za prava osoba sa invaliditetom i starih lica i zaštitu ekonomskih i imovinskih prava (9)</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Odeljenje za prava osoba sa invaliditetom i starih lica (4) 2. Odeljenje za zaštitu ekonomskih i imovinskih prava (4) 	<ol style="list-style-type: none"> I. Sektor za zaštitu ljudskih prava i sloboda i prava lica lišenih slobode (15) II. Sektor za zaštitu prava deteta, ravnopravnosti polova i prava osoba sa invaliditetom (12) III. Sektor za zaštitu prava pripadnika nacionalnih manjina i ostalih manjinskih prava i sloboda (10) IV. Sektor za projekte (3) V. Sektor za normativne poslove (3) VI. Sektor za opšte poslove (15) VII. Sektor za prijem građana (5) VIII. Sektor za materijalno-finansijske poslove (10) IX. Sektor za informacione tehnologije (4)

¹⁷ Zakon o Zaštitniku građana, čl. 38 st. 3.

¹⁸ Zaštitnik građana, Pravilnik o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji radnih mesta u stručnoj službi Zaštitnika građana, Beograd, mart 2019. dostupno na: <https://www.ombudsman.rs/attachments/article/142/pravilnik%201.pdf> [pristupljeno 01.11.2019.].

<p>Sektor III – Za prava pripadnika nacionalnih manjina, lica lišenih slobode i zaštitu građanskih i političkih prava (17)</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Odeljenje za prava nacionalnih manjina (4) 2. Odeljenje za prava lica lišenih slobode (4) 3. Odeljenje za zaštitu građanskih i političkih prava (8) <p>Sektor IV– Za razvoj i saradnju (17 zaposlenih)</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Odsek za izveštaje i publikacije (4) 2. Odsek za saradnju i projekte (3) 3. Odsek za normativne poslove (3) 4. Odsek za medije (3) <p>Sektor V – Za opšte i zajedničke poslove (32)</p>	<p>Posebne organizacione jedinice</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Kabinet Zaštitnika građana (4) 2. Odeljenje nacionalnog mehanizma prevencije torture (6) 3. Odeljenje za hitno postupanje (4) 4. Odeljenje za izveštaje (3) 5. Odeljenje za medije (4)
---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Po broju zaposlenih Zaštitnik građana spada među veće NHRI-jeve prava ovog tipa. Međutim, već na prvi pogled u oči upada relativno mali udeo zaposlenih koji rade na rešavanju pritužbi građana (37), a relativno veliki udeo koji radi na pratećim delatnostima i odnosu sa javnošću (69). Nezavisne institucije imaju probleme sa vidljivošću među građanima koji nisu u dovoljnoj meri upoznati sa postojanjem ovih institucija niti sa njihovom funkcijom. Deo odgovornosti svakako leži u samim institucijama, ali je ovo je u velikom meri i posledica programskih prioriteta mas-medija koji su okrenuti ka komercijalnim sadržajima¹⁹.

S druge strane uspeh u podizanju svesti građana uobičajeno rezultira povećanjem broja njihovih pritužbi, a institucija koja nema adekvatne kapacitete da u razumnom roku odgovori na zahteve građana vrlo brzo može izgubiti poverenje koje je pridobilo kroz javne nastupe njenih rukovodilaca. Značajan pad u broju pritužbi u 2018. godini se može tumačiti bilo naglim poboljšanjem stanja ljudskih prava u Srbiji, bilo padom poverenja građana poučenih iskustvom onih koji su dugo čekali na rešenje njihovih predmeta. Kako svi pokazatelji pokazuju da se stanje ljudskih prava u Srbiji pogoršava²⁰, postaje jasno da je reč o padu poverenja građana da im institucija zaista može pružiti neophodnu pomoć.

Akcionim planom za Poglavlje 23 je predviđeno obezbeđivanje adekvatnih prostorija za instituciju Zaštitnika građana. Prostorije u kojima je trenutno smeštena institucija nisu adekvatne za efikasnu organizaciju rada, što sigurno postaje sve veći problem sa poste-

19 Prema istraživanju Beogradskog centra za ljudska prava čak 72% ne zna da navede ni jednu nezavisnu instituciju koja se bavi zaštitom ljudskih prava.

20 Democracy in Retreat: Freedom in world 2019, Freedom House, New York, 2019, dostupno na: <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2019/serbia> [pristupljeno 01.11.2019.].

penim povećanjem broja zaposlenih. Uprkos pauzi u objavljivanju izveštaja o primeni Akcionog plana za Poglavlje 23 (poslednji pokriva period do decembra 2018. godine) iz dosadašnjih izveštaja postaje jasno da do sada ništa nije urađeno na tome da se Zaštitniku obezbede adekvatne prostorije, niti je dato bilo kakvo objašnjenje za odsustvo aktivnosti u ovom pogledu.

V. REŠAVANJE PRITUŽBI

Rešavanje po pritužbama građana na rad uprave predstavlja jednu od osnovnih nadležnosti Zaštitnika građana. Zaštitnik 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 ovlašćenja²¹. Sa druge strane Zaštitnik građana nije ovlašćen da kontroliše rad Narodne skupštine, predsednika Republike, Vlade, Ustavnog suda, sudova i javnih tužilaštava²². Dužina trajanja postupaka direktno utiče na zaštitu prava građana, kao i na njihovo poverenje u ovu instituciju, te se Zaštitniku građana mora obezbediti adekvatan broj stručnog i iskusnog osoblja, odgovarajuća organizacija i sistematizacija radnih mesta i adekvatne prostorije radi efikasne organizacije rada. Podjednako važno je širenje svesti među građanima o postojanju institucije i njenim nadležnostima kako bi se izbegle situacije u kojima se građani masovno pritužuju na rad javnih izvršitelja i sudova čiji rad Zaštitnik građana nije ovlašćen da kontroliše.

Tabela 4: Priliv i rešavanje predmeta

GODINA	2016. GODINA	2017. GODINA	2018. GODINA
Pritužbe/primljeni predmeti	6.203	4.060	3.282
Predmeti pokrenuti po sopstvenoj inicijativi	69	69	56
Ukupno	6.272	4.129	3.338
Telefonski razgovori	8.149	5.155	3.350
Primljeni građani	4.213	2.897	2.432
Završeni predmeti iz tekuće godine	4.315	2.687	2.346
Ukupno predmeta iz ranijih godina	3.127	1.136	2.720
Završeni predmeti iz ranijih godina	2.252	384	1.443
Predmeti u radu iz ranijih godina	875	752	1.277
Ukupno završenih predmeta	6.567	3.071	3.789

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

22 *Ibid.*, čl. 138, st. 2.

Već na prvi pogled uočljivo je značajno smanjenje broja pritužbi građana u 2018. godini. Zaštitnik građana je 2018. godine primio 34,48% manje pritužbi u odnosu na 2017. godinu, odnosno 47,81% manje pritužbi u odnosu na 2016. godinu. Ista je situacija sa telefonskim razgovorima i prijemom građana, koji se takođe smanjuju iz godine u godinu. Uporedno sa smanjenjem priliva predmeta, povećava se broj zaposlenih uz istovremeno vidno smanjenje broja rešenih predmeta na godišnjem nivou nakon 2016. godine (2016. godine – 6.567; 2017.godine – 3.071; 2018. godine – 3.789). Važno je napomenuti i to da se uprkos smanjenju opterećenja institucije broj prenetih predmeta iz ranijih godina povećava (2016. godine – 875; 2017.godine – 752; 2018. godine – 1.277).

Grafikon 1: Priliv i rešavanje predmeta

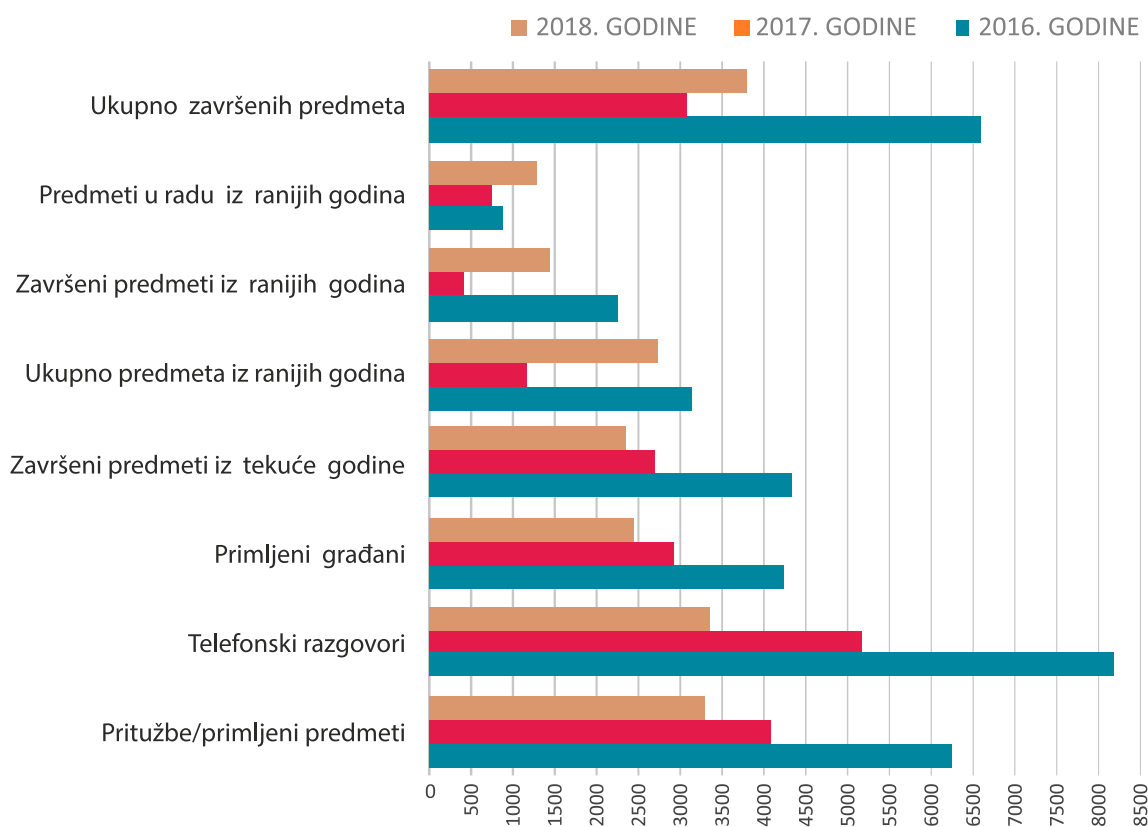


Tabela 5: Ishod postupanja po pritužbama

GODINA	2016. GODINA	2017. GODINA	2018. GODINA
Odbačene	3.228	1.987	1.649
Neosnovane	606	381	391
Preporuka po skraćenom postupku	257	234	192
Preporuka iz kontrolnog postupka	146	9	20
Povlačenje tužbe	62	45	62
Dat savet	/	24	40
Mišljenje ili saopštenje	16	4	8
Smrt pritužioca	/	2	1
Zakonska inicijativa	/	/	1

Pritužbe se odbacuju zbog nenadležnosti, nepravovremenog ili preuranjenog podnošenja pritužbi, kao i zbog anonimnosti i neurednosti. Veliki broj odbačenih pritužbi govori u prilog tome da građani još uvek nisu u dovoljnoj meri upoznati sa nadležnošću Zaštitnika građana.

Tabela 6: Broj pritužbi građana po odeljenjima

ODELJENJE (BROJ ZAPOSLENIH)	2016. GODINA	2017. GODINA	2018. GODINA
Odeljenje za zaštitu ekonomskih i imovinskih prava (11)	/	1401	1.220
Odeljenje za zaštitu građanskih i političkih prava (8)	/	1091	891
Odeljenje za zaštitu socijalnih i kulturnih prava (9)	/	736	483
Odeljenje za prava deteta (5)	/	340	254

Odeljenje za prava lica lišenih slobode (4)	/	193	165
Odeljenje za zaštitu prava osoba sa invaliditetom i starih lica (4)	/	177	150
Odeljenje za rodnu ravnopravnost (4)	/	118	84
Odeljenje za zaštitu prava pripadnika nacionalnih manjina (4)	/	61	64
Ostalo	/	12	26

Prethodna tabela je sačinjena s obzirom na Pravilnik o sistematizaciji radnih mesta iz 2014. godine koja je izmenjen dva puta, krajem 2018. i početkom 2019. godine. Shodno tome, imajući u vidu priliv predmeta i broj zaposlenih po odeljenjima postoji očigledna razlika u pogledu opterećenosti pojedinih odeljenja. Odeljenje za zaštitu građanskih i političkih predmeta tako obrađuje gotovo 10 puta veći broj predmeta po zaposlenom u odnosu na Odeljenje za zaštitu prava pripadnika nacionalnih manjina. Godišnji izveštaji o radu Zaštitnika građana nude samo zbirne podatke o ishodima postupaka po pritužbama koji ne daju jasan uvid u efikasnost pojedinih odeljenja. Pad u broju pritužbi je najprimetniji kada je reč o socijalnim i kulturnim pravima gde je u 2018. godini zabeležen pad od 34.38% u odnosu na prethodnu godinu što može biti indikator predugog trajanja postupaka pred ovim odeljenjem i gubitka poverenja građana.

Prema novom Pravilniku o sistematizaciji usvojenom u martu 2019. godine po pritužbama umesto 8 odeljenja postupaju 3 sektora dok se formira i dodatni sektor za prijem građana, kao i odeljenja za hitno postupanje i odeljenje za Nacionalni preventivni mehanizam. Izdvajanjem dela zaposlenih u poseban sektor i dva nova odeljenja se smanjuje broj onih koji direktno postupaju po pritužbama građana dok se istovremeno organizacijom rada po sektorima gubi uža specijalizacija za pojedina prava koja je postojala u okviru nekadašnjih odeljenja. Broj zaposlenih koji radi na pritužbama tako pada sa 49 na 37, što uz gubitak uže specijalizacije može dovesti do dodatnog pada efikasnosti u narednom periodu.

Prema informacijama nakon usvajanja novog Pravilnika o sistematizaciji došlo je do prespodele zaposlenih na nove dužnosti bez uzimanja u obzir njihove stručnosti i iskustva u određenim oblastima. Bitno je i napomenuti i to da poseban problem u merenju opterećenosti ili efikasnosti pojedinih odeljenja u periodu obuhvaćenim istraživanjem predstavlja i to što izveštaj iz 2016. godine ne sadrži podatke o broju pritužbi podeljen po odeljenjima.

Grafikon 2: Ukupan broj rešenih predmeta po zaposlenom

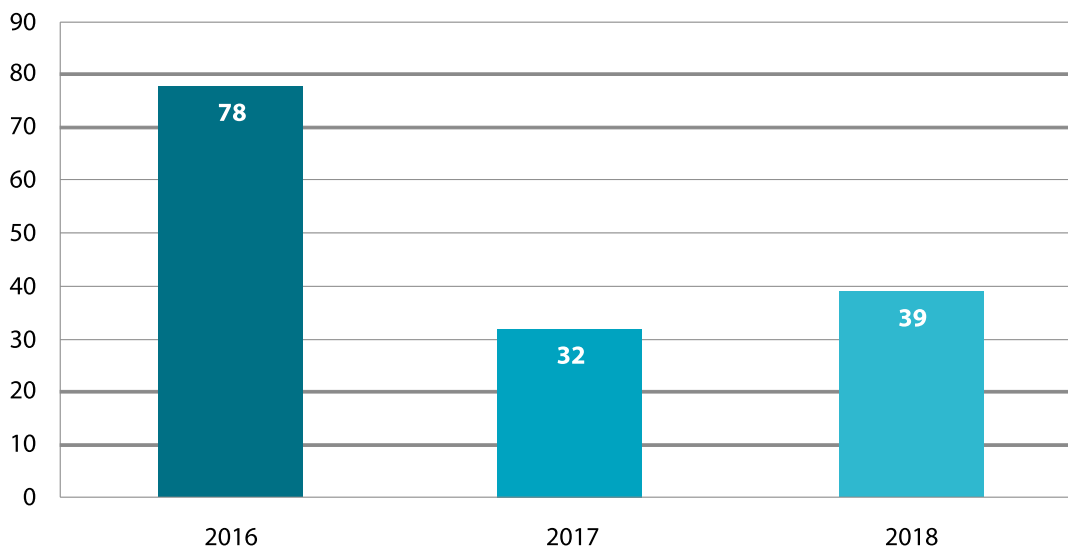


Tabela 7: Broj primljenih i rešenih pritužbi i broj zaposlenih u NHRI-jevima u Evropi

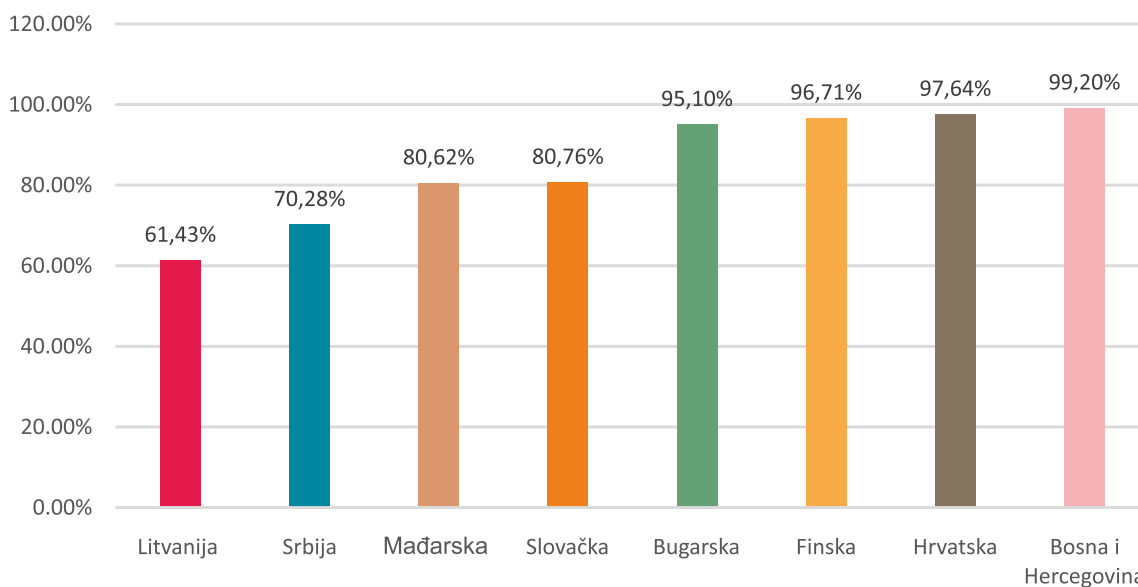
ZEMLJA	BROJ STANOVNIKA	PRIMLJENE/REŠENE PRITUŽBE U 2018. GODINI	BROJ ZAPOSLENIH
Srbija	6.9 miliona	3.338/2.346	98
Bosna i Hercegovina	3.3 miliona	3.266/3.240	56
Hrvatska	4.1 miliona	2.751/2.686	49
Bugarska	7 miliona	12.890/12.258	52
Mađarska	9.7 miliona	4.990/4.023	158
Slovačka	5.4 miliona	2.282/1843	57
Litvanija	2.7 miliona	2.939/1.805	48
Finska	5.5 miliona	5.594/5.410	60

U tabeli su radi ilustracije predstavljene zemlje iz regiona i Evrope u kojima postoje NHRI-jevi sa sličnim ili istim nadležnostima, zajedno sa brojem stanovnika, brojem zaposlenih i brojem primljenih i rešenih pritužbi u toku iste godine. Na prvi pogled je vidljivo da među

odabranim zemljama manju efikasnost od Srbije ima samo još Litvanija, dok su zemlje regiona značajno ispred.

Posebno je zanimljiv primer Bugarskog Ombudsmana budući da je reč o zemlji sa sličnim brojem stanovnika i značajno većim brojem primljenih i rešenih pritužbi u odnosu na Srbiju, ali sa skoro duplo manjim brojem zaposlenih. Prema informacijama iz Godišnjeg izveštaja o radu Bugarskog ombudsmana značajan porast u broju pritužbi je rezultat otvaranja lokalnih kancelarija za prijem u 17 gradova i sela, kao i kampanje podizanja svesti usmerene ka deci. Pored broja pritužbi zabeležen je značajan porast u broju primljenih građana kao i broju obavljenih telefonskih razgovora sa građanima.²³

Grafikon 3: Uporedni prikaz efikasnosti NHRI-jeva u Evropi



23 Više u skraćenoj verziji Godišnjeg izveštaja o radu Ombudsmana Bugarske za 2017. godinu, dostupno na: https://www.ombudsman.bg/pictures/2018_EN.pdf. [pristupljeno 01.11.2019.].

VI. OSTALI REZULTATI

1. Mišljenja, preporuke i zakonodavne inicijative

Zaštitnik građana je ovlašćen da daje mišljenje na predloge propisa ukoliko se njima uređuju pitanja od značaja za zaštitu prava građana. Pored ovog ovlašćenja Zaštitnik građana može delovati i preventivno i davati svoja mišljenja van formalnog postupka donošenja propisa.

Tabela 8: Mišljenja Zaštitnika građana

GODINA	2016. GODINA	2017. GODINA	2018. GODINA
Mišljenje dato u postupku donošenja propisa	29	24	25
Mišljenje dato preventivno	8	8	12
Ukupno	37	32	37

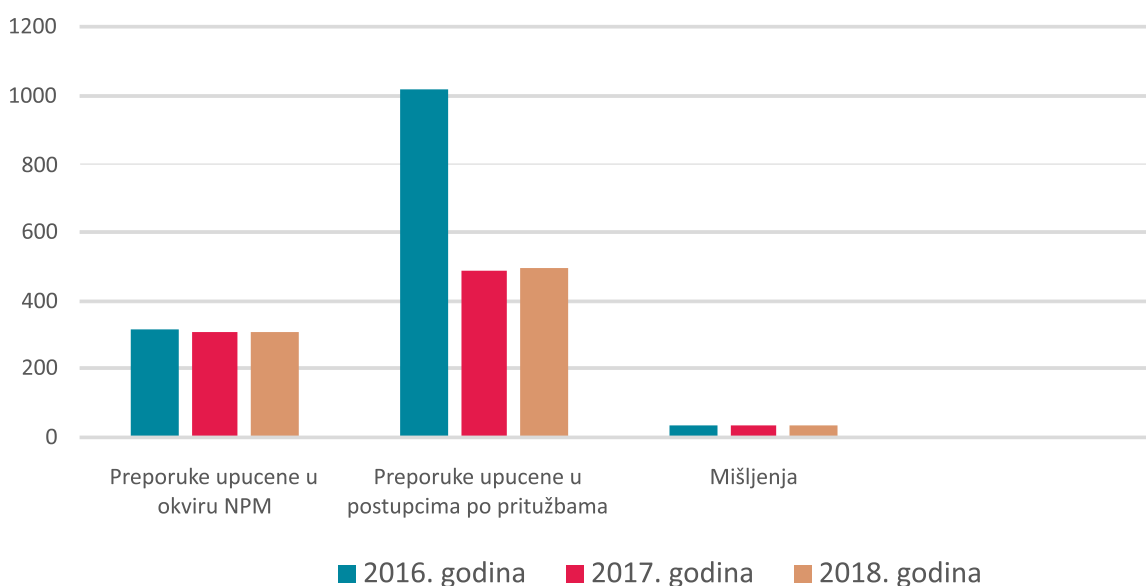
Tabela 9: Preporuke Zaštitnika građana

GODINA	2016. GODINA	2017. GODINA	2018. GODINA
Preporuke upućene u postupcima po pritužbama	1.022	490	497
Preporuke upućene u okviru NPM	318	309	296
Preporuke dospele u postupcima po pritužbama	929	373	245
Preporuke dospele u okviru NPM	186	183	164
Preporuke prihvaćene u postupcima po pritužbama	822	333	233
Preporuke prihvaćene u okviru NPM	169	169	148
Ukupno upućenih preporuka	1.340	799	793

Kada je reč o preporukama već na prvi pogledu upada i značajno smanjenje broja istih, a u skladu sa smanjenjem broja pritužbi građana. Bitno je napomenuti i da je do godišnjeg izveštaja iz 2016. godine postojala praksa nabranjanja preporuka po kojima nije postupljeno u prethodnim godinama, te da je ta praksa napuštena u novijim izveštajima. Tako nadležni organi nisu 2015. godine postupili po 189 preporuka, a 2016. godine po 215 preporuka Zaštitnika građana.

Imajući u vidu ovaj podatak, vidljiva je potreba poboljšanja saradnje između Zaštitnika građana, Narodne skupštine i Vlade kako bi se obezbedilo da Narodna skupština razmatra godišnje izveštaje Zaštitnika, da na osnovu njih usvaja zaključke i upućuje ih Vladi, a da Vlada sprovodi zaključke, odnosno preporuke Zaštitnika građana.

Grafikon 4: Preporuke i mišljenja Zaštitnika građana



Pregledom preporuka po tematskim oblastima može se uočiti da se najveći pad beleži kada je reč o preporukama u oblasti resora uprave gde je u 2018. godini zabeležen pad od čak 86.97% u odnosu na 2016. godinu. Zabrinjavajuć je i pad u broju preporuka u vezi sa pravima lica lišenih slobode, koje korespondira sa trendom smanjenjem broja poseta u okviru NPM-a.

Tabela 10: Broj preporuka po tematskoj oblasti

OBLAST	2016. GODINA	2017. GODINA	2018. GODINA
Rodna ravnopravnost	105	26	144
Prava deteta	74	115	58
Prava osoba sa invaliditetom i starijih lica	6	8	14
Prava lica lišenih slobode	61	44	10
Prava pripadnika nacionalnih manjina	14	14	11
Resori uprave	511	283	68
Ukupno	771	490	305

Republici Srbiji je neophodan Zaštitnik građana koji će se proaktivno zalagati za ljudska prava, za ratifikaciju međunarodnih ugovora i na harmonizaciji domaćih propisa sa međunarodnim standardima. Ovo podrazumeva i blagovremenu reakciju na pojedinačno kao i na sistemsko kršenje ljudskih prava. Jedna od mogućnosti na raspolaganju Zaštitniku građana je predlaganje Zakona iz sopstvene nadležnosti. Ovo ovlašćenje Zaštitnik koristi sve manje i manje svake godine (2016–7, 2017–10, 2018–5), što može biti rezultat činjenice da je većina njegovih inicijativa prošla bez bilo kakvog, pa makar i formalnog odgovora nadležnih organa. Slična je situacija i sa pokretanjem postupka za ocenu ustavnosti pred Ustavnim sudom, te je ovu mogućnost Zaštitnik građana iskoristio tek 2 puta 2016. godine.

Tabela 11: Ishodi zakonodavnih inicijativa i predloga za ocenu ustavnosti

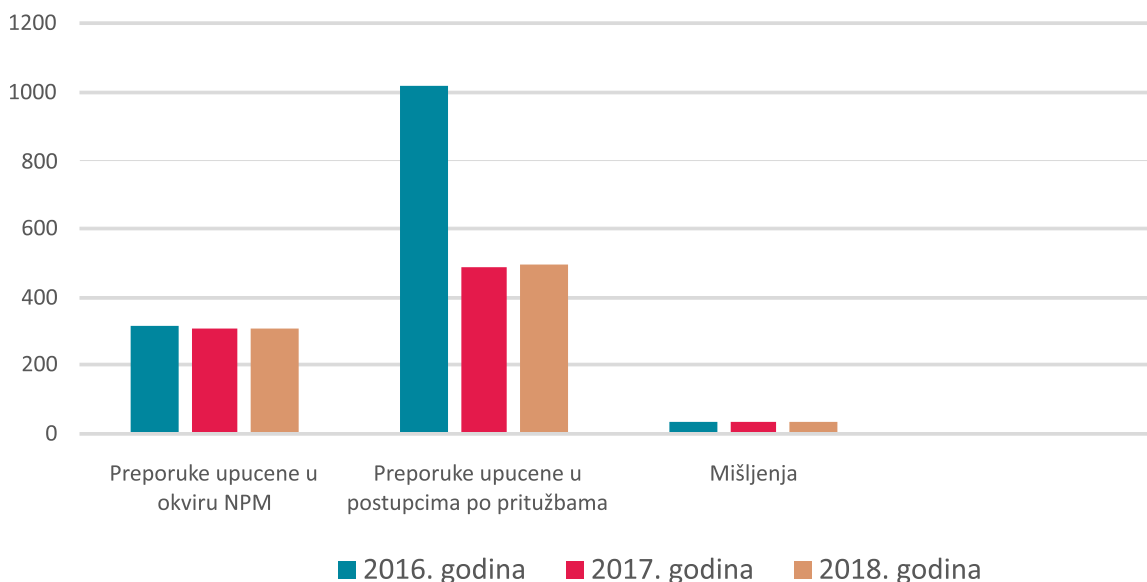
GODINA	2016. GODINA	2017. GODINA	2018. GODINA
Amandmani odboru narodne skupštine	2	7	0
Amandmani Narodnoj skupštini	/	0	0
Predlozi zakona	/	0	0
Inicijative za donošenje ili izmenu zakona	5	3	5
Pokretanje postupka za ocenu ustavnosti	2	0	0
Nije prihvaćeno	/	6	1
Prihvaćeno	2	1	0
U proceduri	7	3	4
Ukupno	9	10	5

Zaštitnik građana je u prethodne tri godine propustio da reaguje na usvajanje niza Zakona kojim se smanjuje dostignuti nivo socijalnih i ekonomskih prava, te nije podržao ratifikaciju opcionog protokola uz Konvenciju UN za socijalna, ekonomska i kulturna prava koji bi građanima omogućio direktno obraćanje Komitetu UN za socijalna, ekonomska i kulturna prava. Njegovo postupanje u ovoj oblasti je bilo mahom humanitarnog karaktera, te se javljao kao posrednik u slučajevima iseljavanja građana, ali bez nuđenja konkretnih rešenja gorućih i sistemskih problema ljudskih prava. Jedini izuzetak je zakonodavna inicijativa u pogledu zaštite prava trećih lica u izvršnom postupku. Uprkos činjenici da najveći deo pritužbi dolazi iz ovog korpusa prava, zakonodavne inicijative ili postupci za ocenu ustavnosti su retki. U trenutku kada veći broj inicijativa organizacija društva za ocenu ustavnosti godinama stoji na Ustavnom sudu bez razrešenja na vidiku, veće učesće Zaštitnika građana ima potencijal da probudi ovu uspavanu instituciju i da reafirmišu ovu nadležnost Ustavnog suda koja u ovom trenutku čini oko 1% ukupnog broja predmeta u radu.

Sa druge strane Zaštitnik građana je bio aktivan u pogledu zaštite od nasilje u porodici te je nakon nekoliko godina ignorisanja njegovih preporuka Krivični zakonik delimično usaglašen sa odredbama Istanbulske konvencije, a usvojen je i poseban Zakon o sprečavanju

nasilja u porodici²⁴. Bitno je napomenuti i to da Srbija još uvek nije ratifikovala Evropsku konvenciju za naknadu štete žrtvama krivičnih dela sa elementima nasilja²⁵ i uspostavila odgovarajući fond za naknadu štete, te da ne postoje podaci da je Zaštitnik građana ikada pružio podršku ratifikaciji.

Grafikon 5: Ishodi zakonodavnih inicijativa i predloga za ocenu ustavnosti



2. Godišnji izveštaji

U periodu obuhvaćenim ovim izveštajem Zaštitnik građana je redovno ispunjavao svoju obavezu da podnosi godišnje izveštaje o svom radu koji sadrže podatke o svojim aktivnostima, uočenim nedostacima u radu organa koje kontroliše, kao i preporuka za poboljšanje njihovog rada i poboljšanje položaja građana. Godišnji izveštaji su objavljivani i dostavljani Narodnoj skupštini, kao i državnim organima, nezavisnim institucijama, organizacijama civilnog društva i dr. Verzije izveštaja na engleskom jeziku su dostavljane međunarodnim organizacijama za ljudska prava i brojnim udruženjima čiji je Zaštitnik građana član. Najvažnija svrha izveštaja je informisanje Narodne skupštine o nedostacima u radu kontrolisanih organa kako bi ona usvojila zaključke i uputila ih Vladi radi postupanja po preporukama Za-

²⁴ *Sl. glasnik RS*, br. 94/2016.

²⁵ *Council of Europe, European Convention on the Compensation of Victims of Violent Crimes*, Strasbourg, 1983, dostupno na: <https://rm.coe.int/1680079751>. [pristupljeno 01.11.2019.]

štitnika građana. U tom smislu izveštaj je značajan ne samo kao pokazatelj stanja ljudskih prava u zemlji, već i kao mehanizam pozivanja Vlade na odgovornost. Obim kao i kvalitet izveštaja su veoma značajni budući da predstavljaju osnovu za donošenje zaključaka Narodne skupštine, te svaki pad u istim može umanjiti i svrsishodnost tih zaključaka. Upravo zato je bitno napomenuti da između izveštaja za 2016. i izveštaja za naredne dve godine postoji značajna razlika u obimu i kvalitetu.

Narodna skupština nije od 2014. godine razmatrala izveštaje Zaštitnika građana ali i izveštaje drugih nezavisnih tela. Prekretnicu u ovom pogledu je predstavljala 2019. godina kada je Narodna skupština, nakon izbora novog Zaštitnika građana, razmatrala godišnji izveštaj Zaštitnika građana za 2019. godinu. Izveštaj koji je Narodna skupština tada imala priliku da razmatra imao je više nego tri puta manji obim stranica (2016–382, 2017–107) te su izostavljeni važni delovi prisutni u prethodnim izveštajima. Nedostaju informacije o neispunjenim preporukama iz prethodnih godina, ali i opšti pregled stanja ljudskih prava, dostignuća Zaštitnika građana, kao i manjkavosti uočenih na državnom nivou koji se nalazio u uvodu prethodnih izveštaja. Pored ponavljanja opšte ocene stanja ljudskih prava u izveštaju iz 2017. godine mnogo je manje detalja, te nedostaju i informacije o konkretnim slučajevima. Stiče se utisak da su dužina i kvalitet izveštaja kompromis sa vladajućom većinom kako bi ga uopšte uzela u razmatranje bez opasnosti da isti može dovesti do zaključaka koji mogu politički naškoditi Vladi.

3. Posebni izveštaji

Zaštitnik građana je od 2015. godine objavljivao i niz posebnih tematskih izveštaja uključujući i izveštaje o radu NPM-a:

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

VII. ZAŠTITNIK GRAĐANA KAO NACIONALNI PREVENTIVNI MEHANIZAM

U skladu sa Zakonom o dopuni Zakona o ratifikaciji Opcionog protokola uz Konvenciju protiv torture i drugih surovih, neljudskih ili ponižavajućih kazni i postupaka²⁶, Zaštitnik građana obavlja dužnosti Nacionalnog preventivnog mehanizma. Do usvajanja novog Pravilnika o sistematizaciji posao NPM-a je obavljao sekretarijat sa tri zaposlena pod rukovodstvom zamenika Zaštitnika građana zaduženog za prava lica lišenih slobode. Nakon usvajanja novog Pravilnika rad NPM-a sprovodi odeljenje sa 6 izvršilaca. Bitno je napomenuti da je nakon isteka mandata zamenika Zaštitnika građana zaduženog za rad NPM-a u decembru 2018. godine, ovo mesto bilo upražnjeno punih 12 meseci, te da su novi zamenici izabrani tek u decembru 2019. godine. Od samog početka rada NPM-a najvažniji problemi sa kojima se suočavao bili su nedostatak ljudstva i nedostatak finansijskih sredstava. Ovo je evidentirano u preporukama Komiteta UN za torturu, Potkomiteta za akreditaciju (GANHRI) kao i drugih međunarodnih tela za ljudska prava. Akcionim planom za Poglavlje 23 je predviđena aktivnost usvajanja izmena i dopuna Zakona o Zaštitniku građana radi povećanja njegove efikasnosti, naročiti u oblasti rad NPM-a. Prema smernicama SPT-a o nacionalnim preventivnim mehanizmima²⁷ kada NPM funkcioniše u okviru institucije sa širim ovlašćenjima neophodno je obezbediti posebnu organizacionu jedinicu i budžet.

Bitno je napomenuti i učešće organizacija civilnog društva u radu NPM-a, koja je u poslednje vreme ugrožena istupanjem pojedinih organizacija nezadovoljnih razlikama u ocenama NPM-a i međunarodnih udruženja i organizacija u pogledu stanja prava lica lišenih slobode u Srbiji. Tokom 2016. i 2017. godine Zaštitnik građana je obavljao saradnju i okviru NPM-a sa deset organizacija civilnog društva²⁸, dok je u 2018. godini, nakon raspisivanja novog poziva, taj broj pao na 4 organizacije²⁹ od kojih jedna naknadno, 2019. godine, istupila iz

26 *Sl. list SCG – Međunarodni ugovori*, br. 16/2005 i 2/2006 i „Sl. glasnik RS – Međunarodni ugovori”, br. 7/2011.

27 *Subcommittee on Prevention of Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, Guidelines on national preventive mechanisms*, Geneva, November 2010, dostupno na: http://www2.ohchr.org/english/bodies/cat/opcat/docs/SPT_Guidelines_NPM_en.doc. [pristupljeno 01.11.2019.].

28 Beogradski centar za ljudska prava, Komitet pravnika za ljudska prava – JUKOM, Helsinški odbor za ljudska prava u Srbiji, Međunarodna mreža pomoći, Inicijativa za prava osoba sa mentalnim invaliditetom, Viktimološko društvo Srbije, Centar za ljudska prava Niš, Dijalog, Odbor za ljudska prava Valjevu i Grupa 484.

29 Beogradski centar za ljudska prava, Komitet pravnika za ljudska prava – JUKOM, Međunarodna mreža pomoći i Inicijativa za prava osoba sa mentalnim invaliditetom

NPM-a³⁰. Bitno je napomenuti da se broj poseta NPM-a smanjuje iz godinu u godinu, NPM je tako 2016. godine obavio 92 posete, 2017. godine 61 posetu, a 2018. godine svega 44 poseta. Pad broja poseta je naročito vidljivo kada je reč o zatvorima te je tako 2017 godine obavljeno 8 poseta, a 2018. svega 5 poseta.

Pored izveštaja o pojedinačnim poseta koji se objavljuju na sajtu, NPM sastavlja i godišnje izveštaje o svom radu koje šalje Narodnoj skupštini, predsedniku Republike, predsedniku Vlade, Republičkom javnom tužilaštvu, Vrhovnom kasacionom sudu, Ustavnom sudu, Kancelariji za ljudska i 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 i Potkomitetu za prevenciju mučenja (SPT), Komitetu protiv mučenja (CAT), Evropskom komitetu za sprečavanje mučenja (CPT) i Asocijaciji za prevenciju torture (APT). Kao što je reč sa godišnjem izveštaju o radu Zaštitnika građana ni izveštaj o NPM-u nije razmatran do 2018. godine.

Između izveštaja NPM i izveštaja međunarodnih organizacija postoji značajna razlika. Dok izveštaji NPM fokus stavljaju na materijalne uslove smeštaja, neusaglašenost Uputstva o postupanju prema dovedenim i zadržanim licima MUP-a sa važećim standardima i neobučenosć policijskih službenika za postupanje sa osobama sa mentalnim smetnjama, izveštaji međunarodnih organizacija³¹ sadrže kritike, naročito u pogledu rada policije.

Međunarodno udruženje NPM Obs³² je na poziv Zaštitnika građana 2018. godine vršilo monitoring rada NPM-a i ustanovilo razloge značajnih odstupanja između izveštaja NPM-a i stanja na terenu. Naime, NPM Obs je konstatovao da su od 2017. godine mogućnosti NPM da obavlja svoj mandat znatno sužene, zabranom poseta zatvorima od tri meseca, ukidanjem bezbednosnih sertifikata članovima NPM-a i ograničenjem angažovanja spoljnih stručnjaka. NPM Obs je primetio situacije u kojima NPM nije reagovao na informacije o mogućem zlostavljanju, te da je između ostalog propustio da ispita trag krvi pronađen u prostoriji za zadržavanje. U izveštaju se navodi da zaposleni u NPM-u ne osećaju da će imati podršku institucije u slučaju kritike nadziranih institucija, bez veoma jakih dokaza.

30 *Beogradski centar za ljudska prava, Saopštenje povodom izveštaja NPM obs o radu nacionalnog mehanizma za prevenciju torture Srbije*, Beograd, jul 2019., dostupno na: <http://www.bgcentar.org.rs/saopstenje-povovodom-izvestaja-npm-obs-o-rad-u-nacionalnog-mehanizma-za-prevenciju-torture-srbije/> [pristupljeno 01.11.2019.].

31 Izveštaj Vladi Republike Srbije o poseti Evropskog komiteta za sprečavanje mučenja i nečovečnog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja, CPT, Strazbur, 2018, dostupno na: <https://rm.coe.int/16808b5ee8> [pristupljeno 01.11.2019.].

32 Više o NPM obs na: <https://www.npmobs.org/>.

VIII. IZMENE I DOPUNE ZAKONA O ZAŠTITNIKU GRAĐANA

Akcionim planom za Poglavlje 23 su predviđene izmene i dopune Zakona o Zaštitniku građana radi poboljšanja efikasnosti rada ove institucije sa posebnim naglaskom na rad Nacionalnog preventivnog mehanizma. Ovako formulisana aktivnost je obuhvatila samo deo preporuka međunarodnih tela koje se odnose na Zaštitnika građana, te nije direktno obuhvatila i pitanje jačanja finansijske nezavisnosti institucije. Predlog Zakona o izmenama i dopunama Zakona o Zaštitniku građana koji je 2012. godine povučen iz procedure u Narodnoj skupštini nakon održanih parlamentarnih izbora sadržao je odredbe koje su se ticale ovog i drugih važnih pitanja. Predlog je između ostalog predviđao uvođenje institucionalnog dodatka na plate zaposlenih i onemogućavanje Vlade da obustavi, odloži ili ograniči izvršenje budžetskih sredstava opredeljenih za institucije bez saglasnosti Zaštitnika građana. Usvajanje Zakona kasni skoro tri godine u odnosu na rok iz Akcionog Plana za Poglavlje 23. Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave je kao ovlašćeni predlagač je krajem 2017. godine otvorilo online konsultacije i objavilo dokument Polazne osnove. Polazne osnove odstupaju od Predloga Zakona iz 2012. godine te ne sadrže brojna dobra rešenja sadržana u tom dokumentu. Jedino važno pitanje kojim se bave je odnos između Zaštitnika građana, Narodne skupštine i Vlade uvođenjem roka za dostavljanja predloga zakona na mišljenje Zaštitniku građana, roka za dostavljanje njegovog mišljenja predlagaču, kao i roka za razmatranja zakonodavnih inicijativa Zaštitnik građana. Bitno je napomenuti i to da su online konsultacije bile neuspešne, odnosno da Ministarstvu nisu dostavljene sugestije civilnog društva ili akademske zajednice.

Tabela 12: Pregled međunarodnih preporuka i predloga za izmene Zakona o Zaštitniku građana

DOKUMENT	VAŽNE PREPORUKE/ZAPAŽANJA
Preporuke Potkomiteta za akreditaciju (GANHRI)	2010. godine ³³
	<ul style="list-style-type: none"> - Zakon o Zaštitniku građana ne uređuje saradnju sa međunarodnim sistemom ljudskih prava organizacijama civilnog društva. - Zarade zaposlenih mogu imati uticaj na sposobnost institucije da zapošljava i zadržava osoblje.
	2015. godine ³⁴
	<ul style="list-style-type: none"> - Imunitet Zaštitnika građana i njegovih zamenika bi trebalo urediti u skladu sa Opštim zapažanjima. - Institucija nema adekvatno finansiranje, posebno u oblast rada NPM-a. - Izbor Zaštitnika građana bi trebalo urediti na transparentan i participativan način. - Trebalo bi urediti pitanje pluralizma u izboru funkcionera i prilikom zapošljavanja.

Preporuke Komiteta UN za socijalna, ekonomska i kulturna prava ³⁵	<ul style="list-style-type: none"> - Izmeniti zakon kako bi se uredila saradnja sa međunarodnim sistemom ljudskih prava i organizacijama civilnog društva. - Obezbediti adekvatne finansijske i ljudske resurse za efektivno obavljanje mandata. - Razmatrati mišljenja i stavove Zaštitnika građana prilikom usvajanja zakona, naročito u oblasti socijalnih, ekonomskih i kulturnih prava.
Preporuke Komiteta UN za torturu ³⁶	<ul style="list-style-type: none"> - Obezbediti efektivan i nezavistan rad Zaštitnika građana. - Obezbediti adekvatan broj osoblja i materijalne resurse u nadležnostima NPM-a. - Osigurati da svi nadležni organi poštuju zaključke Narodne skupštine u vezi sa ispunjavanjem preporuka Zaštitnika građana.

33 ICC Sub-Committee on Accreditation, *Report and Recommendations of the Session of the Sub-Committee on Accreditation (SCA)*, Geneve, March 2010, dostupno na: <https://nhri.ohchr.org/EN/AboutUs/GANHRIAccreditation/Documents/SCA%20REPORT%20MARCH%202010%20-%20FINAL%20%28with%20annexes%29.pdf> [pristupljeno 01.11.2019.].

34 ICC Sub-Committee on Accreditation, *Report and Recommendations of the Session of the Sub-Committee on Accreditation (SCA)*, Geneve, March 2015, dostupno na: <https://nhri.ohchr.org/EN/AboutUs/GANHRIAccreditation/Documents/SCA%20MARCH%202015%20FINAL%20REPORT%20-%20ENGLISH.pdf> [pristupljeno 01.11.2019.].

35 *Committee on Economic, Social and Cultural Rights, Concluding observations on the second periodic report of Serbia*, Geneve, July 2014, dostupno na: <http://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=4slQ6QSmIBEDzFEovLCuW54MWm13CZ4%2bVqIQ1kUYRw1%2bWWofd2tBOLmHCPVP18p98WsDiiW2OUQ17gvnJpVVpoFywJLVYimxKtrPdaw9JwPrBrBaLOKZnQhIvbfOZUK> [pristupljeno 01.11.2019.].

36 Committee against Torture, *Concluding observations on the second periodic report of Serbia*, June 2015, dostupno na: <http://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkG-1d%2fPPRiCAqhKb7yhskPzZ7qqLIMiSsYypjvQncppZ1Nq6xPjYePRKLFQ1ZNsnmJYaSrGl46Ce2s-CAjC%2b1rN3YxuxGlerpJPEnzqCgPcSF7phhkE6y3sRLCLFHkLx> . [pristupljeno 01.11.2019.].

PREDLOG/ PREDNACRT	VAŽNE IZMENE
Zakon o izmenama i dopunama Zakona o Zaštitniku građana iz 2012. godine ³⁷	<ul style="list-style-type: none"> - Uvođenje institucionalnog dodatka na plate zaposlenih. - Nemogućnost da Vlada obustavi, odloži ili ograniči izvršenje budžeta institucije bez saglasnosti Zaštitnika građana. - Uvođenje prekršajne odgovornosti.
Polazne osnove ³⁸ iz 2017. godine	<ul style="list-style-type: none"> - Rok za Narodnu skupštinu, Vladu i drugi organ da razmotre zakonodavnu inicijativu Zaštitnika građana i dostave odluku u roku od 60 dana od dana dostavljanja inicijative. - Rok za Zaštitnika građana da podnese mišljenje na predlog zakona u od 10 radnih dana, odnosno 20 radnih dana kada je reč o sistemskom zakonu. - Ovlašćenja u pogledu obavljanja poslova Nacionalnog preventivnog mehanizma su detaljnije objašnjena uz odredbu koja jednog od zamenika vezuje za obavljanje ovih poslova.³⁹

Jedno od važnih pitanja koje bi trebalo regulisati je odnos između Zaštitnika građana, Pokrajinskog ombudsmana i lokalnih ombudsmana. Polazne osnove samo predlažu zabranu korišćenja naziva i simbola Zaštitnika građana za lokalne ombudsmane. Prema informacijama iz Udruženja lokalnih ombudsmana radi se na posebnom Zakonu o lokalnim ombudsmanima kojim bi konačno položaj i nadležnosti ove institucije mogli biti regulisani na jedinstven način.

37 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 01.11.2019.].

38 Polazne osnove za izradu nacrtu 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 01.11.2019.].

39 Preporuke CAT-a iz 2015. godine su vezane za obezbeđivanje adekvatnog broja osoblja i finansija za obavljanje mandata u oblasti NPM-a. Predviđene izmene, iako su dobrodošle, ipak neće učvrstiti i ojačati položaj NPM-a npr. određivanjem posebne organizacione jedinice ili posebnog budžeta u okviru budžeta Zaštitnika građana.

IX. PREPORUKE

- ▶ Bez daljeg odlaganja, nakon sprovođenja inkluzivnog i kvalitetnog procesa javnih konsultacija, usvojiti izmene i dopune Zakona o Zaštitniku građana u skladu sa međunarodnim preporukama, uz obezbeđivanja garancija finansijske nezavisnosti i stvaranja posebne organizacione jedinice za Nacionalni preventivni mehanizam sa sopstvenim budžetom.
- ▶ Usvojiti Pravilnik o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji radnih mesta koji će napraviti adekvatan balans između efikasnog rešavanja po pritužbama građana i aktivnosti vezanih za podizanje svesti građana o instituciji i njenim nadležnostima.
- ▶ Povećati transparentnost institucije u oblasti zapošljavanja putem javnih konkursa otvorenih za sve sa odgovarajućim kvalifikacijama i iskustvom uz obezbeđivanje konkurentnih zarada koje će oslikavati značaj Zaštitnika građana kao nacionalne institucije za ljudska prava.
- ▶ Ojačati ulogu Narodne skupštine kao kontrolnog mehanizma u razmatranju godišnjih izveštaja Zaštitnika građana, usvajanja zaključaka namenjenih Vladi i praćenju njihovog sprovođenja.

X. ALTERNATIVNI IZVEŠTAJ O PRIMENI AKCIONOG PLANA ZA POGLAVLJE 23 U DELU MERA KOJE SE ODNOSU NA STATUS I POLOŽAJ ZAŠTITNIKA GRAĐANA

Vlade Republike Srbije usvojila je u aprilu 2016. godine Akcioni plan za Poglavlje 23 kojim se obavezala na sprovođenje niza mera i aktivnosti usmerenih ka približavanju pravnog sistema Republike Srbije pravnim tekovinama EU (Acquis communautaire) u oblasti pravosuđa, osnovnih ljudskih prava i borbe protiv korupcije.⁴⁰ Od usvajanja Akcionog plana za izveštavanje o njegovoj primeni bio je zadužen Savet za praćenje primene Akcionog plana za Poglavlje 23, telo Vlade posebno formirano za tu svrhu. Savet je pored Inicijalnog izveštaja sačinio i objavio još 9 kvartalnih izveštaja, od kojih je poslednji Izveštaj broj 2018/2 obuhvatio period do 26.06.2018. godine.

Nakon toga zadatak izveštavanja o primeni Akcionog plana za Poglavlje 23 preuzela je Pregovaračka grupa za Poglavlje 23 koja je sačinila dva polugodišnja izveštaja, prvi⁴¹ koji je obuhvatio period do 31.12.2018. godine i drugi⁴² koji je obuhvatio period do 30.6.2019. godine, ali koji još uvek nije objavljen.⁴³ Niz teškoća uočeni u primeni i praćenju Akcionog plana za Poglavlje 23 doveli su do odluke Ministarstva pravde da otvori javne konsultacije za reviziju Akcionog plana u kojima učestvuje i civilnog društvo⁴⁴. Nakon komentara civilnog društva i Evropske komisije, uskoro se očekuje nastavak procesa koje će dovesti do usvajanja revidiranog Akcionog plana za Poglavlje 23.⁴⁵

U cilju ispunjenja preporuke iz Izveštaja o skriningu,⁴⁶ Akcionim planom za Poglavlje 23 predviđena je mera 3.2.1. koja obuhvata niz aktivnosti usmerenih ka jačanju Zaštitnika gra-

40 Vlada Republike Srbije, Akcioni plan za Poglavlje 23, april 2016., dostupno na: <https://www.mpravde.gov.rs/files/Akcioni%20plan%20PG%2023%203.pdf> [pristupljeno 01.11.2019.].

41 Ovaj Izveštaj je dostupan samo na engleskom jeziku.

42 Uprkos činjenici da još uvek nije objavljen, do delova poslednjeg Izveštaja smo došli putem Zahteva za pristup informacijama od javnog značaja.

43 Svi objavljeni izveštaji su dostupni na: <https://www.mpravde.gov.rs/tekst/26470/izvestaji-o-sprovođenju-akcionog-plana-za-poglavlje-23.php> [pristupljeno 01.11.2019.].

44 Vidi: <https://www.mpravde.gov.rs/tekst/22159/prvi-nacrt-revidiranog-akcionog-plana-za-poglavlje-23.php>.

45 Rokovi predstavljeni u tabeli 4 nisu konačni i podložni su promeni do usvajanja finalne verzije revidiranog Akcionog plana za Poglavlje 23.

46 Evropska komisija, Izveštaj o skriningu za Srbiju, maj 2014., dostupno na: http://www.mei.gov.rs/upload/documents/skrining/izvestaj_pg_23_16.pdf [pristupljeno 01.11.2019.].

đana, Pokrajinskog ombudsmana i lokalnih ombudsmana, sa posebnim naglaskom na rad Nacionalnog mehanizma za prevenciju torture (dalje: NPM). Bitno je napomenuti da će u postupku revizije Akcionog plana za Poglavlje 23, pojedine ispunjene aktivnosti biti brisane, druge redefinisane i postavljeni novi realni rokovi. Veliku prepreku u praćenju implementacije aktivnosti predstavlja i činjenica da se poslednji objavljeni državni izveštaj odnosi na period do 31. decembra 2018. godine. Aktivnosti u vezi sa Zaštitnikom građana koje su predviđene još uvek aktuelnim Akcionim planom su sledeće:

1.1.1.1. Dalje jačanje kapaciteta Stručne službe Zaštitnika građana kroz zasnivanje punog radnog odnosa, kojim će se ukupan broj zaposlenih uskladiti sa trenutnim potrebama i obezbediti potreban broj i struktura zaposlenih za efikasno obavljanje poslova iz njegove nadležnosti. (Za zapošljavanje 32 državnih službenika do: IV kvartala 2016; za buduće jačanje kapaciteta – za preostalih 11 zaposlenih: Do IV kvartala 2017.)

Zaštitnik građana je 2016. godine raspisao konkurse na kojima je oglosio ukupno 49 slobodnih radnih mesta, od čega je za 4 radna mesta te godine konkurs raspisan dva puta. Naredne 2017. godine raspisani su konkursi za 3 slobodna radna mesta. Uprkos tome, postoji vidljiva diskrepanca između broja radnih mesta za koje je bio raspisan konkurs i povećanja broja zaposlenih u 2016. godini (2) i 2017. godini (11). U Izveštaju o primeni Akcionog plana za Poglavlje 23, godišnjim izveštajima o radu za 2016. i 2017. godinu i Informatoru o radu Zaštitnika građana ne mogu se naći informacije koje bi objasnile ovu razliku⁴⁷. Bitno je napomenuti da je na sajtu Zaštitnika građana dostupan samo tekst konkursa, ali ne i njegovi rezultati. Sve ovo govori o nedostatku transparentnosti Zaštitnika građana u pogledu zapošljavanja.⁴⁸ 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. Međutim, uprkos odobrenom kadrovskom planu i odobrenju nadležnog odbora Narodne skupštine u vezi sa maksimalnim brojem zaposlenih u instituciji (106), institucija Zaštitnika građana još uvek nije popunila sva predviđena radna mesta.

47 Razlozi između ostalih mogu biti odlazak većeg broja zaposlenih iz institucije ili mali broj prijavljenih kandidata na raspisane konkurse.

48 Dnevni list Danas je Zaštitniku građana uputio zahtev za pristup informacijama od javnog značaja sa pitanjima koje sugerišu sumnju na moguće partijsko zapošljavanje u instituciji. Nažalost, uprkos upućenom zahtevu institucija je propustila da u zakonskom roku odgovori, kao i da odgovorom ili proaktivnim objavljivanjem tražene dokumentacije na sajtu otkloni sve sumnje. Danas je podneo žalbu Povereniku za pristup informacijama o javnom značaju i zaštitu podataka o ličnosti, te je tek nakon odluke ove institucije Zaštitnik građana novinari-ma omogućio pristup traženim informacijama.

1.1.1.1. Obezbediti prostorije za odgovarajući, trajni smeštaj institucije Zaštitnika građana. (Do kraja 2016. godine)

Akcionim planom za Poglavlje 23 predviđeno je obezbeđivanje prostorija za odgovarajući, trajni smeštaj institucije Zaštitnika građana do kraja 2016. godine. U Inicijalnom izveštaju o sprovođenju Akcionog plana konstatovano je da: „nisu obezbeđeni odgovarajući prostorni uslovi za rad tj. novi smeštaj, iako prostor u Deligradskoj broj 16, više nije dovoljan za smeštaj postojećeg broja zaposlenih u instituciji i prijem građana”. Uprkos činjenici da je broj zaposlenih od 2016. godine povećan za 16, novi smeštaj nije obezbeđen, niti su u naknadnim Izveštajima o sprovođenju Akcionog plana za Poglavlje 23 naznačene bilo kakve aktivnosti koje se sprovode u tom cilju.

Prema odgovoru Republičke direkcije za imovinu Republike Srbije⁴⁹ raspored službenih zgrada i poslovnih prostorija, ministarstvima, posebnim organizacijama, nezavisnim i regulatornim telima, službama Vlade (dalje: državni organi) se vrši na osnovu dostavljenog zahteva državnog organa za obezbeđivanjem odgovarajućeg ili dodatnog prostora. Nakon dostavljanja zahteva vrši se analiza raspoloživog poslovnog prostora, stepen iskorišćenosti prostora prema broju zaposlenih, imenovanih, i postavljenih lica, kao i prema broju sistematizovanih radnih mesta. U skladu sa izvršenom analizom predlog odluke se prosleđuje Komisiji za stambena pitanja i raspored službenih zgrada i poslovnih prostorija Vlade Republike Srbije na razmatranje i odlučivanje u skladu sa čl. 32 Poslovnika Vlade.

Kako se u odgovoru dalje navodi, Vlada je u prethodnom periodu formirala Radnu grupu da izvrši detaljnu analizu korišćenja službenih zgrada i prostorija koje koriste državni organi, da utvrdi njihove potrebe i da izradi plan realizacije. U skladu sa preduzetim merama izvršena je racionalizacija korišćenja poslovnog prostora, tako da je određeni broj državnih organa prestao sa korišćenjem poslovnog prostora po osnovu zakupa, izvršeno je objedinjavanje organizacionih jedinica pojedinih državnih organa koji su do tada koristili poslovni prostor na različitim lokacijama, a što je doprinelo većoj funkcionalnosti, kontroli rada u okviru državnih organa i istovremeno su ostvarene uštede u budžetu Republike Srbije. Pitanje obezbeđivanja adekvatnog poslovnog prostora za Zaštitnika građana predstavlja prioritet, pa se s tim u vezi, razmatra najcelishodnije rešenje za obezbeđivanje poslovnog prostora za „trajni” smeštaj te institucije.

49 Odgovor Republičke direkcije za imovinu Republike Srbije na zahtev za pristup informacijama od javnog značaja od 5. decembra 2019. godine

3.2.1.3. Izmena i dopuna Zakona o Zaštitniku građana u cilju jačanja nezavisnosti i unapređenja efikasnosti rada Zaštitnika građana. (IV kvartal 2016. godine)

Akcionim planom za Poglavlje 23 su predviđene izmene i dopune Zakona o Zaštitniku građana radi poboljšanja efikasnosti rada ove institucije sa posebnim naglaskom na rad Nacionalnog preventivnog mehanizma. Ovako formulisana aktivnost je obuhvatila samo deo preporuka međunarodnih tela koje se odnose na Zaštitnika građana, te nije posebno naglasila pitanje jačanja finansijske nezavisnosti institucije. Predlog Zakona o izmenama i dopunama Zakona o Zaštitniku građana koji je 2012. godine povučen iz procedure u Narodnoj skupštini nakon održanih parlamentarnih izbora sadržao je odredbe koje su se ticale ovog i drugih važnih pitanja.⁵⁰ Predlog je između ostalog predviđao uvođenje institucionalnog dodatka na plate zaposlenih i onemogućavanje Vlade da obustavi, odloži ili ograniči izvršenje budžetskih sredstava opredeljenih za institucije bez saglasnosti Zaštitnika građana.

Usvajanje Zakona o izmenama i dopunama Zakona o Zaštitniku građana kasni skoro tri godine u odnosu na rok iz Akcionog plana za Poglavlje 23. Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave je kao ovlašćeni predlagač je krajem 2017. godine otvorilo onlajn konsultacije i objavilo dokument Polazne osnove.⁵¹ Polazne osnove odstupaju od Predloga Zakona iz 2012. godine, te ne sadrže brojna dobra rešenja sadržana u tom dokumentu. Značajno pitanje kojim se ovaj dokument bavi je odnos između Zaštitnika građana, Narodne skupštine i Vlade uvođenjem rokova za donošenje odluka u komunikaciji između ovih tela.⁵² Bitno je napomenuti i to da su onlajn konsultacije bile neuspešne, odnosno da usled nedostatka interesovanja, Ministarstvu nisu dostavljene sugestije civilnog društva ili akademske zajednice.

Jedno od važnih pitanja koje bi trebalo regulisati je odnos između Zaštitnika građana, Pokrajinskog ombudsmana i lokalnih ombudsmana. Polazne osnove samo predlažu zabranu korišćenja naziva i simbola Zaštitnika građana za lokalne ombudsmane. Prema informacijama iz Udruženja Lokalnih Ombudsmana Srbije u toku je rad na posebnom Zakonu o lokalnim ombudsmanima kojim bi konačno položaj i nadležnosti ove institucije mogli biti regulisani na jedinstven način. Prema poslednjim informacijama Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave radi na izradi finalnog nacrtu Zakona o izmenama i dopunama

50 *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 01.11.2019.].

51 *Polazne osnove za izradu nacrtu 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-nacrtu-zakona-o-zastiti-gradjana.pdf [pristupljeno 01.11.2019.].

52 Predviđa se rok za dostavljanje predloga propisa na mišljenje Zaštitniku građana, rok za davanje mišljenja, kao i rok za razmatranje zakonskih inicijativa Zaštitnika građana.

Zakona o Zaštitniku građana, ali rok za objavljivanje nacрта, onlajn konsultacije i postupak javne rasprave još uvek nije određen.⁵³

Bitno je napomenuti i to da je Zaštitnik građana ovlašćenom predlagaču podneo i sopstvenu Radnu verziju Zakona o Zaštitniku građana sa obrazloženjem. Reč je o novom Zakonu koji sadrži deo odredbi iz Predloga Zakona iz 2012. godine, ali predlaže i neka nova rešenja. Između ostalog Radna verzija sadrži ovlašćenje ove institucije da se stara o tome da li sudovi i javna tužilaštva postupaju u skladu sa predviđenim rokovima. Predviđa se i produženje mandata Zaštitnika građana na sedam godina, kao i poseban budžet za zamenika Zaštitnika građana zaduženog za prava deteta. Radna verzija deo odredbi posvećuje radu Nacionalnog preventivnog mehanizma, ali se ne bavi pitanjem njegove funkcionalne i finansijske samostalnosti u okviru Zaštitnika građana, što je deo preporuka međunarodnih tela.

3.2.1.4. Usvajanje novog Pravilnika o organizaciji i sistematizaciji radnih mesta u Stručnoj službi Zaštitnika građana u skladu sa izmenama Zakona o Zaštitniku građana. (II kvartal 2017. godine.)

Imajući u vidu da Zakon o izmenama i dopunama Zaštitnika građana još uvek nije usvojen, nije usvojen ni Pravilnik o organizaciji i sistematizaciji radnih mesta u Stručnoj službi Zaštitnika građana koji bi uvažio pomenute izmene. Poslednje izmene Pravilnika iz 2018. godine su stupile na snagu 1. marta 2019. godine i predviđaju značajne izmene u odnosu na Pravilnik iz 2014. godine. Uprkos cilju mere proklamovanom u Akcionom planu za Poglavlje 23, važećim Pravilnikom se produbljuje problem koji je uticao na efikasnost Zaštitnika u radu po pritužbama, odnosno mali broj zaposlenih angažovanih na tim poslovima, te se predviđaju nova radna mesta, ali u pratećim službama. Dodatno, stara podela na usko specijalizovana odeljenja (8) se menja u podelu po sektorima (3), te postoji mogućnost da će gubitak specijalizacije dodatno uticati na još veći pad efikasnosti institucije.

3.2.1.5. Analiza potrebe za izmenama i dopunama Zakona o lokalnoj samoupravi u cilju usaglašavanja uloge Zaštitnika građana lokalne samouprave i u skladu sa izmenama Zakona o Zaštitniku građana. (2 kvartala nakon usvajanja izmena i dopuna Zakona o Zaštitniku građana)

⁵³ Odgovor Ministarstva državne uprave i lokalne samouprave na zahtev za pristup informacijama od javnog značaja od 28. novembra 2019. godine.

U aktuelnom predlogu revizije Akcionog plana za Poglavlje 23⁵⁴ predviđa se brisanje ove aktivnosti s obzirom na izmene i dopune Zakona o lokalnoj samoupravi usvojene 2018. godine kojima je naziv zaštitnik građana koji je izazivao zabunu kod građana izmenjen u naziv lokalni ombudsman. U skladu sa izmenama Zakona u toku su i izmene statuta jedinica lokalnih samouprava, nakon kojih će svi lokalni zaštitnici građana nositi naziv *lokalni ombudsman*. Polazne osnove za izmene Zakona o Zaštitniku građana predviđaju zabranu korišćenja naziva i upotrebe simbola republičkog Zaštitnika građana, ali ne druge odredbe koje bi detaljnije regulisale odnos ove institucije i lokalnih ombudsmana. Imajući u vidu da još uvek nije izmenjen Zakon, brisanje ove neispunjene aktivnosti svakako nije opravdano. Jedini događaj vezan za sprovođenje ove aktivnosti je sastanak Zaštitnika građana i lokalnih ombudsmana održan tokom šestog izveštajnog perioda (2017/3) na kojem je Zaštitnik građana zatražio od lokalnih ombudsmana da identifikuju ključne probleme u praksi koji proizilaze iz postojećeg normativnog okvira, kao preduslov za pristupanje usaglašavanju propisa koji određuju nadležnost Zaštitnika građana i lokalnih ombudsmana.

3.2.1.6. Efikasno postupanje po preporukama Zaštitnika građana izdatim organima javne vlasti u postupcima kontrole . (Kontinuirano)

Izveštaji o primeni Akcionog plana za Poglavlje 23 sadrže podatke o upućenim preporukama, zakonodavnim inicijativama, kao i predlozima za ocenu ustavnosti Ustavnom sudu i njihovom izvršavanju, odnosno razmatranju. Prema izveštaju procenat izvršenja preporuka je visok od 89% u Inicijalnom izveštaju do čak 100% u poslednjih nekoliko izveštaja. Procenat izvršenja je naročito porastao nakon stupanja na dužnost novog Zaštitnika građana, istovremeno sa značajnim smanjenjem broja preporuka. Izveštaj sadrži tabelu u kojoj su preporuke grupisane zajedno sa zakonodavnim inicijativama i predlozima za ocenu ustavnosti sa procentom ispunjenosti, te se tako dobija dosta visok procenat, koje ne pokazuje probleme sa zakonodavnim inicijativama ili pokretanjem postupaka za ocenu ustavnosti.

54 Pregovaračka grupa za Poglavlje 23, Prvi nacrt revidiranog Akcionog plana za Poglavlje 23 izmenjen na osnovu komentara organizacija civilnog društva, dostupno na: <https://www.mpravde.gov.rs/files/3-%203.%20Revised%20AP%2023%20Fundamental%20rights.docx> [pristupljeno 01.11.2019.].

Tabela 1: Izvršenje preporuka Zaštitnika građana u periodu 2014 – 2019. godine

IZVEŠTAJ/ PERIOD	UPUĆENE PREPORUKE	DOSPELE PREPORUKE	IZVRŠENE PREPORUKE	%
Inicijalni izveštaj 01.11.2014 – 25.11.2015.	940	762	679	89,11%
2016/1 26.11. – 20.05.2016.	606	351	323	92,02%
2016/2 21.05. – 15.09.2016.	395	198	192	96,97%
2016/3 16.09. – 5.12.2016.	175	136	131	96,32%
2017/1 06.12. – 14.03.2016.	271	198	193	97,47%
2017/2 15.03. – 15.06.2017.	278	209	207	99,05%
2017/3 16.06. – 25.09.2017.	200	184	182	98,91%
2017/4 26.09. – 25.12.2017.	197	142	142	100%
2018/1 26.12.2017 – 25.01.2018.	152	131	131	100%
2018/2 26.03. – 26.06.2018.	166	135	135	100%
2018/3 27.06. – 26.09.2018.	179	115	115	100%
2018/4 27.09. – 26.12.2018.	317	136	133	97%
2019/1 i 2019/2 01.01. – 30.6.2019.	366	303	303	100%

Takođe je bitno naznačiti da zakonodavne inicijative Zaštitnika građana nisu uopšte razmatrane od strane organa kojima su upućene u čak 10 od 13 izveštaja, a kada su u retkim slučajevima razmatrane, iste uglavnom nisu prihvatane. Ovo je vidljivo i u nedostatku odgovora državnih organa na sajtu Zaštitnika građana koji se objavljuju uz tekst zakonodavne inicijative koji im je upućen. Uprkos činjenici da je ovlašćen da pokrene postupak za ocenu ustavnosti, u istom periodu su bila retka obraćanja Zaštitnika građana Ustavnom sudu, što može biti posledica činjenice da je Ustavni sud razmatrao i prihvatio samo jedan od pet predloga upućenih u periodu od 2014. do 2019. godine⁵⁵ i to predlog koji je zajednički uputio sa Poverenikom za zaštitu ravnopravnosti. Bitno je napomenuti da je se i ovde u tabeli iz Izveštaja o primeni Akcionog Plana za Poglavlje 23 procenat uspešnosti meri u odnosu na broj razmatranih zakonodavnih inicijativa/predloga za ocenu ustavnosti, a ne u odnosu

55 Vidi: <https://ombudsman.rs//index.php/zakonske-i-druge-inicijative/4347-2015-09-30-11-11-12>.

<https://ombudsman.rs//index.php/zakonske-i-druge-inicijative/4347-2015-09-30-11-11-12>.

na broj upućenih, što takođe može dati visok procenat koji ne uzima u obzir ingnorisanje Zaštitnika građana od strane nadležnih organa.

Tabela 2: Zakonodavne inicijative i predlozi za ocenu ustavnosti Zaštitnika građana u periodu 2014 – 2019.

IZVEŠTAJ / PERIOD	ZAKONODAVNA INICIJATIVA	RAZMATRANA/USVOJENA	PREDLOG ZA OCENU USTAVNOSTI	RAZMATRAN /USVOJEN
Inicijalni izveštaj 01.11.2014 – 25.11.2015.	16	6/3	5	1/1
2016/1 26.11. – 20.05.2016.	4	2/1	0	0/0
2016/2 21.05. – 15.09.2016.	2	0/0	0	0/0
2016/3 16.09. – 5.12.2016.	0	0/0	0	0/0
2017/1 06.12. – 14.03.2016.	1	0/0	0	0/0
2017/2 15.03. – 15.06.2017.	0	0/0	0	0/0
2017/3 16.06. – 25.09.2017.	0	0/0	0	0/0
2017/4 26.09. – 25.12.2017.	8	7/1	0	0/0
2018/1 26.12.2017 – 25.01.2018.	1	0/0	0	0/0
2018/2 26.03. – 26.06.2018.	2	0/0	0	0/0
2018/3 27.06. – 26.09.2018.	1	1/0	0	0/0
2018/4 27.09. – 26.12.2018.	3	0	0	0/0
2019/1 i 2019/2 01.01. – 30.6.2019.	2	0/0	0	0/0

3.2.1.7. Redovno praćenje efikasnosti postupanja organa javne vlasti po preporukama Nacionalnog preventivnog mehanizma. (Kontinuirano)

Izveštaj o primeni Akcionog plana za Poglavlje 23 sadrži informacije o upućenim, dospelim i izvršenim preporukama u okviru Nacionalnog preventivnog mehanizma. Već na prvi pogled je uočljiv nešto niži procenat izvršenja preporuka u odnosu na preporuke iz postupaka po pritužbama građana, i on se kreće od 70% do 100%. Broj preporuka oscilira uz sma-

njenje nakon Izveštaja 2017/3 koji se poklapa sa stupanjem na dužnost novog Zaštitnika građana koji je izabran u junu 2017. godine. Prema izveštaju⁵⁶ međunarodnog udruženja NPM obs koje je Zaštitnik građana pozvao u posetu radi evaluacije rada NPM-a ustanovljeni su brojni nedostaci u radu NPM-a, te su kao uzroci navedeni pre svega nedostatak ljudskih i materijalnih resursa, ali i mešanje Zaštitnika građana u rad NPM-a, oduzimanje bezbednosnih sertifikata članovima NPM-a, kao i zabrana poseta zatvorima na tri meseca. Nakon stupanja na dužnost novog Zaštitnika građana značajno je smanjen broj poseta u okviru NPM-a, a u okviru tog broja dodatno je smanjen udeo poseta zatvorima, te je tako od 50 poseta zatvorima 2014. godine taj broj pao na samo 5 poseta 2018. godine.

Tabela 3: Izvršenje preporuka u okviru NPM-a u periodu 2014 – 2019. godine

IZVEŠTAJ/ PERIOD	UPUĆENE PREPORUKE	DOSPELE PREPORUKE	IZVRŠENE PREPORUKE	%
Inicijalni izveštaj 01.11.2014 – 25.11.2015.	294	182	157	86,26%
2016/1 26.11. – 20.05.2016.	104	48	47	97,92%
2016/2 21.05. – 15.09.2016.	157	60	55	91,66%
2016/3 16.09. – 5.12.2016.	51	74	65	87,84%
2017/1 06.12. – 14.03.2016.	84	54	38	70,37%
2017/2 15.03. – 15.06.2017.	133	30	26	86,67%
2017/3 16.06. – 25.09.2017.	113	71	66	92,96%
2017/4 26.09. – 25.12.2017.	22	49	46	93,88%
2018/1 26.12.2017 – 25.01.2018.	67	23	20	86,96%
2018/2 26.03. – 26.06.2018.	87	2	2	100%
2018/3 27.06. – 26.09.2018.	93	53	42	79,25%
2018/4 27.09. – 26.12.2018.	83	63	55	87,30%
2019/1 i 2019/2 01.01. – 30.6.2019.	47	31	28	90,32%

56 *NPM Observatory, Observation visits to the National Preventive Mechanism of Serbia*, Grenoble, May 2019., dostupno na: <https://irp-cdn.multiscreensite.com/85bd1cc2/files/uploaded/NPM%20OBS%20Serbia%20NPM%20report%20FINAL%20%201%20June%202019.pdf> [pristupljeno 01.11.2019.]

3.2.1.8. Redovno razmatranje izveštaja Zaštitnika građana od strane Narodne skupštine. (Kontinuirano počev od II kvartala 2016.)

Narodna skupština nekoliko godina nije razmatrala izveštaje nezavisnih institucija među kojima je i Zaštitnik građana, čiji je poslednji izveštaj razmatran u plenumu 2014. godine. Nakon stupanja na dužnost novog Zaštitnika građana Narodna skupština je nakon pet godina pauze 2019. godine razmatrala izveštaj ove institucije i usvojila Zaključke na predlog Odbora za pravosuđe, državnu upravu i lokalnu samoupravu. Bitno je napomenuti da je izveštaj koji je skupština razmatrala znatno smanjen u obimu i kvalitetu u odnosu na izveštaje iz 2016. i ranijih godina, te da u njemu između ostalog nedostaju podaci o neispunjenim preporukama iz prethodnih godina koji bi Narodnoj skupštini bili korisni prilikom sastavljanja zaključaka koje šalje Vladi. Time je umanjen značaj ovog dokumenta kao reference za stanje ljudskih prava u zemlji, ali i kao mehanizma za pozivanje Vlade na odgovornost. Čini se da je to učinjeno kao ustupak skupštinskoj većini kako bi mogla da razmatra izveštaj bez davanja opoziciji materijala za kritikovanje rada Vlade. Razmatranje Godišnjeg izveštaja o radu Zaštitnika građana je rezultat međunarodnih pritisaka, između ostalih i izveštaja Evropske komisije o napretku Srbije koje je objavljen par meseci ranije.⁵⁷

3.2.1.9. Redovno izveštavanje Vlade po zaključcima Narodne skupštine utvrđenim nakon razmatranja izveštaja Zaštitnika građana od strane Narodne skupštine. (Kontinuirano počev od II kvartala 2016)

Prema poslednjem Izveštaju o primeni Akcionog plana za Poglavlje 23 ova aktivnosti se ne realizuje. Narodna skupština je 2014. godine Zaključkom⁵⁸ odredila obavezu Vlade da na svakih 6 meseci izveštava Narodnu skupštinu o ispunjenju preporuka Zaštitnika građana. Tek je u junu 2019. godine razmatran godišnji izveštaj Zaštitnika građana u plenumu, te su usvojeni zaključci Narodne skupštine koji su upućeni Vladi.⁵⁹ U skladu sa rokovima postavljenim Zaključkom Narodne skupštine iz 2014. godine Vlada bi trebalo da ima rok od 6 meseci da izvesti o svom postupanju, koji ističe u januaru 2020. godine. Vidljivo je međutim da

57 Izveštaj Evropske komisije o napretku Srbije koji je objavljen 29. maja 2019. godine je posebno istakao višegodišnji problem sa nerazmatranjem izveštaja nezavisnih tela od strane Narodne skupštine.

58 Narodna skupština Republike Srbije, Zaključak povodom razmatranja Redovnog godišnjeg izveštaja Zaštitnika građana za 2013. godinu, Beograd, 2014., dostupno na: <http://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/reg/viewAct/c17cbc30-e3d1-437e-9b37-823a73d6b1f6> [pristupljeno 01.11.2019.].

59 Narodna skupština Republike Srbije, Zaključak povodom razmatranja Redovnog godišnjeg izveštaja Zaštitnika građana za 2018. godinu, Beograd, 2019., dostupno na: http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/pdf/ostala_akta/2019/RS34-19-lat.pdf [pristupljeno 01.11.2019.].

je Zaključak iz 2019. godine uopšten, bez konkretizacije mera koje bi Vlada trebalo da sprovede i roka da o njima izvesti. Poput značajne razlike u obimu i kvalitetu godišnjih izveštaja o radu Zaštitnika građana vidljiva je i značajna razlika u zaključcima Narodne skupštine iz 2014. i 2019. godine.

Tabela 4: Implementacija aktivnosti Akcionog plana za Poglavlje 23 uz naznaku kašnjenja i rokova predviđenih predlogom revidiranog Akcionog plana za Poglavlje 23

AKTIVNOST	ROK	IZVEŠTAJ VLADE	ALTERNATIVNI IZVEŠTAJ	REALIZACIJA	KAŠNJENJE	ROK PREDVIĐEN PREDLOGOM REVIZIJE
3.2.1.1. Dalje jačanje kapaciteta Stručne službe Zaštitnika građana kroz zasnivanje punog radnog odnosa, kojim će se ukupan broj zaposlenih uskladiti sa trenutnim potrebama i obezbediti potreban broj i struktura zaposlenih za efikasno obavljanje poslova iz njegove nadležnosti. (Za zapošljavanje 32 državnih službenika do: IV kvartala 2016; za buduće jačanje kapaciteta – za preostalih 11 zaposlenih: Do IV kvartala 2017.)	IV kvartal 2016 – 32 IV kvartal 2017. godine – 11	Aktivnost se uspešno realizuje	Aktivnost je delimično realizovana	/	12 kvartala	IV kvartal 2019. godine
3.2.1.2. Obezbediti prostorije za odgovarajući, trajni smeštaj institucije Zaštitnika građana. (Do kraja 2016. godine)	IV kvartal 2016. godine	Aktivnost nije realizovana	Aktivnost nije realizovana	/	12 kvartala	Do kraja 2020.
3.2.1.3. Izmena i dopuna Zakona o Zaštitniku građana u cilju jačanja nezavisnosti i unapređenja efikasnosti rada Zaštitnika građana. (IV kvartal 2016.	IV kvartal 2016. godine	Aktivnost nije realizovana	Aktivnost nije realizovana	/	12 kvartala	IV kvartal 2019. godine
3.2.1.4. Usvajanje novog Pravilnika o organizaciji i sistematizaciji radnih mesta u Stručnoj službi Zaštitnika građana u skladu sa izmenama Zakona o Zaštitniku građana. (II kvartal 2017. godine.)	II kvartal 2017. godine	Aktivnost nije realizovana	Aktivnost nije realizovana	/	10 kvartala	II kvartal 2020. godine

3.2.1.5. Analiza potrebe za izmenama i dopunama Zakona o lokalnoj samoupravi u cilju usaglašavanja uloge Zaštitnika građana lokalne samouprave i u skladu sa izmenama Zakona o Zaštitniku građana. (2 kvartala nakon usvajanja izmena i dopuna Zakona o Zaštitniku građana)	II kvartala od usvajanja Zakona o izmenama i dopunama Zakona o Zaštitniku građana	Aktivnost je u potpunosti realizovana	Aktivnost nije realizovana	III kvartal 2018. godine	10 kvartala	/
3.2.1.6. Efikasno postupanje po preporukama Zaštitnika građana izdatim organima javne vlasti u postupcima kontrole. (Kontinuirano)	/	Aktivnost se uspešno realizuje	Aktivnost je delimično realizovana	/	/	/
3.2.1.7. Redovno praćenje efikasnosti postupanja organa javne vlasti po preporukama Nacionalnog preventivnog mehanizma. (Kontinuirano)	/	Aktivnost se uspešno realizuje	Aktivnost se uspešno realizuje	/	/	/
3.2.1.8. Redovno razmatranje izveštaja Zaštitnika građana od strane Narodne skupštine. (Kontinuirano počev od II kvartala 2016.)	/	Aktivnost je delimično realizovana	Aktivnost je delimično realizovana	II kvartal 2018. godine	8 kvartala	/
3.2.1.9. Redovno izveštavanje Vlade po zaključcima Narodne skupštine utvrđenim nakon razmatranja izveštaja Zaštitnika građana od strane Narodne skupštine. (Kontinuirano počev od II kvartala 2016)	Kontinuirano od II kvartala 2016. godine	Aktivnost nije realizovana	Aktivnost nije realizovana	/	14 kvartala	/

