

Никола Ивковић, асистент
Правног факултета Универзитета у Крагујевцу

УДК: 351.941:342.7

DOI: 10.46793/XXIV-12.313I

УСЛУГЕ ЗАШТИТНИКА ГРАЂАНА У ФУНКЦИЈИ ЗАШТИТЕ ЉУДСКИХ ПРАВА*

Резиме

У раду се анализира улога и услуге које пружа Заштитника грађана конкретно се везујући за правни поредак Републике Србије. Историјском ретроспективом, а онда и кроз упоредну правну анализу уопште постанка и зачећа једног оваквог вида институционалне заштите људских права, па преко практичних искустава даје се увид у значај постојања овог државног органа. Правни систем Републике Србије познаје релативно кратко овај вид услуга у пољу заштите људских права. Из тог разлога правна историја не нуди одговоре на практичне реперкусије постојања ове институције у нашој држави. Услед тога у раду се указује на две димензије деловања. Први је пракса Заштитника грађана током протеста који су се догодили током ограничења људских права услед пандемије COVID19 и други политичка димензија улоге у правном систему Републике Србије.

Кључне речи: људска права, Заштитник грађана, држава, протести.

1. Развој и значај функције

Постојање институција и стварање правне државе у нас стална је, бар вербална, тежња доносилаца одлука у нашем правном систему. Како је тај пут комплексан и зависи од многих елемената (који су пре свега друштвеног поља) није могуће егзактним методама утврдити степен остварености правне државе, нити колико смо одмакли на путу ка сигурности и поштовању правним прописима. Из тих разлога неопходно је стално посматрати, упоредно и квалитативно анализирати делање институција које доприносе том процесу.

* Рад је написан у оквиру Програма истраживања Правног факултета Универзитета у Крагујевцу за 2021. годину који се финансира из средстава Министарства просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије.

Постоје многа одређења елемената правне државе, као и различите дефиниције појма институционализације, у зависности од критеријума који се при том узму као одлучујући. У трагању за синтетичким појмом, можемо се према институционализацији одредити као путу у коме организације стичу стабилност и вредност¹. На том путу требало би да уочимо које су то организације или институције које кључно доприносе стабилизацији и контроли једног система организација. Ако се сагледа да око 130² држава од 193³ међународно признатих у оквиру своје конституционализације познаје институцију заштитника грађана, онда би ово могао бити бар квантитативни показатељ значаја ове институције у процесу сагледавања значаја правне државе уопште. Пракса и правна доктрина изнова указују на значај постојања ове врсте институција, а на њен значај могао би да укаже и континуитет постојања у великом броју држава које су је уставновиле.⁴

Назив и улога омбудсмана, имали су, интересантно је, другачији пут, па и правни живот.⁵ Етимолошки порекло речи је из Шведске и у буквалном преводу би значило представник, или повереник (од старонордијске речи *ombudsmađr*). Али не представник народа, како се може једноставно закључити, обзиром да права народа и штити, већ изворно представник краља. Након што је Шведски краљ Карло XII, с краја XVII и почетка XVIII века, изгубио рат био је приморао да напусти територију Шведске. Како због физичке удаљености није могао да утиче на политичке и правне околности у својој краљевини именована је свог представника, или повереника - "омбудсмана." На тај начин именовањем своје "продужене руке" покушај је да одржи утицај и контролу у својој краљевини, али су вихори друштвених промена донели и промену улоге омбудсмана. Шведска је у наредном периоду ушла у период тирано-монархије. Пуч је допринео да се донесе нови устав како би се спречиле нове диктатуре у будућности па је светска историја добила свог првог омбудсмана са обрисима улоге коју има и до дан данас.⁶ Прошао је готово век док овај вид институције није добио своју улогу и у другим државама. Наредна је била географски блиска, суседна Финска. У

¹ Више видети: Huntington, S. P., *Political order in changing societies*. Yale University Press, 2006.

² Милков, Д., *Заштитник грађана Републике Србије*, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, бр. 1-2/2008. стр, 198.

³ Према критеријуму чланства у Уједињеним нацијама.

⁴ Више о значају институције заштитника грађана и критеријумима посматрања институционализације: Hill, L. B., *Institutionalization, the Ombudsman, and Bureaucracy*, *The American Political Science Review*, Vol. 68, No. 3/1974, pp. 1075-1085.

⁵ Више видети: Милков, Д., *нав. чланак*, стр. 198-200.

⁶ У питању је Шведски устав из 1809. године који је услед догађаја који су претходили усвајању устава и насилном свргавању монарха унео прецизну поделу власти у систем Шведске на законодавну, извршну и судску. У том систему своју улогу као једна врста контролола и заштитника грађана нашла се и институција омбудсмана.

специфичним друштвеним околности донет је устав 1919. године који је био на снази пуних осам деценија, а обзиром да је Шведска јако утицала на Финску, овај устав био је други у светској историји који је одредио функцију и улогу омбудсмана.⁷ Међутим, кључна за ширење глобалног постојања омбудсмана била је такође географски блиска Данска. Два су разлога за то, први је практичне, правне и политичке природе и други карактерне.⁸ За разлику од модела из Шведске, Дански устав није предвиђао улогу омбудсмана у оквиру контроле судске гране власти. На тај начин ова институција нашла је своје место и у оним системима који потпуну независност судске функције схватају суштинском одликом правне државе. Други разлог лежи у карактеру омбудсмана који је био изабран у Данској. Стефан Хурвиц био је ентузијаста и правни делатник који је до своје смрти 1981. године ширио научну, институционалну и теоријску мисао о значају постојања институције омбудсмана и на тај начин утиснуо себе и институцију у светску баштину досезања идеала правне државе.⁹

Ова историјска подлога на наш правни систем није имала пресудни утицај све до 2005. године када је донет Закон о Заштитнику грађана¹⁰ који је уредио улогу и функције Заштитника грађана. Наредне године донет је Устав Републике Србије који је уставотворио функцију Заштитника грађана¹¹. Остаје дилема из ког разлога је прво донет закон па онда устав, обзиром да је први Заштитник грађана изабран 2007. године. Очигледно је да је Република Србија након промена које су се догодиле 2000. споро реализовала ревизију устава, што се одразило и на нормирање области овог вида заштите грађана. На тај начин остао је историјски белег и правно хијерархијска мрља на зачетак институције која би требало да буде извориште правде. Коначно 2021. године усвојен је нови Закон о заштитнику грађана¹² којим је уоквирен и опсег надлежности, које у овом случају можемо посматрати и као услуге које грађанима пружа Заштитник грађана. Нови Закон донео је један број новина, али изазвао размимоилажење у ставовима између власти са једне и опозиције и невладиног сектора са друге. У пољу пружања услуга, нова норматива уредила је формално подношење притужби грађана, као и разлоге за одбацивање уколико нису исцрпљена друга претходна правна средства. На тај начин уређен је начин пружања услуга грађанима и постављена основа да се доктринарним дискусијама изнова унапређује поље заштите људских права.

⁷ Кривокапић, Б., *Основне карактеристике уставног поретка Финске*, Зборник радова: Увод у право Финске, Београд 2005, стр. 31.

⁸ Милков, Д., *нав. чланак*, стр. 198-200.

⁹ Више видети: Ristensen, B., *The Danish ombudsman*, University of Pennsylvania Law Review Vol. 109, p.p. 1100-1126

¹⁰ Сл. гласник РС, бр. 79/2005 и 54/2007.

¹¹ Сл. гласник РС, бр. 98/2006.

¹² Сл. гласник РС, бр. 05/2021.

2. Услуге и функције Заштитника грађана у правном систему Републике Србије

Као што је напоменуто Устав поставља нормативну основу надлежности Заштитника грађана, као и обавезу доношења посебног Закона о Заштитнику грађана. Уставом, у посебном делу V, у оквиру једног члана одређује се надлежност и оквир деловања Заштитника грађана. Дефинише се да је Заштитник грађана задужен да *"итити права грађана, као и да контролише рад органа државне управе, органа надлежног за правну заштиту имовинских права и интереса Републике Србије"*. Такође, овлашћен је да контролише и рад других органа и организација, предузећа и установа којима су поверена јавна овлашћења.¹³ Све три традиционалне гране власти, законодавна, извршна и судска изван су домета контроле од стране Заштитника грађана.¹⁴ Изузетак од контроле над Народном скупштином, Владом, судовима (Уставног суда, судова и јавних тужилаштава), уставна је и преписано законска категорија, којим се Република Србија декларише као држава која је по тзв. Данском моделу уредила функционисање институције Заштитника грађана.¹⁵

На надлежности се наслања начин поступања Заштитника грађана. Поступак се покреће на два начина, притужбом од стране грађана или сопственом иницијативном¹⁶, што је процедура која је остала иста као у претходном нормативу. Посебно је интересантна формулација да Заштитник грађана има право на пружање добрих услуга.¹⁷ У наставку члана приближава се да се добре услуге односе на посредовање, превентивно саветодавно деловање у два циља која су међусобно комплементарна. Унапређење рада органа управе и унапређење људских права и слобода циљеви су услуга које би требало да се пружају у складу са овим законским текстом. Када дакле не поступа по сопственој иницијативи, Заштитник грађана поступа по притужбама грађана.

Анализирајући Редован годишњи извештај Заштитника грађана за 2020. годину, у делу услуга које пружа уочава се тенденција која је била у складу са епидемиолошком ситуацијом. У односу на 2019. годину остварен је мањи број пријема грађана непосредним путем, иако је број притужби које су упућене

¹³ Сл. гласник РС, бр. 98/2006.

¹⁴ Петковић, Д., Милошевић, М., *Различита схватања положаја и надлежности Заштитника грађана Републике Србије*, НБП - Журнал за криминалистику и право, вол. 23, бр. 1/2018, стр. 19.

¹⁵ Као што смо већ напоменули за разлику од Шведског модела у оквиру ког Заштитник грађана контролише и судове, глобално успешнији Дански модел прави изузета и контролу рада судова задржава ван надлежности Заштитника грађана.

¹⁶ Ђорђевић, С., Палевић, М., *Заштита људских права*, Крагујевац 2017. стр. 194.

¹⁷ Закон о заштитнику грађана чл. 27, ст. 2 (Сл. гласник РС, бр. 05/2021).

2019. године био 3.276, док је 2020. године тај број ишао до 5.056.¹⁸ Овај податак се не може узети изоловано од пандемије *COVID19*, обзиром да су препоруке ишле у смеру што мањих непосредних контаката. Извештај може да нам укаже и на то да је број остварених контаката у 2020. години 18.165 скоро дупло већи у односу на број остварених контаката у 2019. што је знак да грађани препознају ову институцију у доброј мери.

Ограничене људских права, пре свега слободе кретања узроковало је свакако повећање притужби од стране грађана. Заштитник грађана издао је и тим поводом, врло детаљан Посебан извештај о поступањима током ванредног стања¹⁹ Угрожене групе (лица са инвалидитетом, различите групе лица која су здравствено угрожена, старије особе, мигранти итд.) биле предмет извештаја и анализе. Ова пракса, као и повећана активност Заштитника грађана заслужују похвалу. Заштитник грађана бавио се и пријавама грађана које су имале осетљиву политичку конотацију. Извештај садржи и образложење поступања, а поводом протеста који су избили у Београду и другим градовима након најаве председника Р.Србије да ће бити уведена забрана кретања од 10. до 13 јула 2020. године. Најјачи интензитет изражавања незадовољства грађана догодио се у ноћи између 7. и 8. јула. Сlike насиља обишле су свет, а пар видео записа на којима се види како полиција примењује физичку силу према грађанима (различитим медијским каналима) изазвале су лавине реакција. Друштвене мреже постале су седиште позива на даљу ескалацију насиља и протеста. У овом периоду заштитник грађана имао је изражену улогу која је била у складу са функцијама које су му одређене нормативним оквирима.

Правац деловања Заштитника грађана овим поводом може се посматрати у два правца, како је то наведено у *Истрази случајева полицијског злостављања на јулским грађанским протестима 2020. године*.²⁰ Иако је сам назив извештаја споран, обзиром да у тренутку писања нису донете правноснажне пресуде које би требало да садрже образложено доказану основу сумњу злостављања, постојао је несумњиво довољан степен оправданости за поступање Заштитника грађана по сопственој иницијативи. Покренута су, дакле, два механизма. Први се односио на поступање Националног механизма за спречавање тортуре и други на покретање контроле рада органа државне управе и други који се односио на контролу законитости поступања полиције. Утисак је да је Заштитник грађана брзо реаговао и објавио саопштење о свом поступању. Био

¹⁸https://www.ombudsman.rs/images/2020/Redovan_godi%20C5%A1nji_izve%20C5%A1taj_Za%20C5%A1titnika_gra%20C4%91ana_za_2020._godinu.pdf приступљено 24.11.2021.

¹⁹ Заштитник грађана издао је и детаљан посебан извештај о поступањима Заштитника грађана током ванредног стања. Извештај је доступан на <https://www.ombudsman.rs/index.php/izvestaji/posebnii-izvestaji/6643-p-s-b-n-izv-sh-ivn-s-i-z-sh-i-ni-gr-d-n-v-nr-dn-g-s-nj> приступљено 24.11.2021.

²⁰ <https://pescanik.net/wp-content/uploads/2021/07/Protesti-tekst-6.7.2021.pdf> приступљено 20.11.2021. године

је активан у примени својих овлашћења и медијски присутан како би своју улогу и функцију приближио грађанима. Све ово могло би да укаже на допринос који ова функција својим услугама пружа у домену заштите људских права.

Посебан предмет полемике био је извештај који је сачињен на основу активности које су тимови Заштитника грађана имали на терену.²¹ На терену су 8. јула 2020. године била три тима Заштитника грађана. Непосредним увидом утврђено је да *"да полиција није користила прекомерну силу према учесницима тог окупљања, осим у појединачним случајевима због којих је Заштитник грађана покренуо поступке контроле законитости и правилности рада Министарства унутрашњих послова Србије."* Овај закључак био је основа да се заузме дубоко критички став према раду Заштитника грађана. Тешко је утврдити да ли је ово било објективно утврђено стање на терену, али је свакако за похвалу хитрост у пружању услуга и присуство тимова на терену. Посебно имајући у виду ситуацију када је насиље било једно од обележја изражавања незадовољства. Такође, истиче се да су у вршењу својих услуга тимови деловали и превентивно тако што су едуковали и утицали на припаднике полиције да свим приведеним лицима предоче права и постарају се да буде заштићен њихов физички и психички интегритет. У извештају се истиче да није било притужби грађана на неадекватно понашање полицијских службеника, што значи да је реаговање Заштитника грађана овим поводом било на сопствено иницијативу.

Невладин сектор пак исказао је оштре критике на услуге које је из своје надлежности пружио Заштитник грађана.²² Кроз критички осврт у начину на који је усмерио своје препоруке Заштитник грађана уочава се тежња да се његово деловање увеже са координисаном тежњом да се опструира поступак кажњавања службених лица која су била одговорна за насиље над демонстрантима у горе описаним нередима. Констатује се да највећи број случајева који је изнет пред Заштитника грађана није добио епилог. Иако се из "истраге" од стране невладиног сектора којом је обухваћен и Заштитник грађана заиста може уочити да правни прописи нису на адекватан начин примењени како би се санкционисали службеници Министарства унутрашњих послова који су прекорачили своја овлашћења, не стиче се утисак да је Заштитник грађана у овом делу урадио лош посао, обзиром на нормираност његових надлежности.

Оно што заслужује критички осврт свакако је непостојање анализе Заштитника грађана о начину ограничења људских права на слободу кретања и процедурано, законским грешкама које су тада учињене. Подсетимо да је забрана кретања уведена Наредбом о ограничењу и забрани кретања лица на

²¹ <https://www.ombudsman.rs/index.php/2011-12-25-10-17-15/2011-12-26-10-05-05/6693-p-lici-ni-ris-il-pr-rnu-silu-p-din-cni-sluc-vi-bic-isp-i-ni> приступљено 20.11.2021. године

²² <https://pescanik.net/wp-content/uploads/2021/07/Protesti-tekst-6.7.2021.pdf> стр. 12-15

територији Републике Србије²³ док су санкције у виду прекршајних казни уведене Уредбом²⁴. Уставом Р. Србије јасно су прописани начини ограничења људских права, а слобода кретања фундаментално је право. Хијерархија правних прописа која није адекватно усмерена овим стилем нормирања, ограничене људских права на начин који није предвиђен правним прописима, као и недовољна прецизност усмерења правила и санкција, морају бити предмет интересовања Заштитника грађана, посебно што се ради о људским правима.

3. Проблематика политичке димензије услуга Заштитника грађана

Заштитник грађана и заменик Заштитника грађана не могу бити чланови политичких странака.²⁵ На ово законском предвиђено ограничење, наслања се и вршење јавних функција и других видова сукоба интереса који може имати негативну последицу на квалитет вршења функције, тј. услуга које су поверене заштитнику грађана у јавном интересу. Као што смо кроз посматрање историјске еволуције институције заштитника грађана увидели, политичка компонента дубоко је усађена његово постојање и битисање.

Имајући у виду специфичност права која би требало да буду фундамент деловања постављају се два питања која додирују политичко поље. Прво је да ли ова функција треба да буде оличена кроз конкретну личност и промовисање личности кроз функцију и друга, да ли заштитник грађана треба да буде ограничен и евентуално санкционисан ако своје деловање усмери ка политичком деловању у конкретном систему. Подлогу ка трагању за одговорима на ова питања пружа нам политичка збиља у Р. Србији. У Р. Србији функција Заштитника грађана, у време док је ту функцију вршио Саша Јанковић, као прво изабрани у историји наше државности, имала је изразито персонализован карактер. У анализама је чак примећена и негативно карактерисана идентификација грађана функције заштитника са личношћу која обавља ту функцију. Из овог разлога јавио се утисак да Заштитник грађана лично поступа по свим притужбама или прима сваку странку непосредно на њен захтев.²⁶ Председнички избори који су одржани у Р. Србији 2017. године додатно потврђују ову тезу. Као нестраначки кандидат бивши Заштитник грађана, Саша Јанковић остварио је респектабилних 597.728 гласова, односно 16,36%, на тај начин се позиционирајући се као другопласирани у изборној,

²³ Сл. гласник РС, бр. 34 од 18. марта 2020, 39 од 21. марта 2020, 40 од 22. марта 2020, 46 од 28. марта 2020, 50 од 3. априла 2020.

²⁴ Сл. гласник РС, бр. 39/2020.

²⁵ Чл. 11, ст. 3, Сл. гласник РС, бр. 05/2021.

²⁶ Петковић, Д., Милошевић, М., *нав. чланак*, стр. 18.

председничкој трци.²⁷ Остаје као дилема да ли је функција Заштитника грађана на овај начин деградирала своју улогу или је пак политичка улога коју је имао бивши заштитник грађана додатно ојачала препознатљивост ове врсте заштите људских права и контроле органа управе. На ово питање није могуће дати једнозначан одговор. Оно што јесте лоше свакако је злоупотреба функције која за циљ има заштиту основних права и вредности, а посебно контролу државне управе у политичкој утакмици. Сет овлашћења која има Заштитник грађана отвара специфично поље утицаја и могућности за популистичким приступом који би могао да се искористи у каснијој политичкој утакмици. Свакако није могуће ограничити нечије чињење и деловање након завршетка обављања одређене функције, али је питање одређеног степена етике у обављању функције ако се она злоупотребљава у циљу стицања одређене позиције у политичкој арени.

Промовисање Заштитника грађана требало би да буде усмерено тако да се јача препознатљивост и снага саме функције, а мање конкретне личности која обавља тај посао. У том циљу, потребно је више промовисати и друге чланове тима, пре свега заменике и њихово делање у одређеним областима. Остаје као отворено доктринарно питање да ли је добро решење именовање заменика од стране Заштитника грађана, а не њихов избор од стране Народне скупштине Р. Србије што је законска новина. Са једне стране поверавањем избора тиме од стране Заштитника грађана, отвара се простор за бољу сарадњу и ефикаснији рад. Такође, на тај начин смањује се могућност да политичким компромисима тај тим буде изабран тако да заменици буду бирани на предлог различити политички опција које могу да доведу до нефункционалности система. Са друге стране, колегијално тело Заштитника грађана није непознаница правних система упоредно правне праксе. Међутим, имајући у виду релативно кратко време функционисања ове врсте заштите људских права и контроле органа управе код нас, потребно је још времена како би се донели закључци и вршиле оцене нових законских решења.

4. Закључак

Младе институције наше државе могу бити повод за критику по разним основама. Као и другим ситуацијама, тако и код функције Заштитника грађана треба имати у виду релативно кратко време постојања у оквиру правног система Р. Србије. Недостатак традиције, политичке и правне, али и најшире посматрано културе негативна је одредница у овом делу нашег система. Из тог разлога сиромашна је пракса поступања, недостаје разноврсност анализа

²⁷ Анализа ЦЕсид-а указује да су бирачи Саше Јанковића у трагању за информацијама ослоњени на интернет 64%, што значи да би подршка и препознатљивост овог кандидата били још виши да је имао бољу заступљеност на телевизији и јачу страначку инфраструктуру. <http://www.cesid.rs/wp-content/uploads/2018/09/Okolo-izbora-20.pdf>, стр. 44.

правне доктрине, па и навика грађана према да успоставе однос са овом институцијом. Управо зато радује података да је велики број контаката остварен са Заштитником грађана у нас, као и перманентно повећање ове врсте активности (напоменули смо у редовима изнад, 2019. године тај број био је 3.276, док је 2020. године износио 5.056). То би могао бити показатељ да се крећемо у добром правцу. Наравно политичке околности и природна повезаност са владајућим елитама може бити повод за критике. Али повод за критику мора бити и злоупотреба функције у класичној политичкој борби коју познаје наша свежа историја. Зато сталним анализама и промотивним активностима које су усмерена ка грађанима треба радити на едукацији и превенцији заштите људских права и промовисању могућности контроле и оцењивању рада органа управа. Само образовањем које је усмерено двострано, ка грађанима и ка делатницима јавних функција може с допринети развоју институција, а то је тежња која захтева дужи временски период.

*Nikola Ivković, Assistant
Faculty of Law, University of Kragujevac*

SERVICES OF THE PROTECTOR OF CITIZENS IN THE FUNCTION OF HUMAN RIGHTS PROTECTION

Summary

The paper analyzes the role and services provided by the Protector of Citizens, specifically related to the legal order of the Republic of Serbia. A historical retrospective, and then through a comparative legal analysis of the origin and conception of this type of institutional protection of human rights in general, and through practical experiences, an insight into the importance of the existence of this state body is given. The legal system of the Republic of Serbia knows this type of services in the field of human rights protection relatively briefly. For that reason, legal history does not offer answers to the practical repercussions of the existence of this institution in our country. As a result, the paper points out two dimensions of action. The first is the practice of the Protector of Citizens during the protests that took place during the restrictions on human rights due to the COVID19 pandemic, and the second is the political dimension of the role in the legal system of the Republic of Serbia.

Key words: *human rights, Protector of Citizens, state, protests.*