

*Marko M. Lazarević**

*Univerzitet u Beogradu
Fakultet političkih nauka*

Evolucija i širenje nadležnosti Zaštitnika građana kao nacionalne institucije za zaštitu ljudskih prava u Srbiji

Apstrakt

Predmet istraživanja u ovom radu je analiza uloge i osnovnih obeležja institucije Zaštitnika građana u Srbiji kao Nacionalne institucije za zaštitu i promociju ljudskih prava. U radu se bliže analizira transformacija institucije ombudsmana od klasičnog kontrolora javne vlasti do hibridnog modela, kome se pridodaje dimenzija zaštite ljudskih prava, kada ova institucija postaje centralno telo za zaštitu ljudskih prava na nacionalnom nivou.

Upotrebom različitih metodoloških postupaka bliže je analiziran predmet istraživanja, sistematizovani su izvori i relevantna teorijska građa koja podrazumeva naučne izvore, dostupne pravne izvore i delove godišnjih i posebnih izveštaja Zaštitnika građana koji se tiču njegove nove uloge – zaštite i promocije ljudskih prava. Na osnovu prikupljenih empirijskih podataka autor ukazuje na ključne prednosti i mane koncepta nacionalne institucije za zaštitu ljudskih prava. Cilj rada je da se na osnovu izvedenih zaključaka ponude preporuke za povećanje efikasnosti u radu Zaštitnika građana, što uzročno vodi podizanju kvaliteta zaštite ljudskih prava i građanskih sloboda u Srbiji.

* lazarevic.fpn@gmail.com

Ključne reči:

Ombudsman, Zaštitnik građana, Nacionalna institucija za zaštitu ljudskih prava, Ljudska prava, vladavina prava, Srbija

Ideja institucije ombudsmana javila se tokom XVIII veka kao posledica političkih zbivanja u Švedskoj, u središtu kojih se odigravala stalna borba kralja apsolutiste i parlamenta u želji za akumuliranjem političke moći i pravom izbora Kancelara pravde¹. Momenat donošenja Ustava označio je najpre jasnu raspodelu nadležnosti i ovlašćenja između zakonodavne i izvršne vlasti, a potom i razradu koncepta parlamentarnog ombudsmana, koji će (u ime zakonodavne vlasti) kontrolisati rad državnih službenika u sprovođenju zakona. Tako je parlamentarni ombudsman, neraskidivo povezan sa institucijom Kancelara pravde (koga je postavljao kralj), pod uticajem načela podele vlasti i preraspodele političke moći prvi put uveden u Švedskoj 1809. godine.² Švedska je na taj način postavila temelje instituciji ombudsmana, čija se ovlašćenja do danas nisu značajno izmenila, dok je Danska, koja je ombudsmana uvela 1952. godine, doprinela njegovoj popularnosti i daljem širenju. Tako se skandinavski deo Evrope određuje mestom razvoja novih oblika kontrole rada javne uprave, a posebno institucije ombudsmana, koja će u svom daljem razvoju biti prepoznata kao idealan model centralne institucije za zaštitu i promociju ljudskih prava unutar nacionalnih država.

U stručnoj literaturi često se isticalo da ombudsman nije „čist pronalazak političke misli jednog naroda“³ i da ova ustanova nije nova, jer su „ombudsmeni ostatak predemokratskog prosvetljenog apsolutizma u kome su predstavljali ventil za žalbe“⁴. Ovi stavovi počivaju na ideji o delotvornoj kontroli vlasti, koja je inkorporirana u instituciji ombudsmana, a koja se, u izvesnom smislu, može pronaći i u drugim institucijama koje sežu duboko u istoriju. Reč je o kvazisudskim i kontrolnim institucijama koje su postojale u različitim istorijskim epohama, poput carskog juana u Carskoj Kini, efora u antičkoj Grčkoj, narodnih tribuna i cenzora u Rimu ili Mohtasiba u nekim zemljama islamskog sveta.⁵ Ipak, Švedska predstavlja kolevku institucije ombudsmana,

¹ Funkcija Kancelara pravde bila je kontrola rada javnih službenika u ime kralja.

² Dejan Milenković, *Javna uprava: odabrane teme*, Čigoja štampa, Beograd, 2013, str. 125.

³ Jovan Đorđević, *Politički sistem*, Savremena administracija, Beograd, 1985, str. 707.

⁴ K. Bejme, „Stare i nove institucije“ u: Petar Bojanić, Ivan Mladenović (urs.), *Institucije i institucionalizam*, JP Službeni glasnik, Beograd, 2010, str. 285.

⁵ Rudolf Machacek, „Law and justice: Two sides of the same coin“ in: Dragoslav Stojić (ed.), *Facta universitatis, Series: Law and Politics*, Vol. 1, No 5, University of

a ovo nezavisno kontrolno telo danas postoji u preko sto država sa različitim pravnim i političkim sistemima, kulturnim nasleđem i političkom tradicijom. Sa tim u vezi, utisak je da su u institucionalnom oblikovanju ovog nezavisnog kontrolnog tela podjednako učestvovala iskustva pomenutih kvazisudskih i kontrolnih institucija, zatim politička praksa najpre skandinavskih, a potom i drugih demokratski uređenih država.

U obavljanju svojih nadležnosti ombudsman se najčešće određuje kao „jednostavan i jeftin“⁶ instrument koji uspešno kombinuje pravnu i političku kontrolu rada javne uprave. Neopterećen proceduralnom krutošću i pravnim formalizmom, ombudsman predstavlja efikasan mehanizam koji probija „birokratske začarane krugove“⁷, čineći „autoritativne administrativne sisteme transparentnim – dostupnim parlamentarnoj kontroli i opštoj javnosti“.⁸ Stoga se ombudsman može odrediti kao nezavisno kontrolno telo koje ne raspolaze represivnim ovlašćenjima i svrstati u mehanizme nepravne spoljne kontrole javne uprave. S obzirom na to da ombudsman nema pravnih ovlašćenja, niti klasičnih ovlašćenja državne vlasti, reč je o telu koje ne naređuje već preporučuje, ne presuđuje već upozorava, ne preduzima mere već daje mišljenja i predloge.⁹ Osnovna obeležja, nadležnosti i ovlašćenja ombudsmana su na taj način neodvojiva od fundamentalnih ideja demokratije – zaštite ljudskih prava i garantovanja vladavine prava.

RAZVOJ IDEJE OMBUDSMANA U SRBIJI

Ubrzan društveni razvoj u Srbiji XX veka podrazumevao je uvođenje novih političkih institucija, što je vodilo ka uslozljavanju javne uprave unutar već značajno birokratizovanog političkog sistema. Nov razvojni proces podstakao

Niš, Niš, 2001, p. 574; Jovan Đorđević, *Politički sistem*, Savremena administracija, Beograd, 1985, str. 693–697.

⁶ W. Gellhorn, *Ombudsman And Others – Citizen's Protectors in Nine Countries*, Harvard University Press, Cambridge, 1967, pp. 3–4.

⁷ Stevan Lilić, „Ombudsman za zaštitu podataka – Data protection ombudsman“ u: Stevan Lilić, Dejan Milenković, Biljana Kovačević-Vučo (urs.), *Ombudsman: međunarodni dokumenti, uporedno pravo, zakonodavstvo i praksa*, Komitet pravnika za ljudska prava, Beograd, 2002, str. 155.

⁸ Dejan Milenković, „Nastanak, razvoj i problemi kontrolnih tela u Srbiji posle 5. oktobra“ u: Dušan Pavlović (ur.), *Razvoj demokratskih institucija u Srbiji – deset godina posle*, Fondacija Heinrich Boll, Regionalna kancelarija za Jugoistočnu Evropu, Beograd, 2010, str. 95.

⁹ Miodrag D. Radojević, „Dva veka ombudsmana“, *Politička revija*, br. 4/2009, Beograd, str. 164.

je i razmišljanja o uvođenju institucionalnih mehanizama koji će vršiti nadzor državnog administrativnog aparata. Međutim, politička transformacija ka demokratizaciji političkog sistema, praćena birokratizovanim i značajno politizovanim političkim sistemom, u kome je veoma teško uspostaviti poredak vladavine prava i napraviti jasnu podelu vlasti, značajno je otežala kreiranje institucionalnog ambijenta u kome će institucije biti trajnije od politika.¹⁰

Pored nestabilnog političkog ambijenta, postojali su napori da se uvede određena kontrola delovanja političkih institucija u Srbiji, poput one koja je već postojala u razvijenim demokratskim državama. Celokupan razvoj različitih kontrolnih tela do trenutka konačnog uvođenja ombudsmana trajao je dugo, te se ceo proces može sistematizovati u četiri faze.

Prva faza odnosi se na period pre Drugog svetskog rata, kada je postojala institucija pod nazivom *Glavna kontrola*, koja je vršila nadzor u izvršavanju budžeta i donošenju završnog računa. Svojim radom omogućavala je Narodnoj skupštini da posredno vrši kontrolu upravnog aparata u trošenju narodnog novca.¹¹ Takođe, unutrašnja kontrola državne vlasti postojala je i nakon donošenja Zakona o unutrašnjoj upravi iz 1929. godine, kada je osnovan *Generalni inspektorat unutrašnje uprave*. Ova institucija je kontrolisala, upozoravala i otklanjala nedostatke u radu, a sa tim u vezi i unapređivala sprovođenje odluka javne vlasti.¹²

Druga faza vezuje se za period nakon Drugog svetskog rata, kada proces ubrzanog širenja institucije ombudsmana širom planete nije ostao nezapažen kako u pravnim tako i u političkim krugovima tadašnje državne zajednice. Međutim, strah od preterane liberalizacije i demokratizacije poretka, kao i upliva pluralističkih ideja demokratsko orijentisanog dela Evrope, predstavljali su bitne prepreke za uvođenje ombudsmana. Ipak, napori naučne i stručne javnosti u tom periodu urodili su plodom, pa je u tadašnji pravni sistem, Ustavom iz 1974. godine, uvedena institucija *Društvenog pravobranioca samoupravljanja*.¹³ Kao organ zaštite društvene svojine i samoupravnih prava i te kako se razlikovao od klasičnog modela ombudsmana, posebno jer njegove osnovne funkcije nisu bile kontrola organa uprave i zaštita ljudskih prava. Društveni pravobranilac samoupravljanja neposredno je pokazivao svu paradigmatičnost tadašnjeg političkog poretka. Funkcionisanje u uslovima partijske države, na osnovama društvene svojine i socijalističkog samoupravljanja,

¹⁰ Daron Asemoglu, Džejms A. Robinson, *Zašto narodi propadaju – Poreklo moći, prosperiteta i siromaštva*, CLIO, Beograd, 2012.

¹¹ Ratko Marković, *Ustavno pravo i političke institucije*, IPD Justinijan, Beograd, 2006, str. 133.

¹² Dragan Radinović, *Ombudsman i izvršna vlast – institucija ombudsmana na početku XXI veka*, Službeni glasnik, Beograd, 2001, str. 273.

¹³ Jovan Đorđević, *Politički sistem*, nav. delo, str. 741.

imalo je za rezultat da ova institucija nikada ne zaživi kao inokosni organ zaštite univerzalnih ljudskih prava i sloboda.¹⁴

Donošenje Ustava Srbije iz 1990. godine, koji je posmatran kao momenat konačnog raskida sa dotadašnjim autoritarizmom, predstavlja treću fazu. Međutim, kako se kasnije ispostavilo, Ustav je predstavljao samo normativnu osnovu tek kozmetičkih korekcija dotadašnjeg jednopartijskog sistema i na sličan način kao i do tada omogućio je vladajućim elitama da nastave sa autoritarnom političkom praksom. Pored unošenja određenih pluralističkih ideja u politiku i društvo, te podsticanja teorijskih rasprava o uvođenju mehanizama horizontalne kontrole političke vlasti, njegovim donošenjem izostavljeno je uvođenje nezavisnih kontrolnih tela u politički sistem.

Političke promene nakon 2000. godine stvorile su povoljnije političko okruženje u kome se akcenat stavlja na konstitucionalizaciju političkog poretka sa jasno definisanim demokratskim pravilima – poštovanje ljudskih prava, vladavinu prava, podelu vlasti, političku kompetitivnost i autonomno građansko društvo. Na talasu demokratskih reformi i pod uticajem evropskih integracija dolazi do revidiranja ideje uvođenja nezavisnog kontrolnog tela personifikovanog u instituciji ombudsmana. U ovoj, četvrtoj fazi, ombudsman pod nazivom – *Zaštitnik građana*, suprotno dotadašnjoj praksi, ustanovljen je najpre na pokrajinskom i lokalnom nivou. Donošenjem Zakona o lokalnoj samoupravi¹⁵ 2002. godine napravljen je prostor za uvođenje *Građanskih branilaca* kao fakultativnih organa na nivou jedinica lokalne samouprave. Naznake konačnog uvođenja republičkog ombudsmana mogle su se uočiti u trenutku donošenja Zakona o Zaštitniku građana¹⁶ 2005, da bi tek nakon velikog pritiska nevladinih organizacija i međunarodne zajednice ova institucija konstitucionalizovana Ustavom¹⁷ iz 2006. godine. Dug put uspostavljanja ovog nezavisnog tela potrajao je do 2007. godine, kada je parlament na predlog odbora zaduženog za ustavna pitanja izabrao prvog Zaštitnika građana u Srbiji – skoro dve stotine godina kasnije od momenta uvođenja prvog ombudsmana u Švedskoj.

¹⁴ Dragan Radinović, *Ombudsman i izvršna vlast – institucija ombudsmana na početku XXI veka*, nav. delo, str. 283–285.

¹⁵ „Zakon o lokalnoj samoupravi”, *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 9/02, 33/04, 135/04, 62/06.

¹⁶ „Zakon o Zaštitniku građana”, *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 79/2005, 54/2007.

¹⁷ „Ustav Republike Srbije”, *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 98/2006,

OMBUDSMAN – NACIONALNA INSTITUCIJA ZA ZAŠTITU LJUDSKIH PRAVA

Nadograđujući svoje nadležnosti od klasičnog kontrolora javne vlasti, preko hibridnog modela, kome se pridodaje dimenzija zaštite ljudskih prava, uz aktivno učešće u promovisanju dobre uprave, institucija ombudsmana krajem XX veka postaje centralna institucija zaštite i promocije ljudskih prava na nacionalnom nivou. Razvoj institucije ombudsmana na globalnom nivou može se posmatrati kroz „tri osnovna talasa širenja”¹⁸. Prvi talas širenja podrazumevao je period do sredine XX veka, kada su ovu instituciju poznavale samo Švedska i Finska. Drugi talas otpočeo je najpre uvođenjem ombudsmana od strane Danske 1953. godine, a potom i razvojem koncepta „države blagostanja” (*welfare state*), koji je poslužio kao model državnog uređenja velikom broju drugih demokratskih zemalja. Poslednji, treći, talas širenja institucije ombudsmana odvijao se sa procesom demokratizacije zemalja Južne Evrope i Južne Amerike 80-ih godina XX veka, da bi potom bio nastavljen i tokom *produženog trećeg talasa* (kur. L. M.), nakon završetka hladnog rata i urušavanja autoritarnih režima u centralnom i istočnom delu Evrope.¹⁹

Drugi talas širenja bio je ujedno i momenat kada ideja ombudsmana poprima planetarne razmere, a koji se u literaturi označava terminom „ombudsmanija”²⁰. Novo shvatanje odnosa između pojedinca i države podstaklo je međunarodnu zajednicu da više pažnje usmeri ka razvoju dodatnih mehanizama za zaštitu ljudskih prava na nacionalnom nivou. Kreiranjem međunarodnih dokumenata koja su definisala prava svakog ljudskog bića i koja se temelje najpre na „negativnim” pravima prve i „pozitivnim” pravima druge generacije, a potom i na „grupnim” pravima treće generacije ljudskih prava, države postaju dužne da ta prava prethodno definisanim mehanizmima štite i razvijaju.²¹ Ovo će dodatno podstaći potrebu za uspostavljanjem institucije

¹⁸ Bivši Evropski ombudsman Nikiforos Diamanduros (*Nikiforos Diamandouros*) je apostrofirao tri talasa širenja ove institucije: *Legality and good administration: is there a difference?*, Strasbourg, 2007. Dostupno na: <https://www.ombudsman.europa.eu/speeches/en/2007-10-15.htm> (Pristupljeno 22. jula 2017).

¹⁹ Linda C. Reif, *The Ombudsman, Good Governance, and the International Human Rights System*, Marinus Nijhooft Publishers, The Netherlands, 2004, p. 8.

²⁰ Termin se u literaturi koristi kao sinonim za objašnjenje nagle popularnosti ombudsmana širom sveta, a njegov tvorac je kanadski profesor Donald Rowat (*D. C. Rowat*). D. M. Gotehrer, “State of Alaska Office of the Ombudsman” in: R. Gregory, P. Giddings (ed.), *Righting Wrongs – The Ombudsman in Six Continents*, IOS Press, Amsterdam, 2000, p. 47.

²¹ Kristijan Tomušat, *Generacije ljudskih prava između idealizma i realizma*, Beogradski centar za ljudska prava, Beograd, 2008, str. 71–74.

koja će nadgledati postupanja javne vlasti u smeru zaštite i garantovanja ljudskih prava i na taj način dodatno osigurati pravičnost i odgovornost u njihovom radu.

Na taj način je skandinavski model „klasičnog” ombudsmana modifikovan pridodavanjem novih nadležnosti i organizacionih formi. Taj proces je otpočeo njegovim uvođenjem najpre u postautoritarnoj Španiji i Portugaliji, a potom i Poljskoj, gde je to bio prvi slučaj takvog tipa institucije u državama postsocijalističkog bloka. Proces modifikacije institucije ombudsmana u naučnoj literaturi označen je pojmom „hibridizacija”²². Podrazumevao je najpre da se u državama u kojima je bio na snazi ombudsman klasičnog tipa ovoj instituciji pridodaju nadležnosti u smeru zaštite ljudskih prava, ili da se pak ove institucije potpuno zamene novim modelom – ombudsmanom hibridnog tipa. Procesom „hibridizacije” institucija dobija dodatne nadležnosti, a reč je o zaštiti ljudskih prava, borbi protiv korupcije, obezbeđivanju etičkog ponašanja javnih službenika i zaštiti životne sredine.²³

U procesu razvoja mehanizama pomoću kojih bi se dodatno garantovala zaštita ljudskih prava na nacionalnom nivou, Ujedinjene nacije razlikovale su dve institucije: Komisiju za ljudska prava i instituciju ombudsmana. U početku je Komisija za ljudska prava bila određena kao centralno telo za nadzorne i istražne aktivnosti u smeru unapređenja i zaštite ljudskih prava, da bi 80-ih godina prošlog veka institucija ombudsmana bila prepoznata kao efikasan mehanizam za unapređenje sistema zaštite ljudskih prava kroz kontrolu rada javne vlasti. Različito od Komisije za ljudska prava, ombudsman je u većini slučajeva bio inokosni organ izabran od strane parlamenta, međutim, smanjivanjem razlika usled novih zahteva koji su se postavljali pred ovo nezavisno kontrolno telo, ombudsman je sve više preuzimao ovlašćenja Komisije za ljudska prava. Prelomni momenat kada ombudsman dobija primat u sferi zaštite ljudskih prava predstavlja donošenje tzv. „Pariskih principa”²⁴ od strane UN-a gde ombudsman biva prepoznat kao idealan model Nacionalne institucije za zaštitu ljudskih prava (*National Human Rights Institution – NHRI*). Pomenutom rezolucijom uređuje se položaj ovih institucija, te se postojećim

²² Linda C. Reif, *Transplantation and Adaptation: The Evolution of the Human Rights Ombudsman*, Boston College Third World Law Journal, Volume 31, Issue 2, 2011, p. 284.

²³ *Ibidem*, pp. 271–272.

²⁴ Komisija za ljudska prava UN-a je najpre tokom 70-ih i 80-ih godina prošlog veka organizovala radionice koje su imale za cilj podizanje nivoa saradnje između nacionalnih i međunarodnih institucija koje se bave zaštitom ljudskih prava. Ove aktivnosti imale su za rezultat donošenje zaključaka u Parizu 1991. godine, a potom i principa koji se odnose na status Nacionalnih institucija za zaštitu ljudskih prava.

ombudsmanima hibridnog karaktera poveravaju veća ovlašćenja u sprovođenju nadzora i promocije ljudskih prava na nacionalnom nivou.

Pariskim principima bliže se uređuju nadležnosti i mandat, koji je u značajnoj meri širi i zasnovan na univerzalnim normama koje bliže uređuju oblast ljudskih prava, potom se utvrđuje autonomija institucije, najpre od strane Vlade (egzekutive), potom pluralizam delovanja i nezavisnost garantovana statutom ili Ustavom i na samom kraju adekvatni resursi i dodatna ovlašćenja u istražnim radnjama.²⁵ Usvojeni radi podsticanja daljeg delovanja ombudsmana kao Nacionalne institucije za zaštitu ljudskih prava, „Pariski principi” uređuju i nadležnosti ombudsmana prema kojima oni imaju prava da se obrate zakonodavnom telu, vladi ili drugim državnim organima, u vezi sa trenutnim stanjem ljudskih prava i da daju preporuke u smeru donošenja ili izmena zakona i drugih pravnih akata iz tog domena. Na taj način institucija ombudsmana sa proširenim delokrugom i ekspanzivnim mandatom, između ostalog, štiti ranjive grupe i ima prava obilaska ustanova u kojima borave lica lišena slobode. Takođe, jedan od propisanih uslova je da se ombudsmanima, pored uređivanja nezavisnosti i statusa institucije uz pomoć Ustava, zakonom dodatno dodeli mandat za zaštitu ljudskih prava.²⁶

Postavlja se pitanje zbog čega je ombudsman postao idealan model institucije koja će poslužiti stvaranju centralnog tela u formi Nacionalne institucije za zaštitu ljudskih prava? Ombudsman najpre na fleksibilan način kombinuje pravnu sa političkom kontrolom državnih organa, doprinoseći kvalitetnoj zaštiti ljudskih prava u odnosu na druge slične nezavisne institucije. Potom je reč o prilagodljivosti ombudsmana novim zahtevima u sferi zaštite ljudskih prava, te njegovoj efikasnosti u radu i brzim organizacionim i funkcionalnim promenama. Kontrolišući rad javne vlasti, ombudsman, za razliku od „drugih vidova upravne kontrole, posreduje u odnosima sa građanima, podstiče javne službenike na pravilno ponašanje i postavlja standarde za dobru upravu”.²⁷ Takođe, došlo se i do zaključaka da se objektivnost i nepristrasnost u zaštiti ljudskih prava na nacionalnom nivou mogu najbolje garantovati davanjem mandata ombudsmanu, kao nacionalnoj instituciji za zaštitu ljudskih

²⁵ *National Human Rights Institutions – History, Principles, Roles and Responsibilities*, United Nations publication, UN, Geneva and New York, 2010, p. 7. Preuzeto sa: http://www.ohchr.org/Documents/Publications/PTS-4Rev1-NHRI_en.pdf (Accessed 11 July 2017).

²⁶ *Principles relating to the Status of National Institutions (The Paris Principles)*. Preuzeto sa: <http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/StatusOfNationalInstitutions.aspx> (Accessed 11 July 2017).

²⁷ Radojević Mijodrag, *Preobražaj ombudsmana u savremenim pravnim sistemima s posebnim osvrtom na instituciju Zaštitnika građana u Republici Srbiji*, doktorska teza, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, 2016, str. 600.

prava.²⁸ Prepoznat kao institucija koja u sebi sažima sve potrebne osobine uspešnog mehanizma za zaštitu i unapređenje ljudskih prava, ombudsman na efikasan način, svojim dodatnim aktivnostima, edukuje građane i političke aktere o značaju poštovanja ljudskih prava i to kroz medijske nastupe, predavanja, različite publikacije, organizovanje radionica, sprovođenje različitih istraživanja i dr.

Da je prihvatanje koncepta nacionalne institucije za zaštitu ljudskih prava značajan reformski pravac ombudsmana u savremenim političkim procesima pokazuje i podatak da čak 78 institucija od ukupno 110 nacionalnih ombudsmana širom sveta ima normativno utvrđen mandat za zaštitu ljudskih prava sa najvišim – „A” statusom, dok su 33 institucije akreditovane sa „B” statusom. Od ukupnog broja ombudsmana širom sveta rad svega 10 njih nije usklađen sa Pariskim principima („C” status).²⁹ Najviši „A” status zahteva punu nezavisnost institucije u odnosu na izvršnu vlast, široka ovlašćenja u područjima zaštite i promocije ljudskih prava, kao i pouzdane i održive institucionalne kapacitete za adekvatno obavljanje takve uloge. Usklađenost konkretne nacionalne institucije sa Pariskim principima ocenjuje Međunarodni koordinacioni komitet nacionalnih institucija za unapređenje i zaštitu ljudskih prava. Podeljeno u tri statusa, potpuno ispunjenje propisanih uslova označava se „A” statusom, delimično „B”, dok je status „C” namenjen institucijama koje ne ispunjavaju propisane uslove.³⁰ Važno je na ovom mestu naglasiti da u slučajevima kada je status „A” detaširan određenoj instituciji to automatski ne znači da je ona zaista delotvorna, dok dodeljen status „B” ne mora da znači da je reč o manje delotvornoj instituciji. Kao primer koji to ilustruje jeste akreditacija ombudsmana Švedske sa „B” statusom, dok, recimo, ombudsman Azerbejdžana ima „A” status i pored toga što je nivo poštovanja ljudskih prava u ovoj zemlji u konstantnom opadanju usled sve izraženijih autoritarnih tendencija tamošnjih vlasti.³¹ Usklađenost institucija sa Pariskim principima i dobijanje određenog statusa od strane Međunarodnog koordinacionog odbora za nacionalne institucije za ljudska prava nužno stvara osnovne pretpostavke delotvornosti tih institucija, pojačavajući njihov kredibilitet i nezavisnost u radu. Međutim, dobijanje određenog statusa uzročno ne znači i automatsko garantovanje delotvornosti

²⁸ *Ombudsman and Human Rights Protection Institutions in OSCE Participating States*, OSCE, ODIHR, p. 12. Preuzeto sa: <http://www.osce.org/odihr/16635?download=true> (Accessed 3 August 2017).

²⁹ *GANHRI Sub-Committee on Accreditation (SCA)*, Preuzeto sa: <http://nhri.ohchr.org/EN/AboutUs/GANHRIAccreditation/Pages/default.aspx>, (Accessed 5 August 2017).

³⁰ *Ibidem*, p. 3.

³¹ *Freedom in the World 2017, Populists and Autocrats: The Dual Threat to Global Democracy*. Preuzeto sa: <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/freedom-world-2017> (Accessed 28 August 2017).

institucije za zaštitu ljudskih prava, kao i samog kvaliteta zaštite ljudskih prava i građanskih sloboda na nacionalnom nivou.

Među ombudsmanima koji su prepoznati od strane UN-a kao Nacionalna institucija za zaštitu i promociju ljudskih prava je i Zaštitnik građana u Srbiji, koji je prvi put akreditovan sa najvišim „A” statusom 2010, a potom i reakreditovan istim statusom 2015. godine. Zaštitnik građana je 2011. godine dobio i poseban status, kao mehanizam ili telo za borbu protiv torture i drugih surovih, neljudskih ili ponižavajućih postupaka.

ZAŠTITNIK GRAĐANA KAO NACIONALNA INSTITUCIJA ZA ZAŠTITU LJUDSKIH PRAVA U SRBIJI

Zaštitnik građana pripada institucijama ustavnog karaktera, sa snažnim garancijama nezavisnosti i širokim ovlašćenjima u svom radu. Prema slovu Ustava i zakona, pored kontrolne uloge, Zaštitnik građana ovlašćen je da se stara o zaštiti i unapređenju ljudskih i manjinskih prava u Srbiji, a u svom radu odgovoran je Narodnoj skupštini.³² U obavljanju nadležnosti pomažu mu četiri zamenika, specijalizovana za oblasti zaštite prava deteta, osoba lišenih slobode, osoba sa invaliditetom, prava pripadnika nacionalnih manjina, kao i zaštite ravnopravnosti. Delovanje Zaštitnika građana nije strogo fokusirano na zaštitu određenog prava ili kategorije ljudskih prava, kao što je to slučaj u radu specijalizovanih ombudsmana. Njegova kontrolna uloga odnosi se na sva prava garantovana nacionalnim i međunarodnim aktima, što je u saglasnosti sa konceptom nacionalne institucije za zaštitu ljudskih prava.

Zaštitnik građana u svom delovanju sintetizuje dva aspekta rada – rad ombudsmana administrativnog tipa, s aspektom rada ombudsmana zaduženog za zaštitu ljudskih prava.³³ Uloga Zaštitnika građana, sa jedne strane, jeste kontrola administracije u njenom svakodnevnom kontaktu sa građanima i nastojanje da njen odnos prema građanima bude svojstven principima demokratije.³⁴ Sa tim u vezi, ombudsman svojim radom teži usmeravanju koncepta uprave *kao načina vršenja vlasti do koncepta uprave kao servisa građana*. Drugi

³² „Zakon o Zaštitniku građana”, *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 79/2005, 54/2007. i „Ustav Republike Srbije”, *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 98/2006.

³³ Linda C. Reif, “Transplantation and Adaptation: The Evolution of the Human Rights Ombudsman”, op. cit., pp. 271–272; Gabriela Kucsko-Stadlmayer, *European Ombudsman-Institutions; A comparative legal analysis regarding the multifaceted realisation of an idea*, Springer Vienna, Vienna, 2008, pp. 62–64.

³⁴ Saša Janković, „Ombudsman – zaštita ljudskih prava i kontrola administracije” u: Stefanie R. Roos, Ilija Babić (urs.), *Vladavina prava – odgovornost i kontrola vlasti*, Fondacija Konrad Adenauer, Beograd, 2009, str. 40.

aspekt rada Zaštitnika građana rezultat je savremenog procesa „hibridizacije“ same institucije, kada se javlja potreba da se u situacijama u kojima javna vlast prožima sve elemente društva građanima garantuje poštovanje i zaštita ljudskih prava.

Društvo u kojem danas živimo, sa čestim primerima diskriminacije ili netolerancije, nameće prioritete u angažovanosti Zaštitnika građana na zaštiti i unapređenju ljudskih i manjinskih prava. Analizirajući Zakon o Zaštitniku građana, primetno je da se poseban akcenat stavlja na zaštitu prava najugroženijih grupa u društvu – prava pripadnika nacionalnih manjina, prava deteta, a potom i osoba sa invaliditetom i lica lišenih slobode. Međutim, pored valjano ustrojenog pravnog okvira, pozitivnih pomaka u zaštiti i unapređenju ljudskih prava, smanjenju građanske i institucionalne tolerancije na nasilje, ne možemo konstatovati da u Srbiji postoje snažni institucionalni kapaciteti i mehanizmi zaštite i promocije prava. U prilog tome govori podatak da se Zaštitniku građana i dalje najveći broj građana obraća povodom kršenja socijalnih i ekonomskih prava, dok se trećina svih obraćanja odnosi na problem „loše uprave“, a pre svega na neblagovremen rad administracije i pogrešnu primenu prava.³⁵

Delujući kao Nacionalna institucija za zaštitu ljudskih prava, Zaštitnik građana najpre proverava da li su prava građana poštovana ili povređena, a povrede mogu biti učinjene aktima, radnjama ili nečinjenjem organa uprave, ako se radi o povredi zakona, drugih propisa i opštih akata.³⁶ Obavljajući redovne aktivnosti ombudsman nadgleda poštovanje ljudskih prava i u momentima kada ne postoji konkretan slučaj povrede prava i to kroz nadzore i druge istražne delatnosti. Suprotno nadgledanju, povrede prava utvrđuju se i kroz posebne postupke, koji se okončavaju donošenjem zaključka u vidu odgovarajuće preporuke, mišljenja ili saveta.³⁷

Posebnu kategoriju ovlašćenja Zaštitnika građana, kao Nacionalne institucije za zaštitu ljudskih prava, predstavljaju pružanje dobrih usluga, posredovanje, davanje saveta i mišljenja, ostvarivanje saradnje putem komunikacije sa nosiocima državnih funkcija, a potom i sa predstavnicima civilnog sektora iz ove oblasti. Dodatno, kao Nacionalni mehanizam za borbu protiv torture³⁸, Zaštitnik građana ovlašćen je da kontroliše status lica lišenih sloboda, obavlja razgovor sa njima i nesmetano pristupa podacima od značaja za sam

³⁵ Uporediti Godišnje izveštaje Zaštitnika građana za 2016, 2015. i 2014. godinu.

³⁶ „Zakon o Zaštitniku građana“, *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 79/2005, 54/2007, čl. 17.

³⁷ Mijodrag Radojević, *Preobražaj ombudsmana u savremenim pravnim sistemima s posebnim osvrtom na instituciju Zaštitnika građana u Republici Srbiji*, nav. delo, str. 448.

³⁸ Nacionalni mehanizam za prevenciju torture u Srbiji ustanovljen je Zakonom o dopuni Zakona o ratifikaciji Opcionog protokola, usvojenim 28. jula 2011. godine.

postupak.³⁹ Ovu ulogu Zaštitnik građana obavlja u saradnji sa Pokrajinskim ombudsmanom i akterima civilnog društva zaduženim za unapređenje i zaštiti ljudskih prava. S obzirom na to da ombudsmeni preuzimaju obaveze kroz prethodno pomenute dve uloge, njihovi izveštaji, koje razmatraju UN i druge međunarodne organizacije, predstavljaju važne izvore za procenu stanja ljudskih prava i ocenu uloge ombudsmana u nacionalnom pravnom sistemu.

Analizirajući godišnje izveštaje Zaštitnika građana od kada je ovo telo postalo Nacionalna institucija za zaštitu ljudskih prava, uviđamo da je broj primljenih pritužbi iz godine u godinu u konstantnom rastu. Tako je Zaštitnik građana u 2011. godini, nakon dobijanja pomenutog statusa, razmatrao ukupno 3.640 pritužbi, a najbrojnije povrede prava bile su u grupi ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava, njih čak 1.708. Već naredne, 2012. godine, primljeno je znatno više pritužbi, ukupno 4.474, dok je broj povređenih prava tokom svake godine bio veći od broja pritužbi, jer su građani u svojim pritužbama ukazivali na višestruke povrede prava. Tokom 2013. godine, razmatrajući 5.045 pritužbi, Zaštitnik građana evidentirao je 6.365 povreda, dok je u 2014. godini evidentirano 4.877 pritužbi građana, a ukazano na 5.938 povreda prava. U poslednje dve godine evidentiran je značajno veći broj pritužbi građana. Tako je tokom 2015. Zaštitnik građana evidentirao 6.231 predmeta i ukazao na ukupno 7.977 povreda prava, dok je u 2016. godini u ukupno 6.272 pritužbe ukazao na 6.461 povredu prava.⁴⁰

Upoređujući broj pritužbi koje je Zaštitnik građana primio od momenta kada je postao centralna institucija za zaštitu ljudskih prava 2011, sa periodom pre toga, a od momenta prvog sveobuhvatnog godišnjeg izveštaja iz 2008. godine, primetan je rast broja pritužbi i povreda prava na koje su se građani prituživali. Razlog tome, sa jedne strane, može biti značajno veća vidljivost ove institucije u društvu i dobijanje širih nadležnosti i ovlašćenja usled dobijanja statusa Nacionalne institucije za zaštitu ljudskih prava. Sa druge strane, porast broja pritužbi nam nedvosmisleno ukazuje na činjenicu da su slučajevi povreda ljudskih prava u Srbiji u konstantnom porastu. Uporednim pregledom svih pritužbi upućenih ombudsmanu u poslednjih šest godina uviđamo da se najveći broj povreda prava građana odnosi na slučajeve povrede načela „dobre uprave“, ekonomskih i socijalnih prava, a potom i povreda građanskih i političkih prava. Zaključak je da se principi „dobre uprave“ krše u svim organima javne uprave pred kojima građani ostvaruju svoja prava. Takođe, uzmemo li u

³⁹ „Zakon o Zaštitniku građana“, *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 79/2005, 54/2007, čl. 22.

⁴⁰ Uporediti Godišnje izveštaje Zaštitnika građana za 2011, 2012, 2013, 2014, 2015. i 2016. godinu. Dostupno na: <http://www.ombudsman.rs/index.php/izvestaji/godisnji-izvestaji> (Pristupljeno 10. septembra 2017).

obzir da među pritužiocima ima i građana koji pripadaju ranjivim grupama, problem povrede prava „dobre uprave“ čini se još osetljivijim i težim.⁴¹

Zaštitnik građana je tokom 2011. godine preuzeo i funkciju Nacionalnog mehanizma za prevenciju torture. U tom svojstvu Zaštitnik građana nije odmah otpočeo sa posetama ustanovama u kojima su smeštena lica lišena slobode, već je tokom 2011. godine sproveo neophodne pripremne radnje za efikasno obavljanje monitoring poseta. Analizom godišnjih izveštaja Zaštitnika građana, kao Nacionalnog mehanizma za prevenciju torture, u periodu od 2012. do 2016. godine primećujemo da su obavljene ukupno 434 kontrolne posete mestima gde se nalaze lica lišena slobode, a zbog nepravilnosti u radu nadležnim organima i posećenim institucijama upućeno ukupno 1.420 preporuka. Takođe, u poslednje dve godine Zaštitnik građana obavio je znatno više poseta u odnosu na prethodni period i to 117 tokom 2015, dok je u 2016. godini obavio 92 posete. Broj upućenih preporuka je tokom prethodne dve godine u porastu, u odnosu na prethodni period, te je tako Zaštitnik građana u 2015. godini uputio 265, a tokom 2016. čak 318 preporuka za otklanjanje utvrđenih nedostataka.⁴²

Zaključujemo da je cilj Zaštitnika građana, kao Nacionalnog mehanizma za prevenciju torture, da u obavljanju svojih nadležnosti, kroz kontinuirane posete ustanovama u kojima se nalaze lica lišena slobode, odvraća sve državne organe od bilo kakvog oblika zlostavljanja i pomogne stvaranju životnih uslova u mestima gde su smeštena lica lišena slobode, a u skladu sa opšte prihvaćenim standardima u svetu. Opšti zaključak Zaštitnika građana je da u Srbiji „ne postoji tortura kao organizovana i podsticana pojava, ali postoje pojedinačni slučajevi zlostavljanja koje nadležni organi tolerišu, što pokazuje i povećanje broja preporuka iz godine u godinu“.⁴³

⁴¹ Tokom 2008. godine Zaštitnik građana je primio 1.030, tokom 2009. taj broj je iznosio 2.656, dok je u 2010. postupao na osnovu 1.774 pritužbe građana. Uporediti Godišnje izveštaje za 2008, 2009. i 2010. godinu na: <http://www.ombudsman.rs/index.php/izvestaji/godisnji-izvestaji> (Pristupljeno 10. septembra 2017).

⁴² Preuzeto iz Godišnjih izveštaja Nacionalnog mehanizma za prevenciju torture za 2015. i 2016. godinu. Više na: http://npm.rs/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=113&Itemid=117 (Pristupljeno 10. septembra 2017).

⁴³ Nacionalni mehanizam za prevenciju torture, *Izveštaj za 2016. godinu*, Zaštitnik građana, Beograd, 2017, str. 29.

UMESTO ZAKLJUČKA

Na osnovu analize godišnjih izveštaja, relevantnih normativnih akata i prethodno iznetih činjenica, zaključak je da ombudsman ima važnu ulogu u kontroli rada javne vlasti i zaštiti ljudskih prava u Srbiji. Rad Zaštitnika građana u velikoj meri utiče na opšte stanje ljudskih prava, dok preduslov budućeg efikasnog rada Nacionalne institucije za zaštitu ljudskih prava i Nacionalnog mehanizma za prevenciju torture predstavlja konstruktivan pristup izmenama postojećeg zakona. Na taj način bi se preciznije definisali nezavisnost i samostalnost institucije, garantovalo obezbeđivanje kadrovskih i finansijskih resursa, potrebnih za buduće neometano delovanje i imunitet njegovih članova.

Najpre, mišljenja smo da kreatori novog Zakona o Zaštitniku građana treba da razmotre mogućnost uvođenja besplatne pravne pomoći, koje bi ovo nezavisno kontrolno telo pružalo građanima. Na taj način dodatno bi se povećao autoritet institucije, a sa tim u vezi i nivo zaštite ljudskih prava u Srbiji. S obzirom na to da se građani u Srbiji najčešće pritužuju na rad pravosudnih organa, budući reformski koraci treba da idu u smeru davanja određenih ingerencija Zaštitniku građana na polju kontrole rada sudova, bez mešanja u donošenje sudskih odluka, a kada postoje jasne naznake odugovlačenja sudskog postupka. Usled činjenice da preporuke Zaštitnika građana nisu pravno obavezujuće i da je reč o kontrolnom mehanizmu koji snagom autoriteta vrši kontrolu rada organa javne vlasti, potrebno je razmotriti i mogućnost davanja prava ovom kontrolnom telu da raspolaže određenim sankcijama u odnosu sa drugim organima javne vlasti koje kontroliše.

Pored toga što je paradoks da „ombudsman ima najviše uspeha tamo gde je najmanje potreban“⁴⁴, položaj ove nezavisne kontrolne institucije u strukturi državnih organa i odnos sa istima značajan su pokazatelj spremnosti javne vlasti da svoj rad zasnuje na temeljima odgovornosti i transparentnosti. Kada je reč o Srbiji i korelaciji ombudsmana sa drugim političkim institucijama, ono što brine jeste loša praksa Narodne skupštine u odnosu prema Zaštitniku građana. Naime, parlament već treću godinu zaredom ne razmatra godišnje izveštaje ombudsmana, na taj način zanemarujući činjenicu da ombudsman upravo kroz godišnje izveštaje sugerise gde postoje problemi u sistemu, kada je reč o kršenju ljudskih prava i lošem radu organa javne vlasti i na koji način se ti problemi mogu ispraviti. Zaštitnik građana, uz ostala tela koja pripadaju nacionalnom mehanizmu za zaštitu ljudskih prava, treba da teži snažnijem involviranju državnih institucija, nevladinih organizacija koje se bave ljudskim pravima i borbom protiv diskriminacije, različitih društvenih i

⁴⁴ Walter Gellhorn, *Ombudsman and Others – Citizen's Protectors in Nine Countries*, op. cit., p. 432.

stručnih organizacija, relevantnih stručnjaka i eksperata, kako bi promocija i zaštita ljudskih prava u Srbiji dobila na još većem značaju.

Zaključak je da je jedini produktivan odnos političkih aktera i Zaštitnika građana partnerski odnos u radu, koji ima za cilj stvaranje demokratskog političkog sistema, u čijem centru se nalaze slobodni građani i transparentni politički procesi. Institucija ombudsmana u Srbiji treba da postane primer svim drugim institucijama koje čine politički sistem, kada je reč o efikasnom radu i principima transparentnog delovanja.

BIBLIOGRAFIJA

- [1] Asemoglu Daron, Robinson A. Džejms, *Zašto narodi propadaju – Poreklo moći, prosperiteta i siromaštva*, CLIO, Beograd, 2012.
- [2] Bejme fon Klaus, „Stare i nove institucije”, u: Petar Bojanić, Ivan Mladenović (urs.), *Institucije i institucionalizam*, JP Službeni glasnik, Beograd, 2010, str. 283–299.
- [3] Diamandouros Nikoforos, *Legality and good administration: is there a difference?*, Strasbourg, 2007.
- [4] Đorđević Jovan, *Politički sistem*, Savremena administracija, Beograd, 1985.
- [5] Gellhorn Walter, *Ombudsman And Others – Citizen’s Protectors in Nine Countries*, Harvard University Press, Cambridge, 1967.
- [6] Gotehrer M. Dean, “State of Alaska Office of the Ombudsman”, in: R. Gregory, P. Giddings (eds.), *Righting Wrongs – The Ombudsman in Six Continents*, IOS Press, Amsterdam, 2000, pp. 47–65.
- [7] Janković Saša, „Ombudsman – zaštita ljudskih prava i kontrola administracije”, u: Stefanie R. Roos, Ilija Babič (urs.), *Vladavina prava – odgovornost i kontrola vlasti*, Fondacija Konrad Adenauer, Beograd, 2009, str. 40–46.
- [8] Kucsko-Stadlmayer Gabriela, *European Ombudsman-Institutions; A comparative legal analysis regarding the multifaceted realisation of an idea*, Springer Vienna, Vienna, 2008.
- [9] Lilić Stevan, „Ombudsman za zaštitu podataka – Data protection ombudsman”, u: Lilić S., Milenković Dejan, Kovačević-Vučo Biljana (urs.), *Ombudsman: međunarodni dokumenti, uporedno pravo, zakonodavstvo i praksa*, Komitet pravnika za ljudska prava, Beograd, 2002, str. 149–177.
- [10] Machacek Rudolf, “Law and justice: Two sides of the same coin”, in: Dragoslav Stojčić (ed.), *Facta universitatis, Series: Law and Politics*, University of Niš, Niš, 2001, pp. 571–580.
- [11] Marković Ratko, *Ustavno pravo i političke institucije*, IPD Justinijan, Beograd, 2006.
- [12] Milenković Dejan, „Nastanak, razvoj i problemi kontrolnih tela u Srbiji posle 5. oktobra”, u: Dušan Pavlović (ur.), *Razvoj demokratskih institucija u Srbiji – deset godina posle*, Fondacija Heinrich Boll, Regionalna kancelarija za Jugoistočnu Evropu, Beograd, 2010, str. 95–106.

- [13] Milenković Dejan, *Javna uprava: odabrane teme*, Čigoja štampa, Beograd, 2013.
- [14] *National Human Rights Institutions – History, Principles, Roles and Responsibilities*, United Nations publication, UN, Geneva and New York, 2010.
- [15] *Ombudsman and Human Rights Protection Institutions in OSCE States*, OSCE, ODIHR.
- [16] Radinović Dragan, *Ombudsman i izvršna vlast – institucija ombudsmana na početku XXI veka*, Službeni glasnik, Beograd, 2001.
- [17] Radojević Mijodrag, *Preobražaj ombudsmana u savremenim pravnim sistemima s posebnim osvrtom na instituciju Zaštitnika građana u Republici Srbiji*, doktorska teza, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, 2016.
- [18] Radojević Miodrag, „Dva veka ombudsmana”, *Politička revija*, br. 4/2009, Beograd, str. 151–172.
- [19] Reif C. Linda, *The Ombudsman, Good Governance, and the International Human Rights System*, Marinus Nijhooff Publishers, The Netherlands, 2004.
- [20] Reif C. Linda, *Transplantation and Adaptation: The Evolution of the Human Rights Ombudsman*, Boston College Third World Law Journal, Volume 31, Issue 2, 2011.
- [21] Tomušat Kristijan, *Generacije ljudskih prava između idealizma i realizma*, Beogradski centar za ljudska prava, Beograd, 2008.

Normativni akti:

- [1] „Ustav Republike Srbije”, *Službeni glasnik RS*, br. 98/2006.
- [2] „Zakon o lokalnoj samoupravi”, *Službeni glasnik RS*, br. 9/02, 33/04, 135/04, 62/06.
- [3] „Zakon o Zaštitniku građana”, *Službeni glasnik RS*, br. 79/2005, 54/2007.

Izvori sa interneta:

- [1] <http://nhri.ohchr.org>
- [2] <http://npm.rs>
- [3] <http://www.ohchr.org>
- [4] <http://www.ombudsman.rs>
- [5] <http://www.osce.org>
- [6] <https://freedomhouse.org>

Godišnji izveštaji:

- [1] Nacionalni mehanizam za prevenciju torture, *Izveštaj za 2012. godinu*, Zaštitnik građana, Beograd, 2013.
- [2] Nacionalni mehanizam za prevenciju torture, *Izveštaj za 2013. godinu*, Zaštitnik građana, Beograd, 2014.

- [3] Nacionalni mehanizam za prevenciju torture, *Izveštaj za 2014. godinu*, Zaštitnik građana, Beograd, 2015.
- [4] Nacionalni mehanizam za prevenciju torture, *Izveštaj za 2015. godinu*, Zaštitnik građana, Beograd, 2016.
- [5] Nacionalni mehanizam za prevenciju torture, *Izveštaj za 2016. godinu*, Zaštitnik građana, Beograd, 2017.
- [6] *Redovan godišnji izveštaj Zaštitnika građana za 2011. godinu*, Zaštitnik građana, Beograd, 2012.
- [7] *Redovan godišnji izveštaj Zaštitnika građana za 2012. godinu*, Zaštitnik građana, Beograd, 2013.
- [8] *Redovan godišnji izveštaj Zaštitnika građana za 2013. godinu*, Zaštitnik građana, Beograd, 2014.
- [9] *Redovan godišnji izveštaj Zaštitnika građana za 2014. godinu*, Zaštitnik građana, Beograd, 2015.
- [10] *Redovan godišnji izveštaj Zaštitnika građana za 2015. godinu*, Zaštitnik građana, Beograd, 2016.
- [11] *Redovan godišnji izveštaj Zaštitnika građana za 2016. godinu*, Zaštitnik građana, Beograd, 2017.

Marko M. Lazarević

EVOLUTION AND EXPANSION OF RESPONSIBILITIES OF THE PROTECTOR OF CITIZENS AS THE NATIONAL HUMAN RIGHTS INSTITUTION IN SERBIA

Abstract

The subject of research in this paper is the analysis of the role and basic characteristics of the institution of the Protector of Citizens in Serbia as the National Human Rights Institution. The paper presents a detailed analysis of the transformation of the Ombudsman institution from the classic public authority controller to the hybrid model, with added dimension of human rights protection, when this institution becomes the central body for the protection of human rights at the national level.

By using different methodological methods, the subject of research is analyzed more closely, while sources and relevant theoretical material including scientific sources, available legal sources and parts of the Ombudsman's annual and special reports regarding his new role (protection and promotion of human rights) are systematized. Based on the collected empirical data, the author points out the key advantages and disadvantages of the concept of National Human Rights Institution. The aim of the paper is to give reco-

mmendations for increasing the efficiency in the work of the Protector of Citizens, based on the drawn conclusions, which consequently leads to the improvement of the quality of protection of human rights and civil liberties in Serbia.

Key words:

Ombudsman, Protector of Citizens, National Human Rights Institution, rule of law, Serbia.