

Kako biram Zaštitnika građana?



INICIJATIVA ZA
EKONOMSKA I
SOCIJALNA PRAVA



OTVORENI PARLAMENT.rs

O vama se radi.

U toku je proces izbora Zaštitnika građana, kog narodni poslanici po prvi put biraju u skladu sa novim Zakonom o Zaštitniku građana, usvojenim u novembru 2021. godine, uz višemesečno kašnjenje. S obzirom na to da snaga i delotvornost Zaštitnika građana u velikoj meri počiva na njegovom autoritetu i ugledu, transparentan proces izbora Zaštitnika građana predstavlja jedan od ključnih koraka koji jača poverenje javnosti u integritet procesa i nezavisnost ove institucije i doprinosi većoj snazi, delotvornosti i efikasnosti ove institucije. U želji da doprinese unapređenju transparentnosti procesa i uvidu javnosti u način izbora Zaštitnika građana, ovaj dokument sumira glavne uloge i korake u postupku izbora i skreće pažnju na listu pitanja i tema koje mogu da unaprede kvalitet javnog razgovora sa kandidatima.¹

Šta je Zaštitnik građana, čemu služi i zašto je bitan?

Zaštitnik građana (odnosno Ombudsman) je nezavistan i samostalan državni organ koji garantuje ostvarivanje i zaštitu prava građana i kontroliše rad organa uprave. Zadužen je da štiti i unapređuje poštovanje ljudskih i manjinskih prava i sloboda, a posebno prava pripadnika nacionalnih manjina, prava deteta, prava osoba sa invaliditetom, lica lišenih slobode, kao i poštovanje ravnopravnosti polova.

Zaštitnik građana kontroliše zakonitost i pravilnost rada organa uprave, radi utvrđivanja da li je njihovim aktima, radnjama ili nečinjenjem došlo do kršenja prava građana zajemčenih Ustavom, potvrđenim međunarodnim ugovorima, opšteprihvaćenim pravilima međunarodnog prava, zakonima, drugim propisima i opštim aktima Republike Srbije.

Postupak kontrole Zaštitnik građana pokreće na osnovu pritužbi građana ili po sopstvenoj inicijativi, pri čemu ima pravo da pristupi prostorijama i podacima organa uprave, bez obzira na stepen tajnosti, i obavi razgovor sa zaposlenima u organima uprave kada je to od interesa za postupak koji vodi.

Njegova snaga i delotvornost počiva na autoritetu i ugledu institucije, pa se često naziva i “tigrom bez zuba” pošto nema mogućnost da direktno pokreće bilo kakve pravne postupke, sankcioniše ponašanje organa uprave, nezakonitosti ili nepravilnosti koje eventualno otkrije. U slučaju da utvrdi propuste ili kršenje zakona i prava građana, može da javno preporuči razrešenje funkcionera i traži pokretanje disciplinskog postupka, ili da podnese zahtev odnosno prijavu za pokretanje krivičnog, prekršajnog ili drugog postupka pred nadležnim organom.

Sa druge strane, Narodna skupština je ta koja bi trebalo da se postara da nalazi Zaštitnika građana i preporuke ne ostanu mrtvo slovo na papiru, već da aktivno koristi njegove nalaze za unapređenje zakonodavnog okvira i sprovođenje parlamentarne kontrole. Ključan korak je i operacionalizacija njegovih preporuka kroz zaključke Skupštine povodom izveštaja Zaštitnika građana, kojima Skupština može da obaveže izvršnu vlast da preduzme konkretne korake, otkloni zabeležene nepravilnosti i prepreke, unapredi rad organa uprave i poštovanje prava građana i unapredi kvalitet zaštite ljudskih prava, i o tome izveštava Skupštinu.

Nezavisni organi ne samo da štite građane i njihova prava, već su istovremeno jedan od ključnih mehanizama za delotvornu kontrolu izvršne vlasti koji prate kako se zakoni i pravila sprovode u praksi. Stoga su ključni partneri Narodnoj skupštini u sprovođenju parlamentarne kontrole i nadzora nad radom izvršne vlasti, organa uprave i nosilaca javnih ovlašćenja.

Zaštitnik građana redovno prati stanje u oblasti ljudskih prava i o tome informiše Skupštinu i javnost, daje mišljenja i preporuke za unapređenje kvaliteta zakonskih rešenja, izveštava Skupštinu o uočenim problemima i ukazuje na propuste u radu državnih organa i u skladu sa tim daje preporuke za unapređenje njihovog rada i poštovanja prava građana.

Postupak izbora Zaštitnika građana

Zaštitnika građana bira i razrešava Narodna skupština, kojoj odgovara za svoj rad, i to većinom glasova svih narodnih poslanika. Ovo je prvi put da se Zaštitnik građana bira prema novom Zakonu o Zaštitniku građana iz novembra 2021. godine, kojim su proces izbora, mandat i ovlašćenja Zaštitnika građana delimično izmenjeni. Mandat mu je produžen sa pet na osam godina, ali bez mogućnosti reizbora.

Nakon osam meseci kašnjenja sa izborom Zaštitnika građana, Odbor za ustavna pitanja i zakonodavstvo Narodne skupštine utvrdio je listu prijavljenih koji ispunjavaju uslove za izbor na funkciju Zaštitnika građana na sednici održanoj 24. marta 2023. godine. Prema odredbama zakona, javni poziv za izbor Zaštitnika građana trebao je da bude raspisan do 20. februara 2022. godine.

Glavne uloge i koraci u postupku izbora Zaštitnika građana

- **Predsednik Narodne skupštine** raspisuje javni poziv svim zainteresovanim licima
- **Narodna skupština** objavljuje javni poziv istog dana, na svojoj veb prezentaciji i u najmanje jednom dnevnom listu koji se distribuira na celoj teritoriji Republike Srbije.
(Rok: najkasnije 180 dana pre isteka mandata prethodnog Zaštitnika građana, odnosno najkasnije 30 dana po donošenju odluke o prestanku funkcije Zaštitnika građana)
- Zainteresovani kandidati dostavljaju prijave u pismenom obliku **u roku od 30 dana** od dana objavljivanja javnog poziva.
- **Odbor zadužen za ustavna pitanja** utvrđuje i na veb prezentaciji Skupštine objavljuje spisak prijavljenih lica koji ispunjavaju uslove za izbor sa njihovim biografijama.
- **Odbor zadužen za ustavna pitanja** dostavlja poziv poslaničkim grupama u Narodnoj skupštini da sa spiska prijavljenih lica koji ispunjavaju uslove za izbor na funkciju Zaštitnika građana predlože kandidata za Zaštitnika građana, u roku iz stava 7. ovog člana
(Svaka poslanička grupa ima pravo da samostalno predloži kandidata Odboru, ili grupno, kao zajedničkog kandidata više poslaničkih grupa)
- **Svaka poslanička grupa** ima pravo da predloži kandidata sa spiska, i to po isteku 15 dana od dana objavljivanja spiska prijavljenih lica koji ispunjavaju uslove za izbor.
(Odbor je 24. marta uputio poziv svim poslaničkim grupama da predlože kandidata za Zaštitnika građana sa utvrđenog spiska (shodno članu 6. Stav 8. Zakona o zaštitniku građana) u periodu od 8. do 12. aprila 2023. godine, koji je odredio Odbor.)
- **Odbor zadužen za ustavna pitanja** obavlja javni razgovor sa kandidatima koje su predložile poslaničke grupe, na kojem se kandidatima omogućuje da iznesu svoje stavove o ulozi i načinu ostvarivanja funkcije Zaštitnika građana, pre nego što utvrdi predlog za izbor Zaštitnika građana.
(Format “javnog razgovora” u praksi se sprovodi kao sednica nadležnog odbora na kojoj članovi odbora obavljaju razgovor sa kandidatima uz prisustvo javnosti, ali u kome ne učestvuju druga lica osim članova odbora i kandidata, za razliku od javnog slušanja u kome mogu da učestvuju predstavnici opšte i stručne javnosti. Javni razgovor predviđen je i Zakonom o elektronskim medijima, pri izboru za članove REM-a, i Zakonom o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja za izbor Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti.)

- Nakon što je obavio javni razgovor, **Odbor zadužen za ustavna pitanja** utvrđuje predlog za izbor Zaštitnika građana tako što odlučuje o jednom kandidatu većinom glasova od ukupnog broja članova Odbora.
- Obrazloženi predlog za izbor Zaštitnika građana **Odbor** podnosi **Narodnoj skupštini**.

(Predviđen rok je najkasnije 60 dana pre isteka mandata prethodnog Zaštitnika građana, odnosno u roku od 90 dana od dana donošenja odluke o razrešenju, odnosno o utvrđivanju dana prestanka funkcije Zaštitnika građana.)

- Zatim **Narodna skupština** glasa o predloženom kandidatu u plenumu.

(Ako predloženi kandidat za Zaštitnika građana ne dobije potrebnu većinu glasova svih narodnih poslanika, novi postupak izbora pokreće se u roku od 15 dana od dana kada Narodna skupština nije izabrala Zaštitnika građana.)

Teme i pitanja od značaja u procesu izbora Zaštitnika građana

Javni razgovor koji članovi nadležnog odbora sprovode sa kandidatima za Zaštitnika građana predstavlja važan korak za ostvarivanje transparentnog procesa i uvid javnosti u plan i program rada svakog kandidata. U nastavku predlažemo listu pitanja i tema za razgovor sa predloženim kandidatima koji može da pomogne narodnim poslanicima da unaprede kvalitet debate i javnog razgovora.

Unutrašnja organizacija i unapređenje rada Zaštitnika građana

- Na koji način će Zaštitnik građana obezbediti veću popunjenost sistematizovanih radnih mesta, obezbediti da u instituciji rade najkvalitetniji kadrovi i povećati učešće pripadnika nacionalnih manjina u broju zaposlenih u instituciji?
- Na koji način će Zaštitnik građana pristupiti potrebama za povećanjem budžeta za rad institucije i pitanjima koja se odnose na povećanje utrošenosti budžeta institucije, koja je sada niža za preko 10% od ukupno obezbeđenog budžeta?
- Koji su kriterijumi i način vrednovanja rada područne kancelarije za Preševo, Bujanovac i Medveđu, kriterijumi i način pristupa pitanjima koja se odnose na eventualno povećanje broja područnih kancelarija u drugim mestima u Srbiji. Na koji način treba pristupiti eventualnom otvaranju drugih područnih kancelarija?
- Koji su kriterijumi i način vrednovanja aktivnosti "Otvorena vrata Zaštitnika građana", koji je odnos ove aktivnosti prema pitanjima koja se tiču promocije rada institucije i bolje informisanosti građana o nadležnostima Zaštitnika građana?

- Na koji način će se Zaštitnik građana odgovoriti na činjenicu da ova institucija još uvek odbacuje visok broj pritužbi zbog nenadležnosti (skoro 65% od ukupno broja podnetih pritužbi)?
- Kakav je odnos prema daljem unapređenju rada institucije kroz saradnju sa Pokrajinskim ombudsmanom, drugim institucijama, međunarodnim organizacijama i telima za zaštitu ljudskih prava i udruženjima građana?

Kroz praćenje rada institucije Zaštitnika građana može se konstatovati da i dalje postoje problemi koji se odnose na nedovoljnu informisanost građana i građanki o nadležnostima Zaštitnika građana, nedostatak sredstava za unapređenje rada institucije, da građani nisu teritorijalno ravnomerno informisani o načinu rada ove institucije, te da postoje velike razlike u načinu i efikasnosti organa uprave u pogledu sprovođenja preporuka, u zavisnosti od oblasti u kojima se one donose. Uz to, postoje i brojni izazovi koji se odnose na saradnju sa drugim akterima koji se bave unapređenjem zaštite ljudskih prava, pa su odgovori na prethodna pitanja značajni za donošenje odluke o najboljem kandidatu za mesto Zaštitnika građana. Većinu ovih pitanja i predloga za unapređenje rada, Zaštitnik građana je dobio i u postupku reakreditacije institucije koji se sprovodio pred Potkomitetom za reakreditaciju Globalne alijanse nacionalnih institucija za zaštitu ljudskih prava (GANHRI) u oktobru 2021. godine

Opšta pitanja za unapređenje zaštite i ostvarivanja ljudskih prava u Republici Srbiji

- Koji su prioriteti Zaštitnika građana za unapređenje zaštite građanskih, političkih, ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava i prioriteti za unapređenje zaštite prava lica koja dolaze iz najmarginalizovanijih društvenih grupa?
 - Imajući u vidu resurse koji su na raspolaganju Zaštitnika građana, kao i brojna pitanja koja se odnose na nedovoljnu zaštitu i ostvarivanje ljudskih prava u Republici Srbiji, od kandidata je razumno očekivati da mogu da odrede osnovne pravce delovanja u pogledu unapređenja zaštite ljudskih prava, te da za svaku od grupa prava odrede prioritete i načelan plan rada.
- Koje aktivnosti će preduzeti Zaštitnik građana kako bi se odgovorilo na veliku disproporciju u sprovođenju preporuka koje upućuje organima uprave, odnosno činjenicu da je u određenim oblastima stepen izvršenja preporuka visok, dok je u nekim drugim oblastima izuzetno nizak?
 - Primera radi, prema poslednjem Redovnom godišnjem izveštaju Zaštitnika građana procenat sprovođenja preporuka u oblasti prava osoba sa invaliditetom je 100%, dok je sprovođenje preporuka samo 25% u oblasti prava nacionalnih manjina.

- Koji su prioriteti Zaštitnika građana za naredni period u pogledu obavljanja funkcija: nacionalnog mehanizma za prevenciju torture, nacionalnog nezavisnog mehanizma za praćenje sprovođenja Konvencije o pravima osoba sa invaliditetom i nacionalnog izvestioca u oblasti trgovine ljudima?
 - Shodno Zakonu o ratifikaciji Opcionog protokola uz Konvenciju protiv torture i drugih surovih, neljudskih ili ponižavajućih kazni i postupaka, Zakonu o potvrđivanju Konvencije o pravima osoba sa invaliditetom i Zakonu o potvrđivanju Konvencije Saveta Evrope o borbi protiv trgovine ljudima, Zaštitnik građana obavlja gorepomenute poslove, pa je zbog važnosti ovih poslova značajno dobiti dodatne informacije o načinima na koje kandidati vide njihovo obavljanje.

- Da li kandidat planira da učestvuje u procesu unapređenja okvira za zaštitu ljudskih prava u Republici Srbiji kroz predlaganje potpisivanja i/ili ratifikacije međunarodnih ugovora kojima Republika Srbija još uvek nije pristupila, kao što su Treći opcioni protokol uz Konvenciju o pravima deteta, Opcioni protokol uz Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, Međunarodna konvencija o zaštiti prava svih radnika migranata i članova njihovih porodica, dodatne odredbe Revidirane evropske socijalne povelje i sistem kolektivnih predstavnika uz ovu Povelju i slično?
 - Imajući u vidu nedostatke u sistemu zaštite ljudskih prava i nemogućnost direktne zaštite ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava, te prava deteta, bilo bi korisno da se u javnom razgovoru sa kandidatima za mesto Zaštitnika građana pokrenu pitanja promocije korišćenja međunarodnih mehanizama za zaštitu ljudskih prava, kao i unapređenja pravnog okvira kroz zagovaranje za potpisivanje i ratifikaciju međunarodnih ugovora kojima Republika Srbija još uvek nije pristupila, a koji bi značajno doprineli unapređenju zaštite ljudskih prava.

- Koji su koraci koje treba preduzeti kako bi se unapredio mehanizam za sprovođenje preporuka ugovornih tela Ujedinjenih nacija i obezbedio nadzor nad sprovođenjem odluka ugovornih tela koje se donose u postupcima po individualnim predstavkama?
 - *Savet za praćenje primene preporuka Ujedinjenih nacija za ljudska prava* je telo formirano odlukom Vlade Republike Srbije koje okuplja državne organe nadležne za sprovođenje primene preporuka ugovornih tela Ujedinjenih nacija, donetih nakon periodičnih razmatranja sprovođenja konkretnih međunarodnih ugovora kojima je Srbija pristupila. Međutim, ovo telo nema nadležnost da prati primenu odluka komiteta Ujedinjenih nacija koje su donete po pojedinačnim predstavkama, što stvara sistemsku prepreku za unapređenje ostvarivanja ljudskih prava. Zbog toga je značajno tokom razgovora upoznati se detaljnije sa principima na kojima je potrebno uspostaviti novi ili unaprediti postojeće mehanizme.

- Kakav bi trebalo da bude pristup Zaštitnika građana činjenici da je veliki broj javnih politika istekao, da nove nisu donete ili da nisu doneti prateći akcioni planovi, čime se sprečava i/ili usporava unapređenje zaštite prava i bolja koordinacija nadležnih državnih organa i drugih aktera koji su zaduženi za unapređenje stanja u određenim oblastima koje su od značaja za zaštitu ljudskih prava?
 - Postojanje javnih politika, akcionih planova za njihovo sprovođenje, kao i određenih sredstava za njihovu implementaciju, te mehanizama za praćenje njihove primene značajno je za proaktivan odnos državnih organa ka unapređenju ljudskih prava, posebno u određenim oblastima, ili za određene grupe građana. Zbog toga bi bilo korisno dobiti detaljnije informacije o načinu na koji kandidati vide pristup ovom problemu.

Pojedinačna pitanja za unapređenje zaštite i ostvarivanja ljudskih prava u Republici Srbiji

- Na koji način kandidat vidi odnos državnih organa prema pitanjima rodne ravnopravnosti i položaja LGBTI, kao i odnos prema usvajanju Zakona o istopolnim zajednicama?
- Na koji način se kandidat odnosi prema zabrani svih oblika telesnog kažnjavanja dece, usvajanju Zakona o pravima deteta, te uvođenju Ombudsmana za prava deteta kao posebne institucije?
- Koji su ključni koraci koje je potrebno preduzeti kako bi se unapredio položaj osoba sa invaliditetom u Republici Srbiji, posebno položaj lica sa mentalnim invaliditetom koja su smeštena u ustanovama socijalne zaštite?
- Koji su ključni koraci koje je potrebno preduzeti kako bi se sprovela zabrana torture, nečovečnog i ponižavajućeg postupanja prema licima lišenim slobode i kako bi se sprovele istrage i uspostavila kultura odgovornosti u slučajevima kada dolazi do povrede ove zabrane?
- Koji su ključni koraci koje je potrebno preduzeti kako bi se unapredio položaj pripadnika nacionalnih manjina, posebno u pogledu njihove veće zastupljenosti u javnoj upravi, informisanja i obrazovanja na jeziku nacionalnih manjina?
- Koji su ključni koraci koje je potrebno preduzeti kako bi se smanjila pojava femicida u Srbiji i kako bi se obezbedila aktivnija uloga nadležnih državnih organa u sprečavanju i kažnjavanju femicida, te zaštititi žene i dece od nasilja u porodici i partnerskim odnosima?
- Koji su ključni koraci koje je neophodno preduzeti kako bi se unapredio sistem zaštite životne sredine na način koji odgovara najvišim primenjivim standardima u Republici Srbiji? Koji su koraci koje će Zaštitnik građana preduzeti kako bi odgovorio na ovaj društveni problem i eventualno dao preporuke nadležnim državnim organima kako da unaprede zaštitu prava na životnu sredinu u Srbiji?

- Koje ključne korake je neophodno preduzeti kako bi se unapredio položaj Roma, posebno u pogledu njihovog pristupa ličnim dokumentima, adekvatnom stanovanju, kvalitetnom obrazovanju, zdravstvenoj i socijalnoj zaštiti i mogućnostima zaposlenja?
- Da li kandidat smatra da je Republici Srbiji potrebna sveobuhvatna Nacionalna strategija ljudskih prava koja bi postavila prioritete u oblasti unapređenja zaštite i ostvarivanja ljudskih prava, mehanizme za koordinaciju i praćenje sprovođenja mera i aktivnosti iz strategije i ciljeve koje je potrebno dostići u ovom pogledu?
- Da li kandidat ima predlog kako da se unapredi položaj i mehanizmi zaštite stranih radnika u Republici Srbiji i da se obezbedi da oni ne budu izloženi povredama svojih prava, da ne budu radno eksploatisani ili podvrgnuti trgovini ljudima?
- Da li kandidati imaju predlog na koji način unaprediti slobodu okupljanja, izražavanja i načine zaštite novinara i medijskih radnika od fizičkih napada, pretnji i drugih vrsta pritisaka?
- Da li kandidat ima predlog na koji način je potrebno odgovoriti na rastući broj slučajeva kršenja ljudskih prava od strane kompanija i da li ima preporuke na koji način odgovoriti na postebe za jačim uvezivanjem biznisa i ljudskih prava, kako u pogledu poštovanja ljudskih prava, tako i u pogledu postizanja Održivih ciljeva razvoja?
- Da li kandidat ima predlog na koji će se način Zaštitnik građana u svom mandatu baviti problemom rastućih troškova života i energetske krize, te povećanjem siromaštva uz istovremeno odsustvo institucionalnih mehanizama za borbu protiv siromaštva, socijalno uključivanje i socijalnu zaštitu?
- Na koji način kandidat vidi upotrebu digitalnih tehnologija i veštačke inteligencije i njihov odnos prema ostvarivanju ljudskih prava u Republici Srbiji? Koji su konkretni predlozi za usaglašavanje digitalnih tehnologija sa zahtevima koji se odnose na njihovu transparentnost, pristupačnost i nediskriminaciju naročito ugroženih građana i građanki?
- Da li će kandidat na mestu Zaštitnika građana preduzeti korake da se unapredi proces donošenja budžeta Republike Srbije na način da u najvećoj mogućoj meri odgovori na potrebu za usaglašavanjem budžeta sa standardima ljudskih prava i da li će ova institucija sprovoditi analizu budžeta iz perspektive ljudskih prava?