

Luka Glušac*

*Univerzitet u Beogradu
Fakultet političkih nauka i
Stručna služba Zaštitnika građana*

Mesto i uloga Zaštitnika građana (Ombudsmana) u procesu pristupanja Republike Srbije Evropskoj uniji**

Apstrakt

U radu se predstavljaju mesto i uloga Zaštitnika građana, kao nezavisnog kontrolnog organa ustavnog ranga, u procesu pristupanja Republike Srbije Evropskoj uniji, s posebnim akcentom na poglavlja 23 i 24. Specifičnosti ovog organa kao ovlašćenog predlagača zakona prikazane su kroz njegovu ulogu u pripremi Nacionalnog programa za usvajanje pravnih tekovina EU (NPAA). Autor ukazuje na to da, budući da u poglavljima 23 i 24 akcenat nije na pravnim tekovinama EU, već na dokazivanju da pravna država i vladavina prava zaista „žive”, uloga nezavisnih kontrolnih organa naročito dolazi do izražaja. Kako se proces pristupanja Evropskoj uniji obavlja pod vođstvom izvršne vlasti, a sam proces operativno vode organi državne uprave, čiji rad Zaštitnik građana kontroliše, autor zaključuje da ovaj nezavisni organ u procesu pristupanja treba da ima ulogu kao u „svakodnevnom životu” –

* lukaglusac@gmail.com. Stavovi izrečeni u ovom radu pripadaju autoru i ne predstavljaju nužno zvaničan stav Zaštitnika građana.

** Rad je izvorno nastao tokom istraživanja u okviru predmeta „Politika proširenja EU u XXI veku“ na doktorskim studijama. Autor se zahvaljuje prof. dr Tanji Mišćević na vrednim komentarima na ranije verzije rada. Svi eventualni propusti isključiva su odgovornost autora.

korektivnu i kontrolnu. Autor ističe i da je, zbog prirode procesa pristupanja, Zaštitnik građana istovremeno i subjekat i objekat pregovora.

Ključne reči

Evropska unija, evropske integracije, nezavisni organi, Zaštitnik građana, ombudsman, pristupni pregovori, poglavlje 23

UVOD

Istorijski gledano, garancije zaštite ljudskih prava nisu bile predmet osnivačkih ugovora Evropske ekonomske zajednice, jer se smatralo da su ljudska prava pod nadležnošću država. Njihovo etabliranje stidljivo je započeto Ugovorom o osnivanju Evropske unije iz Mاستrihta 1992, da bi kasnije bilo jačano svakom dopunom ugovora. Stupanjem na snagu Lisabonskog ugovora, odnosno Ugovora o Evropskoj uniji (UEU) i Ugovora o funkcionisanju Evropske unije (UFEU), zaštita osnovnih prava u EU u značajnoj meri je konsolidovana.

Član 2. UEU kao osnovne vrednosti EU navodi ljudsko dostojanstvo, slobodu, demokratiju, jednakost, vladavinu prava i poštovanje ljudskih prava, uključujući prava pripadnika manjina. Povelja EU o osnovnim pravima, prvi put u istoriji ove organizacije, garantuje niz građanskih, političkih, ekonomskih i socijalnih prava u jednom jedinstvenom dokumentu. Garantovana prava su bazirana na Evropskoj konvenciji o ljudskim pravima, Evropskoj socijalnoj povelji i drugim međunarodnim instrumentima, te u tom smislu, Povelja značajnije ne proširuje korpus već priznatih i garantovanih prava. Izuzetak je pravo na dobru upravu (čl. 41), koje *explicite* nisu sadržali drugi regionalni i međunarodni pravni instrumenti. Sa stanovišta ombudsmana, upravo je koncept dobre uprave posebno relevantan, jer je njegova osnovna uloga „borba protiv loše uprave”.¹

Slovom ugovora, Evropska unija u svom spolnjem delovanju mora da se pridržava osnovnih načela, predviđenih članom 21. UEU, koja obuhvataju demokratiju, vladavinu prava, univerzalnost i nedeljivost ljudskih prava i osnovnih sloboda, poštovanje ljudskog dostojanstva, jednakost i solidarnost, te poštovanje načela Povelje Ujedinjenih nacija i međunarodnog prava.

Evropska unija je stoga, uzimajući ih kao jednu od svojih osnovnih vrednosti, utkala garancije poštovanja ljudskih prava u najveći deo svojih ugovora sa trećim stranama. Naime, klauzule o ljudskim pravima su od 1995. godine obavezan element svih ugovora sa trećim stranama o trgovini ili saradnji

¹ Više o konceptu dobre, odnosno loše uprave, videti u: Marko Davinić, *Evropski ombudsman i loša uprava*, Zaštitnik građana, Beograd, 2013.

uopšte. Do danas je Unija sklopila preko 120 takvih ugovora. Klauzula predstavlja osnovu za saradnju u unapređenju ljudskih prava u trećim državama, kao i pravni instrument za mere u slučaju kršenja ljudskih prava², koje variraju od privremenog blokiranja sredstava, preko suspenzije ugovora, do različitih formi sankcija. Uslovljavanje u oblasti ljudskih prava u procesu pridruživanja može se posmatrati i kao *ex ante* i *ex post*.³ Gledano iz ugla celokupnog procesa ono je *ex ante*, jer je poštovanje uslov za samo članstvo. Ipak, kada se proces pridruživanja posmatra fazno, ono može biti viđeno i kao *ex post*, jer, na primer, Sporazumi o stabilizaciji i pridruživanju (SSP) osmišljeni za sve države Zapadnog Balkana, ali i raniji ugovori sa Rumunijom i Bugarskom (kada je prvi put uvedena), sadrže odredbu prema kojoj je poštovanje ljudskih prava bitan element Sporazuma.⁴ Dajući ovoj odredbi status „bitnog elementa” ugovora, Evropska unija je sebi omogućila da obustavi primenu ugovora, u skladu sa Bečkom konvencijom o ugovornom pravu. I SSP sa Srbijom sadrži takvu suspenzivnu klauzulu.⁵

Kao proklamovan strateški cilj države, pristupanje Republike Srbije Evropskoj uniji već neko vreme u žiži je njenog političkog, pravnog i ekonomskog života. Stoga su evropske integracije zaslužno postale i predmet velikog broja stručnih i naučnih radova. Ipak, pregledom monografskih i periodičnih publikacija primećuje se izostanak literature koja se bavi akterstvom nezavisnih državnih organa u procesu evropskih integracija. Ovim radom želimo da doprinesemo intenziviranju akademske diskusije, predstavljajući mesto i ulogu Zaštitnika građana, kao nezavisnog kontrolnog organa ustavnog ranga, u procesu pristupanja Republike Srbije Evropskoj uniji. Izabrali smo da se bavimo Zaštitnikom građana, zbog njegove uloge u zaštiti i unapređenju ljudskih prava, koja je posebno aktuelna zbog specifičnog statusa poglavlja 23 i 24 u pregovorima o članstvu.

Tokom procesa pristupanja, kako kroz sprovođenje Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju tako i kroz same pregovore, potrebno je usvojiti pravne tekovine EU, koje se mere hiljadama stranica. U poglavljima 23 i 24, gde akcenat nije na pravnim tekovinama EU, već na dokazivanju da pravna država i vladavina prava zaista „žive”, uloga nezavisnih kontrolnih organa naročito dolazi do izražaja.

² European Commission and High Representative of the European Union for Foreign Affairs and Security Policy, *Joint Communication to the European Parliament and the Council – Human Rights and Democracy at the Heart of EU External Action – Towards a More Effective Approach*, Com(2011) 886, Brussels, 2011.

³ Luka Glušac, „Evropska unija pred Savetom Ujedinjenih nacija za ljudska prava”, *Evropsko zakonodavstvo*, br. 56–57, 2016, str. 417.

⁴ Videti, na primer, čl. 2. SSP sa Makedonijom i čl. 2. SSP sa Hrvatskom.

⁵ Videti čl. 2. i čl. 133. SSP sa Srbijom.

Ustav određuje Zaštitnika građana kao „nezavisan državni organ”, dok Zakon o Zaštitniku građana to ponavlja i detaljnije propisuje da „niko nema pravo da utiče na njegov rad i postupanje”.⁶ „Pod ‘utiče’ se ovde ne misli da niko ne sme da Zaštitniku građana uputi predlog, mišljenje, sugestiju, kritiku i slično (što sasvim sigurno ima uticaja na njegov rad), već da nijedan organ ili pojedinac nema pravo da daje, a Zaštitnik građana obavezu da prima i sprovodi, obavezujuće opšte ili posebne instrukcije, naredbe, naloge, dozvole ili zabrane u vezi postupaka kontrole ili drugih načina ostvarivanja funkcije Zaštitnika građana.”⁷

Proces pristupanja Evropskoj uniji obavlja se pod vođstvom izvršne vlasti, a sam proces operativno vode organi državne uprave. Isti ti organi su predmet kontrole Zaštitnika građana, te je u tom smislu potrebno ostvariti pravu ravnotežu između nadležnosti različitih državnih organa, odnosno njihovog Ustavnog i zakonskog položaja, s jedne strane, i ultimativnog državnog cilja – članstva u EU, s druge. Naša osnovna hipoteza je da Zaštitnik građana, stoga, i u procesu pristupanja treba da ima ulogu kao u „svakodnevnom životu” – korektivnu i kontrolnu. Podrazumeva se i nezavisnu.

Rad ima sledeću strukturu. Prvo ukazujemo na mesto Zaštitnika građana u pravnom sistemu Republike Srbije, kroz predstavljanje njegovih nadležnosti, da bismo glavni deo rada posvetili mestu i ulozi Zaštitnika građana u procesu pristupanja EU. Prikazaćemo njegovu ulogu u oba koloseka procesa pristupanja: sprovođenju Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju i pregovorima o članstvu, s posebnim akcentom na poglavlja 23 i 24. U tom kontekstu, ukazaćemo i na specifičnosti ovog organa kao ovlašćenog predlagača zakona, kroz njegovu ulogu u pripremi Nacionalnog programa za usvajanje pravnih tekovina EU (NPAA).

⁶ Čl. 2. st. 1. Zakona o Zaštitniku građana (nadalje ZoZG), „Službeni glasnik RS”, br. 79/05 i 54/07.

⁷ Saša Janković i Luka Glušac, „Zaštitnik građana (Ombudsman) Republike Srbije – pojašnjenja nekih čestih nepoznanica”, *Iustitia*, br. 3, 2015, str. 52.

NADLEŽNOSTI ZAŠTITNIKA GRAĐANA⁸

Zaštitnik građana je nezavisni državni organ koji štiti prava građana i kontroliše rad organa uprave⁹ i stara se o zaštiti i unapređenju ljudskih i manjinskih sloboda i prava. U obavljanju poslova iz svoje nadležnosti Zaštitnik građana postupa u okviru Ustava, zakona i drugih propisa i opštih akata, kao i ratifikovanih međunarodnih ugovora i opšteprihvaćenih pravila međunarodnog prava.¹⁰ Za svoj rad odgovara Narodnoj skupštini.¹¹

Zaštitnik građana ima pravo predlaganja zakona iz svoje nadležnosti. Pored toga, Zaštitnik građana je ovlašćen da Vladi, odnosno Skupštini podnese inicijativu za izmenu ili dopunu zakona i drugih propisa i opštih akata, ako smatra da do povrede prava građana dolazi zbog nedostataka u propisima, kao i da inicira donošenje novih zakona, drugih propisa i opštih akata, kada smatra da je to od značaja za ostvarivanje i zaštitu prava građana. Vlada, odnosno nadležni odbor Skupštine, obavezni su da razmatraju inicijative koje podnosi Zaštitnik građana. Zaštitnik građana je ovlašćen da u postupku pripreme propisa daje mišljenje Vladi i Skupštini na predloge zakona i drugih propisa, ako se njima uređuju pitanja koja su od značaja za zaštitu prava građana.¹² Pored prava na pokretanje i vođenje postupka kontrole rada organa uprave, Zaštitnik građana ima pravo da pružanjem dobrih usluga, posredovanjem i davanjem saveta i mišljenja o pitanjima iz svoje nadležnosti deluje preventivno, u cilju unapređenja rada organa uprave i unapređenja zaštite ljudskih sloboda

⁸ Više o Zaštitniku građana videti u npr: Bogoljub Milosavljević, *Komentar Zakona o Zaštitniku građana*, Službeni glasnik, Beograd, 2010; Dejan Milenković, *Javna uprava – odabrane teme*, FPN i Čigoja, Beograd, 2013; Saša Janković i Luka Glušac, „Zaštitnik građana (Ombudsman) Republike Srbije – pojašnjenja nekih čestih nepoznanica”, *Iustitia*, br. 3, 2015, str. 50–55. Vredan komparativni pregled o instituciji ombudsmana, videti u: Gabriele Kucsko-Stadlmayer (ed), *European Ombudsman-Institutions: A Comparative Legal Analysis Regarding the Multifaceted Realisation of an Idea*, Wien, Springer, 2008; Stevan Lilić, Dejan Milenković i Biljana Kovačević-Vučo, *Ombudsman – međunarodni dokumenti, uporedno pravo, zakonodavstvo i praksa*, Komitet pravnika za ljudska prava, Beograd, 2002.

⁹ Organi uprave u smislu Zakona o Zaštitniku građana (čl. 1. st. 1. ZoZG) su: organi državne uprave, organ nadležan za pravnu zaštitu imovinskih prava i interesa Republike Srbije, kao i drugi organi i organizacije, preduzeća i ustanove kojima su poverena javna ovlašćenja. Zaštitnik građana nije ovlašćen da kontroliše rad Narodne skupštine, predsednika Republike, Vlade, Ustavnog suda, sudova i javnih tužilaštava (čl. 17. st. 3).

¹⁰ Čl. 2. st. 2. ZoZG.

¹¹ Čl. 2. st. 3. ZoZG.

¹² Čl. 18. ZoZG.

i prava.¹³ Konačno, on može i da pokrene postupak pred Ustavnim sudom za ocenu ustavnosti i zakonitosti zakona, drugih propisa i opštih akata.¹⁴

Kada nakon postupka kontrola pravilnosti i zakonitosti rad organa uprave utvrdi da su postojali nedostaci u njegovom radu, Zaštitnik građana upućuje preporuku organu o tome kako bi uočeni nedostatak trebalo otkloniti.

ZAŠTITNIK GRAĐANA I PROCES PRISTUPANJA EU

Proces pristupanja Evropskoj uniji odvija se kroz dva paralelna procesa. Prvi je proces pridruživanja na osnovu Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, čiji je glavni cilj obezbeđivanje okvira za proces usklađivanja nacionalnog zakonodavstva sa pravnim tekovinama Evropske unije, kao i za njegovo sprovođenje. Drugi proces su sami pregovori o pristupanju Evropskoj uniji, koji se vrši u okviru međuvladine konferencije o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji, u kojem država kandidat treba da postigne sporazum sa zemljama članicama Evropske unije o uslovima njenog pristupanja Uniji.

Kako se, između ostalog, ističe u Zaključku Vlade, kojim se prihvata analiza aktivnosti u procesu pregovora o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji¹⁵, ova dva procesa su tesno povezana i sa napretkom pregovora o pristupanju Evropskoj uniji sve će se više spajati u jedan proces. Međutim, treba ih posmatrati kao odvojene procese, zasnovane na različitim pravnim osnovama i na različitim zadacima. Dok se proces pridruživanja odnosi na kompletne pravne tekovine Evropske unije, njihovo usaglašavanje i sprovođenje u okviru nacionalnog pravnog poretka do dana stupanja u članstvo Evropske unije, proces pregovora se pretežno bavi specifičnim pitanjima u prenošenju pravnih tekovina Evropske unije i završava se okončanjem pregovora.¹⁶

Otvaranje pregovora zasniva se na činjenici da Srbija poštuje pomenute vrednosti na kojima se Unija zasniva (čl. 2 UEU), a preduslov njenog napretka ka članstvu u EU je, kako je istaknuto u Opštoj poziciji EU, pored punog ispunjavanja zadatih kriterijuma i uslova, i puno sprovođenje ključnih reformi i zakonodavstva, naročito u pogledu reforme pravosuđa, borbe protiv korup-

¹³ Čl. 24. st. 2. ZoZG.

¹⁴ Čl. 19. ZoZG.

¹⁵ Vlada Republike Srbije, *Zaključak kojim se prihvata analiza aktivnosti u procesu pregovora o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji*, 2013. Dostupno preko: http://www.seio.gov.rs/upload/documents/nacionalna_dokumenta/pregovori_sa_eu/zakljucak_analiza_aktivnosti_proces_pregovora.pdf (Pristupljeno 22. decembra 2016).

¹⁶ Isto.

cije i organizovanog kriminala, reforme državne uprave, nezavisnosti ključnih institucija, slobode medija, zaštite manjina i borbe protiv diskriminacije.¹⁷ Vrednosti na kojima se zasniva EU i vrednosti zbog čije zaštite je osnovan Zaštitnik građana u potpunosti su podudarne. Stoga je proces pristupanja u „interesu“ ovog organa, u smislu da služi kao dodatno sredstvo za jačanje demokratskih vrednosti, utkanih kako u srž Evropske unije tako i ustavni poredak Srbije.

Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju

Sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju (SSP) predviđa se obaveza Srbije da u dogovorenim rokovima uskladi domaće zakonodavstvo sa propisima koji spadaju u pravne tekovine Evropske unije. Stupanjem na snagu SSP formirana su tri zajednička tela za njegovo sprovođenje.

Savet za stabilizaciju i pridruživanje zadužen je za praćenje sprovođenja Sporazuma na najvišem političkom nivou. Sastav čine predstavnici Evropske komisije i Saveta Evropske unije, sa strane EU, i ministri u Vladi, sa strane Srbije. Osnovno zaduženje Saveta je da rešava otvorena pitanja nastala u toku sprovođenja Sporazuma.

Parlamentarni odbor za stabilizaciju i pridruživanje je forum za razmenu mišljenja između poslanika Narodne skupštine Republike Srbije i Evropskog parlamenta.

Odbor za stabilizaciju i pridruživanje pomaže u radu Savetu za stabilizaciju i pridruživanje. Odbor je sastavljen od predstavnika Evropske komisije, s jedne strane, i predstavnika Srbije, s druge, na nivou eksperata. Odbor predstavlja ključno telo za sprovođenje Sporazuma i dalje preciziranje njegovih odredbi. Odbor se sastaje jednom godišnje. Zaštitnik građana redovno učestvuje na sastancima Odbora na najvišem nivou (zaštitnik građana i/ili njegovi zamenici). U sklopu pripreme za sastanke Odbora, Zaštitnik građana, kao i druge institucije, izrađuje pisane priloge, koji se prosleđuju Evropskoj komisiji. U skladu sa Ustavnim i zakonskim položajem Zaštitnika građana, Kancelarija za evropske integracije (koja objedinjuje pojedinačne priloge državnih organa), uključuje prilog Zaštitnika građana u objedinjeni dokument, koji se šalje Evropskoj komisiji, bez ikakvih izmena, tj. u integralnoj verziji.¹⁸ Time se omogućava da ovaj državni organ učestvuje u procesu izveštavanja i praćenja sprovođenja Sporazuma na način koji garantuje da se njegovi nalazi predstavljaju u autentičnoj formi. Jedna od redovnih tema Odbora jeste

¹⁷ Opšta pozicija EU, dostupna preko: http://www.seio.gov.rs/upload/documents/pristupni_pregovori/pregovaracki_okvir.pdf (Pristupljeno 28. decembra 2016), str. 6.

¹⁸ Isti princip se primenjuje i kada Zaštitnik građana šalje priloge za Izveštaj o napretku Srbije.

odnos parlamenta i nezavisnih kontrolnih organa. Ovde se posebno akcentuje razmatranje godišnjih izveštaja Zaštitnika građana u Skupštini, koje odlikuje izrazita nekonzistentnost i neretko kršenje pozitivnih propisa, u prvom redu Zakona o Zaštitniku građana i Poslovnika Narodne skupštine.

U skladu sa čl. 123. SSP, formirani su i pododbori, koji prate strukturu samog Sporazuma, i to: Pododbor za trgovinu, industriju, carine i poreze; Pododbor za poljoprivredu i ribarstvo; Pododbor za unutrašnje tržište i zaštitu konkurencije; Pododbor za ekonomska i finansijska pitanja i statistiku; Pododbor za pravdu, slobodu i bezbednost; Pododbor za istraživanje, inovacije, informaciono društvo i socijalnu politiku; i Pododbor za transport, energetiku, zaštitu životne sredine, klimatske promene i regionalni razvoj. Pored toga, osnovana je i Posebna grupa za reformu javne uprave (RJU).

U skladu sa svojim nadležnostima i delokrugom rada, Zaštitnik građana se opredelio da bude član Pododbora za pravdu, slobodu i bezbednost (koji pokriva i oblasti azila i migracija), Pododbora za istraživanje, inovacije, informaciono društvo i socijalnu politiku (u okviru kojeg se održava Posebna sesija o inkluziji Roma), Pododbora za transport, energetiku, zaštitu životne sredine, klimatske promene i regionalni razvoj (koji obuhvata korpus prava na zdravu životnu sredinu) i Posebne grupe za reformu javne uprave (RJU). Metodologija učešća Zaštitnika građana na sastancima Odbora primenjuje se i na pododbore i Posebnu grupu za RJU.

Pregovori o članstvu

Pravne tekovine EU podeljene su u 35 pregovaračkih poglavlja. Pravne tekovine se neprestano razvijaju, te obuhvataju i: sadržaj, načela, vrednosti i političke ciljeve Ugovorâ na kojima se Unija zasniva; akte koje su organi doneli u skladu sa Ugovorima, kao i sudsku praksu Suda pravde; sve druge akte, bilo da su pravno obavezujući ili ne, koji su doneti u okviru Unije, kao što su međuinstitucionalni sporazumi, rezolucije, izjave, preporuke, smernice; međunarodne sporazume koje je zaključila Unija, ili Unija zajedno sa svojim državama članicama, kao i sporazume koje države članice međusobno zaključuje, a tiču se aktivnosti Unije.¹⁹

Vlada je, radi razmatranja najvažnijih pitanja i usmeravanja poslova iz delokruga organa državne uprave u procesu pristupanja Republike Srbije Evropskoj uniji, osnovala Koordinaciono telo za proces pristupanja Evropskoj uniji.²⁰ Istom Odlukom obrazovan je i Savet Koordinacionog tela, koji obavlja

¹⁹ Opšta pozicija EU, isto, str. 9.

²⁰ Čine ga predstavnici Vlade, na čelu sa predsednikom Vlade. U njegovom radu učestvuju i direktor Kancelarije za evropske integracije i šef Pregovaračkog tima za vođenje pregovora o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji. Prema: Odluka

poslove u vezi sa tekućim pitanjima u procesu pristupanja Republike Srbije Evropskoj uniji. U slučaju da se pojavi potreba za uključivanjem drugih organa i organizacija u rad Saveta Koordinacionog tela, njegov predsednik može pozvati predstavnike tih organa i organizacija da učestvuju u njegovom radu, te u tom smislu i Zaštitnik građana može biti pozvan. Koliko je autoru poznato, to se dosad nije dešavalo.

Radi vođenja pregovora obrazovane su i pregovaračke grupe za pregovore o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji.

Pre otvaranja svakog poglavlja, obe strane predstavljaju svoje pregovaračke pozicije. U skladu sa aktima Vlade²¹, u postupku izrade pregovaračkih pozicija Srbije učestvuju: ministarstva, posebne organizacije, službe Vlade i drugi organi i organizacije, u skladu sa svojom nadležnošću; pregovaračke grupe za pripremu i pregovore o pristupanju; i pregovarački tim za vođenje pregovora o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji.²² Pregovaračka grupa usvaja nacrt pregovaračke pozicije za pregovore o poglavlju za koje je obrazovana na osnovu usaglašenih stavova svih članova pregovaračke grupe, kao i predstavnika drugih organa i organizacija koje su pri izradi pregovaračke pozicije uključene u rad pregovaračke grupe. Zaštitnik građana nije član pregovaračkih grupa, već je u postupku pripreme pregovaračkih pozicija, posebno za poglavlja 23 i 24, davao svoja mišljenja na nacрте dokumenata. Otvaranjem ovih poglavlja pregovaračke pozicije dotad označene stepenom tajnosti postale su javno dostupne.²³

o osnivanju koordinacionog tela za proces pristupanja Republike Srbije Evropskoj uniji, „Službeni glasnik RS”, broj 84/13, 86/13, 31/14, 79/14 i 92/15.

- ²¹ Odluka o osnivanju Koordinacionog tela za proces pristupanja Evropskoj uniji i Odluka o obrazovanju Pregovaračkog tima za vođenje pregovora o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji. Pregovarački tim Srbije čine šef Pregovaračkog tima, državni sekretar u ministarstvu nadležnom za poslove finansija, državni sekretar u ministarstvu nadležnom za spoljne poslove, šef Misije Republike Srbije pri Evropskoj uniji – ambasador, direktor Kancelarije za evropske integracije, predstavnik kabineta člana Vlade zaduženog za evropske integracije i ostali članovi Pregovaračkog tima. Prema: Odluka o obrazovanju pregovaračkog tima za vođenje pregovora o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji, „Službeni glasnik RS”, broj 71/15.
- ²² Zaključak kojim se usmerava i usklađuje rad organa državne uprave u postupku izrade pregovaračkih pozicija u procesu pregovora o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji, „Službeni glasnik RS”, broj 71/15.
- ²³ Izuzetno, pojedine pregovaračke pozicije ili delovi pregovaračke pozicije mogu biti označeni odgovarajućim stepenom tajnosti do momenta završetka pristupnih pregovora. Pregovaračka pozicija Srbije za poglavlje 35 biće označena stepenom tajnosti „poverljivo”, tokom čitavog trajanja pregovaračkog procesa. Prema: Zaključak kojim se usmerava i usklađuje rad organa državne uprave u postupku

Pregovaračke pozicije za Poglavlje 23, kako Srbije, tako i EU, sadrže jasne stavove o potrebi unapređenja zakonskog okvira i uslova za rad Zaštitnika građana. U pregovaračkoj poziciji Srbije stoji da ona „planira da ojača kapacitet Zaštitnika građana, posebno u vezi sa njegovom ulogom kao Nacionalnog preventivnog mehanizma, tako što će obezbediti broj i strukturu zaposlenih koji su neophodni za efikasno obavljanje poslova”.²⁴ Na drugom mestu, Vlada se obavezala da će se „da bi se omogućio funkcionalan rad Zaštitnika građana, njegovi kapaciteti ojačati u 2016. godini izmenama i dopunama zakona, popunjavanjem slobodnih radnih mesta i obezbeđivanjem adekvatnih prostorija”.²⁵ Uprkos ovim ohrabrujućim stavovima, tokom 2016. godine, osim popunjavanja određenog broja slobodnih radnih mesta, nije došlo do pomaka u obezbeđivanju adekvatnih prostorija, tj. trajnog sedišta ovog organa, niti su donete novele Zakona o Zaštitniku građana. Pored toga, vladina pregovaračka pozicija sadrži i materijalne greške, pa tako na jednom mestu stoji da Zaštitnik građana „ima zamenicu specijalizovanu za rodnu ravnopravnost i prava osoba sa invaliditetom”.²⁶ Podsetimo, Zaštitnik građana ima jednu zamenicu za prava osoba sa invaliditetom, a drugu za rodnu ravnopravnost i prava deteta.²⁷

Evropska unija je u svojoj zajedničkoj poziciji podvukla „važnost postojanja nezavisnih, profesionalno osposobljenih i dobro opremljenih institucija ombudsmana i podstakla Vladu da aktivno i kontinuirano pruža javnu podršku relevantnim nezavisnim institucijama za zaštitu ljudskih prava”.²⁸ Kao prvu preporuku, u delu zajedničke pozicije koja se bavi osnovnim pravima, Evropska unija je istakla da Srbija treba da izmeni Zakon o Zaštitniku građana u cilju osnaživanja njegove nezavisnosti, te da treba da osnažuje njegov institucionalni kapacitet.²⁹

izrade pregovaračkih pozicija u procesu pregovora o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji, „Službeni glasnik RS”, broj 71/15.

²⁴ Vlada Republike Srbije, *Pregovaračka pozicija Republike Srbije u okviru Međuvladine konferencije o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji za Poglavlje 23 'Pravosuđe i osnovna prava'*, str. 56.

²⁵ Isto, str. 57.

²⁶ Isto, str. 38.

²⁷ Zaštitnik građana ima ukupno četiri zamenika. Ostala dva su specijalizovana za prava nacionalnih manjina, odnosno lica lišena slobode.

²⁸ Evropska unija, *Zajednička pozicija za Poglavlje 23 'Pravosuđe i osnovna prava'*, str. 13.

²⁹ Isto, str. 25.

Poglavlja 23 i 24

Novi pristup Evropske komisije pregovorima sa budućim državama članicama podrazumeva otvaranje pregovora u poglavljima 23 i 24 u ranoj fazi pregovora kako bi se omogućio maksimalan vremenski period koji je potreban za usvajanje neophodnog zakonodavstva, uspostavljanje institucija i praćenje sprovođenja pre nego što se pregovori zatvore.

U Izveštaju o skriningu za Poglavlje 23 istaknuto je da je Srbija pokazala dobar stepen svesti o strateškom i političkom okviru EU u ovoj oblasti, kao i da počinje da preduzima značajne reforme kako bi se uskladila sa pravnim tekovinama i ispunjavala evropske standarde.³⁰ Ipak, kako se navodi u Izveštaju, potrebni su dalji naponi, uključujući i efikasno sprovođenje normi o ljudskim pravima.³¹

Izveštaj o skriningu za Poglavlje 23 sadrži merila³² koja moraju biti ispunjena kako bi se otvorili pregovori za ovo poglavljje. Srbija, naime, treba da usvoji jedan ili više detaljnih akcionih planova koji imaju usklađeni raspored, utvrđene jasne ciljeve i rokove, kao i neophodni institucionalni okvir i adekvatne procene troškova i finansijskih izdvajanja za: 1) pravosuđe; 2) borbu protiv korupcije; i 3) osnovna prava.

Kada je reč o oblasti osnovnih prava, prema zahtevu EU, akcioni plan iz te oblasti treba da se usredsredi na zaštitu nacionalnih manjina u Srbiji i obuhvati suštinske mere u oblasti obrazovanja, upotrebe jezika manjina, pristupa medijima i verskim službama na jezicima manjina, kao i mere koje osiguravaju adekvatnu zastupljenost u organima državne uprave. Zbog toga se Srbija opredelila da, pored Akcionog plana za Poglavlje 23, donese i poseban Akcioni plan za ostvarivanje prava nacionalnih manjina (usvojen marta 2016).³³ Izveštaj o skriningu za Poglavlje 24 takođe postavlja kao merilo donošenje detaljnog akcionog plana.

³⁰ Izveštaj dostupan na: http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/Skrining/Screening%20Report%2023_SR.pdf (Pristupljeno 27. decembra 2016).

³¹ Izveštaj sadrži i pregled normativnog uređenja zaštite pojedinačnih prava.

³² Merila (engl. *benchmarks*) su uslovi koje je neophodno prethodno ispuniti da bi došlo do otvaranja i/ili zatvaranja konkretnog poglavlja za pregovore. Mogu biti dati u različitoj formi, a najčešće su u formi zahteva za usvajanje normativnih akata – strategija i akcionih planova ili zakona i podzakonskih akata. Merila mogu biti revidirana ili dopunjena, naročito u slučajevima kada država dugo pregovara, a u međuvremenu EU usvoji nove propise u toj oblasti. Merila za otvaranje i zatvaranje poglavlja prvi put su uvedena za Hrvatsku, upravo za poglavlja 23 i 24.

³³ Akcioni plan dostupan je na: <http://www.ljudskaprava.gov.rs/index.php/you/vesti/1523-usvojen-ap-za-ostvarivanje-prava-nacionalnih-manjina> (Pristupljeno 28. decembra 2016).

Ovi akcioni planovi imaju za cilj puno usaglašavanje Srbije sa zahtevima ovog poglavlja i služiće kao smernice za pregovore. Komisija može da predloži da Srbija podnese nove ili izmenjene akcione planove ukoliko se pojave problemi u toku pregovora u okviru ovog poglavlja. Akcioni planovi predstavljaju svojevrsnu mapu puta za državu kandidata za ispunjavanje definisanih preporuka u okviru izveštaja o skriningu. Drugim rečima, akcioni plan je zapravo operacionalizacija preporuka iz Izveštaja o skriningu. Svaka od navedenih preporuka u Akcionom planu sadrži konkretnu meru za ispunjenje preporuke, organe nadležne za njeno sprovođenje, rok za ispunjavanje navedene mere, finansijska sredstva neophodna za njeno ostvarenje, indikator rezultata i indikator uticaja.

Akcioni planovi za poglavlja 23 i 24, kao i Akcioni plan za ostvarivanje prava nacionalnih manjina, izrađeni su u širokom konsultativnom procesu, uz učešće i Nacionalnog konventa o Evropskoj uniji, odnosno Privredne komore Srbije. Zaštitnik građana davao je mišljenja na nacрте ovih dokumenata. Kao kontrolni organ, uloga Zaštitnika građana se u akcionim planovima ogleda pre svega u tome što su njegovi izveštaji (godišnji i posebni)³⁴ uzeti kao indikatori uticaja da bi se procenilo da li je došlo do napretka u određenoj oblasti. U Akcionom planu za Poglavlje 23, izveštaji Zaštitnika građana i izveštaji Nacionalnog mehanizma za prevenciju torture (NPM)³⁵ su indikatori uticaja za: prevenciju torture, smanjenje broja slučajeva zlostavljanja u policijskom pritvoru; efikasnu primenu alternativnih sankcija; ostvarivanje slobode misli, savesti i veroispovesti; veći stepen zaštite novinara od pretnji nasiljem; veći stepen zaštite slobode medija; antidiskriminaciju; prava dece i osoba sa invaliditetom; pristup pravdi i besplatnu pravnu pomoć; unapređenje stanja u oblasti zaštite prava nacionalnih manjina; sprovođenje strategije za unapređenje položaja Roma; i unapređenje stanja u oblasti položaja izbeglica i interno raseljenih lica. Slično, u Akcionom planu za ostvarivanje prava nacionalnih manjina, izveštaj Zaštitnika građana je izvor verifikacije za ostvarivanje više strateških ciljeva u vezi sa ostvarivanjem prava nacionalnih manjina, uključujući i ostvarivanje prava po jednakim uslovima na celoj teritoriji države, slobodu veroispovesti, prava na upotrebu maternjeg manjinskog

³⁴ U skladu sa Zakonom, Zaštitnik građana podnosi Narodnoj skupštini Godišnji izveštaj, a može podnositi i posebne izveštaje (čl. 33. ZoZG).

³⁵ Zakonom o dopuni Zakona o ratifikaciji Opcionog protokola uz Konvenciju protiv torture i drugih surovih, neljudskih ili ponižavajućih kazni i postupaka propisano je da Zaštitnik građana obavlja poslove Nacionalnog mehanizma za prevenciju torture u saradnji sa ombudsmanima autonomnih pokrajina i udruženjima čijim je statutom predviđeni cilj udruživanja unapređenje i zaštita ljudskih prava i sloboda. Prema: Zakon o dopuni Zakona o ratifikaciji Opcionog protokola uz Konvenciju protiv torture i drugih surovih, neljudskih ili ponižavajućih kazni i postupaka, „Službeni glasnik RS – Međunarodni ugovori”, broj 07/11.

jezika/govora i pisma, itd.³⁶ Konačno, u Nacrtu akcionog plana za Poglavlje 24, izveštaji Zaštitnika građana i izveštaji NPM-a takođe su predviđeni kao indikatori uticaja (izvori verifikacije) za praćenje i ocenu unapređenja položaja izbeglica i migranata, odnosno sistema azila i odgovora države na migracije. Uzimanje izveštaja Zaštitnika građana i NPM-a kao izvora za proveru dostizanja zacrtanih ciljeva dokaz je objektivnog i na činjenicama zasnovanog izveštavanja ovog organa.

Zaštitnik građana je u akcionim planovima, pored određenih aktivnosti koje se odnose na ispunjenje preporuke da se ojačaju njegovi kapaciteti (zajedno sa drugim organima u odnosu na konkretne predviđene mere)³⁷, predviđen kao nosilac i u aktivnostima koje se tiču efikasnog postupanja po njegovim preporukama (uključujući i preporuke upućene u kapacitetu NPM-a)³⁸, zajedno sa Vladom i kontrolisanim organima.

U konsolidovanim demokratijama, ombudsmani, po pravilu, ne prate izvršenje svojih preporuka, jer je njihov posao iscrpljen upućivanjem preporuke³⁹, već je za to zadužena Vlada, čija je nadležnost, svuda u svetu, pa i kod nas, da usmerava i usklađuje rad organa državne uprave i vrši nadzor nad njihovim radom.⁴⁰ Ipak, u državama u razvoju, odnosno u onima u kojima je institut ombudsmana mlad, praksa je da ombudsman i sam prati izvršenje svojih preporuka, radi praćenja svog rada, ali i važnije, praćenja institucionalnog napretka organa uprave, jer se visok procenat izvršenja preporuka uzima kao standard koji treba dostići.⁴¹ U državama sa dužom tradicijom

³⁶ Akcioni plan za ostvarivanje prava nacionalnih manjina dostupan je na: <http://www.ljudskaprava.gov.rs/index.php/you/vesti/1523-usvojen-ap-za-ostvarivanje-prava-nacionalnih-manjina> (Pristupljeno 28. decembra 2016).

³⁷ Videti aktivnost 3.2.1. iz Akcionog plana za Poglavlje 23 i aktivnosti predviđene za njeno ispunjenje. Akcioni plan dostupan je na: <http://www.mpravde.gov.rs/files/Akcioni%20plan%20PG%2023%20Treci%20nacrt-%20Konacna%20verzija1.pdf> (Pristupljeno 27. decembra 2016).

³⁸ Videti aktivnost 3.2.1.6. i 3.2.1.7. iz Akcionog plana za Poglavlje 23 i aktivnost 2.1. Akcionog plana za ostvarivanje prava nacionalnih manjina.

³⁹ To je, na primer, principijelni stav švedskog ombudsmana.

⁴⁰ Čl. 123. st. 5. Ustava Republike Srbije, „Službeni glasnik RS”, broj 98/06.

⁴¹ Procenat izvršenja preporuka Zaštitnika građana prati se i kroz SIGMA-u, zajedničku inicijativu OECD i EU, čiji je glavni cilj jačanje osnova za unapređenje javne uprave. Izveštaji SIGMA-e uzimaju se kao polazna referenca za praćenje napretka u ovoj oblasti i u procesu pristupanja (pošto ne postoji zasebno pregovaračko poglavlje posvećeno reformi javne uprave, već je ona prožeta kroz sva poglavlja). SIGMA, *Baseline Measurement Report: The Principles of Public Administration – Serbia*, 2015. Available from: <http://www.sigmaweb.org/publications/Baseline-Measurement-2015-Serbia.pdf> (Accessed 28 December 2016).

postojanja ombudsmana, izvršenje njegovih preporuka se podrazumeva. Naime, kada, nakon postupka kontrola pravilnosti i zakonitosti, rad organa uprave utvrdi da su postojali nedostaci u njegovom radu, ombudsman upućuje preporuku organu o tome kako bi uočeni nedostatak trebalo otkloniti. Reč „preporuka” upućuje da ono što se njome traži ne mora da se izvrši⁴², ali ona svakako obavezuje u smislu osnovanog očekivanja da će biti izvršena, budući da potiče od državnog organa nadležnog da kontroliše rad drugih organa i organizacija.⁴³ Preporuke, posmatrane kao pravila kojima se zahteva određeno ponašanje u određenim slučajevima, ili slučaju, imaju i sankciju, ali se to često ne vidi jer se ona ne sastoji u prinudi koju će prema onom ko se na preporuku ogлуši sprovesti država, na primer u vidu zatvorske ili novčane kazne.⁴⁴ Sankcija se ovde sastoji u tome što, u slučaju Srbije, Zakon izričito propisuje da Zaštitnik građana može o neizvršenju preporuke da obavesti javnost, Narodnu skupštinu i Vladu, a može i da preporuči utvrđivanje odgovornosti funkcionera koji rukovodi organom uprave.⁴⁵ „Ne treba potcenjivati, pogotovo ne u eri u kojoj se informacije šire brzo i daleko, sankciju koja se ogleda u javnom označavanju organa vlasti (i odgovornih u tom organu) za kršioce prava građana”.⁴⁶

Imajući sve to u vidu, ključni nosilac aktivnosti praćenja izvršenja preporuka trebalo bi da bude Vlada. Prvi pokušaj uspostavljanja takvog mehanizma ostvaren je kroz Zaključak Narodne skupštine povodom razmatranja Redovnog godišnjeg izveštaja Zaštitnika građana za 2012. godinu, kojim je, između ostalog, Vlada obavezna da redovno (jednom u tri meseca) izveštava Skupštinu o postupanju organa državne uprave i imalaca javnih ovlašćenja na republičkom nivou po preporukama Zaštitnika građana.⁴⁷ Vlada to nijednom nije učinila. Sledeće godine, razmatrajući Redovni godišnji izveštaj Zaštitnika građana za 2013. godinu, Narodna skupština je novim Zaključkom ponovo obavezala Vladu da joj redovno (sada jednom u šest meseci) dostavlja informaciju sa podacima razvrstanim po organima i imaocima javnih ovlašćenja na nivou Republike, koja sadrži: podatke o broju preporuka koje je Zaštitnik građana uputio organima državne uprave i imaocima javnih ovlašćenja na nivou Republike; broj izvršenih i broj neizvršenih preporuka; i razloge za

⁴² Striktno formalnopravno preporuke Zaštitnika građana nisu obavezujuće.

⁴³ Saša Janković i Luka Glušac, nav. delo, str. 55.

⁴⁴ Isto.

⁴⁵ Čl. 31. st.5. ZoZG.

⁴⁶ Saša Janković i Luka Glušac, nav. delo, str. 55.

⁴⁷ Zaključak Narodne skupštine povodom razmatranja Redovnog godišnjeg izveštaja Zaštitnika građana za 2012. godinu, „Službeni glasnik RS”, broj 57/13.

nepostupanje po preporukama.⁴⁸ Vlada je na sednici održanoj 18. jula 2014. godine donela Zaključak⁴⁹, kojim je, u cilju realizacije Zaključaka Narodne skupštine, naložila ministarstvima, posebnim organizacijama i službama Vlade da do 1. decembra 2014. godine dostave Generalnom sekretarijatu Vlade informacije o merama preduzetim iz svog delokruga rada na izvršenju preporuka Zaštitnika građana. Istovremeno je Generalni sekretarijat Vlade zadužen da u saradnji sa Republičkim sekretarijatom za zakonodavstvo sistematizuje prikupljene podatke i dostavi ih Vladi na odlučivanje do 31. decembra 2014. godine. Vlada je tek na sednici, održanoj 23. maja 2015. godine, usvojila Izveštaj organa državne uprave o primeni preporuka iz Redovnog godišnjeg izveštaja Zaštitnika građana za 2013. godinu. U saopštenju za javnost, objavljenom istog dana, navedeno je da će „Vlada Srbije ovaj izveštaj uputiti Narodnoj skupštini”.⁵⁰ Ovaj Izveštaj nije dostupan na veb-sajtovima ni Vlade ni Skupštine, niti je dostavljen Zaštitniku građana radi verifikacije podataka.

Zaštitnik građana i NPAA

Nacionalni program za usvajanje pravnih tekovina Evropske unije (NPAA) predstavlja detaljan, višegodišnji plan usklađivanja domaćih propisa sa propisima EU, izrađen tako da povezuje evropsko zakonodavstvo i domaći pravni poredak kako bi se u svakom trenutku pratili tempo, obim i kvalitet tog usklađivanja. Pravo EU podeljeno je u skladu sa nadležnošću državnih organa, čime je omogućeno i redovno planiranje i praćenje njihovih zakonodavnih aktivnosti. NPAA je prvobitno usvojen za period 2013–2016. godine, da bi potom prošao prvu reviziju 2014. godine, a drugu tokom 2016. godine.

Zaštitnik građana učestvuje u procesu izrade i revizije NPAA, s tim da svoju ulogu u tom procesu sagledava iz dva ugla – kao jednog od ovlašćenih predlagača zakona⁵¹ i iz ugla svoje funkcije unapređenja.⁵² Naime, funkciju unapređenja Zaštitnik građana ostvaruje, po pravilu, sadržajnim inicijativama upućenim ovlašćenom predlagaču „prvog reda” – izvršnoj vlasti, tj. Vladi (i resornim ministarstvima), jer je ona nadležna za kreiranje i vođenje

⁴⁸ Zaključak Narodne skupštine povodom razmatranja Redovnog godišnjeg izveštaja Zaštitnika građana za 2013. godinu, „Službeni glasnik RS”, broj 60/14.

⁴⁹ Vlada Republike Srbije, Zaključak br. 021-7728/2014.

⁵⁰ Vlada Republike Srbije, *Usvojen Izveštaj organa državne uprave o primeni preporuka Zaštitnika građana*; <http://www.srbija.gov.rs/vesti/vest.php?id=238360>, 23. maj 2015.

⁵¹ Čl. 107. st. 2. Ustava i čl. 18. st. 1. ZoZG.

⁵² Čl. 1. st. 2 ZoZG.

politike, kako uopšte tako i u oblasti ljudskih prava. Zaštitnik građana se zakonodavnim predlozima obraća neposredno samoj Narodnoj skupštini samo izuzetno, kada oceni da ovlašćeni predlagač „prvog reda” neće na osnovu inicijative, preporuke ili drugog predloga Zaštitnika građana, preduzeti potrebne korake u korist prava građana ili kad preti šteta od odlaganja.⁵³

Imajući to u vidu, prilog Zaštitnika građana u okviru pripreme NPAA sa stoji se od popisa oblasti koje je potrebno propisima urediti i veze sa relevantnim međunarodnim i evropskim dokumentima obuhvaćenim predmetnim poglavljem. Specifičnosti Zaštitnika građana kao ovlašćenog predlagača dolaze do izražaja i u izveštavanju po Rezoluciji Narodne skupštine o zakonodavnoj politici⁵⁴, te se i tu prilog ovog organa razlikuje od predlagača „prvog reda”.

UMESTO ZAKLJUČKA: ZAŠTITNIK GRAĐANA KAO SUBJEKAT I OBJEKAT PREGOVORA

Pristupanje Evropskoj uniji zahteva napor čitave državne administracije, pa tako i nezavisnih kontrolnih organa. U slučaju pregovora Zaštitnika građana njegova uloga najvidljivija je u poglavljima 23 i 24, dok u procesu sprovođenja Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju učestvuje u radu pododbora koji imaju konkretniji predznak ljudskih prava i dobre uprave.

Evropska unija bila je jedan od zagovornika uvođenja i jačanja nezavisnih kontrolnih organa, uviđajući njihov značaj za vladavinu prava. Takvo opredeljenje Unije nije usmereno samo na države kandidate, već i na države članice. Jedan od glavnih ciljeva u Akcionom planu EU za demokratiju i ljudska prava za period 2015–2019. je upravo podrška kapacitetima nacionalnih institucija za ljudska prava.⁵⁵

⁵³ *Godišnji izveštaj Zaštitnika građana za 2015. godinu*, nav. delo, str. 300.

⁵⁴ Vlada, Skupština autonomne pokrajine, Zaštitnik građana i Narodna banka Srbije najmanje jedanput godišnje podnose izveštaje Narodnoj skupštini o sprovođenju ove rezolucije. Odbor za ustavna pitanja i zakonodavstvo razmatra ove izveštaje i podnosi Narodnoj skupštini konačan izveštaj sa predlogom zaključaka, odnosno preporukama za dalje unapređenje zakonodavne politike. Prema: Rezolucija Narodne skupštine o zakonodavnoj politici, „Službeni glasnik RS”, broj 55/13.

⁵⁵ European Commission and High Representative of the European Union for Foreign Affairs and Security Policy, *Joint Communication to the European Parliament and the Council – Action Plan on Human Rights and Democracy (2015–2019): ‘Keeping human rights at the heart of the EU agenda’*, JOIN(2015) 16, Brussels, 2015. Available from: https://ec.europa.eu/anti-trafficking/sites/antitrafficking/files/joint_communication_on_human_rights_and_democracy_en.pdf (Accessed 28 December 2016), p. 7. Više o konceptu nacionalnih institucija za ljudska prava videti u: Luka

U Srbiji, prihvatanje postojanja ovih organa i, važnije, njihove kontrolne uloge, nije išlo glatko i bez otpora ostatka državne administracije, posebno izvršne vlasti. Stoga su nezavisni kontrolni organi često i predmet izveštaja EU, posebno godišnjih izveštaja o napretku Srbije i rezolucija Evropskog parlamenta, u kojima se traži da im se osigura nezavisnost, ojača normativni okvir za rad, obezbede potrebni kapaciteti, omogući nesmetan rad, ali i obezbedi sistematično praćenje njihovih preporuka, odnosno uspostavi bolji i proaktivniji odnos Narodne skupštine sa njima.⁵⁶ Kao što je istaknuto, pregovaračke pozicije i Srbije i EU sadrže nedvosmislene stavove o opredeljenosti da se jačaju njegovi kapaciteti i nezavisnost. U tom smislu, Zaštitnik građana je i subjekat i objekat pregovora o pristupanju Srbije Evropskoj uniji. Najbolji rezultati u tom celokupnom procesu mogli bi se postići ukoliko bi nezavisnim kontrolnim organima bili obezbeđeni optimalni uslovi za rad, a njihove preporuke za otklanjanje propusta i unapređenje ljudskih prava bile sprovedene, čime bi se izbeglo njihovo ponavljanje od strane Evropske komisije, što se dosad neretko dešavalo. Time bi Srbija pokazala da suštinski razume mesto i ulogu nezavisnih kontrolnih organa u svom političkom i pravnom sistemu. To svakako jeste jedan od pokazatelja prelaska iz tranzicione u konsolidovanu demokratiju.

BIBLIOGRAFIJA

- [1] Akcioni plan za ostvarivanje prava nacionalnih manjina. Dostupan preko: <http://www.ljudskaprava.gov.rs/index.php/you/vesti/1523-usvojen-ap-za-ostvarivanje-prava-nacionalnih-manjina> (Pristupljeno 28. decembra 2016).
- [2] Akcioni plan za Poglavlje 23. Dostupan preko: <http://www.mpravde.gov.rs/files/Akcioni%20plan%20PG%2023%20Treci%20nacrt-%20Konacna%20verzija1.pdf> (Pristupljeno 27. decembra 2016).
- [3] Bečka konvencija o ugovornom pravu, „Službeni list SFRJ – Međunarodni ugovori”, broj 30/72.
- [4] European Commission and High Representative of the European Union for Foreign Affairs and Security Policy, *Joint Communication to the European Parliament and the Council – Human Rights and Democracy at the Heart of EU External Action – Towards a More Effective Approach*, Com(2011) 886, Brussels, 2011.

Glušac, „Razvoj nacionalnih institucija za ljudska prava” u: Đorđe Stojanović i Mladen Lišanin (prir.), *Srbija i institucionalni modeli javnih politika: problemi i perspektive*, Institut za političke studije, Beograd, 2016, str. 265–301.

⁵⁶ Videti posebno godišnje izveštaje Evropske komisije o napretku Srbije za 2014, 2015. i 2016. godinu, kao i Rezoluciju Evropskog parlamenta o napretku Srbije iz 2014, 2015. i 2016. godine.

- [5] European Commission and High Representative of the European Union for Foreign Affairs and Security Policy, *Joint Communication to the European Parliament and the Council – Action Plan on Human Rights and Democracy (2015–2019): ‘Keeping human rights at the heart of the EU agenda’*, JOIN(2015) 16, Brussels, 2015. Available from: https://ec.europa.eu/anti-trafficking/sites/antitrafficking/files/joint_communication_on_human_rights_and_democracy_en.pdf (Accessed 28 December 2016).
- [6] Evropska unija, *Zajednička pozicija za Poglavlje 23 ‘Pravosuđe i osnovna prava’*; http://www.seio.gov.rs/upload/documents/pristupni_pregovori/pregovaracke_pozicije/PG23%20Zajednicka%20pozicija%20EU.pdf (Pristupljeno 18. decembra 2016).
- [7] Evropska unija, Opšta pozicija za pregovore sa Srbijom; http://www.seio.gov.rs/upload/documents/pristupni_pregovori/pregovaracki_okvir.pdf (Pristupljeno 28. decembra 2016).
- [8] Glušac, Luka, „Evropska unija pred Svetom Ujedinjenih nacija za ljudska prava”, *Evropsko zakonodavstvo*, br. 56–57, 2016, str. 410–428.
- [9] Glušac, Luka, „Razvoj nacionalnih institucija za ljudska prava” u: Đorđe Stojanović i Mladen Lišanin (prir.), *Srbija i institucionalni modeli javnih politika: problemi i perspektive*, Institut za političke studije, Beograd, 2016, str. 265–301.
- [10] Godišnji izveštaj Zaštitnika građana za 2015. godinu. Dostupan preko: <http://www.zastitnik.rs/attachments/Godisnji%20izvestaj%20Zastitnika%20gradjana%20za%202015.pdf> (Pristupljeno 24. decembra 2016).
- [11] Davinić, Marko, *Evropski ombudsman i loša uprava*, Zaštitnik građana, Beograd, 2013.
- [12] *Internationale Handelsgesellschaft mbH v. Einfuhr und Vorratstelle für Getreide und Futtermittel*, Case 11/70. 1970, ECR 1125.
- [13] Janković, Saša i Luka Glušac, „Zaštitnik građana (Ombudsman) Republike Srbije – pojašnjenja nekih čestih nepoznanica”, *Iustitia*, br. 3, 2015, str. 50–55.
- [14] Kucsko-Stadlmayer, Gabriele (ed), *European Ombudsman-Institutions: A Comparative Legal Analysis Regarding the Multifaceted Realisation of an Idea*, Wien, Springer, 2008.
- [15] Lilić, Stevan, Dejan Milenković i Biljana Kovačević-Vučo, *Ombudsman – međunarodni dokumenti, uporedno pravo, zakonodavstvo i praksa*, Komitet pravnika za ljudska prava, Beograd, 2002.
- [16] Max.mobil Telekommunikation Service GmbH v Commission of the European Communities, Case T-54/99.
- [17] Milenković, Dejan, *Javna uprava – odabrane teme*, FPN i Čigoja, Beograd, 2013.
- [18] Milosavljević, Bogoljub, *Komentar Zakona o Zaštitniku građana*, Službeni glasnik, Beograd, 2010.
- [19] Nold v. Commission, Case 4/73, 1974, ECR 491.

- [20] Odluka o obrazovanju pregovaračkog tima za vođenje pregovora o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji, „Službeni glasnik RS”, broj 71/15.
- [21] Odluka o osnivanju koordinacionog tela za proces pristupanja Republike Srbije Evropskoj uniji, „Službeni glasnik RS”, br. 84/13, 86/13, 31/14, 79/14 i 92/15.
- [22] Rezolucija Narodne skupštine o zakonodavnoj politici, „Službeni glasnik RS”, broj 55/13.
- [23] SIGMA, *Baseline Measurement Report: The Principles of Public Administration – Serbia*, 2015. Available from: <http://www.sigmaweb.org/publications/Baseline-Measurement-2015-Serbia.pdf> (Accessed 28 December 2016).
- [24] Ustav Republike Srbije, „Službeni glasnik RS”, broj 98/06.
- [25] Vlada Republike Srbije, *Pregovaračka pozicija Republike Srbije u okviru Međuvladine konferencije o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji za Poglavlje 23 'Pravosuđe i osnovna prava'*; http://www.seio.gov.rs/upload/documents/pristupni_pregovori/pregovaracke_pozicije/pg_23_pregovaracka_pozicija_srbije.pdf (Pristupljeno 18. decembra 2016).
- [26] Vlada Republike Srbije, *Usvojen Izveštaj organa državne uprave o primeni preporuka Zaštitnika građana*; <http://www.srbija.gov.rs/vesti/vest.php?id=238360>, 23. maj 2015.
- [27] Vlada Republike Srbije, Zaključak br. 021-7728/2014.
- [28] Vlada Republike Srbije, *Zaključak kojim se prihvata analiza aktivnosti u procesu pregovora o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji*, 2013. Dostupno preko: http://www.seio.gov.rs/upload/documents/nacionalna_dokumenta/pregovori_sa_eu/zakljucak_analiza_aktivnosti_proces_pregovora.pdf (Pristupljeno 22. decembra 2016).
- [29] Zaključak kojim se usmerava i usklađuje rad organa državne uprave u postupku izrade pregovaračkih pozicija u procesu pregovora o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji, „Službeni glasnik RS”, broj 71/15.
- [30] Zaključak Narodne skupštine povodom razmatranja Redovnog godišnjeg izveštaja Zaštitnika građana za 2012. godinu, „Službeni glasnik RS”, broj 57/13.
- [31] Zaključak Narodne skupštine povodom razmatranja Redovnog godišnjeg izveštaja Zaštitnika građana za 2013. godinu, „Službeni glasnik RS”, broj 60/14.
- [32] Zakon o dopuni Zakona o ratifikaciji Opcionog protokola uz Konvenciju protiv torture i drugih surovih, neljudskih ili ponižavajućih kazni i postupaka, „Službeni glasnik RS – Međunarodni ugovori”, broj 07/11.
- [33] Zakon o Zaštitniku građana, „Službeni glasnik RS”, br. 79/05 i 54/07.

Luka Glušac

THE PLACE AND ROLE OF THE PROTECTOR
OF CITIZENS (OMBUDSMAN) IN THE
PROCESS OF ACCESSION OF THE REPUBLIC
OF SERBIA TO THE EUROPEAN UNION

Abstract

The author presents the place and role of the Protector of Citizens (Ombudsman), as a constitutional independent oversight authority, in the process of accession of the Republic of Serbia to the European Union, with a particular attention on negotiation chapters 23 and 24. *Differentia specifica* of this authority as authorized bill proposer is presented through his role in the preparation of the National Program for the Adoption of the Acquis (NPAA). The author points out that the role of independent oversight authorities especially comes under the spotlight in Chapters 23 and 24 where emphasis is not that much on the EU Acquis, but on proving that *Rechtsstaat* and the rule of law do exist in practice. The accession process to the European Union is carried out under the leadership of the executive branch, and the entire process is operationally led by the state administrative bodies, which work the Protector of Citizens oversights. Thus, the author concludes that in the accession process this independent authority should have the same role as in "everyday life" – corrective and oversight. Due to the nature of the accession process, the Ombudsman is both subject and object of the accession negotiations.

Key words:

European Union, European integrations, independent authorities, oversight, the Protector of Citizens, ombudsman, accession negotiations, Chapter 23, human rights.