|  |
| --- |
| **Експертска мисија TAIEX-а посвећена законском оквиру који уређује рад Заштитника грађана** JHA IND/EXP 60808 |
| организована у сарадњи са Министарством државне управе и локалне самоуправеБеоград, 28-29. март 2017. |
|  |

|  |
| --- |
| **Извештај о посети****Експерти:***Тоне ДОЛЧИЧ*Заменик заштитника права грађана, Заштитник права грађана Словеније*Иван ШЕЛИХ* Заменик заштитника права грађана, Заштитник права грађана Словеније |

JHA IND/EXP 60808

**Увод**

Експертску мисију је организовао TAIEX у сарадњи с Министарством државне управе и локалне самоуправе Републике Србије, а реализовали су је Иван Шелих и Тоне Долчич, обојица заменици Заштитника права грађана Републике Словеније.

Циљ посете било је одређивање потребе за евентуалним изменама и допунама прописа који уређују рад Заштитника грађана Републике Србије[[1]](#footnote-1), ради јачања институције Заштитника грађана, правне снаге његових одлука и сарадње са другим институцијама. Налази посете и препоруке Савета Европе би требало да пруже основ за припрему конкретних измена и допуна законодавства. Дакле, наш извештај се заснова на информацијама које смо добили током посете, на нашем вишегодишњем искуству у раду на месту заменика Заштитника људских права Словеније, на законском оквиру који уређује рад омбудсмана у Словенији и другде, као и на међународним документима који се односе на институцију омбудсмана.[[2]](#footnote-2)

Током посете, ми, долепотписани експерти, састали смо се са свим заинтересованим странама, као што је било предвиђено дневним редом (види приложени дневни ред састанка). Сви разговори су били добро организовани, а наши партнери у дијалогу су били вољни да отворено дискутују о свим питањима на која смо указали. Састанци са спољним заинтересованим странама су помогли не само у оцени угледа у јавности, односно положаја Заштитника грађана, већ су нам омогућили и да анализирамо сарадњу између различитих институција задужених за заштиту људских права и слобода у Републици Србији. Међутим, није било представника Народне скупштине Републике Србије, који би нам можда омогућили да се боље упознамо с околностима везаним за неке од одлука Скупштине које представници различитих сектора нису могли или нису желели да коментаришу (о овоме ће бити више речи у наставку извештаја).

Желели бисмо да се захвалимо свима који су учествовали и пружили информације. Посебно смо захвални на спремности за сарадњу, која је омогућила реализацију наше посете.

**Уопштено о положају Заштитника грађана**

На почетку извештаја желели бисмо да истакнемо нешто што ћемо поновити у закључку, а што је релевантно за разумевање свих наших налаза и оцена. Неопходне законодавне промене везане за положај и рад Заштитника грађана није могуће разматрати изван ширег политичког контекста, који има одлучујући утицај на тренутни положај, као и на могуће промене. Овде мислимо на политичку вољу, под којом подразумевамо спремност већине посланика да обезбеде адекватан законски оквир и његово спровођење, чиме би Заштитник грађана добио положај који му је дат Уставом и који захтевају међународни инструменти.[[3]](#footnote-3) Ако такву политичку вољу није могуће обезбедити у Скупштини или у Влади, одговарајући услови за рад Заштитника грађана се морају створити подизањем свести међу политичким странкама и у Скупштини, а пре свега у Влади, која је носилац извршне власти. Чињеница да Скупштина већ две године није ставила на дневни ред годишњи извештај Заштитника грађана и да се није упознала са стањем људских права и слобода, као ни са предлозима и препорукама које је упутио Заштитник грађана, је неприхватљива са становишта демократског одлучивања. Изостанак повратних информација о резултатима рада Заштитника грађана указује на потцењивачки однос Владе и Скупштине према овој независној институцији и противан је владавини права. Објашњење представника стручних служби Скупштине да извештаји Заштитника грађана нису стављени на дневни ред Скупштине више од две године због „динамике рада Скупштине“ није убедљиво. Стога препоручујемо (наравно, ако буде испуњен услов који се односи на политичку вољу) да поступак расправе о годишњем извештају Заштитника грађана, као и други односи између законодавца и Заштитника грађана, буду детаљно прописани у Пословнику Народне скупштине.

У Словенији већ дуже време имамо установљену праксу расправе о годишњим извештајима и препорукама Заштитника права грађана у парламенту. Учеснике састанака смо детаљно упознали с нашом добром праксом. Ако владајућа већина жели на сличан начин да реши ово питање, можемо да им пружимо (додатну) помоћ. Имајући у виду неке од предлога који су изнети током дискусије, желели бисмо да нагласимо да закон или Пословник не треба користити за утврђивање кривичних санкција за кршење процесних одредаба. То треба да буде искључиво предмет критичке политичке процене. Рад Заштитника грађана не може да се заснива на репресивним средствима и не може на тај начин да стекне поштовање. То се може постићи само аргументима и демократским средствима која су на располагању конкретној стручној или политичкој јавности.

**Оснивање посебног омбудсмана за заштиту права детета**

Током дискусија је постављено питање везано за оснивање посебног омбудсмана који би био надлежан искључиво за заштиту права детета. Суочавамо се с дилемом избора између потребе за јачањем положаја Заштитника грађана и предлога оснивања посебног омбудсмана, чиме би нека овлашћења била пренета у надлежност нове институције, што би неизбежно довело до слабљења положаја Заштитника грађана, који више не би био надлежан за једну значајну област људских права.

Одлука да се положај Заштитника грађана ојача или ослаби је по својој природи политичка, као и одлука законодавца да одређене дужности заштите људских права пренесе на другу институцију. Европске земље немају јединствен приступ овом питању, јер решење углавном зависи од демократске традиције, улоге Заштитника грађана у друштву и спремности грађана да прихвате нове институције као легитимне носиоце одређених функција. Дакле, не постоји јединствена формула или савет у вези са оснивањем посебног омбудсмана, посебно имајући у виду да нико од партнера у дијалогу није могао да нам образложи предлог упућен Комитету УН за права детета, који је једноставно „усвојио“ предлог и доставио га Влади као препоруку. Ако је тачно објашњење да је тај предлог био садржан у извештају о спровођењу Конвенције о правима детета који је сачинила Влада, онда је политичка одлука о оснивању нове институције већ донета. Комитет УН за права детета је у својој препоруци само поштовао јасно изражену политичку вољу. Сада је на законодавцу да одлучи како ће препоруку спровести, односно да ли ће променити свој првобитни став услед измењених околности.

Влада и Скупштина ће морати да пронађу излаз из ове дилеме, узимајући у обзир такође и околности које су се можда у међувремену промениле. Неспорна је чињеница да се положај Заштитника грађана не може ојачати ако се истовремено оснива иста таква институција надлежна за ужу област људских права (права детета). То је истакнуто и у тачки 4.3. Резолуције 1959 (2013).[[4]](#footnote-4) Дилему која на овај начин настаје такође треба решити и да би се избегле будуће компликације услед могућих иницијатива за оснивање додатних посебних омбудсмана (нпр. за особе с инвалидитетом). Стога је неопходно сагледати које дужности би тај посебни омбудсман могао да обавља боље, ефикасније и с мање ресурса од постојећег омбудсмана. Представници невладиних организација су посебно нагласили да су врло задовољни радом Заштитника грађана у области заштите права детета и да сматрају да оснивање нове институције не би ни на који начин поправило стање, већ би само донело додатне дужности и захтевало више средстава. Искуство Словеније такође показује да дужности заштите права детета могу успешно да се обављају у оквиру институције (општег) омбудсмана, при чему је значајно то што стручњаци за област права детета могу у било ком тренутку да се обрате за помоћ стручњацима за друге области за које је омбудсман надлежан. Ова предност је нарочито очигледна у области социјалне заштите, где су породични проблеми обично скопчани са социјалним проблемима.

Наше искуство показује да је главни проблем с посебним омбудсманима њихово препознавање међу грађанима, тачније унутар угрожених група којима су намењени. Мања институција мора да уложи релативно већа средства у своју промоцију, односно промоцију права која штити, а при том то нису само финансијска средства, већ пре свега људски ресурси, знање и стручно искуство које се акумулира у оквиру већих институција, а које не може једноставно да се подели ако се неки део институције „осамостали“.

Такође треба истаћи да међународне конвенције и други правни акти не обавезују државе чланице директно на оснивање једног или више омбудсмана, већ од сваке земље захтевају да обезбеди (оптимално) спровођење људских права и основних слобода, што подразумева и адекватну контролу. Начин вршења контроле над спровођењем наведених обавеза препуштен је избору сваке појединачне земље. Стога се решења међусобно врло разликују и непрекидно се мењају. Међународне организације које се баве само одређеним људским правима и основним слободама се, наравно, залажу за оснивање посебних, односно специјализованих институција (посебно Комитет УН за права детета и Европска мрежа омбудсмана за децу (ENOC)), али на појединачној држави чланици је да одлучи како ће обезбедити заштиту људских права и организовати контролу њеног спровођења у складу са преузетим обавезама. Препоруке међународних организација нису правно обавезујуће на начин на који су то конвенције и други међународни уговори. Земље морају да их поштују као смернице, а не као (обавезујуће) инструкције које се односе на организацију у одређеној области.

Имајући у виду наведено, нисмо у могућности да одлучимо која врста организације рада омбудсмана (једне или више институција) би била најпримеренија за Републику Србију. За такву одлуку потребно је добро познавати околности у земљи, демократску традицију, обичаје и начин управљања. Стога овај задатак треба да обави Влада, која је упозната са свим околностима које би могле да утичу на ефикасност и рационалност одређеног решења. Влада је одговорна за стање у свим областима. Према томе, требало би да буде у могућности да предвиди потенцијалне проблеме у комуникацији између различитих институција у области заштите људских права, проблеме у њиховој сарадњи, потенцијалне спорове око надлежности, потребне трошкове и слично. Не желимо да износимо било какве политичке судове о раду Владе и Народне скупштине Републике Србије, али поставља се питање да ли би Скупштина била вољнија да саслуша омбудсмана за права детета него што је вољна да слуша препоруке Заштитника грађана, које нису разматране од 2014. године. Одговор на ово питање у себи садржи делимично решење за дилему везану за оснивање посебног омбудсмана.

У сваком случају, иницијативе Заштитника грађана да буде именован за механизам предвиђен у ставу 2. члана 33. Конвенције о правима особа с инвалидитетом (CRPD) треба узети у разматрање. Заштитнику грађана је већ додељен статус „A“ као националној институцији за заштиту људских права и има посебан сектор и заменика задуженог за ова питања. То ће несумњиво ојачати положај Заштитника грађана у области решавања проблема особа с инвалидитетом.

**Уопштено о самосталности Заштитника грађана**

Питање независности и самосталности институције омбудсмана је такође по својој природи политичко. Основ чине Устав Републике Србије и Закон о Заштитнику грађана, који захтевају примену начела самосталности у свим областима у којима Заштитник грађана мора да поступа независно од свих других грана власти због своје улоге и дужности. Сви смо свесни да ниједна државна институција не може да буде организована потпуно независно од осталих државних институција и да не може да ради на тај начин, јер би то у крајњој линији представљало негацију владавине права. Ипак, треба поставити питање у којој мери и у којим областима би се рад Заштитника грађана могао ограничити без истовременог ограничавања његове уставне функције. Стога је веома важно да остали органи јавне власти немају надлежности нити утицаја на рад Заштитника грађана. Једино што треба да чине јесте да Заштитнику грађана обезбеде одговарајуће услове рада и – што је најважније – да поштују његове одлуке и препоруке. Будући да се ауторитет Заштитника грађана заснива на стручним аргументима, треба им се супротставити противаргументима, а не већ поменутим игнорисањем, што је пракса Народне скупштине Републике Србије у последње две године. Таква пракса не само да слаби положај Заштитника грађана, већ и подрива темеље на којима почива владавина права.

Положај Заштитника грађана може да се ојача првенствено поштовањем његовог рада. Према томе (као што је већ предложено на почетку документа), Скупштина би требало да усвоји Пословник који ће ближе уредити односе између Заштитника грађана, радних тела Скупштине и челника Скупштине, нарочито у вези с расправама о годишњем извештају Заштитника грађана и његовим препорукама. Као модел би могао да послужи Пословник Државног збора Републике Словеније, који садржи посебно поглавље о сарадњи са Заштитником права грађана. Што је још важније, наведене одредбе морају стриктно да се примењују, а Влада треба да учествује у расправи о годишњем извештају Заштитника грађана тако што ће доставити извештај с повратним информацијама. У расправи о годишњем извештају такође треба да учествује Врховни суд, Републичко јавно тужилаштво, стручне коморе, други органи јавне власти и заинтересована шира јавност.

**Избор и положај Заштитника грађана и његових заменика**

Регулаторни оквир који дефинише избор или именовање Заштитника грађана је несумњиво потребан да би се обезбедила његова независност и самосталност у раду. У Препорукама Парламентарне скупштине Савета Европе – Препорука 1615 (2003), тачка 7.3, наводи се: „искључиве и транспарентне процедуре за именовање и разрешење од стране парламента, квалификованом већином гласова која је довољно велика да може да се закључи да има подршку и странака које не чине власт, у складу са строгим критеријумима на основу којих може неоспорно да се установи да Заштитник грађана има одговарајуће квалификације и искуство, морални карактер и политичку независност, на мандат чије трајање је барем једнако трајању мандата посланика у парламенту, уз могућност реизбора.“

У складу са законским, односно уставним одредбама, Заштитника грађана у Републици Србији бира Народна скупштина већином гласова свих посланика, на предлог одбора надлежног за уставна питања (став 1. члана 4. Закона о Заштитнику грађана). Кандидата за Заштитника грађана Одбору има право да предложи свака посланичка група у Скупштини. Заштитник грађана се бира на време од пет година и исто лице може највише два пута бити изабрано на ову функцију. Такође је прописано да поступак за избор Заштитника грађана започиње најкасније шест месеци пре истека мандата претходног Заштитника грађана (остали ставови члана 4. Закона о Заштитнику грађана). Чланови 5. и 6. Закона о Заштитнику грађана прописују услове за обављање послова Заштитника грађана и његових заменика.

Предлажемо да се, у оквиру измена и допуна Закона о Заштитнику грађана, измене и ове одредбе (укључујући и трајање мандата Заштитника грађана и његових заменика, као и услове за њихов избор), посебно у делу који се односи на транспарентнији поступак избора Заштитника грађана, као и сам поступак предлагања. Положај Заштитника грађана би несумњиво био ојачан изменама Устава, које би предвиделе да се избор Заштитника грађана врши (већом) квалификованом већином у Народној скупштини. Тиме би био умањен политички утицај владајуће странке, јер би морала да добије и део гласова опозиције за „свог“ кандидата.

**Финансијска/буџетска и организациона/кадровска самосталност Заштитника грађана**

Да би Заштитник грађана могао ефикасно да поступа и да би у свом раду био независан и самосталан, неопходно је да постоје законске одредбе које уређују финансирање његовог рада и запошљавање особља, укључујући и њихове зарада.

Ово је посебно наглашено у Препорукама Парламентарне скупштине Савета Европе – Препорука 1615 (2003) – види тачку 7.7[[5]](#footnote-5) и Резолуцији Парламентарне скупштине Савета Европе – Резолуција 1959 (2013) Јачање институције омбудсмана у Европи – нпр. тачка 6.[[6]](#footnote-6) Стога сматрамо да би поступак израде буџета Заштитника грађана (члан 37. Закона о Заштитнику грађана) требало да буде у складу с наведеним препорукама, јер самосталност Заштитника грађана према нашем мишљењу подразумева и финансијску независност. Скренута нам је пажња да Заштитник грађана нема (чак) ни могућност да представи свој предлог буџета Скупштини приликом расправе о републичком буџету. Сматрамо да би Заштитнику грађана, због његовог положаја, требало обезбедити ту могућност, што би требало да буде предвиђено Пословником Скупштине. Циљ није да се Заштитнику грађана омогући предлагање измена, већ да му се пружи могућност да посланицима изнесе аргументе који нису били успешни у поступку усклађивања буџета са Владом, односно министарством надлежним за послове финансија. Стога предлажемо да се у оквиру измена и допуна Закона о Заштитнику грађана размотри могућност да Заштитник грађана самостално припрема свој буџет (без икаквих ограничења од стране Владе), да га представи Скупштини и да (у оквиру додељеног износа) може самостално да врши расподелу буџетских средстава.

Према нашој процени, није противно начелу самосталности Заштитника грађана то што не може да запошљава без икаквих ограничења, јер правила која важе за јавни сектор важе и за независну институцију Заштитника грађана. Међутим, у годишњем буџету који усваја Скупштина би требало предвидети могућности замене запослених или новог запошљавања у институцији. Након усвајања буџета, остали огранци власти не би више смели да имају непосредног утицаја на запошљавање у служби Заштитника грађана. Одредба према којој Народна скупштина треба да дâ сагласност на општи акт о организацији и систематизацији послова стручне службе (став 3. члана 38. Закона о Заштитнику грађана) је стога контроверзна и противна начелу самосталности ове институције. Осим тога, ова одредба је арбитрарна, нарочито ако не постоје никакви унапред утврђени критеријуми за процену потреба за новим запошљавањем или заменом запослених. Сматрамо да постојеће решење представља непотребно административно оптерећење и отежава несметано функционисање институције Заштитника грађана. Пошто је институција независна и самостална, требало би да има и независну кадровску политику. Додатна сагласност би можда могла да се захтева само у случају запошљавања које није предвиђено буџетом и које би захтевало додатне трошкове.

Да би Заштитник грађана могао ефикасно да обавља своје послове, од изузетног је значаја да има адекватно квалификоване запослене, што мора да се одражава и у висини њихових зарада. Суштинска одлика институције омбудсмана јесте њена самосталност у односу на носиоце власти у држави. Омбудсман нема посебна службена или извршна овлашћења. Његов ауторитет зависи искључиво од одговарајућег статуса у хијерархији органа јавне власти и од аргументације његових мишљења. Према томе, статус функционера и других запослених у стручној служби Заштитника грађана је такође веома важан. Посебан положај Заштитника грађана и његових заменика у хијерархији или организацији органа јавне власти очигледан је нпр. у начину њиховог избора, односно именовања, начину финансирања, односима са другим органима јавне власти, мандату, начину и условима разрешења, немогућности обављања других функција и професионалном имунитету. Ови елементи се морају узети у обзир приликом одређивања зарада функционера и других запослених. Захтев који се односи на равнотежу између појединачних огранака власти предвиђа упоредив износ зараде за функционере и запослене са упоредивим статусом. Сходно томе, зараде и друге накнаде запослених у стручној служби Заштитника грађана би морале да буду усклађене са зарадама и другим накнадама других државних службеника који обављају надзорне или инспекцијске послове или државних службеника запослених у Уставном суду или Врховном касационом суду или државних службеника који су у непосредном додиру с лицима лишеним слободе у затворима, полицијским станицама или на другим местима. Законодавац мора да има добре разлоге за промену утврђене структуре зарада у различитим јавним службама. Стога препоручујемо да накнада за рад свих државних службеника који раде у независним државним органима буде уређена на јединствен (али не једнак) начин, водећи рачуна о специфичностима рада сваке институције, а на основу општег уређења радних односа и накнаде за рад државних службеника.

**Обављање дужности Националног механизма за превенцију тортуре (НПМ)**

У члану 2а Закона о допуни Закона о ратификацији Опционог протокола уз Конвенцију против тортуре и других сурових, нељудских или понижавајућих казни и поступака[[7]](#footnote-7) прописано је да Заштитник грађана обавља послове Националног механизма за превенцију тортуре и да то чини тако што сарађује с омбудсманима аутономних покрајина и организација које се баве заштитом људских права и слобода.[[8]](#footnote-8)

У питању су додатни послови који се значајно разликују од основне функције Заштитника грађана, а то је поступање по притужбама лица поводом наводних кршења права од стране државних органа. Постојећи Закон о Заштитнику грађана не садржи никакве одредбе о обављању послова НПМ. Због тога постоји потреба за изменом закона у овом делу. У смерницама за рад НПМ (Смернице за националне механизме за превенцију тортуре[[9]](#footnote-9), усвојене у Женеви у новембру 2010. године) које је усвојио Поткомитет против тортуре и других сурових, нељудских или понижавајућих казни и поступака (SPT), у тачки 31. наводи се: „када тело које је одређено за НПМ обавља и друге функције поред оних које су предвиђене Опционим протоколом, његове функције НПМ треба издвојити у посебно одељење или сектор, са сопственим запосленима и буџетом.“ Имајући у виду наведено, измене и допуне важећег Закона о Заштитнику грађана би требало да обухвате организационо, функцијско, кадровско и финансијско позиционирање одељења или сектора за НПМ. Препоручујемо да се узму у разматрање предлози Заштитника грађана, јер Заштитник грађана организује рад НПМ, па може да изнађе или предложи најбоља законодавна решења. Наравно, постоје бројне опције за уређење овог аспекта рада, али несумњиво је да би активности НПМ морале да се обављају унутар посебне унутрашње организационе јединице институције омбудсмана (та јединица може да буде организована као део постојеће стручне службе или као потпуно самостална јединица). Као пример, навели бисмо да ће измене и допуне закона који уређује рад Заштитника права грађана у Словенији садржати једну одредбу која уређује рад НПМ, која ће гласити како следи: „*Национални превентивни механизам ће бити организован као унутрашња организациона јединица унутар институције Заштитника права грађана, у складу с Опционим протоколом уз Конвенцију против тортуре и других сурових, нељудских или понижавајућих казни и поступака, успостављена у складу са Законом о ратификацији Опционог протокола уз Конвенцију против тортуре и других сурових, нељудских или понижавајућих казни и поступака (Службени лист Републике Словеније – Међународни уговори, бр. 20/06). Радом националног превентивног механизма руководи заменик Заштитника права грађана којег за то овласти Заштитник права грађана у конкретном временском периоду.“* Остале појединости везане за рад НПМ (кадровска структура, дужности и друге активности) биће уређене Пословником и методологијом рада НПМ, односно подзаконским актима.

Треба истаћи да би, имајући у виду наведене смернице Поткомитета против тортуре и других сурових, нељудских или понижавајућих казни и поступака, финансијска средства за рад НПМ морала да буду одвојена од других средстава. Средства намењена за овај рад би морала да се воде на посебном конту буџета Заштитника грађана и морала би да се користе само за конкретне сврхе, тј. за активности НПМ предвиђене планом рада. Такав је случај у Словенији, где се средства за рад НПМ воде на посебном конту буџета Заштитника права грађана (за зараде запослених, трошкове материјала и трошкове сарадње с одабраним невладиним организацијама).

**Закључак**

На основу разговора које смо имали у Београду, оцењујемо да је рад Заштитника добро прихваћен међу грађанима и да све више стиче признање. Међутим, постоје одређена спорна питања у односима између Заштитника грађана и законодавца. Утолико је важније да односи између Заштитника грађана и Народне скупштине буду дефинисани законом, као и Пословником, што би могло да спречи актуелну ситуацију да Народна скупштина (а такође ниједно од њених радних тела) уопште не расправља о годишњим извештајима Заштитника грађана. Не можемо да одговоримо на питање да ли би Заштитник грађана могао да отклони ту опструкцију, нарочито у сарадњи с медијима, јер нам нису познате све релевантне околности да бисмо могли да дамо такву оцену. Међутим, од омбудсмана се очекује да покуша да искористи сва средства која су му на располагању у демократској држави како би уклонио препреке и извршио своје обавезе.

Независност и самосталност Заштитника грађана не могу да се заснивају само на нормативним темељима, али они су предуслов без ког није могуће чак ни спровести политичку вољу. Као што смо већ навели на почетку, неопходно је најпре усагласити ставове заинтересованих страна о улози и дужностима Заштитника грађана. Након тога ће на основу јединственог става и богатог искуства бити могуће израдити правне основе, водећи рачуна о међународним обавезама које је држава преузела, као и о потребама њених грађана.

Тоне Долчич

Иван Шелих

Љубљана, 25. април 2017.

1. Рад Заштитника грађана уређен је Законом о Заштитнику грађана („Сл. гласник РС“, бр. 79/2005 и 54/2007). [↑](#footnote-ref-1)
2. Нпр. Збирка мишљења Венецијанске комисије о институцији омбудсмана (Европска комисија за демократију путем права – Венецијанска комисија, Стразбур, 5. фебруар 2016, CDL-P(2016)001; Парламентарна скупштина, Савет Европе: Препорука 1615 (2003) – Институција омбудсмана; Резолуција 1959 (2013) – Јачање институције омбудсмана у Европи. [↑](#footnote-ref-2)
3. У својој одлуци бр. U-I-10/08-19 од 9. децембра 2009. године, Уставни суд Републике Словеније је нагласио да делотворност рада омбудсмана зависи не само од регулаторног оквира који уређује његов положај и овлашћења, већ и од високог степена демократије и уважавања уставних начела владавине права и одговорности носилаца јавних функција. Омбудсман, као демократска тековина, може да функционише само у демократском окружењу, у којем су одговорна влада и напредна управа у потпуности спремне да отклоне ненамерна кршења и недостатке ненамерно проузрокована кршења и недостатке. [↑](#footnote-ref-3)
4. „4.3: неће оснивати додатне институције типа омбудсмана уколико то није строго неопходно за заштиту људских права и основних слобода; множење таквих органа би могло код појединаца да створи забуну у погледу правних средстава која су им на располагању.“ [↑](#footnote-ref-4)
5. „гарантована довољна средства за обављање свих дужности које су институцији дате у надлежност, која ће се обезбеђивати независно од евентуалног утицаја субјеката контроле, као и потпуна самосталност у питањима која се тичу буџета и запослених.“ [↑](#footnote-ref-5)
6. Скупштина позива државе чланице да учине све како би избегле смањења буџета која би довела до губитка независности институција омбудсмана или чак њиховог потпуног нестанка. Нарочито у државама у којима парламенти законом уређују права и слободе не само на националном, већ и на регионалном нивоу, постоји дефинитиван улога коју би морала да обављају тела која надзиру примену закона од стране органа јавне управе, што институција омбудсмана по дефиницији чини. [↑](#footnote-ref-6)
7. ***Закон о допуни Закона о ратификацији Опционог протокола уз Конвенцију против тортуре и других сурових, нељудских или понижавајућих казни и поступака*** *(„Сл. гласник РС – Међународни уговори“, бр. 7/2011).* [↑](#footnote-ref-7)
8. Члан 2а гласи:

Одређује се Заштитник грађана да обавља послове Националног механизма за превенцију тортуре.

У обављању послова Националног механизма за превенцију тортуре Заштитник грађана сарађује са омбудсманима аутономних покрајина и удружењима чијим је статутом предвиђени циљ удруживања унапређење и заштита људских права и слобода, у складу са законом. [↑](#footnote-ref-8)
9. Доступно на адреси: http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/OPCAT/Pages/NationalPreventiveMechanisms.aspx. [↑](#footnote-ref-9)