

УНИВЕРЗИТЕТ У БЕОГРАДУ
ПРАВНИ ФАКУЛТЕТ

Мр Мијодраг Д. Радојевић

ПРЕОБРАЖАЈ ОМБУДСМАНА У
САВРЕМЕНИМ ПРАВНИМ СИСТЕМИМА
С ПОСЕБНИМ ОСВРТОМ НА
ИНСТИТУЦИЈУ ЗАШТИТНИКА
ГРАЂАНА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

Докторска дисертација

Београд, 2016

UNIVERSITY OF BELGRADE
FAKULTY OF LAW

Mijodrag D. Radojević

TRANSFORMATION OF THE
OMBUDSMAN IN MODERN LEGAL
SYSTEMS WITH
SPECIAL REFERENCE TO THE
PROTECTOR OF CITIZENS IN THE
REPUBLIC OF SERBIA

Doctoral Dissertation

Belgrade, 2016.

МЕНТОР

Др Јовица Тркуља, редовни професор
Правног факултета Универзитета у Београду

ЧЛАНОВИ КОМИСИЈЕ

Др Ратко Марковић, редовни професор у пензији
Правног факултета Универзитета у Београду

Др Зоран Р. Томић, редовни професор
Правног факултета Универзитета у Београду

Др Марко Давинић, ванредни професор
Правног факултета Универзитета у Београду

Датум одбране: _____

ПРЕОБРАЖАЈ ОМБУДСМАНА У САВРЕМЕНИМ ПРАВНИМ СИСТЕМИМА С
ПОСЕБНИМ ОСВРТОМ НА ИНСТИТУЦИЈУ ЗАШТИТНИКА ГРАЂАНА У
РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

Резиме

Предмет докторске дисертације представљају основне тенденције у развоју омбудсмана. У првој глави разјашњене су термилошке недоумице, обрађени су основни елементи референтног модела омбудсмана и одређене су детерминанте развоја институције. У другој глави анализиран је положај институције у компаративном праву. У трећој глави размотрени су кључни елементи правног статуса и систематизоване су организационе и функционалне варијације. У четвртој глави евалуиран је значај институције и постављена је предикција развоја у наредном периоду. Значајна пажња је посвећена објашњењу основних модела омбудсмана (класичан модел, модел националне институције за заштиту људских права и модел владавине права – заштитника законитости). Теоријско-аналитички оквир докторске дисертације у петој глави односи се на развој идеје и институције омбудсмана у Републици Србији. У складу са концептом вишеинституционалног модела, предметом истраживања обухваћена је институција заштитника грађана на централном нивоу, у Аутономној Покрајини Војводини и у јединицама локалне самоуправе.

Примарни теоријски циљ истраживања усмерен је на утврђивање значаја, заједничких обележја и савремених трендова у развоју омбудсмана и преиспитивање референтних модела. Кључна теза у докторској дисертацији јесте појава која је термилошки означена као „атракција и репулзија“, узајамно прожимање и сукобљавање две тенденције у развоју институције – хармонизације и диверсификације. Тенденцији ка једнообразности супротставља се процес адаптације у националним правним системима. Прилагођавање институције политичком и правном контексту оживотворило је полиморфну и поливалентну природу омбудсмана у упоредном праву.

У докторској дисертацији коришћена је интердисциплинарна метода истраживања. Осим традиционалних методолошких правних метода (нормативни

метод, упоредноправни метод) примењени су и социолошки и историјскоправни метод. Употребом различитих методолошких поступака и инструмената исцрпно је анализиран предмет истраживања, систематизовани су извори и релевантна теоријска грађа.

Институција омбудсмана је настала пре два века у Шведској. У међувремену, омбудсман је израстао у правни феномен, широко распрострањен у упоредном праву. Радна дефиниција која је коришћена у овој докторској дисертацији гласи – омбудсман је независан орган који прима притужбе грађана и доноси правнонеобавезујућа мишљења и препоруке. У већини правних система, међутим, омбудсман није једнолика институција, него је прилагођена политичко-правном контексту. Еволуција омбудсмана одвија се у смеру трансформације и хармонизације. Ова два процеса се међусобно укрштају у правним системима, што је у докторској дисертацији названо ефектом „атракције и репулзије“.

Израз трансформација означава организационе и функционалне промене у правном положају омбудсмана. У пракси, испољавају се многобројне организационе и функционалне варијације. Под хармонизацијом се подразумева уједначавање правног статуса омбудсмана. Овај процес одвија се уз подршку Уједињених нација и других међународних организација у оквиру концепције о националној институцији за заштиту људских права (NHRI – National Human Rights Institution). Према полазишту Уједињених нација, омбудсман се сматра средишњим телом у структури институција за промоцију и заштиту људских права на националном нивоу.

Србија је карактеристична по примени тзв. вишеинституционалног модела. Омбудсмани су формиран на различитим нивоима територијално-политичке организације власти. Локални омбудсмани, на основу доступних података, немају стабилан положај и уједначену праксу поступања. У развоју институције Заштитника грађана разликују се три фазе: конституисање (2005–2008), афирмација (од 2008. до краја 2011. године) и раздобље другог мандата или консолидације институције (од 2012. године). У формалномправном смислу, Заштитник грађана ужива статус уставног органа, са снажним гаранцијама независности и широким овлашћењима. Српски омбудсман припада категорији хибридних омбудсмана, надлежан за заштиту права грађана и контролу управа. Заштитник грађана афирмисао се у јавности као ауторитативни представник

грађана и најважнији специјализовани механизам за одбрану људских права. У међувремену је реакредитован са оценом А као национална институција за заштиту људских права у складу са „Париским критеријумима“. Међутим, недостаци у правном оквиру и пракса указују на то да је неопходно додатно ојачати гаранције његове независности и ојачати мрежу омбудсмана у земљи.

Научни допринос докторске дисертације састоји се у процени трендова у развоју омбудсмана и у дефинисању конкретних предлога за јачање његовог положаја у правном систему Србије. Такав резултат се остварује на основу критичког разматрања налаза и ставова у савременој науци, нормативних карактеристика и анализа емпиријских података.

Кључне речи: омбудсман, људска права, контрола управе, владавина права, заштитник грађана, државна управа, „хибридни омбудсман“, национална институција за заштиту људских права, лоша администрација, демократија.

Научна област: Право

Ужа научна област: Уставно право и политички систем

УДК број 351.941(497.11)

TRANSFORMATION OF THE OMBUDSMAN IN MODERN LEGAL SYSTEMS WITH SPECIAL REFERENCE TO THE PROTECTOR OF CITIZENS IN THE REPUBLIC OF SERBIA

Summary

The main tendencies in the development of the ombudsman are the subject matter of this doctoral dissertation. In the first chapter terminological dilemmas are clarified, the basic elements of referential model of ombudsman are processed, and the factors of the development of the institution are determined. In the second chapter, the position of the institution within comparative law is analyzed. In the third chapter, the key elements of the legal status are reflected and organizational and functional variations are systemized. In the fourth chapter, a significance of the institution is evaluated and the prediction for its development in upcoming period is set. The significant attention is devoted to the explanation of the ombudsman's basics models (the classical model, the model of national institution for the protection of human rights and the model of rule of law – the protector of legality). The theoretical and analytical framework of the doctoral dissertation presented in the fifth chapter is related to the development of the concept and the institution of the ombudsman. In accordance with the concept of multi-institutional model, the subject matter of the investigation covers the institution of Citizens Protector at the central level in Autonomous Province of Vojvodina and in units of local governments.

A primary theoretical objective of the research is directed toward ascertainment of significance, common features and contemporary trends in development of the ombudsman, and the reconsideration of referential models, respectively. A key thesis within the doctoral dissertation is the phenomenon which is labeled as “attraction and repulsion”, the mutual permeating and confronting of the two tendencies in the development of the institution – harmonization and diversification. In national legal systems, the tendency toward uniformity is being confronted by the process of adaptation. Adapting of the institution to political and legal context revived polymorphic and polyvalent nature of the ombudsman in comparative law.

The interdisciplinary research method was used in the dissertation. Apart from the application of traditional methodological legal methods (normative method,

comparative law method), the sociological and historical-legal methods were also implemented. The subject matter is extensively analyzed by applying various methodological steps and instruments; the sources and relevant theoretical building blocks are systematized.

The institution of ombudsman was founded two centuries ago in Sweden. In the meanwhile, the ombudsman has grown into a legal phenomenon, vastly widespread in comparative law. The working definition used in this doctoral dissertation is: the ombudsman is an independent body who receives citizens' complaints and issues legally binding opinions and recommendations. In the vast majority of legal systems, however, ombudsman is not a uniform institution, but it is rather accommodated to the political and legal context. The evolution of ombudsman is unfolding into the direction of transformation and harmonization. These two processes are mutually intersecting within legal systems, which is in the doctoral dissertation termed as effect of "attraction and repulsion".

The expression "transformation" signifies the organizational and functional changes in legal position of the ombudsman. In practice, a large number of organizational and functional variations are manifested. "Harmonization" implies that legal status of ombudsman is equalized. This process is carried out with the support of the United Nations and other international institutions within the conception of national institutions for human rights protection (NHRI – National Human Rights Institution). According to the ground principles of the United Nations, ombudsman has been considered as the central body in the structure of the institutions for promotion and protection of human rights on national level.

Serbia has been characterised by implementation of so called multi-institutional model. Ombudsmen have been founded on the various levels of territorial and political organization of. The local ombudsmen, according to available data, do not have stable position nor uniform practice. Three phases can be distinguished in the process of development of institution of Citizens Protector: constitutive phase (2005-2008), the phase of affirmation (from 2008 until the end of 2011) and the period of the second mandate or the phase of institutional consolidation (from 2012 onwards). In formal sense, the Citizens Protector enjoys the status of constitutive body, with strong guarantees of independence and broad authorities. Serbian ombudsman belongs to a category of hybrid ombudsmen, authorized for protection of citizens' rights and control

of governance. The Citizens Protector has gained public acclamation as authoritative representative of citizens and as most important specialized mechanism for protection of human rights. In a meanwhile it has been recredited with the mark A as national institution for protection of human rights in accordance to “Paris Criteria”. However, legal framework deficiencies as well as practice are showing that it is necessary to further strengthen guarantees for its independence and to reinforce network of ombudsmen in the country.

The scientific contribution of the doctoral dissertation consists of evaluation of trends in the development of ombudsman and in defining concrete suggestion for strengthening of its position within the legal system of Serbia. This is accomplished on the basis of critical assessment of findings and attitudes in contemporary science, normative characteristics and analysis of empirical data.

Key words: ombudsman, human rights, control of public administration, Rule of law, public administration, Citizens protector, “hybrid” ombudsman, National human rights institution, maladministration, democracy

Scientific field: – Law

Narrow scientific field: – Constitutional Law and Political system

UDC number 351.941(497.11)

САДРЖАЈ

стр.

УВОД	1
Глава прва	
НАЗИВ, ОБЕЛЕЖЈА И ДЕТЕРМИНАНТЕ ОМБУДСМАНА.....	9
I. ТЕРМИНОЛОШКЕ НЕДОУМИЦЕ.....	10
II. ПОЈАМ, РАЗЛИЧИТА ЗНАЧЕЊА И ОСНОВНА ОБЕЛЕЖЈА.....	22
III. УЗРОЦИ РАЗВИТКА ОМБУДСМАНА У САВРЕМЕНИМ ПРАВНИМ СИСТЕМИМА	30
Глава друга	
ОМБУДСМАН У УПОРЕДНОМ ПРАВУ	40
I. ПОРЕКЛО И НАСТАНАК	41
II. СКАНДИНАВСКИ ОМБУДСМАН	51
1. Јустициоомбудсман – шведски омбудсман	52
2. Фински омбудсман.....	66
3. Дански омбудсман.....	76
4. Норвешки омбудсман	86
III. ИНСТИТУЦИЈА ОМБУДСМАНА У ЕВРОПИ	92
1. Омбудсман у земљама традиционалне демократије.....	93
1.1. Парламентарни представник у Великој Британији	93
1.2. Медијатор и Заштитник права у Француској.....	104
1.3. Омбудсман у осталим државама чланицама Европске уније.....	110
2. Омбудсман у Централној и Источној Европи (посткомунистичке државе)	115
3. Омбудсмани на простору некадашње Југославије.....	132
3.1. Пучки правобранитељ у Хрватској.....	133
3.2. Заштитник људских права у Словенији	140
3.3. Народни правобранилац у Бившој Југословенској Републици Македонији (БЈРМ).....	144
3.4. Омбудсман у Босни и Херцеговини	149
3.4.1. Омбудсман Федерације Босна и Херцеговина (Институција омбудсмена/омбудсмана за људска права Босне и Херцеговине).....	149
3.4.2. Омбудсман у Републици Српској.....	157
3.5. Заштитник/ца људских права у Црној Гори	160
3.6. Међународни омбудсман на Косову и Метохији – Пројекат „хуманитарног омбудсмана“ и Саветодавна комисија за људска права.....	165
4. Омбудсман Европске уније	175
IV. ОМБУДСМАН У ПОЈЕДИНИМ ЗЕМЉАМА КОМОНВЕЛТА И У СЈЕДИЊЕНИМ АМЕРИЧКИМ ДРЖАВАМА.....	186

1. Омбудсман на Новом Зеланду	187
2. Варијације у Сједињеним Америчким Државама.....	192
3. Омбудсман у Канади.....	197
4. Омбудсман у Аустралији.....	199
V. АФРИЧКИ ОМБУДСМАН	203
VI. ЛАТИНОАМЕРИЧКИ ОМБУДСМАН	213
VII. АЗИЈСКИ ОМБУДСМАН	222

Глава трећа

ПРАВНИ ПОЛОЖАЈ	233
I. РАЗЛИЧИТА СХВАТАЊА О ПРАВНОЈ ПРИРОДИ (ОРГАНСКИ ПОЈАМ).....	234
II. НЕЗАВИСНОСТ И САМОСТАЛНОСТ	243
1. Независност – <i>differentia specifica</i>	243
2. Јемства независности и самосталности.....	253
2.1. Стабилан (уставни) правни оквир.....	253
2.2. Избор.....	256
2.3. Мандат и реизбор	264
2.4. Престанак мандата.....	267
2.5. Имунитет и инкомпатибилност.....	269
2.6. Организациона аутономија.....	271
2.7. Финансијска самосталност	272
III. ВРСТЕ, СТРУКТУРА И ОРГАНИЗАЦИЈА ОМБУДСМАНА	276
1. Омбудсман у јавном и приватном сектору	276
2. Парламентарни и извршни омбудсмани	282
3. Општи и специјализовани омбудсман	287
4. Национални и локални омбудсман	292
5. Инокосни и колективни омбудсман	299
6. Класификације по другим мерилима	302
IV. НАДЛЕЖНОСТ И ОВЛАШЋЕЊА ОМБУДСМАНА	306
V. ПОСТУПАК	318
1. Претходни поступак.....	322
2. Контролни поступак у ужем смислу (фаза истраге)	331
3. Поступање у складу с критиком, мишљењем и препоруком.....	333

Глава четврта

УЛОГЕ И ТЕНДЕНЦИЈЕ РАЗВИТКА

У САВРЕМЕНИМ ПРАВНИМ СИСТЕМИМА	335
I. ОМБУДСМАН КАО ЗАШТИТНИК И КОНТРОЛОР.....	336
1. Омбудсман као национална институција за заштиту људских права.....	336
2. Контролор јавне управе	345
3. Омбудсман и владавина права	352
4. Омбудсман као актер демократије	360
5. Омбудсман као антикорупцијска институција.....	370
II. ВРЕДНОВАЊЕ ОМБУДСМАНА И ПРАВЦИ РАЗВИТКА	379
1. Значај и евалуација омбудсмана у савременом праву	379
1.1. Инхерентне инсуфицијенције.....	380
1.2. Значај и евалуација.....	383
2. Перспективе и антиномије – еволуција, „атракција и репулзија“	386

Глава пета

ОМБУДСМАН У СРБИЈИ	391
I. ПРЕТЕЧЕ И ИДЕЈЕ	393
1. Институције и установе са омбудсманским обележјима	393
2. Теоријска радозналост	397
3. „Самоуправни омбудсман“ – Друштвени правобранилац самоуправљања	402
4. Иницијативе и предлози за успостављањем омбудсмана	410
4.1. У последњој деценији прошлог века	410
4.2. Након петооктобарских политичких промена	415
II. ОМБУДСМАНИ У ПОЗИТИВНОМ ПРАВУ	420
1. Национални омбудсман – заштитник грађана	420
1.1. Правни положај и улога институције	420
1.1.1. Правни оквир правног положаја	420
1.1.2. Основне обележја правног положаја	426
1.2. Избор и мандат Заштитника грађана	434
1.2.1. Изборни поступак	434
1.2.2. Мандат	438
1.2.3. Престанак функције	440
1.3. Надлежност и овлашћења Заштитника грађана	444
1.4. Поступак контроле	466
1.5. Сарадња са другим државним органима и институцијама	476
1.5.1. Народна скупштина и Заштитник грађана	477
1.5.2. Заштитник грађана и Влада	483
1.5.3. Судска власт и Заштитник грађана	488
1.5.4. Заштитник грађана и Уставни суд Србије	492
2. Покрајински заштитник грађана – омбудсман у АП Војводини	498
2.1. Правни оквир	498
2.2. Основна обележја – сличности и разлике између Заштитника грађана и Покрајинског омбудсмана	499
2.3. Искуство и пракса Покрајинског омбудсмана	509
3. Заштитници грађана у јединицама локалне самоуправе	514
3.1. Карактеристике локалног омбудсмана	514
3.1.1. Правни оквир и положај по ранијем важећем закону	515
3.1.2. Положај и надлежност	519
3.1.3. Факултативан карактер	529
3.1.4. Доступност и заступљеност	530
3.2. Дилеме у вези с локалним заштитником грађана	534
4. Специјални и интерни омбудсмани	541
4.1. Омбудсмани у посебним областима	541
4.2. Интерни (секторски) омбудсмани	543
4.2.1. Универзитетски омбудсман	543
4.2.2. Заштитник пацијентових права и Саветник за заштиту права пацијената	545
5. Заштитник грађана и други органи и тела за заштиту људских права и контролу управе	551
5.1. Повереник за заштиту равноправности	551

5.2. Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности.....	555
5.3. Омбудсман и друга сродна тела.....	559
5.3.1. Одбор за представке и предлоге.....	559
5.3.2. Народна канцеларија	561
5.3.3. Републички правобранилац	563
III. ЗАШТИТНИК ГРАЂАНА ПРЕД ИЗАЗОВИМА БУДУЋНОСТИ.....	565
1. Искуства омбудсмана у Србији	565
2. Прелогомена за реформу институције	588
ЗАКЉУЧАК.....	594
ЛИТЕРАТУРА	605
А) На српском језику.....	605
1) Монографије и зборници	605
2) Научни радови објављени у стручним часописима.....	609
3) Документа и чланци.....	614
4) Правни прописи и правила	616
5) Извештаји, мишљења и препоруке омбудсмана – одлуке и мишљења других државних органа	616
Б) Литература на страним језицима и дела објављена на српском језику страних аутора.....	624
1) Монографије и зборници научних радова.....	624
2) Научни радови страних аутора и научни чланци објављени на страним језицима.....	625
3) Правни прописи и међународни стандарди	638
4) Остали извори на страним језицима	643
БИОГРАФИЈА	644
Изјава о ауторству	645
Изјава о истовестности штампане и електронске верзије докторског рада	646
Изјава о коришћењу	647

УВОД

А) Предмет и циљ истраживања

Иза популарне крилатице скрива се јединствен правни феномен – омбудсман. У протекла два века, од свог настанка, омбудсман је, грубо говорећи, прошао две фазе. До Другог светског био је непознат, изузев у малобројним скандинавским земљама. Нагла експанзија ове институције, попут шумског пожара, захватила је свет у последњих неколико деценија прошлог столећа. Омбудсман је основан у више од стотину држава, на свим континентима, као национална институција, са варијацијама на локалном нивоу, у јавном и приватном сектору, али и као установа наднационалног карактера.

Објашњење процеса развитка омбудсмана темељи се на анализи правно-политичких и социолошких детерминанти. Држава благостања, криза демократије и недостаци традиционалних средстава за контролу управе и извршне власти подстицали су откривање нових институционалних механизма. Омбудсман је атрактиван и због својих особина. За разлику од других државних органа, омбудсман не користи силу и принуду, није овлашћен да кажњава и наређује. У пракси своје мане претвара у врлине, јер користи моћ убеђивања и притисак јавности за критику и кориговање понашања државне управе. Због тога, сматра се да оставља дубљи траг него судска пресуда. У видокругу његове активности је ширира слика, а не само конкретан проблем и спор између појединца и представника власти. Попут грчке богиње Темиде, омбудсман дели савете, а при томе се руководи начелима владавине права и правде с циљем да успостави хармоничне односе између грађана и управе.

Управа је први адресат надзора омбудсмана, али се предмет контроле са заштите законитости проширио и на људска права. Преображај омбудсмана није био само прогресивног, него и регресивног карактера. Због својих особина и квалитета, омбудсман је искочио из класичног модела независног и самосталног органа у јавном сектору. Таква пракса произвела је иновације некада и сасвим супротне изворном концепту и садржини традиционалне институције.

Република Србија је основала омбудсмана као једна од последњих држава у Европи. Локални омбудсмани се конституишу од 2002. године, а на централном

институција Заштитника грађана има уставни ранг и уређена је законом од 2005. године. Осим републичког заштитника грађана, у Србији формирани су покрајински омбудсман за Војводину и локални заштитници људских права у мањем броју јединица локалне самоуправе.

Предметом ове докторске дисертације обухваћена је институција омбудсмана у савременим правним системима. У стручној литератури заступљена је теза о динамичној природи ове институције, али нису студиозно истражени правци развитака. Осим уобличавања више категорија или генерација (класичан омбудсман, хибридан омбудсман и бранилац људских права), као последица преузимања ширих надлежности и овлашћења, дисперзиван карактер развитака манифестује се у организационој специјализацији у бројним областима (хоризонтални правац развитака) и различитим степенима територијално политичке организације – мултиинституционални модел (вертикални смер).

Бројне варијације у упоредном праву резултат су способности прилагођавања омбудсмана на политичка и правна окружења. Истовремено, стандардизација правног положаја на унутрашњем плану и мандат да делује у оквиру међународних организација („хуманитарни омбудсман“) обележава универзалан модел омбудсмана. Надуставни карактер заштите људских права допринео је да се у све већем броју земаља омбудсману потврђује статус водеће националне институције за заштиту људских права. Такође, ова институција ослобађа се од утицаја парламента и заузима засебан положај у систему организације власти.

На основу прикупљене и анализираних чињеничних грађе, фокус истраживања је на трендовима у развоју институције. Насупрот адаптацији традиционалног модела и хармонизовања институционалних модела у форму водеће националне канцеларије за заштиту људских права, под диверсификацијом подразумевамо грађање институционалних облика омбудсмана. Ова два паралелна тока развитака узајамно се преплићу у правним системима. Такође, у докторској дисертацији проблематизован је утицај политичких, социјалних и културних чиниоца, однос омбудсмана са другим државним органима и контролним институцијама, истражено је место ове институције у систему поделе власти и изазови и препреке у земљама са крхком демократијом и неразвијеном управном структуром.

У посебном делу рада детаљно је разматран положај омбудсмана у Републици Србији. Тематски новум, у односу на слична истраживања, представљало је објашњење развитка концепта омбудсмана и обележја правног положаја не само републичког Заштитника грађана, него и других сродних контролних институција.

Примарни теоријски циљ истраживања усмерен је на утврђивање значаја, заједничких обележја и савремених тенденција у развоју омбудсмана, с циљем преиспитивања референтног теоријског модела институције омбудсмана. Осим тога, систематизована су и доктринарна становишта о правној природи ове институције, аспектима вршења омбудсманске функције, односу према законодавној и судској власти, дилемама о најбољем моделу – општем или специјализованом омбудсману, заштити људских права и генералном правцу преображаја институције у наредном периоду.

Практични циљ истраживања мотивисан је с намером да се одреде претпоставке за ефикаснији модел институције у савременом праву. У завршном делу истраживања представљена су и конкретна нормативна решења како би се повећала делотворност омбудсмана (*de lege ferenda*) у Србији. Посредан, практични циљ истраживања јесте одређивање претпоставки за унапређивање система организације власти, заштиту људских слобода и права и борбе против корупције, као и за примену институционалних варијанти (тзв. специјализовани омбудсмани и локални омбудсмани) у Републици Србији.

Предмет истраживања изабран је и с циљем да обогати теоријска мисао о овој институцији у Србији. Подстицањем теоријске дебате о природи и карактеру омбудсмана формулише се научна основа за унапређење правног оквира ове институције код нас.

Б) Опис садржаја докторске дисертације

У првој глави објашњена су основна теоријска питања. Осим објашњења лингвистичких значења у упоредном праву, дефинисање омбудсмана *lato sensu* и *stricto sensu*, систематизована су основна обележја ове институције и прецизиране су детерминанте развитка.

У другој глави приказан је развитак омбудсмана у савременом праву. Компаративним истраживањем омбудсмана обухваћена је институција на глобалном нивоу. Положај омбудсмана анализиран је узимајући у обзир утицај више варијабли (правне традиције, друштвених чиниоца, као што су историјски, социјални и културни и политичких околности).

Основна питања правног статуса омбудсмана тема су у трећој глави. Осим анализе института независности, који је у стручној литератури одређен као кључно обележје институције, систематизоване су организационе и функционалне варијације институције, с посебним нагласком на предностима и манама сваког модела. У посебним одељцима размотрен је карактер надлежности и поступка.

Улога омбудсмана у савременим правним системима предмет је истраживања у четвртом делу докторске дисертације. Овај део рада има карактер продуктивне синтезе. Осим тзв. „класичне“ надлежности омбудсмана у надзору над јавном администрацијом и заштити људских права, објашњен је и динамични развитак мандата омбудсмана и улога у остваривању начела владавине права и демократизације. У другом одељку ове главе размотрени су недостаци и значај институције, као и трендови развитка у савременом праву.

Теоријски и институционални развитак омбудсмана у Републици Србији предмет је у петој глави докторске дисертације. У дијахронијском смислу, издвојене су фазе у развоју институције омбудсмана у Србији. У оквиру прве етапе, од средине 60-их година прошлог века до доношења Устава Социјалистичке Федеративне Републике Југославије, анализиране су институције које су по начину функционисања и карактеру овлашћења блиске омбудсману и критички су преиспитана различита теоријска становишта о овој институцији. Друга етапа је карактеристична по друштвеном правобраниоцу самоуправљања – специфичном „самоуправном“ или „радничком“ омбудсману. У раздобљу од Устава Србије из 1990. године до 2002. године учињени су бројни покушаји да се омбудсман уведе у правни систем Србије. Савремену фазу карактерише нормативно имплементирање омбудсмана, на централном, покрајинском и локалном нивоу.

У завршном делу докторске дисертације сумирани су резултати истраживања. Омбудсман је динамична институција у чијем развоју се издвајају две тенденције: (1) Трансформација мандата од „квазитужилаштва“ у Шведској,

преко продужене руке парламента у контроли управе која је уобличена у скандинавским земљама („дански модел“), до основне националне институције за заштиту људских права. Због тога у компаративном праву настају различити институционални обрасци и нормативна решења која уређују положај и статус омбудсмана; (2) У савременим правним системима све више се испољава тенденција стварања једнообразног модела омбудсмана. Уз подршку Уједињених нација, уобличава се ново доктринарно становиште по коме се омбудсман све више еманципује од парламента и добија карактер независног и самосталног државног органа, а уместо традиционалног задатка да контролише јавну управу постаје основна национална институција за заштиту људских права.

Модел заштитника људских права, у функционалном смислу, карактерише проширење његових стандардних овлашћења – право да оспорава законе и друге правне акте, подноси уставну жалбу, саветује и подучава државне органе, истражује и унапређује сазнања у области људских права и едукује грађане. Овлашћења омбудсмана у савременим правним системима проширују се на нове области и то води и настанку нових организационих форми. Динамичан напредак и еволуција нису само карактеристике глобалног развоја омбудсмана, него и његовог пандана у Србији. Јачање положаја републичког Заштитника грађана одвијало се уз структурне промене – пораст броја посебних омбудсмана на различитим нивоима територијално-политичке организације и нових овлашћења у складу са статусом националне институције за заштиту људских права и националног превентивног механизма за заштиту од тортуре и других сурових, нељудских или понижавајућих казни и поступака.

В) Методе

Природа предмета, као и постављени циљеви истраживања, одлучујуће су утицали на примену интердисциплинарног теоријско-методолошког приступа. Динамичан и комплексан садржај феномена омбудсмана захтева коришћење метода који нису само својствени правној науци, већ и другим друштвеним наукама. Од општих метода коришћени су хипотетичко-дедуктивни и аналитички метод, а од посебних метода – нормативни метод (догматскоправни метод), упоредноправни метод, социолошки модел и историјскоправни метод. Циљ

примене различитих методолошких поступака и инструмената (тзв. „мултидисциплинарна“ или „вишедимензионална метода“) била је свеобухватна анализа предмета истраживања. Предмет истраживања јесте гранична област више научних правних дисциплина, па се методолошки поступци који се користе у овим научним дисциплинама примењују у истраживању институције омбудсмана.

Компаративно истраживање омбудсмана у националним правним системима остварено је применом упоредноправног метода. Докторска дисертација, у том погледу, садржи компаративну целину о развоју институције. Правни извори, уставни и законски текстови, међународна правна документа анализирају се догматичким методом (догматскоправним или егзегетичким) чији је циљ откривање значење правних појава, односно правних норми. Упоредном методом уочене су сличности и разлике између појава и процеса између националних правних система и на регионалном нивоу. Системског анализом одређене су заједничка обележја омбудсмана у савременим правним системима, која су послужила као подлога за формулисање референтног теоријског модела и његове усаглашености са конструкцијом омбудсмана у националним законодавствима.

Историјски метод је сродан компаративној методи и помоћу њега је уобличена слика о дијахронијском развоју институције, фазама и обележјима. Политиколошким методом оцењено је у којој мери се, што је иманентно аксиолошком методу, остварене вредности прокламоване правним нормама и међународним стандардима о улози и задацима омбудсмана, стварни утицај и значај омбудсмана у политичким системима. Социолошким методом истражен је друштвени карактер институције омбудсмана. Омбудсман је специфична институција, која делује снагом свог ауторитета, а чији стварни значај зависи од друштвених фактора.

Овим истраживањем свеобухватно је анализирана и систематизована обимна емпиријско-аналитичка грађа. У литератури, осим појединачних истраживања, изводе се и систематска испитивања, у оквиру удружења и научних установа (института), о положају омбудсмана у упоредном праву. У нашој земљи објављено је више стотина научних радова о овој теми у протеклих пола века.

Кандидат је као изворе користио: доступну научну литературу, нормативна акта, извештаје омбудсмана и документа међународних организација и удружења.

Г) Очекивани резултати и научни допринос

Очекивани резултати овог истраживања јесу евалуација улоге и значаја омбудсмана у савременим правним системима и дефинисање стратегије развика институције омбудсмана у Србији. Научно-теоријски оквир истраживања подразумева дефинисање теоријског референтног модела институције омбудсмана у савременом праву. Емпиријско-аналитичка грађа анализирана је уз помоћ научно-теоријског оквира како би се утврдили правци развоја омбудсмана. Посебно значајан део истраживања односи се на истраживање омбудсмана у Србији, па се тако експликативно-апликативни резултати истраживања односе на одређивање препорука и смерница за побољшање перформанси и капацитета функционисања институције.

Друштвено оправдање предмета истраживања изводи се из улоге омбудсмана у савременим правним системима. Та улога омбудсмана се, пре свега, састоји у отклањању недостатака парламентарног система надзора над јавном управом и јачање парламентарног надзора над егзекутивом. Омбудсман је првенствено усмерен да делује против рђаве или лоше управе, па је и његов основни задатак контрола функционисања јавне администрације на начелима законитости и ефикасности. Појава нових људских права – права детета, право на заштиту личних података, право на слободан приступ информацијама од јавног значаја, условљавају и активнију улогу омбудсмана у њиховој заштити. У Републици Србији, првенствена улога омбудсмана је унапређење система заштите људских слобода и права. Омбудсман има и значајну функцију у креирању законодавног рада, јер је овлашћен да иницира и даје мишљења о предлозима закона из његове надлежности, односно заштите људских права. Као овлашћеном предлагачу закона, заштитнику грађана омогућено је да активно учествује у законодавном поступку. Најзад, омбудсман је и важан инструмент развоја демократских процеса, јер кроз контролу законитости јача одговорност носилаца јавних функција, обавештавањем јавности доприноси транспарентности јавне

управе, али и подстиче друштво на акцију. На тај начин, јача свест о одговорној влади и потреби за заштитом људских права.

У овом истраживању објашњени су доктринарни спорови о правној природи ове институције, аспектима вршења омбудсманске функције, однос према законодавној и судској власти, дилема о томе која је организациона форма најбоља за једно друштво, независност као кључно обележје институције, методе и технике деловања, карактер надлежности. Аутор је обрадио и недовољно истражене теме, као што је порекло, општи правци преображаја у упоредном праву, евалуације конкретне институције, развитак идеје и институције омбудсмана у Србији. Очекује се да резултати ове докторске дисертације подстакну теоријску дебату о омбудсману. Кандидат је предложио конкретна нормативна решења како би се повећала ефикасност омбудсмана (*de lege ferenda*) и реформисао нормативни оквир за функционисање институције у нашој земљи.

Глава прва
НАЗИВ, ОБЕЛЕЖЈА И ДЕТЕРМИНАНТЕ
ОМБУДСМАНА

Проучавање етимологије правних институција је значајно са феноменолошког аспекта. Због тога је прва тематска јединица у овом раду посвећена објашњењу израза и сродних термина у компаративном праву. У наредном одељку одређени су елементи радне дефиниције предмета истраживања, а затим и формативни узроци развоја институције омбудсмана.

I. ТЕРМИНОЛОШКЕ НЕДОУМИЦЕ

Омбудсман се користи као назив за посебан облике заштите права грађана и контроле државне управе у већини правних система у упоредном праву. На етимолошко порекло овог термина наилазимо код германских народа у раном средњем веку,¹ а модерно значење добија у Шведској почетком 19. века. Век раније овај израз означавао је високог државног чиновника који је у име краља обављао истражна и надзорна овлашћења. Касније, омбудсман преузима обележје независног и самосталног државног органа, представника парламента и грађана, који прима притужбе у вези са државном управом и поступа по сопственој иницијативи.² Иако је превод недвосмислен – омбудсман је заступник или опуномоћеник,³ у стручној и нормативној терминологији није уједињена садржина и примена овог појма.

¹ По обичајном праву германских племена било је допуштено да се не изврши смртна казна над починиоцем убиства ако би његова породица понудила одговарајући новчани износ породици жртве. Посредник који је договарао висину и начин предаје обештећења називао се омбудсман – „човек за новац“ („om“ у преводу – за, „bud“ – количина или износ новца и „man“ – човек. (Опширније видети: S. V. Anderson, *Ombudsman Readings*, Prepared for a Political Science Seminar on Grievance Mechanism, 1980, *sine loco*, стр. 73; M. Seneviraitne, *Ombudsmen – Public Services and Administrative Justice*, LexisNexis Butterworths, London, 2002, стр. 1; W. Gelhorn, *Ombudsmen & Others: Citizens – Protectors in Nine Countries*, 1967, стр. 194–195; C. L. Howard, *Ombudsman – Origins, Roles, and Operations A Legal Guide*, ABA Publishing, Chicago, 2010, стр. 3.)

² Видети: F. Orton, „The Birth of the Ombudsman“, *The Danish Ombudsman 2005*, Folketingets Ombudsmand, København, 2005, стр. 248). „Највиши краљев представник“ („Kungens Högste Ombudsman“ или „Koningen Högsta Ombudsman“) успостављен је одлуком краља Карла XII 1713. године, али је само шест година доцније преименован у „Канцелара правде“ (*Justitiekansler*). Почетком 19. века установљена је по први пут уставна институција „Представника за правду“ (*Justitioombudsman*; Видети: *Riksdagens ombudsmän – JO*, „Historik“, http://www.jo.se/Page.aspx?MenuId=20&MainmenuId=12&ObjectClass=DynamX_Documents&Language=sv, посећено 24. септембра 2012; J. Whyatt, *The Citizen and the Administration – The redress of grievances*, Stevens&Sons Limited, London, 1961, стр. 46).

³ У шведском језику омбудсман је сложеница речи *umboth* + *mathr* = *umbothshmatr*. Видети: R. Gregory and P. Giddings, „The Ombudsman Institution: Growth and Development“, in R. Gregory and P. Giddings (eds.), *Righting Wrongs – The Ombudsman in Six Continents*, International Institute of Administrative Sciences, The Netherlands, 2000, стр. 2; М. Јовичић, *Омбудсман – чувар законитости и права грађана, Изабрани списи, књига 1. – Демократија и одговорност*, Правни факултет

У складу са карактером рецепције институције преузима се и(ли) модификован његов изворни назив, најпре на северу Европе у скандинавским земљама,⁴ а затим и широм света. Изузев основног семантичког облика формиране су бројне језичке варијације и синоними у компаративном праву (на пример, парламентарни омбудсман, парламентарни омбудсман за јавну управу, омбудсман за људска права или омбудсман за права грађана).⁵ Терминолошкој разноврсности допринела је и пракса истовремене употребе више назива у једном правном систему,⁶ посебно у вишенационалним заједницама.⁷ С друге стране,

Универзитета у Београд, ЈП „Службени гласник“, Београд, 2007, стр. 49; Д. Радиновић, *Омбудсман и извршна власт*, Службени гласник, Савет за државну управу Владе Републике Србије, Београд, 2001, стр. 31.

⁴ У Финској – Парламентарни омбудсман (*Eduskunnan Oikeusasiamies*, на шведском, који је један од два званична језика: *Riksdagens Justitieombudsman*; У Данској – Парламентарни омбудсман (*Folketingets Ombudsmand*) у Норвешкој – Парламентарни омбудсман за јавну управу (*Stortingets ombudsman*, односно *Sivilombudsmannen*), на Исланду – Парламентарни омбудсман (*Umboðsmaður Alþingis*). Популарност тзв. данског модела допринела је да се чест у упоредном праву користи назив парламентарни омбудсман.

⁵ У Европи, изузев скандинавских земаља, назив омбудсман се употребљава у Белгији (у фламанском делу *College van de federale ombudsmannen* – Колегијум федералних омбудсмана), Босни и Херцеговини (*Ombudsman za ljudska prava*), Бугарској (*Омбудсман на Република България*), Ирској (*Oifig an Ombudsmain* – Канцеларија омбудсмана), Малти (*Uffiċċju ta' l-Ombudsman* – Канцеларија омбудсмана), Холандији (*Nationale ombudsman* – национални омбудсман), Републици Српској (општи *омбудсман* је постојао од 2000. до 2009; специјализовани *Омбудсман за децу* постоји од 2008, а одавно је уведен и интерни *Омбудсман за банкарски систем Републике Српске*) а у Србији у Аутономној покрајини Војводини од 2002. до 2014. године (Покрајински омбудсман). Назив омбудсман сусрећемо и на другим континентима: и Аустралији постоји Омбудсман Комонвелта, у Намибији – Национални омбудсман. У Африци Боцвана и Маурицијус користе назив – омбудсман, а Лесото – Канцеларија омбудсмана. Сједињене Америчке Државе немају омбудсмана на савезном нивоу, али је развијена мрежа савезних омбудсмана („Citizens's Aide/Ombudsman“ – Ајова) и локалних омбудсмана („Citizen Ombudsman“ – округ Кајахога, Охајо; „Citizens' Advocate“ – Лексингтон-Фајет округ). Омбудсман се наводи и у ознаци међународних и регионалних асоцијација (на пример: International Ombudsman Association IOA], African Ombudsman Association [AAOM], Association of Mediterranean Ombudsmen, British and Irish Ombudsman Association [BIOA], Asian Ombudsman Association [AOA], – United States Ombudsman Association [USOA]).

⁶ На термин омбудсман наилазимо и у публикацијама Доњег дома британског парламента, а од 2004. године поред званичног назива Парламентарни представник за управу употребљава се назив

изворни назив добија и проширено или генеричко значење, јер се под овим изразом подразумевају разнородна институције и тела у јавном сектору већ и у приватном сектору.⁸

Проблем је идентификован на почетку ширења институције изван Скандинавије, јер је упозорено да неограничена примена термина поништава изворно значење институције.⁹ У Сједињеним Америчким Државама, како је указао канадски професор Доналд Роват, канадски професор и један од водећих научних ауторитета и пионира у истраживању омбудсмана, „изобличен“ је смисао скандинавског парламентарног омбудсмана.¹⁰ Термин омбудсман се примењује у погрешном значењу, јер се овај израз односи и на институцију која није независна (извршни омбудсман), као и на тело које решава спорове у невладином и приватном сектору (на пример у болницама и корпорацијама). Према гледишту америчког професора Бернарда Франка неконтролисана употреба термина указује на бесмисленост коришћења једне речи само зато што добро звучи, јер су помешани концепт и канцеларија за примање притужби и замућено је основно значење.¹¹ Проблем превазилази стерилну термиолошку дебату и тиче се

Парламентарни и здравствени омбудсман (Т. Buck, R. Kirkham, B. Thompson, *The Ombudsman Enterprise and Administrative Justice*, Ashgate Publishing Limited, Farnham, England, 2011, о. с., стр. 10). Сличан случај постоји и у правном систему Србије (видети: <http://www.ombudsman.rs/>), јер су у колоквијалном говору користе дублети – Заштитник грађана и омбудсман.

⁷ У Белгији се користе називи омбудсман и медијатор, док у Аутономној покрајини Војводини званичан назив гласи: „Покрајински заштитник грађана – омбудсман“.

⁸ У Шведској омбудсман означава представника Парламента (парламентарца), представника синдиката и посебних организација (политичке коморе или политичке организације). Упоредити: Д. Радиновић, *Омбудсман и извршина власт*, стр. 31, Симовић, Д. Аврамовић, Р. Зекавица, *Људска права*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2013, стр. 341 (фн 828).

⁹ W. Gellhorn, *Ombudsmen and Others: Citizen's Protectors in Nine Countries*, Harvard University Press, 1967, стр. 1.

¹⁰ D. C. Rowat, “The American distortion of the Ombudsman concept and its influence on Canada”, *Canadian public administration*, Vol. 50, No. 1 (Spring 2007), The Institute of Public Administration of Canada, стр. 43–44.

¹¹ О термиолошким дилемама се расправљало приликом покушаја да се од стране америчког удружења правника (АБА – American Bar Association) хармонизују правила о омбудсману који би се примењивала у САД-у. Закључено је да назив омбудсман „треба да се користи само када закон предвиђа независног функционера који прима притужбе против владиних агенција и који, после

концепта. С друге стране, индиректно утиче и на легитимитет институције. Поверење грађана заснива се на претпоставци о независном и непристрасном државном органу, способном да заштити њихова права. Такво очекивања могу бити превелика, јер она нити има овлашћења нити правни статус да би испунила очекивања грађана. Превентивна мера, како би се сузбила пракса неовлашћеног коришћења и злоупотребе назива користи се у упоредном праву.¹² У складу с овом праксом у Србији је у предлогу о изменама и допунама Закона о Заштитнику

истраге, може, ако су жалбе оправдане, да даје препоруке за отклањање жалбе.“ Видети: B. Frank, “State Ombudsman Legislation in the United States”, *University of Miami Law Review*, Vol. 29, No 3, 1975, University of Miami Law School, Miami, стр. 403.

¹² На Новом Зеланду санкционисано је коришћење назива које је резервисано за институцију на националном нивоу од 1991. године (члан 28. Закона о омбудсману, *The Ombudsmen Act*, пречишћени текст са амандманима приступачан је на интернет страници: <http://www.legislation.govt.nz/act/public/1975/0009/latest/DLM430984.html> посећено 21. децембра 2015. године). У међувремену омбудман је дао писмену сагласност за коришћење назива у два случаја (J. McMillan, “What’s in a name? Use of the term ‘ombudsman’”, <http://www.anzoa.com.au/about-ombudsmen.html#name-use-and-misuse>, стр. 10, посећено 15. децембра 2015. године). Према речима Џона Робертсона, некадашње шефа омбудсмана Новог Зеланда његов мотив за заштиту назива омбудсман било је заустављање подривања поверења у парламентарног омбудсмана, јер се назив користио у различите намене у приватном и јавном сектору (J. F. Robertson, “Protection of the name ‘Ombudsman’”, *Occasional Paper No. 48*, International Ombudsman Institute, <http://www.theioi.org/publications/occasional-papers-1979-2008>, посећено 17. децембра 2015. године, стр. 3). Његов наследник Брајан Елвуд дефинисао је критеријуме на основу којих омбудсман одлучује приликом давања писмене сагласности (“Criteria to Use the Name Ombudsman in New Zealand”, <http://www.usombudsman.org/essential-characteristics-of-a-classical-ombudsman/>, посећено 15. децембра 2015. године). У Данској назив и лого омбудсмана могу се користити само у случајевима када је то регулисано актом који доноси Парламент (члан 30. Закона о парламентарном омбудсману, “The Ombudsman Act“, <http://en.ombudsmanden.dk/loven/>, посећено 11. августа 2015. године).

О употреби назива омбудсман упоредити: “Use and misuse of the term”, <http://www.anzoa.com.au/about-ombudsmen.html#name-use-and-misuse>, посећено 15. децембра 2015. године; M. Frahm, “New Zealand: Ombudsman”, Ombudsman Institute (ed.), *Australasia and Pacific Ombudsman Institutions – Mandates, Competences and Good Practice*, Springer, Heidelberg, 2012, стр. 232; V. O. Ayeni, “The Ombudsman around the World: Essential Elements, Evolution and Contemporary Challenges”, V. Ayeni, L. C. Reif, H. Thomas (eds.), *Strengthening Ombudsman and Human Rights Institutions in Commonwealth Small and Island States – The Caribbean Experience*, Commonwealth Secretariat, London, 2000, стр. 10–11).

грађана из 2011. године било предвиђено овлашћење омбудсмана да заштити свој лого и назив.¹³

У теорији, у складу са емпиријском праксом и прилагодљивим карактером институције, критикују се опречна гледишта о употреби термина омбудсман – прво, по коме се употреба назива везује за концепцију независне парламентарне институције (традиционалистички приступ) и друго, утилитаристичко становиште које истиче у први план сврху или ефикасност (у САД-у). Други аутори покушавају да проблем реше компромисном формулом, и то тако што одређују базичне елементе институције и одбацују тезу о традиционалној функцији, већ истичу тенденцију прилагођавања, као што се то десило у Африци.¹⁴

Други правац „дисторзије“ изворног назива повезан је с феминистичким покретом у САД-у. Присталице овог покрета сматрали су да се термин омбудсман некоректно употребљава и нарушава начело родне равноправности,¹⁵ па су предложили употребу више терминолошких варијанти (“ombudswoman”, “ombudsperson”, “ombud” итд.).¹⁶ У шведском језику, међутим, омбудсман је

¹³ С намером да се осујети злоупотреба назива и логоа институције, јер се доводи у опасност углед овог државног органа и остваривање функције, услед великог броја одбачених притужби због ненадлежности формулисан је Предлог закона о изменама и допунама Закона о Заштитнику грађана Републике Србије 2012. године (Заштитник грађана, *Редован годишњи извештај Заштитника грађана за 2012. годину*, Београд, 2013. године, стр. 38). У овом предлогу, који је повучен из скупштинске процедуре након одржаних парламентарних избора и формирања нове владе, било је предвиђено да „други органи, организације или удружења на територији Републике Србије не могу носити нити у свом називу користити или истицати назив Заштитник грађана и користити иста обележја“ (члан 2).

¹⁴ Према Ајенијевом концепту независност није битан атрибут институције, али омбудсман није нити обичан механизам са примање притужби. Опширније: V. O. Ayeni, “The Ombudsman around the World: Essential Elements, Evolution and Contemporary Challenges”, стр. 12–13.

¹⁵ Упоредити: D. C. Rowat, “The American distortion of the Ombudsman concept and its influence on Canada”, стр. 45.

¹⁶ Упоредити: H. Fenwick, G. Philipson, *Constitutional and Administrative Law*, Cavendish Publishing Limited, London, 2003, стр. 232; С. Лилић, *Управно право & Управно процесно право*, Правни факултет Универзитета у Београду, 2009, стр. 428. У складу с претходним напоменама погрешно је закључено да се „у свету све више уместо термина омбудсман користи *омбудсперсон*...“ (К. Бекер, „Заштитник грађана [омбудсман] Квебека“, *Страни правни живот*, бр. 2/2010, Институт за упоредно право, fn. 2, стр. 166), што се може приметити и у нормативним текстовима или на званичним порталима омбудсмана (Институција омбудсмена/омбудсмана за људска права Босне и

родно неутралан појам.¹⁷ Осим тога, постоје и други случајеви „покрштавања“ институције, приликом транскрипције изворног назива.¹⁸ Ипак, пред захтевом за родном равноправношћу у ословљавању институције попустили су законодавци у појединим правним системима.¹⁹

У складу с идејом прилагођавања скандинавског модела локалним приликама и традицијом локалних контролних тела одабрани су оригинални називи (у Азији, на пример, *Вафаки Мохташиб* – Пакистан, *Диван ал Мазалем* –

Херцеговине, <http://www.ombudsmen.gov.ba/> [посећено 28. марта 2013]; форум канадских омбудсмана односно Омбудперсон Квебека – “What is an Ombudsman/Ombudsperson”, http://www.ombudsmanforum.ca/en/?page_id=172/ [посећено 21. октобра 2012];), Америчко удружење омбудсмана променило је назив 1994. године и то тако што уместо речи омбудсмен (The United States Association of Ombudsmen) користи омбудсман (The United States Ombudsman Association).

Међутим, са изузетком тзв. међународног омбудсмана за Косово нису познати други примери његове „семантичке мутације“ у званичној употреби. Службени назив „Међународни омбудсман – ’ombudperson’“ примењивао се од 2000. (UNMIK Regulation No. 2000/38 on the establishment of the Ombudperson Institution in Kosovo) и замењен је у – омбудсман 2006. године.

¹⁷ Упоредити: L. C. Reif, *The Ombudsman, Good Governance, and the International Human Rights System*, Martinus Nijhoff Publishers, The Netherlands, 2004, стр. 1 (fn. 2); Д. Милков, „Предговор“, *Закон о Заштитнику грађана*, ЈП „Службени гласник“, 2005, стр. 16–17.

¹⁸ Скраћеницом – омбуд уклања се наводни родни суфикс, док се другом скраћеницом – омбудс (*ombuds*) истичу обележја омбудсмана (поверљивост, независност, неутралност, неформалност; упоредити: Д. Тодоров, „Улога омбуда у заштити дискриминисаних жена“, у: Покрајински омбудсман, *Омбудсман против двоструке дискриминације жена (зборник радова)*, Покрајински омбудсман, Нови Сад, 2008, стр. 52–57). Постоје примери, као што је случај и на једном од најпрестижнијих америчких универзитета где се равноправно користе више имена за интерног омбудсмана (*ombud*, *ombuds*, *ombudsperson* и *ombudsmen*). Упоредити <http://web.mit.edu/ombud/publications/> (посећено 30. новембра 2012).

¹⁹ Црногорски законодавац предвиђа равноправну употребу назива Заштитник/ца људских права и слобода (видети: Закон о Заштитнику/ци људских права и слобода Црне Горе, „Службени лист Црне Горе, број 42/11). У Предлогу закона о изменама и допунама Закона о Заштитнику грађана Републике Србије (2012) било је предвиђена инструктивна норма да „све граматички родно опредељене речи у овом закону означавају и односе се подједнако на припаднике, односно припаднице оба пола“, што је на сличан начин већ било наведено у Закону о забрани дискриминације (члан 2. став 2, „Службени гласник РС“, број 22/09).

Мароко, Локпал и Локајакта – Индија,²⁰ Олји Меџлис Вакил – Узбекистан итд.).²¹ Осим тога нови називи апсорбују основна обележја институције – њен парламентарни карактер, специфичне функције и овлашћења (*protector, defender, mediator*), посебан објекат контроле (управа) или истражну природу његових овлашћења (парламентарни представник за управу, медијатор, народни адвокат, народни правобранилац, заштитник грађана, заштитник људских права).

У упоредном праву семантички обрасци формирају се према територијалном критеријуму и утицају правних култура. Осим што се у скандинавским земљама учврстио израз омбудсман, у већини европских држава, махом у централној и источној Европи као и у Латинској Америци одомаћио се назив заштитник права (грађана) или народни правобранилац. У франкофонским земљама омбудсман се назива – медијатор,²² а парламентарни представник за управу у правним системима под утицајем англосаксонског права. При томе, етнички састав становништва²³ и структура омбудсмана (локални и специјализовани омбудсмани) могу бити фактори који утичу на употребу термина.²⁴

²⁰ Локајакта делује у федералним јединицама и на Хинду језику означава народног представника или заступника (Видети: Rajami Ranjan Jha, "The Ombudsman Scene in India", R. Gregory, P. Giddings (eds.), *Righting Wrongs – The Ombudsman in Six Continents*, IOS Press, International Institute of Administrative Sciences – ILAS, Amsterdam-Brussels, 2000, стр. 253, фн 16). Локпал постоји на савезном нивоу и у преводи се са санскрита као заштитник људи (*Meenakshi*, "Short Essay on Jan LokPal Bill",

<http://www.preservearticles.com/2012012521466/short-essay-on-jan-lokpal-bill.html>, посећено 14. децембра 2015. године).

²¹ Видети: S. Zagoria, *The Ombudsman: How Good Governments Handle Citizens' Grievances*, Seven Locks Press, Washington D. C., 1988, стр. 45; Упоредити: Д. Милков, *нав. дело*, стр. 19.

²² Видети: Д. Милков, *нав. дело*, стр. 16–20; Д. Радиновић, *нав. дело*, стр. 35–36; М. Давинић, *нав. дело*, стр. 18 (фн 40).

²³ У Белгији у фламанском делу се користи назив омбудсман (*College van de federale ombudsmannen* – Колегијум федералних омбудсмана), а у Валонији (француском говорном подручју) медијатор (*Collège des médiateurs fédéraux*).

²⁴ У Србији републички омбудсман носи назив – Заштитник грађана, а у Покрајини Војводини – Покрајински омбудсман (до 2014. године), док су на локалном нивоу „грађански браниоци“ променили назив у „заштитнике грађана“.

Расправа о сложеној правној природи омбудсмана, као што је то био случај у Великој Британији и Француској, изнедрила је посебне термине.²⁵ Нови Зеланд, а касније и Велика Британија биле су прве од земаља у којима се процес прилагођавања шведске институције домаћим приликама одразио и на језичком плану.²⁶ У Великој Британији израз „Парламентарни представник за управу“ испољава чврсту везу омбудсмана са Парламентом. У Француској је, такође, реинтерпретиран концепт омбудсмана. У складу са становиштем да је посредовање у односима између парламента и владе, односно управе и грађана (жалиоца) његова основна функција установљен је Медијатор, односно Медијатор Републике.²⁷ По узору на Француску у њеним бившим колонијама, углавном у афричким земљама, копиран је назив – медијатор: Бенин, Буркина Фасо, Чад, Конго, Цибути, Габон, Обала Слоноваче и Тунис.²⁸ Француска је, међутим, у складу са променом концепта изменила и назив у Заштитник права, након измена Устава од 2008. године.²⁹

²⁵ Упоредити: G. Kucsko-Stadlmayer, “The Legal Structures of Ombudsman-Institutions in Europe – Legal Comparative Analysis”, у G. Kucsko-Stadlmayer (ed.), *European Ombudsman-Institutions, A comparative legal analysis regarding the multifaceted realization of an idea*, Springer-Verlag, Wien, 2008, стр. 6–7.

²⁶ Парламентарни представник за управу (“Parliamentary Commissioner for Administration”) уведен у Великој Британији посебним законом 1967. године. На Кипру се користи назив „Канцеларија представника за јавну управу“, а у Хонг Конгу „Представник за административне жалбе“.

²⁷ Задатак овог органа јесте да, пре свега, „хуманизира управу“ успостављајући приснији однос између грађана и управе, стављајући у први план дијалог а не поступак. Медијатор је, у том смислу, неутрални посредник између грађана и управе, а његов циљ није заштита права, већ посредовање у односима између грађана и управе како би се избегла даља конфронтација и вођење одговарајућих поступака. Заштита права и слобода грађана остаје у надлежности суда опште надлежности и управног суда. В.: Ives Mediot, „Une nouvelle institution dans le Droit administratif français: le Médiateur“, у: *Mélagues en l'honneur du professeur M. Stassinopoulos*, Librairie générale de droit et de jurisprudence, Paris, 1974, стр. 577 (преузето од: Д. Денковић, „Медијатор – француски омбудсман“, у: Д. Ђ. Денковић, *Добра управа [избор текстова, редакција и предговор Ратко Марковић]*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2010, стр. 579).

²⁸ Овај назив употребљава се у појединим европским земљама (Белгији и Луксембургу – *Médiateur du Grand-Duché de Luxembourg*).

²⁹ Медијатор (*le Médiateur*) од 1973. мења своје име у Медијатор Републике 1989. године. В. Р. Марковић, *Уставно право*, двадесето осавремењено издање, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2015, стр. 494.

Намера да овој институцији повери шири мандат од традиционалног модела или да се укаже на одређене аспекте његове функције произвела је и нове термине попут: народни адвокат,³⁰ народни правобранилац,³¹ правни заштитник (Летонија) и канцеларија за савете и жалбе (Лихтенштајн). Недостатак већине ових назива јесте у томе што изједначавају омбудсмана са телима и појединцима који пружају бесплатну правну помоћ грађанима. Доктринарно посматрано, омбудсман није *pro bono* заступник грађана странака, јер то противречи његовој правној природи.³² Ова критика, међутим, само је делимично основана јер у упоредном праву, што је касније подробније објашњено, омбудсман у оквиру своје квазисудске функције може наступати и као умешач у судском поступку и пријатељ суда (*amicus curiae*). Терминолошка неусклађеност и овом случају може изазвати штетне последице а то образлажемо и примером Србије. Грађани су се обраћали државном правобраниоцу сматрајући да је у његовој надлежности заштита људских права, на начин уобичајен за институцију омбудсмана.³³

³⁰ Аустрија (народни адвокат – „Volksanwaltschaft“), Албанија (народни адвокат – „Avokati i Popullit“), Румунија (народни адвокат – „Advocatul Poporului“), Андора (адвокат грађана – „Institució del Raonador del Ciutadà“), Молдавија (парламентарни адвокат – „Avocatii parlamentari“). Назив „народни адвокат“ је био употребљен и у првом предлогу закона о омбудсману Владе Републике Србије из 2002. године. Задатак народног адвоката је да грађанима пружи правну заштиту у одбрани њихових права у случају када то учине органи управе, а они не познају правне процедуре и слабијег су имовног статуса (Б. Милосављевић, *Омбудсман – заштитник права грађана*, Центар за антиратну акцију, Београд, 2001, стр. 21).

³¹ У Македонија и Хрватској се користе ови називи (БЈРМ – „Народни правобранител“, Хрватска – Pučki pravobranitelj“).

³² Назив народни адвокат није адекватан, јер омбудсман штити грађане а не народ па је префикс „народни“ непотребан, док термин адвокат означава пуномоћника а омбудсман није пуномоћник већ посредник између управе и грађана. (Д. Милков, *нав. дело*, стр. 19).

³³ Тако је правобранилац у Србији истакао да се: „често [...] дешава да се грађани – правни лаици обраћају Републичком јавном правобранилаштву Републике Србије за захтевом за заштиту њихових права, будући у заблуди да се ради о браниоцу права грађана (заштитнику грађана). Ово се нарочито често дешавало пре оснивања институција Народне канцеларије Председника Републике (2004. године) и Заштитника грађана (2005. године).“ О. Јовичић, „Правобранилац“, *Билтен Републичког јавног правобраниоца, број 2/2012*, Републички јавни правобраниоц, Београд, стр. 24 (fn 4). Правобранилац у правном систему Србије не штити права грађана, већ је државни орган који заступа државу у различитим правним поступцима (и пред Европским судом за људска

Комплекснијем садржају овлашћења омбудсмана у земљама у транзицији допринели су посебни задаци који су пред њим постављени у процесу тзв. демократске транзиције у постауторитарним системима. Институција преузима функцију заштите основних уставних вредности, као што су људска права и владавина права. У складу са његовим новим улогама прилагођава се званична терминологија. У Португалији, на пример, омбудсман у ширем смислу штити начело законитости и носи назив – заштитник правде.³⁴ У већини држава које су успоставиле ову институцију у последњој деценији XX и почетком XXI века службени термин појављује се као омбудсман за (заштиту) људских права или грађанска права или се једноставно назива заштитник (бранилац) људских права. Термини – „заштитник људских права“,³⁵ „представник за људска права“, односно „представник за људска права“³⁶ и „адвокат за људска права“, особен је за земље у којима су се дешавала драматична кршења људских права. Омбудсман поред заштитне функције, добија и посебну улогу у промоцији и унапређењу људских права (едукација и упознавање јавности са значајем људских права).³⁷ Поменути називи изражавају промену мандата омбудсмана од класичног ка хибридном моделу, односно институцији чији је основни задатак да, поред контроле управе, штити људска права.³⁸

права) и обавља друге надлежности у складу са законом (Закон о правобранилаштву, „Службени гласник РС“, број 55/14).

³⁴ У Португалији носи назив Заштитник правде („Provedor de Justiça“). У складу са Уставом Естоније од 1938. године постојала је институција Канцелара правде као тело које је обједињавало функцију заштите уставности и општег тела за петиције, односно жалбе. Ово тело је преузело и класичну функцију омбудсмана од 1999. године.

³⁵ Грузија, Јерменија, Чешка и Словачка (Заштитник људских права – *Veřejný ochránce práv*), Словенија (Заштитник човекових права – *Varuh človekovih pravic*), Пољска (Правобранитељ права грађана – *Rzecznik Praw Obywatelskich*), Црна Гора (*Zaštitnik ljudskih prava i sloboda*).

³⁶ Азербејџан, Казахстан (Представник за људска права), Мађарска (Парламентарни представник за људска права), Русија (*Уполномоченный по правам человека – Оупномоћеник за људска права*) и Украјина (Парламентарни представник за људска права – *Уповноженим Верховной Ради України з прав людини*).

³⁷ Видети више о томе: Center for the Study of Democracy and Friedrich Ebert Stiftung, *European Standards and Ombudsman Institutions in Southeast Europe*, Sofia, June 6–8, 2002, стр. 10.

³⁸ Хибридни омбудсман комбинује обе улоге омбудсмана – контролу јавне управе и заштиту људских права. Упоредити: L. C. Reif, *нав. дело*, стр. 12. Упоредити: Y. T. B. Tai, „Models of

Трансформација основног теоријско-појмовног концепта, померање тежишта омбудсманове супстанцијалне надлежности са традиционалне контроле јавне управе у правцу заштите људских права,³⁹ наговештено је у канадској провинцији Квебек од 1968. године („заштитник грађана“ – „Public protector“).⁴⁰ Овај процес је настављен формирањем модела омбудсмана као основне националне институције за заштиту људских права у Шпанији од 1978. године („заштитник народа“ – „Defensor del Pueblo“), а подржан је у Латинској Америци⁴¹ и у земљама Централне и Источне Европе.

Рефлексија концепцијског преображаја и семантичке трансформације приметна је у правном систему Србије. У првом предлогу закона о омбудсману коришћен је израз „народни адвокат“. „Грађански бранилац (омбудсман)“ утврђен

Ombudsman and Human Rights Protection“, *International Journal of Politics and Good Governance*, 1–3/2010, стр. 9–11, <http://onlineresearchjournals.com/ijopagg/art/54.pdf> (посећено 7. 7. 2011). О „хибридним омбудсманима“ видети: L. C. Reif, „Building Democratic Institutions: The Role of National Human Rights Institutions in Good Governance and Human Rights Protection“, *Human Rights Journal*, 13, Spring 2000, <http://www.law.harvard.edu/students/orgs/hrj/iss13/reif.shtml/>, стр. 4 (посећено 15. јула 2011) и даље.

³⁹ R. Gregory and P. Giddings, *нав. дело*, стр. 4.

⁴⁰ Иако би превод гласио „јавни заштитник“ определили смо се, као што су то учинили поједини наши аутори, за израз „заштитник грађана“. Овај назив упућује и на природу овог државног органа, које је језгровито објаснио први омбудсман у Квебеку: „Заштитник грађана није само члан Парламента, ни министар, ни судија, него једноставно грађанин чија су овлашћења за вршење анкета и давање савета, односно препорука законом утврђена и организована на један нов начин. Сматрам да Народна скупштина, именујући ме за Заштитника грађана није ништа друго урадила него да призна једном грађанину право вршења контроле у име свих осталих грађана. Установљавајући Заштитника грађана, она је (Скупштина) преко једног грађанина признала право сваког грађанина да непосредно може сам контролисати одлуке управе које се односе на њега као личност, члана заједнице.“ (цитат преузет од Д. Денковића, „Омбудсман као заштитник законитости и права грађана“, у: Д. Ђ. Денковић, *Добра управа [избор текстова, редакција и предговор Ратко Марковић]*, стр. 583.

⁴¹ *Defensor del Pueblo* (заштитник или бранилац народа – Аргентина, Боливија, Еквадор, Колумбија, Панама, Парагвај, Перу и Венецуела) *Defensoria de los Habitantes*, (Заштитник грађана – Костарика), *Procuraduria para la Defensa de los Derechos Humanos* (Адвокат за заштиту људских права – Гватемала, Никарагва и Салвадор), *Comisión Nacional de los Derechos Humanos* (Национална комисија за људска права – Мексико, Хондурас), *Institución nacional de derechos humanos* (Национална институција за људска права – Уругвај) и *Oficina del Procurador del Ciudadano* (Канцеларија адвоката за грађане – Порторико).

Законом о локалној самоуправи доцније је преименован новелом у „Заштитник грађана“ као ознака за омбудсмане на локалном нивоу.⁴² С намером да се ова институција што више приближи вишеетничким саставу становништва у Аутономној покрајини Војводини установљен је „Покрајински омбудсман“. Након одлуке Уставног суда, од 2014. године његов назив усклађује се републичким државним органом: „Покрајински заштитник грађана – омбудсман“. Напоследку, у матичном републичком закону од 2006. године за омбудсмана је одабран назив – „Заштитник грађана“.⁴³ Посебан проблем настао је у вези са питањем да ли је неопходно уједначити називе за омбудсмане на различитим територијалним нивоима. Законодавац очигледно није уважио становиште Заштитника грађана,⁴⁴ јер је сматрао да је потребно доследније уподобити називе за покрајинског омбудсмана – новим Статутом АП Војводине (од 2014. године) и омбудсмана у јединицама локалне самоуправе.

Бројне термиолошке варијације у упоредном праву потврђују тезу о богатој повести омбудсмана у протекла два века, његовој концепцијској еволуцији и адаптирању локалним приликама. У наставку текста користићемо углавном одредницу омбудсман као ознаку за референтни образац институције. О дилемама о употреби, односно уједначавању назива у појединим правним системима више ће бити речи на одговарајућим местима.

⁴² Нацртом закона о изменама и допунама Закона о локалној самоуправи предвиђено је да се промени назив за омбудсмана у јединицама локалне самоуправе у „грађански бранилац“. Текст овог нацрта доступан био је доступан на веб-страни Министарства регионалног развоја и локалне самоуправе, Београд, 2014, <http://www.mrrls.gov.rs/node/444> (посећено 18. јула 2014. године).

⁴³ Према речима проф. др Драгана Милкова који се сматра једним од „аутора“ Закона о Заштитнику грађана (у даљем тексту скраћено ЗЗГ) „овај назив [...] добро одражава суштину улоге омбудсмана, а није тежак за изговор.“ Видети: Д. Милков, *нав. дело*, стр. 19.

⁴⁴ У Нацрту закона о изменама и допунама Закона о локалној самоуправи предвиђено је да се изнова мења назив локалног органа власти („локални омбудсман“), што је образложено на следећи начин: „Ова измена је урађена на основу указивања Заштитника грађана да је неопходно термиолошки направити разлику у односу на остале заштитнике грађана у ЈЛС јер они нису исти орган нити постоји међусобан хијерархијски однос. Назив је предложен на основу предлога удружења локалних омбудсмана.“ (<http://www.mduls.gov.rs/doc/rasprave/Zakon%20o%20izmenama%20i%20dopunama%20zakona%20o%20lokalnoj%20samoupravi.pdf>, посећено 16. априла 2015. године).

II. ПОЈАМ, РАЗЛИЧИТА ЗНАЧЕЊА И ОСНОВНА ОБЕЛЕЖЈА

У савременој науци смањено је интересовање за конструкцију синтетичке теоријске дефиниције омбудсмана. У академским радовима ова тема није предмет истраживања, јер се сматра да је заблуда да методолошки коректна дефиниција може обухватити разноврсност и комплексни карактер омбудсмана. Изрази диверсификација и дефрагментација описују тренд стварања мноштва организационих форми и функција ове институције у упоредном праву.⁴⁵ Практично, измењен је *modus operandi* институције у односу на класични скандинавски модел.

У конструисању модела радне дефиниције, коју користимо у наставку истраживања, консултовали смо „ране радове“, полазишта релевантних међународних организација и удружења и доктринарна становишта од шездесетих година прошлог века.⁴⁶ На основу скромне емпиријске грађе, у то време, заснован је концепт омбудсмана у скандинавским земљама и мањем броју других земаља, као што су Нови Зеланд и Велика Британија. Релативна хомогеност правног положаја ове институције у упоредном праву поједноставила је анализу и извођење закључака. Теоријске расправе биле су и пледоаје о оснивању институције на националном нивоу. У САД-у, Канади и Великој Британији водила се оштра полемика са критичарима. Доктринарне дефиниције изражавале су вредносни потенцијал – не само онога што она јесте (*de lege lata*), већ и што би она требало да постане (*de lege ferenda*) ова институција.

Професор Доналд Роват (Donald Rowat) у својој запаженој студији под називом „Омбудсман, грађански заштитник“, објављеној 1965. године, издваја три кључна елемента: „1. омбудсман је независан и непристрасан функционер законодавног тела чије се постојање обично предвиђа уставом и који врши надзор

⁴⁵ Осим овог вредносно неутралног појма користи се и израз „дисторзија“ да се укаже на одступање од класичног модела, или кварење изворног значења. Опширније: N. Abedin, “Conceptual and Functional Diversity of the Ombudsman Institution a Classification”, *Administration & Society*, 43(8), Austin Peay State University, Clarksville, стр. 903–905.

⁴⁶ Видети: R. Bousta, « Contribution à une définition de l’Ombudsman », *Revue française d’administration publique*, 2007/3 (n° 123), Ecole nationale d’administration (ENA), стр. 387–397, текст доступан на интернет страници: <http://www.cairn.info/revue-francaise-d-administration-publique-2007-3-page-387.htm>, посећено 13. децембра 2015. године.

над управом; 2. Он испитује жалбе грађана на административну неправду и лошу управу; 3. Он је овлашћен да испитује, критикује, обзнањује, али не и да поништава акте управе.“⁴⁷ Миодраг Јовичић истакао је да је то једна од „најсажетијих дефиниција установе омбудсмана“. Ипак, ако и није била најконцизнија дефиниција,⁴⁸ свакако је често коришћена.

Стенли Андерсон (Stanley Anderson), амерички професор и стручни консултант у званичним расправама о омбудсману на федералном нивоу и у савезним државама, језгровито одређује ову институцију. Према Андерсону, омбудсман је „представник за жалбе изабран од парламента да истражи притужбе грађана у вези са административним злоупотребама.“⁴⁹ Ова дефиниција не укључује аспект независности и самосталности, што је на извешан начин требало да уклони препреку имплантацији институције у приватном сектору. Други амерички аутори нису следили ово становиште.⁵⁰ Бернард Франк (Bernard Frank), на пример, уложио је изузетан труд да се прецизирају стандарди за омбудсмана. Према његовом мишљењу „омбудсман означава канцеларију основану од стране парламента, на челу са независним, високим јавним функционером који прима притужбе од оштећених лица против владиних агенција, функционера и запослених; врши истраге; и, ако су жалбе оправдане, препоручује корективне акције.“⁵¹ Овом дефиницијом је, на извешан начин, постављен параметар за разликовање омбудсмана у односу на друга тела.

⁴⁷ Наведено према М. Јовичић, *Омбудсман – чувар законитости и права грађана*, стр. 49–50.

⁴⁸ Примера ради, у политиколошком речнику Питера Колина омбудсман се одређује као „парламентарни представник који истражује жалбе грађана на рад државне администрације.“ Упоредити: Р. Н. Collin, *Рјечник владе и политике*, Бесједна, Бања Лука, 2002, стр. 217.

⁴⁹ Стенли Андерсон. Видети: S. Anderson, “Connecticut Ombudsman?”, у: S. V. Anderson, *Ombudsman Readings*, стр. 27. Овај његов рад је објављен у правном часопису „Случај и коментар“ у броју из 1965 године (“Case and Comment”, March-April, 1965, Vol. 70, No 2).

⁵⁰ Само пар година касније исти аутор је као основне карактеристике навео (1) независност, (2) деполитизованост, (3) приступачност и (4) овлашћење да препоручи и да објави: S. Anderson, „Ombudsman papers: American experience and proposal“, Андерсон. Видети: S. Anderson, “Connecticut Ombudsman?”, стр. 72.

⁵¹ B. Frank, “State Ombudsman Legislation in the United States”, *University of Miami Law Review*, Vol. 29, No 3, 1975, University of Miami Law School, Miami, стр. 398.

Џералд Кајден (Gerald E. Caiden), амерички професор који је оставио дубок траг својих богатим опусом у истраживању појава лоше управе и „биропатологије“ увео је нове елементе у дефиницију почетком осамдесетих година.⁵² Омбудсман је деполитизован функционер, али не нужно независан и изабран од парламента, који решење сукоба између грађана и управе тражи путем узајамног помирења.⁵³ Очигледно је да је то било под утиском искуства у америчким савезним државама, окрузима и градовима у којима је омбудсмана бирала извршна власт.

Компромис између крутог става о независности и деполитизованости заступали су Рој Грегори (Roy Gregory) и Филип Гидинс (Philip Giddings) уредници компаративне студије која је била ода препороду институције крајем прошлог века.⁵⁴ Већина поменутих аутора у овом периоду није заступала радикалнији критички дискурс, него су на научној-теоријској основи афирмисали глобални покрет симпатизера омбудсмана.

У наредном периоду, од краја седамдесетих година, у научној анализи акценат је на објашњењу разноврсности и преображају функције омбудсмана. Новина је да се осим надзора над јавном управом, јасније препознала улога омбудсмана у заштити људских права.⁵⁵ У међувремену, рецепција институције

⁵² Појам који је сам сковао аутор, као кованицу речи бирократија и патологија. Кајден је направио и списак обухвата 175 карактеристичних примера биропатологије. G. E. Caiden, “What Really Is Public Maladministration?”, *Public Administration Review*, Vol. 51, No. 6 (Nov. - Dec., 1991), American Society for Public Administration, стр. 490–491.

⁵³ Caiden G. E., „Introduction“, G. E. Caiden (ed.), *International Handbook of the Ombudsman: Country Surveys*, Greenwood, 1983, стр. XVII.

⁵⁴ „Званичник именован да истражи жалбе против органа јавне власти, владиних одељења или њихових службеника и намештеника, који делује као један независан судија без моћи санкције или жалбе, између појединца, грађана и њихове владе и администрације.“ R. Gregory, P. Giddings, „The Ombudsman Institution: Growth and Development“, R. Gregory, P. Giddings (eds.), *Righting wrongs – The Ombudsman in Six Continents*, IOS Press, Amsterdam, The Netherlands, 2000, стр. 3.

⁵⁵ W. Gelhorn, *Ombudsman and Others – Citizen’s Protectors in Nine Countries*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press, Cambridge, 1966, стр. 2–5; S. Geoffrey, *Ombudsman*, Melbourne University Press, Cambridge University Press, London 1964, стр. 8; S. V. Anderson, *Ombudsman Readings*, International Ombudsman Institut, 1980, стр. 32–34; L. C. Reif, “Introduction”, in: L. C. Reif (ed.), *The International Ombudsman Anthology, Selected Writings from the International Ombudsman Institute*, International Ombudsman Institute, The Hague, 1999, стр. XXII.

одвијала се уз многобројне модификације у упоредном праву у односу на скандинавски модел. Настају многобројне организационе и функционалне варијације. У Шведској и Финској омбудсман је парламентарни орган, врховни контролор законитости; у Данској штити појединце од административне неправде и самовоље; на Новом Зеланду о њега се очекује да истражи евентуално кршење права и учествује у исправљању грешке тако што ће препоручити корективну акцију или одредити начин за обештећење за лице коме је нанета штета. Омбудсман израста у комплексну појаву са различитим значењем, више у смислу генусног појма који обухвата атипичне жалбене механизме. Синтетичком дефиницијом било је немогуће обухватити све варијације ове „хетерогене и дифузне институције“.⁵⁶ Уместо тога, научници и струковна удружења све више настоје да укажу на његове базичне карактеристике и говоре о разноврсним моделима.

Према Међународној комори адвоката (International Bar Association) омбудсман је „канцеларија предвиђена уставом или актом законодавног тела или парламента којом руководи независни, високо рангирани јавни званичник одговоран законодавном или парламенту, који прима притужбе од оштећених лица против владиних агенција, функционера и запослених, или који делује самоиницијативно и има моћ да истражује, препоручује корективне мере, и издаје извештаје“.⁵⁷ Дефиницију сличне садржине користи и Америчко удружење

⁵⁶ T. Pegram, „The Human Rights Ombudsman and Democracy in Latin America“, <http://campus.usal.es/~dpublico/areacp/doctorado07-09/Pegram.pdf>, посећено 3. октобар 2015. године, стр. 14–15; S-P. Hong, *A Comparative Study on Ombudsman Institutions in Asian Region*, www.acrc.go.kr/eng/file/file.do?command=downFile&encodedKey..., стр. 5, посећено 15. октобра 2015. године.

⁵⁷ Ombudsman Committee, International Bar Association Resolution (Vancouver: International Bar Association, 1974). Наведено према: D. M. Gottehrer, „Fundamental Elements of An Effective Ombudsman Institution“, http://www.theioi.org/downloads/934ch/Stockholm%20Conference_15.%20Plenary%20Session%20II_Declaration%20Gottehrer.pdf, посећено 15. октобра 2015. године; Дефиниција је изразила тадашње доктринарно становиште да је омбудсман „чувар дизајниран да нагледа примену административних прописа“. C. Ferris, B. Goodman, G. Mayer, „Brief on the office of the Ombudsman“, Occasional Paper 06, International Ombudsman Institute, September, 1980, <http://www.theioi.org/publications/occasional-papers-1979-2008>, посећено 14. августа 2015. године.

адвоката (American Bar Association – скраћено АВА).⁵⁸ Ово удружење познатије је по томе што је успоставило „златни стандард“ за омбудсмана. Под утицајем професора Ларија Хила (Larry Hill) и поменутог Б. Франка дизајнирана је Резолуција из 1969. године. Са својим додатком објављеним 1971. године садржи критеријуме за одређивање институције, а утицала је на законодавце широм света.⁵⁹ Америчко удружење омбудсмана (USOA) прихватило је дефиницију Америчког удружења Адвоката, али није подржало и њихове „златне стандарде“, већ је донело сопствене критеријуме 2003. године.⁶⁰

Еволуција и преображај омбудсмана у позитивном праву утицали су на промену доктринарних становишта. Међународни институт за омбудсмана (International Ombudsman Institute – скраћено IOI), формиран 1974. године као удружење националних а касније и регионалних институција и организација, на својој конференцији одржаној 2000. године ревидирао је своја полазишта. Проширени су критеријуми и садржина, и уклоњене двосмислене формулације из изворне дефиниције.⁶¹

⁵⁸ „Омбудсман је независан владин (државни) званичник који прима притужбе против владиних агенција и званичнике из оштећених лица, који истражује и ако су жалбе су оправдане, даје препоруке за отклањање жалбе.“ Видети: American Bar Association Administrative Law Section Ombudsman Committee, <http://www.usombudsman.org/essential-characteristics-of-a-classical-ombudsman/>, посећено 11. октобра 2015. године.

⁵⁹ Опширније: USOA, “Participation on ABA Ombudsman Committee from 2001”, <http://www.usombudsman.org/usoa-participation-on-aba-ombudsman-committee/>, посећено 11. октобра 2015. године.

⁶⁰ United States Ombudsman Association, “Governmental Ombudsman Standards”, October 2003, <http://www.usombudsman.org/usoa-governmental-ombudsman-standards/>, посећено 11. октобра 2015. године.

⁶¹ Омбудсман је „канцеларија уређена уставом или законом, којом руководи независни високо рангирани званичник који прима притужбе на неправду и лошу администрацију (*injustice and maladministration*) од оштећених особа против државних агенција, функционера, државних службеника, запосленик или поступа на сопствену иницијативу. Омбудсман је овлашћен да истражује, критикује, препоручује корективну акцију и уопштено објављује управне радње (*generally to publicise administrative actions*).“ *Budemu*: “How can one define the Ombudsman Institution?”, <http://www.ombudsman.org.mt/how-can-one-define-the-ombudsman-institution/>, посећено 15. октобра 2015. године. Седиште института је у Алберти (Канада). Иначе, Институт окупља више од 170 „независних“ омбудсмана. Мисија института јесте изградња капацитета за успостављање добре државне управе.

Проблемом правне природе омбудсмана бавила се и експертска организација Савета Европе под колоквијалним називом Венецијанска комисија (званичан назив овог тела гласи: Европска комисија за демократију путем права – European Commission for Democracy through Law). У једном од својих мишљења, Венецијанска комисија је закључила да је реч о независном државном службенику, са примарном улогом посредника између државе, народа и локалне управе.⁶²

У овом приказу дефиниција, незаобилазно је учешће Уједињених нација које су са Међународном комисијом правника одиграли значајну улогу у подстицају развоја омбудсмана.⁶³ Ова организација у омбудсману препознаје један од облика националне институције за заштиту људских права. Омбудсмани су, у складу са поменутом квалификацијом, „[...] државни органи [према УН то је једна од више категорија, прим. Р. М.] са уставним или законодавним мандатом да штити и унапређује људска права. Они су део државног апарата и финансирају се од стране државе.“

У савременој теорији регистровани смо још пар релевантних дефиниција.⁶⁴ Међутим, главни талас истраживања окренуо се у другом смеру. Већина истраживача, међународних организација, па и националних омбудсмана, одређују критеријуме и стандарде. Критеријуми и стандарди слични су по садржају и представљају комбинацију правних института и етичких принципа.⁶⁵

⁶² Видети мишљење везано за реформу институције Омбудсмана у Казахстану из 2007. године – CDL-AD(2007)020, Opinion on the possible reform of the Ombudsman Institution in Kazakhstan adopted by the Venice Commission at its 71st Plenary Session (Venice, 1-2 June 2007), paragraph 12, мишљење је доступно на електронског адреси: <http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?country=56&year=all>, посећено 15. октобра 2015. године.

⁶³ М. Seneviratne, *Ombudsmen: Public Services and Administrative Justice*, стр. 10.

⁶⁴ Тако се омбудсман дефинише и „јавни орган коме је поверен задатак да надгледа понашање јавне управе како би се осигурала његова правичност и одговорност.“ (N. Pillay). Преузето од: М. Frahm „Part I Comparative Analysis of the Ombudsman Institutions”, Ombudsman Institute (ed.), *Australasia and Pacific Ombudsman Institutions – Mandates, Competences and Good Practice*, стр. 13.

⁶⁵ Упоредити стандарде Међународног удружења омбудсмана (IOI). Превод је доступан на званичном веб-сајту Заштитника грађана (МУО, Стандарди за практично поступање, http://www.ombudsman.rs/attachments/288_StandardiZaPrakse.doc., посећено 11. априла 2015. године;

На основу анализе већине ових докумената наводимо основна обележја референтног модела омбудсмана у упоредном праву.

(1) Омбудсман је посебна канцеларија, уређена највишим правним актом или законом, којом руководи и представља је једно или више лица;

(2) Омбудсмана бира национални или локални парламент са учешћем или без сарадње са извршном влашћу;

(3) Формалноправно, носилац функције ужива независан статус, заштићен од утицаја споља. Омбудсман је самосталан у раду, јер не прима упутства нити налоге других државних органа, а одлучује без мешања других о избору сарадника и начину свог рада;

(4) Ова институција има једну или више функција – обично је то заштита људских права и контрола управе, а ређе и друге улоге (заштита животне средине, борба против корупције итд.);

(5) Адресати његове контроле јесу државни службеници и лица која обављају јавна овлашћења;

(6) Омбудсман располаже „меким овлашћењима“ (*soft law*), што значи да не доноси правнообавезујуће акте,⁶⁶ не одлучује, већ поступа, не наређује, нити кажњава и поништава акте управе. Он открива, опомиње, упозорава, испитује, критикује.⁶⁷ Његов циљ није да принуди на одређено понашање, већ да убеди да је пожељна промена понашања, па због тога наступа снагом аргумената, чињеница и снагом свог ауторитета. Специфичним начином деловања, или стилем рада,

⁶⁶ Европски суд за људска права заузео је становиште да омбудсман није правни лек, нема овлашћења да мења или укида правне акте којима се крше људска права, али, ова институција доприноси успеху других правних лекова. Видети одлуку у случају *Леандер против Шведске* (European Court of Human Rights, *Leander v. Sweden*, App. No. 9248/81, judgment of 26 March 1987, paragraph,

[http://hudoc.echr.coe.int/eng#{"sort":\["docnamesort, Ascending"\],"languageisocode":\["ENG"\],"respondent":\["SWE"\],"article":\["13"\],"documentcollectionid2":\["JUDGMENTS"\],"itemid":\["001-57519"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/eng#{)77., посећено 29. децембра 2015. године, стр. 32).

⁶⁷ „Омбудсман је орган који није надлежан да одлучује нити у првом нити у другом степену нити у било ком степену. Омбудсман је орган ван редовног поступка. Његова функција је неутрална и он се по правилу појављује споља, као орган који се стара, који настоји да се спорни случајеви реше на уставан и законит начин, да се спорови решавају ефикасно, имајући у виду увек конкретну ситуацију аката, односно подносиоца жалбе који је затражио заштиту.“ Д. Кулић, *Парламентарни омбудсман – заштитник права грађана, треће допуњено издање*, *Justicia*, Београд, 1998, стр. 55.

издваја се од других државних органа и институција. Моћ институције не почива на санкцији, него у обраћању јавности и парламенту;

(7) Омбудсман настоји да пронађе мирно решење спора између грађана и управе кроз контролни процес (тзв. истрага), посредовање и пружање тзв. добрих услуга. Према томе, он није замена за друге облике правне заштите, него углавном супсидијарно правно средство;

(8) Омбудсман поступа по притужбама грађана или самоиницијативно. Поступак по притужби има карактер посебног поступка. Циљеви овог поступка јесу утврђивање повреде права и отклањање евентуалних неправилности и незаконитости. При томе, омбудсман не улази у меритум одлуке. У овом поступку омбудсман има специфична права. Предмет притужбе може бити незаконитост и нецелисходност поступања државне управе.

На разним континентима у току су свеобухватна истраживања, под покровитељством регионалних организација омбудсмана, с циљем да се осавремене критеријуми „препознавање“ институције. Стандарди треба да омогуће и формулисање начела и смерница по којима би управа требало да поступа у односима са грађанима („добра административна пракса“).

На основу прегледа теоријских становишта, у складу са методолошким захтевима за постављањем радне дефиниције институцију омбудсмана одређујемо као:

Независни орган за притужбе чија су мишљења и препоруке правнонеобавезујуће.

У овој дефиницији наведена су три базична или минимална елемента садржани у било којој форми омбудсмана – независност институције, поступање по притужбама и правнонеобавезујући карактер мишљења и препорука.

III. УЗРОЦИ РАЗВИТКА ОМБУДСМАНА У САВРЕМЕНИМ ПРАВНИМ СИСТЕМИМА

Омбудсман је по много чему изузетан у односу на друге правне институције. Једно од његових обележја била је нагла експанзија широм света. Иако корени сежу у давна времена, а први савремени облик ове институције настаје са доношењем првих устава и успостављањем парламентаризма, идеја и концепт распрострели су се у упоредном праву при крају XX века. Културни и правни амбијент скандинавских друштава и њихова географска одвојеност у односу на друге регионе наводе се као сметње због којих се дуго чекало на сусрет и упознавање са нордијским омбудсманом.⁶⁸ Убрзо након Другог светског рата, омбудсман је постао „глобални феномен“.⁶⁹

Одушевљени овом појавом научници су закључили да десила „експлозија омбудсмана“⁷⁰ и да је развитак био „спектакуларан“,⁷¹ али примећујемо да овај процес није уједначен него скоковит. Свега 29 земаља успоставило је омбудсмана на националном нивоу до 1980. године, у наредној деценији овај број је повећан скоро двоструко, а такав тренд је настављен и до 2000. године када је институцију прихватило око стотину земаља. Према Светској банци омбудсман је установљен у 133 државе до 2010. године.⁷² Ако се пажљивије посматра мапа кретања идеје и

⁶⁸ Упоредити: М. Давинић, *Омбудсман и извршна власт*, стр. 27.

Куриозитет је да се свет најпре упознао са „млађим братом“ шведског омбудсмана. Дански парламентарни омбудсман извршио је и већи утицај, јер је одговарао представи о задацима ове институције у појединим правним системима. О овоме видети: В. Chapman, „The Ombudsman“, *Public Administration*, Vol. 38, Issue 4, John Wiley & Sons Ltd., West Sasex, UK, 1960, стр. 302.

⁶⁹ О омбудсману као глобалном феномену опширније: М. Seneviratne, *Ombudsmen – Public Services and Administrative Justice*, стр. 3. О изразу „глобални омбудсман“ који је прихваћен у америчкој литератури крајем 60-их година – S. Anderson, *Ombudsman Readings*, International Ombudsman Institute, 1980, стр. 72.

⁷⁰ S. Anderson, *нав. дело*, стр. 283.

⁷¹ D. Jacoby, „The Future of the Ombudsman“, C. Reif (ed.), *The International Ombudsman Anthology – Selected Writing from the International Ombudsman Institute*, Kluwer Law International, Martinus Nijhoff Publishers, The Hague, 1999, стр. 15.

⁷² Подаци о броју омбудсмана у националним правним системима референтних међународних организација и удружења углавном се поклапају, али нису потпуно прецизни. Упоредити: Е. Bergman, „Ombudsman institutions“,

концепта омбудсмана, приметићемо да се након Новог Зеланда и у појединим европским земљама, интересовање за институцију премешта у Африку и на Амерички континент, а затим следи и снажан „други талас“ од 1990. године. На основу ових података, разликујемо четири периода у генези омбудсмана: скандинавска фаза (1809–1953),⁷³ доба „омбудсманије“ (1962–1990),⁷⁴ етапа развитка у земљама у транзицији и постауторитарним политичким системима (1990–2010) и фаза консолидације (од 2010. године).⁷⁵

Данас је омбудсман универзална и транснационална институција, основана на националном нивоу, а у 20-так земаља у јединицама територијално-политичке децентрализације и у локалној самоуправи. Нарочити квалитет, а уједно и главна предност ове институције, јесте способност прилагођавања друштвеним и

<http://siteresources.worldbank.org/PUBLICSECTORANDGOVERNANCE/Resources/285741-1233946247437/5810405-1399294268994/Ombudsman-presentation.pdf>, посећено 15. јануара 2016. године, стр. 5;

Међународни институт за омбудсмане (International Ombudsman Institute), једно од најстаријих удружења омбудсмана на свету, окупља око 160 чланова-канцеларија из 91 земље према подацима из 2013. године (International Ombudsman Institute, *Annual Report, 2013/2014*, <http://www.theioi.org/publications/ioi-annual-reports>, посећено 12. јануара 2016. године).

Поводом два века омбудсмана у Шведској, објављен је и податак да омбудсман постоји у 140 земаља, а да функционише 945 канцеларија на различитим нивоима власти и у приватном сектору. V. O. Ayeni, “Ombudsmen as Human Rights Institutions: The New Face of a Global Expansion”, (Workshop 1: The Ombudsman as Human Rights Defender, June 10, 2009), http://www.theioi.org/downloads/32c9h/Stochholm%20Conference_09.%20Workshop%201__Victor%20%20Ayeni.pdf, посећено 3. јануар 2016. године, стр. 4.

⁷³ „Рано скандинавски покрет“, “Repositioning the Ombudsman: Challenges and Prospects for African Ombudsman Institutions”, Kenya School of Monetary Studies 19th – 21st September 2013, стр. 14, http://aoma.ukzn.ac.za/Libraries/External_reports/Kenya_Draft_Report_of_the_Regional_Colloquium_of_African_Ombudsmen.sflb.ashx (посећено 13. новембра 2015. године)

⁷⁴ Овај израз користи се у литератури као објашњење нагле популарности институције широм света. Приписује се канадском професору Доналду Ровату (D. C. Rowatu) који га је употребио да оозначи изузетно интересовање за ову институцију у Сједињеним Америчким Државама (Упоредити: D. M. Gotehrer, „State of Alaska Office of the Ombudsman“, R. Gregory, P. Giddings, *Righting Wrongs – The Ombudsman in Six Continents*, стр. 47). Касније је постао синоним којим се означавао читав покрет за ширење идеје и институције омбудсмана у упоредном праву.

⁷⁵ О периодизацијама код других аутора: G. Gregory, P. Giddings, „The Ombudsman Institution: Growth and Development“, стр. 7; Д. Радиновић, *Омбудсман и извршна власт*, стр. 64–65.

политичким околностима. Флексибилност институције манифестовала се у масовном прихватању у земљама са другачијом правном традицијом и облицима политичког уређења,⁷⁶ и у различитим организационим и функционалним формама (на локалном и националном нивоу, као омбудсман одговоран за одређену област или са општим мандатом, у јавном и приватном сектору итд.).

Теорија нуди прегршт објашњења нагле популарности и развика омбудсмана широм света.⁷⁷ Из овог обиља издвајамо становиште према коме је генерални узрок у корелацији са јачањем државне управе и извршне власти након Другог светског рата. Бољитак који је донела држава благостања било је задовољавање социјалних потреба становништва, а њено друго Јанусово лице нарастајућа моћ бирократије.⁷⁸ У борби са савременом верзијом Левијатана било је нужно употребити нова оруђа за обуздавање и супротстављање злоупотребама бирократије.⁷⁹ Скандинавски механизам за притужбе грађана за континуирано надгледање законитости и целисходности државне управе, био је предмет интересовања у земљама англосаксонског права – у Великој Британији, Новом Зеланду, Сједињеним Америчким Државама и Канади од средине педесетих година.

Наредно објашњење полази од тренда демократизације. Омбудсман своје оправдање заснива и на улози у јачању демократских процеса, али је дуго владала догма да је ова институција могућа само у стабилним демократским политичким режимима и високим животним стандардом. Само у државама са учвршћеном

⁷⁶ N. P. Diamandouros, "The Ombudsman Institution and the Quality of Democracy", <http://www.circap.org/uploads/1/8/1/6/18163511/diamandouros.pdf>, стр., 4, посећено 2. децембра 2015. године; T. Buck, R. Kirkham, B. Thompson, *The Ombudsman Enterprise and Administrative Justice*, Ashgate Publishing Limited, 2011, London, стр. 13; О флексибилности се говори и из другог угла, а то је начин његове контроле који подразумева надзор над законитости и целисходности управног поступања. D. Jacoby, „The Future of the Ombudsman“, стр. 22.

⁷⁷ Често се разлози мешају са узроцима. Упоредити: B. Frank, "State Ombudsman Legislation in the United States", *University of Miami Law Review*, Vol. 29, No 3, 1975, University of Miami Law School, Miami, стр. 398–399; О разлозима: М. Давинић, *Омбудсман и извршна власт*, стр. 38–46.

⁷⁸ Упоредити: George B. McClellan, "The Role of the Ombudsman", *Miami Law Review*, Vol 23, 1969, University of Miami, стр. 467–469; L. C. Reif, *The Ombudsman, Good Governance and the International Human Rights System*, стр. 1 (фн 1).

⁷⁹ М. Јовичић, *Омбудсман – чувар законитости и права грађана*, стр. 50

демократском традицијом може се очекивати делотворност омбудсмана. У многим земљама, међутим, настанак се директно поклапа са процесом демократизације – у Африци и Азији након деколонизације, а на подручју Централне и Источне Европе, као и Латинске Америке после уклањања ауторитарних режима. Омбудсман, у том смислу, има задатак да помогне успостављању нове управне структуре, одговорности носилаца јавних функција и мобилисању јавности за учешће у политичким акцијама.⁸⁰ Демократија, у сваком случају, представља матрицу за анализу развика омбудсмана. Напомињемо и да се улога овог фактора диференцирано анализира у зависности од политичког контекста појединих друштава.⁸¹

Трећа група разлога односи се на доктрину људских права. Омбудсман у све већем броју земаља афирмише се као посебан чувар са „експлицитним“ мандатом у промоцији и заштити људских права. С обзиром на то да су људска права основни фокус деловања омбудсмана, контрола јавне управе само је средство за постизање циља. С друге стране, и омбудсман није више алат у рукама парламента или његов алат, већ партнер у заједничком послу. У другим правним системима људска права такође мењају физиономију институције. У тзв. новим демократијама, али и у земљама попут Француске, „ново лице“ омбудсмана последица је проширења мандата у односу на класичан образац истражног механизма и контролора јавне управе.⁸² Највише заслуге за ову промену

⁸⁰ Никофорос Диамандурос, некадашњи Омбудсман Европске уније, сматра да се омбудсман мора посматрати као „катализатор за консолидацију демократије, а не нуспроизвод“. Наведено тумачење пати од логичне замке, јер да није било политичких промена не би било нити омбудсмана. Између омбудсмана и демократије постоји корелативна веза. Према томе, демократи(заци)ја јесте узрок и последица омбудсмана. Упоредити: P. N. Diamandouros, “Leaving the National Arena: Adapting the Recipe to the Supranational Level”, http://www.theioi.org/downloads/a1850/Stockholm%20Conference_32.%20Back%20to%20the%20Roots_Nikoforos%20Diamandouros.pdf, стр. 3, посећено 9. октобар 2015. године.

⁸¹ Тако се прави разлика између старих демократија, у којима је „жеља да се побољша квалитет одговорности [...] само део објашњења за ширење институције омбудсман“, и посткомунистичких држава у којима је институција настала под утицајем искуства комунизма и других форми тоталитарних владавина. R. Gregory, P. Giddings, „The Ombudsman Institution: Growth and Development“, стр. 1–2.

⁸² Опширније: Victor O. Ayeni, “Ombudsmen as Human Rights Institutions:

припадају Уједињених нацијама које су доктрину људских права поставиле на ноге. Ова организација определила је омбудсмана као једну од категорија националне институције за заштиту људских права (National Human Rights Institution – скраћено NHRI).⁸³ То је био подстицај за развитак и преображај (*transformation*) институције у савременим правним системима.⁸⁴

Вратимо се за тренутак на формативно (узрочно) начело омбудсмана – контролу јавне управе и објаснимо позадину развитака институције. Након Другог светског рата у земљама Западне Европе, под утицајем ратних страха и економске кризе, промењен је поглед на политичку и социјалну улогу државе. На власт долазе социјалдемократске партије чије владе спроводе радикалне политичке промене и уводе социјалне реформе познате као држава благостања

The New Face of a Global Expansion”, http://www.theioi.org/downloads/32c9h/Stockholm%20Conference_09.%20Workshop%201_Victor%20Ayeni.pdf, посећено 22. октобра 2015. године.

⁸³ Уједињене нације донеле су више резолуција о значају и улози омбудсмана у промоцији и заштити људских права. Видети Резолуцију Генералне скупштине Уједињених нација усвојену крајем 2008. годину под називом: Улога омбудсмана, медијатора и других националних институција за људска права у промоцији и заштити људских права (United Nations, General Assembly, The role of the Ombudsman, mediator and other national human rights institutions in the promotion and protection, of human rights, A/Res/63/169, http://www.legislationline.org/download/action/download/id/2266/file/UN_GA_Resolution_63_169_2009_en.pdf, преузето 18. децембра 2015. године); Такође: United Nations, *National Human Rights Institutions History, Principles, Roles and Responsibilities*, New York and Geneva, 2010, приручник је доступан на адреси: http://www.ohchr.org/Documents/Publications/PTS-4Rev1-NHRI_en.pdf, посећено 22. октобра 2015. године.

⁸⁴ О процесу трансформације омбудсмана, о чему детаљније разматрамо у наставку текста, упућујемо на чланке Линде Рејф академског професора, једног од водећих истраживача за област омбудсмана, уредника публикација Међународног удружења за људска права (*International Ombudsman Institute*). Видети: L. C. Reif, “Transplantation and Adaptation: The Evolution of the Human Rights Ombudsman”, *Boston College Third World Law Journal*, Volume 31, Issue 2, 2011, Boston College Law School, Boston, стр. 269–310; L. C. Reif, “Building Democratic Institutions: The Role of National Human Rights Institution in Good Governance and Human Rights Protection”, *Harvard Human Rights Journal*, Issue 13, 2000, Cambridge, стр. 1–69. Нарочито годишњаци Међународног удружења омбудсмана (*The International Ombudsman Yearbook*), чија је Л. Рејф била уредник две деценије (1989–2009), драгоцене су грађа за истраживаче.

(Welfare State).⁸⁵ У складу са идејама социјалне правде, социјалдемократе улогу државе као „ноћног чувара“ замењују државом која се стара о социјалној сигурности грађана. Државни интервенционизам (политика планирања) и социјална политика, остваривање социјалних права, подразумевали су раст управног апарата и хиперпродукцију прописа. Држава је преузела низ послова у различитим областима, као што је на пример социјална и здравствена заштита. Критичари социјалне државе с правом су тада, и касније, упозоравали на појаву бирократије, недостатак контроле оних који владају и управљају и „преоптерећење“ владе (*government overload*).

Већина аутора доводи у директну везу развитак омбудсмана са државом благостања.⁸⁶ Такав становиште произилазио је из емпиријских података, јер се омбудсман најпре развио у земљама које су прве почеле да предузимају програме социјалне државе. Крајем 60-их година прошлог века омбудсман је углавном уређен у скандинавским земљама, затим на Новом Зеланду, у Великој Британији и у Канади. Умножавање државних послова изазвао је увећање бирократског апарата. Ланчана реакција биле су честе грешке у понашању државних службеника. Термином рђаво понашање управе (енгл. *maladministration*), под којим су обухваћене појаве незаконитог, нестручног и несавесног понашања државних службеника у Великој Британији, и административне неправде, као доктрине обликоване у скандинавским земљама, тешко погађају грађане. Невоља је у томе што грађанима недостају ефикасна средства за заштиту права и накнаду штету у овим случајевима.

⁸⁵ Основне вредности социјалдемократије јесу оне вредности које је прокламовала Француска револуција – слобода, праведност (једнакост) и солидарност (братство). О настанку државе благостања и њеним идејама видети: С. Недовић, *Држава благостања – идеје и политика*, Центар за унапређивање правних студија, Центар за слободне изборе и демократију, Београд, 2011, стр. 29–68.

⁸⁶ G. B. McClellan, “The Role of the Ombudsman”, *Miami Law Review*, Vol 23, 1969, University of Miami, стр. 468. Маклелан истиче још један чинилац који објашњава настанак омбудсмана у Сједињеним Америчким Државама. Влада је поверавала овлашћења за обављање управних послова јавним агенцијама и предузећима у мешовитом власништву и преносила је овлашћења на локалне органе власти. Децентрализација и деконцентрација биле су плодно тло за локалне омбудсмане и омбудсмане у приватном сектору.

У склопу реформе управног система, у Британији под лабуристима непосредно након Другог светског рата, а Француској под Де Головом владом, преиспитују се начини да се бирократија учини ефикаснијом и одговорнијом. Идеја о омбудсману није омиљена у државној управи, политичкој елити, али и делу научне јавности. Из овог табора стижу критике, отпори и неповерење. Чинило се да су подигнуте непремостиве бране за једну нову институцију.⁸⁷

Повод за успостављање омбудсмана представљале су политичке афере које су указале на недостатке у правосудном систему и парламентарној контроли управе и извршне власти. У Великој Британији преломна тачка је била афера Кричел даун (Crichel Down),⁸⁸ у Француској Аранда афера (Aranda affaires),⁸⁹ али на сличне примере наилазимо и у многим другим државама. Од омбудсмана се

⁸⁷ Омбудсману се замера да је неефикасна и скупа играчка. Професор Вилијам Гвин (W. Gwyn), познат по кованици омбудсмиш (Ombudsmouse) тврди да се у Америци успостављањем ове институције неће постићи очекивани резултати, јер је то „минорна управна реформа“ (S. Anderson, *нав. дело*, стр. 75), а у Великој Британији скоро да се води антикампања кампања и метафором „о кокошкама да владају“ (“Chickens to roost”) (R. Gregory, A. Alexander, “‘Our Parliamentary Ombudsman’ – Part II: Development and the Problem of Identity”, *Public Administration*, Vol. 51, Issue 1, March 1973, стр. 54).

⁸⁸ Влада је земљиште које је привремено одузела за време Другог светског рата понудила бившим власницима у закуп по високим ценама. Поводом овог случаја одржана је парламентарна расправа у Дому комуна и поднет је посебан извештај. Парламентарна комисија која је испитивала случај утврдила је да појединци немају механизме за заштиту својих права, и да контрола државних службеника мора ићи изван питања незаконитости па је неопходно успоставити институцију омбудсмана. О овој афери и њеном утицају на настанак концепта „лоше администрације“ и успостављање омбудсмана у Великој Британији видети: H. Fenwick, G. Philipson, *Constitutional and Administrative Law*, Fourth Edition, London, 2003, стр. 235; K. C. Wheare, *Maladministration and its remedies*, Stevens & Sons, London, 1973, стр. 105–107; B. Kofler, “United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland”, G. Kucsko-Stadlmayer (ed.), *European Ombudsman-Institutions A comparative legal analysis regarding the multifaceted realisation of an idea*, Springer, Wien-NewYork, 2008, стр. 434.

⁸⁹ Ова афера је названа по Габријелу Аранди (Gabriel Aranda), тадашњем помоћнику министра, који је открио умешаност функционера у озбиљне скандале (мито, недозвољен утицај итд.) 1972. године. Због тога је председник Жорж Помпиду (Georges Jean-Raymond Pompidou) затражио предузимање конкретних мера како би се ефикасније контролисала управа, а први министар Пјер Месмер (Pier Messmer) обећао да ће именовати „омбудсмана да заштити грађане од административног злостављања“ (D. C. Rowat, “The Ombudsman in France”, *Canadian Public Administration*, Issue 1, March 1984, The Institute of Public Administration of Canada, стр. 68).

очекивало да поврати поверење грађана у владу и јавни сервис.⁹⁰ Новозеландски омбудсман, први омбудсман изван скандинавског поднебља, међутим, није настао као последица скандала и потребе за инструментом којим би се „почистио неред“, него да предупреди рђаво понашање управе.⁹¹ Скандинавски омбудсман био је откриће, средство за превентивно деловање, контролу управе и заштиту права грађана.

У сукобу грађана са бирократијом примећене су мане традиционалних правних средстава за контролу управе и заштиту људских права. Судски поступак траје дуго, грађани се излажу високим трошковима, а судска власт често није у могућности да расправља о последицама понашања управе који нису резултат незаконитог деловања. С друге стране, многе околности као што је технолошки развој, допринеле су софистициранијим облицима повреде права грађана. Због тога је на сцену ступио омбудсман, релативно јефтино и једноставно (*cheap and easy*) правно средство.⁹²

Предност омбудсмана у односу на друге жалбене механизме није само у његовој једноставности, већ и доступности. Ова одлика долази до изражаја у оним правним системима у којима свако може да покрене поступак без обзира на то да ли има непосредан правни интерес (*actio popularis*). Поступак је неформалан, а минимална правила омбудсман дискреционо тумачити у интересу подносиоца притужбе. На пример, омбудсман има карактер допунског система правне заштите, који ступа у деловање тек када је завршен редовни правни пут, односно

⁹⁰ Белгијска јавност била је шокирана низом скандала у току последње деценије XX века. Према истраживању Евробарометра, Белгија је била земља са најнижим поверењем власти од свих држава-чланица Европске уније у то време. Циљ доношења закона о омбудсману био је јачање поверење у јавни сектор. Росброк и Ван де Валле сматрају да је „главни разлог за увођење омбудсмана у различитим земљама јачање или обнављање поверења у институције.“ S. Van Roosbroek, S. Van de Walle. “The Relationship between Ombudsman, Government, and Citizens: A Survey Analysis”, *Negotiation Journal* July 2008, Programs of Negotiation, Harvard Law School, стр. 290–291.

⁹¹ Новозеландски омбудсман је настао као резултат залагања групе ентузијаста, политичара и академских радника. W. Gellhorn, “The Ombudsman in New Zealand, *California Law Review*, Volume 53, Issue 5, 1965, 1166.

⁹² W. Gellhorn, *Ombudsman And Others – Citizen’s Protectors in Nine Countries*, Harvard University Press, Cambridge, 1967, стр. 3; Јовичић, *Омбудсман – чувар законитости и права грађана*, стр. 50.

када су искоришћени правни лекови. Међутим, у већини правних система дозвољено је одступање од правила супсидијарности. Такође, омбудсман није правни лек, јер не доноси правнообавезујуће одлуке. Ова карактеристика, која се многим чинила као мана, у пракси се показала као његова предност. Некада је и законодавца довела у заблуду, јер је сматрао да је то институција која ће сама себе компромитовати, на пример у Пољској приликом успостављања правног омбудсмана 1987. године,⁹³ а некада је демантовала страховања да својим одлукама може нарушити правну сигурност и угрозити функционисање правног система.

На специфичан мотив за увођење омбудсмана наилазимо у правним системима који немају посебне судове за решавање управних спорова (управни судови). То је био случај у Данској, где је омбудсман преузео улогу „квази управног суда“, постајући тако специјалиста за управне случајеве. Уједно, он је био одговор на недостатке судске контроле управе.⁹⁴ Омбудсман контролише законитост управних аката (општих и појединачних) и управних радњи. При томе, омбудсмана за разлику од управних трибунала не решава управни спор на начин и поступак уобичајен за управне судове, него суптилним методама – позивањем државног службеника да исправи грешку, упозорењем и препоруком.

Изненађење за многе ауторе било је и увођење новог механизма за решавање притужби грађана у државама са конзервативним погледом на управни спор, управно правосуђе и уопште статус државне управе, као што је то била

⁹³ Према речима првог пољског омбудсмана (Заштитника људских права, Rzecznik Praw Obywatelskich) „комунистички функционери, углавном незналице природе ове институције, договорили су се да успоставе омбудсман не схватајући потенцијалне последице“. Цитат преузет од: L. C. Reif, “Transplantation and Adaptation: The Evolution of the Human Rights Ombudsman”, стр. 286–287.

⁹⁴ Према некадашњем Данском омбудсману Хансу Гамелтофту Хансену намера је била да се грађанима омогући „брз и једноставан приступ поступку којим им дозвољава жалбе против администрације“. Н. Gammeltoft-Hansen, “Trends Leading to the Establishment of a European Ombudsman“, Office for Official Publications of the European Communities, *The European Ombudsman – Origins, Establishment, Evolution*, стр. 18. Упоредити: Ј. Јеринић, *Судска контрола управе*, Правни факултет Унион, ЈП „Службени гласник“, Београд, 2011, стр. 35–36 (фн 40).

Француска.⁹⁵ Медијатору је поверена улога посредника, боље рећи сарадника управног суда да „хуманизује управу“ – спречава злоупотребе, исправља неправде и да унапређује јавну управу.⁹⁶

Осим општих узрока развитка омбудсмана, постоје и фактори специфични за сваку земљу понаособ а тичу се традиције, културе и друштвених околности. На пример, у унитарним централизованим држава прихваћен је једноставнији модел са општим националним омбудсманом, а у децентрализованим земљама коришћен је и вишеинституционални модел, са организацијама на различитим нивоима територијално-политичке децентрализације. У посткомунистичким системима, као што ће бити детаљније објашњено, на формирање омбудсмана утицала је и околност да је успостављање институције нужен услов у процесу евроинтеграција. Омбудсман Европске уније последица је стварања једног новог политичког ентитета.

⁹⁵ D. C. Rowat, “The Ombudsman in France”, *Canadian Public Administration*, Issue 1, March 1984, The Institute of Public Administration of Canada, стр. 66–67.

⁹⁶ Опширније: J. Olsen, “Some Experiences in the Field of Assistance and Co-operation between Ombudsmen”, H. Gammeltoft-Hansen, J. Olsen (eds.), *The Danish Ombudsman*, Folketingets Ombudsmand, København, 2005, стр. 258–259.

Глава друга

ОМБУДСМАН У УПОРЕДНОМ ПРАВУ

Друга глава садржи детаљнији преглед развитка омбудсмана у упоредном праву. Истраживањем су обухваћени сви континенти, с тим што је већа пажња посвећена положају ове институције у европским земљама. Обрађена су мало позната питања о пореклу омбудсмана и искуствима са институцијом на простору бивше Југославије. Са методолошког аспекта, важно је истаћи да је консултована теоријска литература новијег датума, анализирани су позитивноправни прописи и пракса која је садржана у годишњим извештајима омбудсмана. Због тога, истраживање у овом делу нема само дескриптивни него и евалуативни карактер.

I. ПОРЕКЛО И НАСТАНАК

У теорији преовлада становиште о Скандинавији као постојбини омбудсмана. Шведска је била епицентар настанка и развоја ове институције, коју је свет упознао и прихватио након Другог светског рата. Други облици заштите грађана од грешака и неправди државне администрације постојали су и раније, али је омбудсман отелотворење оригиналне идеје независног представника парламента са специфичним овлашћењима и начином рада.⁹⁷ У дебати о природи ове институције наилазимо и на опречна тумачења.

Према умереним критичарима омбудсман није дело једног народа, већ се његово порекло налази у ранијој повести. На развитаку идеје о посебном државном органу – контролору управе и заштитнику људских права утицале су различите правне културе, а концепт омбудсмана није аутохтон него је постојао и у ранијим историјским епохама.⁹⁸ Радикалнији критичари оспоравају оригинални карактер и тврде како је институција редизајнирана копија.⁹⁹ Како би отклонили дилеме, у складу с претходним напоменама, анализираћемо три значајна „момента“ у развиту омбудсмана: сродне архаичне установе у старом и средњем веку; појаву Високог представника краља у 18. веку и оснивање првог шведског омбудсмана почетком XIX века.

⁹⁷ Упоредити: L. C. Reif, *The Ombudsman, Good Governance, and the International Human Rights System*, стр. 4; S. Owen, „The Ombudsman: essential elements and common challenges”, у: L. C. Reif (ed.), *The International Ombudsman Anthology: Selected Writings from the International Ombudsman*, 1999, International Ombudsman Institute, Kluwer Law International, The Hague, 1999, стр. 52;

⁹⁸ Клаус Бејме закључује да „ова институција уопште није нова. Омбудсмани су били остатак предемократског просвећеног апсолутизма у коме су представљали вентил за жалбе.“ (К. Бејме, „Старе и нове институције“, у: П. Бојанић, И. Младеновић [прир.], *Институције и институционализам*, ЈП „Службени гласник“, Београд, 2010, стр. 285). И у домаћој литератури сусрећемо тумачења према којима институција омбудсмана „није проналазак политичке мисли једног народа.“ (Ј. Ђорђевић, *Политички систем – прилог науци о човеку и самоуправљању*, измењено издање, Савремена администрација, Београд, 1988, стр. 681, 675–678; Видети: М. Давинић, *Европски омбудсман и лоша администрација (malaadministration)*, стр. 25 (фн. 3).

⁹⁹ Упоредити: S. V. Anderson, „Scandinavian Ombudsman“ (reprinted from the *American-Scandinavian Review*, Vol. 52. No. 4, December 1964), у: S. V. Anderson, *нав. дело*, стр. 20; V. Pickl, „Islamic Roots of Ombudsman Systems”, *The Ombudsman Journal*, No. 6/1987, International Ombudsman Institute, Edmonton, Canada, стр. 101–107.

Од старог века постојале су институције које су примале жалбе, истраживале да ли је поступком чиновника нанета неправда становништву, покретале поступке за кажњавање и предлагале изрицање одређених мера. Поменуто надлежност обављали су ефори у Спарти и Атини,¹⁰⁰ плебејски трибуни у Риму, мандарини (ју-ших) у Кини, кади алкадат, мохташиб и диван мазалим у арапским земљама.¹⁰¹ У средњем веку утицај ових и других архаичних институција не посматра се само са повесне тачке, већ се истиче да су оне у појединим правним системима инспирисале законодавца да касније успоставе институцију по форми и функцији сличну моделу шведског „представника за правду“.¹⁰²

У старом Риму цензори нису били носиоци класичних прерогатива државне власти, него су поступали по приговорима грађана и деловали су у јавном интересу као чувари „моралних вредности“.¹⁰³ Омбудсман се упоређује и

¹⁰⁰ Видети: L. González Volio, „The Institution of the Ombudsman. The American experience“, *Revista IIDH*, Vol 37, *Ennero – Junio* 2003, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, стр. 220, <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/iidh/cont/37/pr/pr9.pdf>, посећено 15. октобра 2015. године.

¹⁰¹ „Концепт омбудсмана може се пратити уназад до порекла Ислама.“ Упоредити: B. Elwood, „The Ombudsman and Good Governance“, Occasional Paper No. 74, International Ombudsman Institute (текст доступан на адреси: <http://www.theioi.org/publications/occasional-papers-1979-2008>), посећено 11. септембра 2015. године.

¹⁰² На пример сматра се да је средњовековна институција јустиција инспирисала настанак омбудсмана у Шпанији. О овим и сличним институцијама у Латинској Америци видети код: A. M. Moure, *El Ombudsman: Un estudio de comparado con especial a Chile*, Dykinson, Madrid, 2014, стр. 20–21; а у Азији: V. G. Carmona, „Strengthening the Asian Ombudsman Association and the Ombudsman Institutions of Asia“, *Strengthening the ombudsman institution in Asia: Improving accountability in public service delivery through the ombudsman*, Asian Development Bank, Mandaluyong City, Manila, 2011, стр. 5–6.

¹⁰³ Видети: G. Sawyer, *Ombudsman*, Melbourne University Press, 1964, стр. 6; Д. Радиновић, *нав. дело*, стр. 59.

Само су угледне личности биране за цензоре, што је допринело важности њиховог положаја у римском друштву. Цензори су пописивали становништво и њихову имовину, што је било од утицаја на политичка права, и изрицали су моралне осуде (*nota censoria*). Морално неподобни грађани нису могли да врше јавне функције, а сенатори би били проглашавани за неподобне и искључивани су из рада Сената. Упоредити: Ж. Бујуклић, *Forum romanum – римска држава, право, религија и митови*, друго издање, Правни факултет Универзитета у Београд, ЈП „Службени

са другим римским институцијама – народним трибунима (*tribuni plebis*), јавним службеницима (магистратима) и заштитницима права римских грађана. Трибуни су осим пружања бесплатне правне помоћи (*ius auxillii*), поништавали наредбе извршне власти и покретали кривичне поступке против чиновника а у доцнијем развоју римског права учествовали у вршењу законодавне власти. Они, дакле, нису имали *imperium* – овлашћење да казне и наређују.¹⁰⁴ Посебан статус трибуна огледао се у чињеници да су били проглашени за „санкросанктне“ (*sacrosanctus* – неповредив, недодирљив, неприкосновен).¹⁰⁵ Нико није имао право да их омета у јавном деловању, нити да угрожава њихов физички интегритет, што је донекле давна верзија института независног и самосталног положаја контролних државних органа.¹⁰⁶

Defensor civitatis је једна од мало поменутих институција која по називу (заштитник грађана), положају и улози упућује на савременог омбудсмана.¹⁰⁷ Успостављен је у позно доба Старог Рима, с намером да заштити царство од корупције и неефикасности администрације, а обичне римске грађане, ниже друштвене слојеве, од злоупотреба аристократа и јавних службеника (*potentiores*).

гласник“, Београд, 2006, стр. 176; Д. Стојчевић, *Римско приватно право, четрнаесто прерађено и допуњено издање*, Савремена администрација, Београд, 1985, стр. 33; М. Милошевић, *Римско право, друго издање*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2007, стр. 42.

¹⁰⁴ У старом Риму империјум је обухватао право командовања војском, организацију правосуђа, сазивање народних скупштина и Сената и право издавања едикта. Касније су трибуни добили право вета која се односило на одлуку било ког органа, осим (диктатора и цензора). У случају улагања вета на одлуку магистрата, водила се једна врста истраге о томе да ли је вето основано (А. Ромас, *Рječник римског права, друго, допуњено издање*, Informator, Zagreb, 1983, стр. 138).

¹⁰⁵ Свакоме ко је угрозио њихов физички интегритет или их ометао у јавном деловању претила је тешка санкција – проглашавање да је проклет (*sacer*), чиме је заштита живота овог лица стављена ван закона.

¹⁰⁶ У старом Риму постојало је још једно средство за заштиту општег интереса од незаконитог рада магистрата, то су биле тзв. популарне тужбе. Указујући на недостатке заштите грађана путем институције омбудсмана, у нашој теорији постоје и становишта по којима би требало реafirмисати институт тужби за заштиту општег интереса. Видети о томе: Н. Деретић, „Римске ’популарне тужбе’ (*actiones populares*) у светлу данашње институције ’омбудсмана’ (заштитника грађана)“, *Правни живот*, број 10/12, Удружење правника Србије, Београд, стр. 382–383.

¹⁰⁷ С. Аличић, „*Defensor civitatis* (заштитник грађана) у Илирику“, Г. Марковић (ур.), *Владавина права и правна држава у региону*, Правни факултет Универзитета у Источном Сарајеву, Источно Сарајево, 2012, стр. 802–816.

Моћ овог органа није почивала у његовим мериторним овлашћењима, праву да сâм решава мање спорове или изузме спор из надлежности судије и проследи претпостављеном органу (управнику судије), већ у доступности свих службених списа и обавештења и обраћању највишим државним властима. Заштитник грађана је примао притужбе грађана, спроводио истраге у виду прикупљања обавештења поводом притужби, а притужбе су се могле и јавно објавити у случају да их је он одбио. У прво време, заштитник грађана бирао се међу пензионисаним високим чиновницима са „беспрекорном биографијом“, које су требало да гарантују његову непристрасност, интегритет и професионалност.¹⁰⁸

У старој Кини механизми надзора над управним апаратом располагали су широким овлашћењима у вршењу истрага, припремали мишљења о прописима и важним политичким питањима. Цензорат је обављао послове тужилаца и судија, предузимао посебне мере у случају да су чиновници и аристократија кршили правна, обичајна и морална правила а цару је подносио извештаје. Упркос гломазној бирократији, цар је постављао мали број одабраних лица за обављање контролних функција (ју-ших). О значају њиховог положаја сведочи и чињеница да су, поред угледа и интегритета, ју-ших представљали врхунске правнике са „инстанчаним осећајем за одговорност и правду“. Ју-ших се појављују у другом веку и инспирисали су настанак „контролних јуана“ почетком XX stoleћа, који се означавају кинеском верзијом омбудсмана.¹⁰⁹

Под утицајем ислама у арапским земљама формирају се установе и институције са основном улогом да штите верске и моралне вредности, али и начела правде и законитости. *Кади алкадат* (*Quadi al quadat*), врховни судија у исламском праву спроводио је поштовање закона и спречавао различите облике неправде у односима између становништва и државе.¹¹⁰ Легитимност судије

¹⁰⁸ Међутим, изјавила се намера римских царева да реформишу Царство помоћу ове институције, јер је *Defensor plebis* потцењен, у пракси компромитован, а нова његова овлашћења променила су изворни смисао овог органа. Видети: *исто*, стр. 809–815.

¹⁰⁹ Видети: Н. Н. Р. Ма, „Chinese Control Yuan: An Independent Supervisory Organ of the State”, *Washington University Law Review*, no. 4, 1963, стр. 403–404, 426. Доступно на: <http://digitalcommons.law.wustl.edu/lawreview/vol1963/iss4/1> (преузето 23. фебруара 2014. године).

¹¹⁰ Упоредити: L. Cominelli, „An Ombudsman for the Europeans: Gradually Moving Towards 'Effective Dispute Resolution' Between Citizens and Public Administrations”, L. C. Reif (ed.), *The International Ombudsman Yearbook*, International Ombudsman Institute, Volume 6/2002, Martinus Nijhoff Publishers,

(кади) није зависила искључиво од политичке власти, која га је именовала, већ од ауторитета које је проистицало из исламског права.¹¹¹ Мухташиб, који се сматра и „духовним оцем“ омбудсмана, јер је наводно подстрекао његов настанак, представљао је основни вид жалбеног поступка у земљама исламског права.¹¹² С обзиром на то да не постоји традиционални жалбени процесно-правни поступак, страна незадовољна у спору може затражити интервенцију политичке власти путем мухташиба, који делује као апелација. Мухташиб је могао деловати и по сопственој иницијативи, а његова основна функција је промовисање етичких врлина. Међутим, он није имао надлежност да донесе судску одлуку нити да нареди притварање неког лица.¹¹³

2004, стр. 144; N. J. Coulson, *A History of Islamic Law*, Edinburgh University Press, Edinburgh, 1978, стр. 121–122.

¹¹¹ Мухташиб се означава „заштитником (чуварем или старатељем) оних који немају других заштитника“ („the guardian of those who have no other guardian“): J. Schacht, *An Introduction to Islamic Law*, Clarendon Press, Oxford, 1982, стр. 188.

¹¹² Мухташиб (може се транскрибовати и као мухташеб или мохташиб) настаје под утицајем ислама и реформи калифа Омара у 7. веку. Према предањима, калиф Омар је одлазио на места где су се окупљали грађани и сазнао да су се њихове примедбе често односиле на неправично поступање чиновника. Из тог разлога, поверио је посебним лицима задатак да обезбеде поштовање правде. Опширније о утицају мухташиба на омбудсмана: V. Pickl, *нав. дело*, стр. 101–107; R. Machacek, „Law and Justice: two sides of the same coin“, *Facta Universitatis*, University of Niš, Vol. 5, 2001, стр. 574; E. A. Al-Addas, „Historical Outline of the Ombudsman from the Islamic Perspective“, у: H. Gammeltoft-Hansen, J. Olsen (eds.), *The Danish Ombudsman*, Folketingets Ombudsmand, København, стр. 239–246.

Мухташиб је утицао на настанак савремених институција у земљама под утицајем исламског права. У Пакистану је успостављен је Вафаки мухташиб од 1983. године, који се преводи на енглески језик као омбудсман. Видети: <http://www.mohtasib.gov.pk/> (посећено 22. октобра 2012. године). Упоредити и: S. S. Ali (*et al.*), „Islamic Law and the Muslim Diaspora: A Teaching Manual (With particular focus on the United Kingdom)“, стр. 38: http://www.islamicstudiesnetwork.ac.uk/assets/documents/islamicstudies/draft_manual_on_islamic_law_and_muslim_diaspora_for_website.pdf (посећено 28. августа 2014. године).

¹¹³ Мухташиб је на пијацама водио рачуна да не дође до превара приликом продаје и мерења производа, као и да дужници редовно плаћају дугове у случају ако су солвентни. Поред тога, он је могао и да оптужи владине званичнике за корупцију и злоупотребе овлашћења, упозоравао је и становништво да се повинује правилима доброг понашања (позивао их је да петком присуствују заједничким молитвама). Упоредити: W. B. Hallaq, *An Introduction to Islamic law*, Cambridge

Ако угао истраживања померимо у овом смеру, на први поглед, уочавамо директну везу између мохташиба са савременим шведским омбудсманом. Утицај води преко „Високог представника његовог величанства“ („Kungens Högste Ombudsman“), а затим канцелара правде до омбудсмана. Шведски краљ Карло XII донео је одлуку о посебном чиновнику – претечи или „прототипу“ савременог омбудсмана 1713. године.¹¹⁴ Ипак, чињеница да је краљ у то време боравио у егзилу, на територији Османског царства, инспирисала је критичаре вере у њен аутохтони карактер. Наводно је то посредни доказ о „оријенталном“ пореклу, јер је краљ био у прилици да се упозна са искуствима мохташиба, турског дивана (Диван ал мазалим) и мазалима.¹¹⁵ Краљ је свакако уложио огроман труд да

University Press, Cambridge, 2009, стр. 75, 175; J. Schacht, *An Introduction to Islamic law*, Clarendon Press, Oxford, 1982, стр. 59–60.

¹¹⁴ Ова година јесте „година рођења концепта омбудсмана“. Упоредити: С. Eklundh, „Шведски парламентарни омбудсмани“, у: *Зборник радова бр. 3–4*, Правни факултет Универзитета у Новом Саду, 1990, стр. 7; Осим Карла Еклунда, тако тврди још један бивши шведски омбудсман: Н.-Г. Axberger, „The Original Recipe: 200 Years of Swedish Experience“, http://www.theioi.org/downloads/144gi/Stockholm%20Conference_23%20Back%20to%20the%20Roots_Hans%20Gunnar%20Axberger.pdf, посећено 17. новембра 2015. године, стр. 3; Видети и: L. C. Reif, *The Ombudsman, Good Governance and the International Human Rights System*, нав. дело, стр. 5; Д. Радиновић, нав. дело, стр. 70.

¹¹⁵ Диван је синоним у арапском језику за посебну врсту кревета (кауч), збирку песама и канцеларију. Мазалим означава посебну функцију чији је задатак старање о поштовању начела правде. Диван ал мазалим је колективно тело, чије чланове именује владар. Ова традиционална исламска институција је настала након Мухташиба за време династије Умејада (од средине 8. до средине 9. века) и још увек постоји у арапским земљама, као тело које прима притужбе на рад државних службеника (примера ради, у Саудијској Арабији). Диван је представљао врховно надзорно и управно тело, посредника између султана и народа, али и орган за жалбе односно суд који је проверавао притужбе појединаца против власти. Султан је доносио коначну одлуку у случајевима када је утврђена кривица. Поменуте институције су, као и Високи краљев омбудсман, опстале уз прилагођавања друштвеним околностима. Примера ради, у Мароку је уведен Диван ал мазалим (Diwan Admahalim – dīwān al-mazālim), по узору на модел француског омбудсмана (медијатора, односно заштитника грађана), од 2001. године. На челу овог тела је председник владе. Видети:

<http://www.maroc.ma/PortailInst/Fr/MenuGauche/Les+grands+chantiers/Droits+humains/Diwan+Almahalim.htm> (посећено 1. новембра 2012). Диван ал Мазалим (маталем) се често преводи и као канцеларија за жалбе (Registrar of Grievances) односно омбудсман. Видети: А. Al-Addas, нав. дело, стр. 241–242.

одабере пригодан назив за институцију,¹¹⁶ па коришћење архаичног израза – омбудсман може се тумачити и тако да је желео да отклони сумњу о туђем утицају на стварање ове институције.

Мотиви шведског краља Карла XII, који је чини се у психолошком смислу патио од комплекса „Александра Македонског“, за доношење поменуте одлуке резултат су сплета историјских околности.¹¹⁷ Унутрашње политичке тешкоће биле су делимично последица његовог дугогодишњег избивања из домовине. Краљ је принуђен да предузме мере за спречавање друштвеног преврата, а то је подразумевало спровођење административних реформи.¹¹⁸ И овај владар, као и други средњовековни монарси, био је свестан своје одговорности за „правду и мир“.¹¹⁹ Због тога је установљена институција са тужилачким овлашћењима (прокуратор),¹²⁰ која се старала о поштовању законитости, вршила је истражне радње и покретала судске поступке против чиновника, укључујући и судије.¹²¹ Високи краљев представник, у својству „квазитужиоца“, деловао је и по захтеву грађана ако су њихова права повредили чиновници. На тај начин, као посредник

¹¹⁶ Упоредити: F. Orton, „The Birth of the Ombudsman”, у: H. Gammeltoft-Hansen, J. Olsen (eds.), *нав. дело*, стр. 248.

¹¹⁷ Након пораза у „Великом северном рату“ од војске руског цара Петра Првог на реци Полтави (у данашњој Украјини) 1709. године, шведски краљ није могао да се врати у земљу већ борави под заштитом турског султана.

¹¹⁸ Видети: J. Stern, „Sweden”, у: G. Kucsko-Stadlmayer (ed.), *European Ombudsman-Institutions, A comparative legal analysis regarding, the multifaceted realisation of an idea*, Springer Wien, Austria, 2008, стр. 410.

¹¹⁹ Народ је владаре сматрао одговорним за стабилност политичког поретка у средњем веку. Упоредити: Ж. Ле Гоф, *Да ли је Европа створена у Средњем веку?*, Клио, Београд, 2010, стр. 93.

¹²⁰ Сасвим незапажено у теорији је промакло поређење Високог краљевог представника са француском средњовековном институцијом тужилаштва (*procureus de roi*). Сматрамо да постоје индиције да је Карло XII био упознат са овом институцијом кривичног гоњења у Француској, јер је је на шведском двору био велики утицај ове земље.

¹²¹ C. Eklundh, *ibid.*; „History”, *The Parliamentary Ombudsmen*, http://www.jo.se/Page.aspx?MenuId=20&MainMenuId=12&ObjectClass=DynamX_Documents&Language=en (посећено 12. августа 2012. године); „Office of His Majesty’s Supreme Ombudsman”, упоредити: *The Parliamentary Ombudsmen – History*, http://www.jo.se/Page.aspx?MenuId=12&ObjectClass=DynamX_Documents... (посећено 24. септембра 2009); L. C. Reif, *The Ombudsman, Good Governance and the International Human Rights System*, стр. 5.

између монарха и народа, испуњавао је своју основну функцију – штитио је законитост и стабилност у краљевини.¹²²

Високи краљев представник променио је назив у Канцелар правде („Justitiekansler“) само пар година касније 1719. године.¹²³ Сукоби између монарха и његових противника утицали су на физиономију институције Канцелара правде, на његово именовање, правни положај и овлашћења. Канцелар правде, кога је бирао Парламент од 1766. до 1772. године, био је његов правни саветник који је пратио поштовање начела законитости и подносио је извештаје овом представничком телу.¹²⁴

У складу с политичким компромисом између монарха и парламента, осим Канцелара правде (краљев омбудсман) установљен је посебан заступник парламента („Justitieombudsman“) Уставом од 1809. године.¹²⁵ Тако су уместо Високог краљевог представника формирана два контролна органа – Канцелар правде и парламентарни Омбудсман. Канцелар правде одговоран је извршној власти,¹²⁶ а омбудсман је независан од владе. На тај начин, омбудсман је у могућности да као агент парламента делотворно штити принцип законитости.¹²⁷

¹²² C. McKenna Lang, „A Western King and an Ancient Notion: Reflections on the Origins of Ombudsing“, стр. 62.

¹²³ C. Eklundh, *нав. дело*, стр. 7.

¹²⁴ R.-L. Paunio, „Objectives and challenges – 90 years of the Ombudsman’s oversight of legality“, стр. 7–8.

¹²⁵ О настанку омбудсмана видети: S. Jägerskiöld, „The Swedish ombudsman“, *University of Pennsylvania Law Review*, стр. 1079–1080; C. Eklundh, *eodem loco*; C. McKenna Lang, *eodem loco*; М. Јовичић, *нав. дело*, стр. 53; Б. Милосављевић, *нав. дело*, 13–15; стр. Д. Радиновић, *нав. дело*, стр. 70–71; Д. Миленковић, „Упоредни преглед институције омбудсмана“, у: С. Лилић, Д. Миленковић, Б. Ковачевић-Вучо, *Омбудсман – међународни документи, упоредно право, законодавство и пракса*, Комитет правника за људска права, Београд, 2002, стр. 45–47.

¹²⁶ Канцелар правде и омбудсман су формиран као државни органи са сличним овлашћењима и положајем. За разлику од омбудсмана, канцелар правде је инокосни орган, његово именовање је у надлежности монарха, а његов мандат није временски ограничен. Канцелар правде, иако је формално независан орган, поступа као представник извршне власти у вези са надзором над управом и судовима. У својству главног правног саветника, присуствује седницама Владе али није формално њен члан. За разлику од омбудсмана представља државу у правним споровима (накнада штете по приватним тужбама) и делује као посебан (специјални) јавни тужилац у случајевима када се ради о слободи јавног информисања и слободи изражавања. Поред тога што првенствено штити

Између Високог краљевог представника и појединих контролних институција у старом и средњем веку може се утврдити веза,¹²⁸ али то не значи да су ове институције непосредно утицале на настанак омбудсмана. С друге стране, спорно је да ли се може извршити узајамно поређење. Ако применимо „концепт компарабилности“ Ђованија Верготини, тада постоји „проблем упоредивости“ између рудиментарних институција за заштиту људских права и контроле управе у старом и средњем веку и омбудсмана. Према Верготинију „проблем упоредивости“ настаје приликом компарирања појединачних институција у тзв. нехомогеним порецима, односно системима са различитим друштвеним вредностима.¹²⁹ Као пример, истиче „блискост“ институције прокуратуре уведене у совјетској Русији и омбудсмана.¹³⁰ Концепт људских права и однос између појединца и државе толико је различит у овим правним системима да није могуће њихово упоређивање.

слободу штампе и врши надзор над радом полиције и правосуђа, канцелар правде је надлежан за питања у вези са заштитом људских права и прописима који се доносе у оквиру Европске уније. У обављању инспекцијских послова, може поднети тужбу али не користи овлашћења омбудсмана (препоруке, критика, посредовање). Од 1998. године, више је ограничен на откривање системских проблема у раду државне управе него на појединачне случајеве. Канцелар правде постоји и у Финској, са нешто другачијим положајем него што је то у Шведској. Подробније: „Information on the Office of the Chancellor of Justice”, <http://www.jk.se/sv-SE/Languages/English.aspx> (посећено 26. септембра 2012); J. Stern, *нав. дело*, стр. 410; R.-L. Paunio, *нав. дело*, стр. 8–9; Б. Милосављевић, *Омбудсман – заштитник права грађана*, Центар за антиратну акцију, Београд, 2001, стр. 28–29.

¹²⁷ Подробније о томе: L. C. Reif, *The Ombudsman, Good Governance and the International Human Rights System*, стр. 6 и даље.

¹²⁸ Улога Високог краљевог представника састојала се у томе „да помогне владару да открије и поправи недостатке у раду владиних службеника“. R. Gregory, „The Ombudsman Observed”, L. Reif (ed.), *The International Ombudsman Yearbook*, Vol. I, 1997, International Ombudsman Institute, Kluwer Law International, The Hague, 1997, стр. 82.

¹²⁹ Видети: Ђ. Верготини, *Упоредно уставно право*, ЈП „Службени гласник“, стр. 105–108. Тужилац (прокуратор) у Совјетском Савезу и земљама под њеним утицајем контролисао је државну управу.

¹³⁰ „[...] ако је тачно да су формално постојале сличности између две институције, остаје чињеница да је уређење права појединца и, с њим у тесној вези, његова заштита, било толико другачије и удаљеније у двома групама поредака да је постало сумњиво исхитрено их поредити.“ Ђ. Верготини, *нав. дело*, стр. 110.

Трагове савремене институционалне контроле државне управе налазимо у у давној прошлости. У појединим правним системима наилазимо и на елементе који се подударају са особинама омбудсмана. Међутим, омбудсман се оживотворује на другачијим идеолошким и политичким основама. Омбудсман, надахнут либералном политичком доктрином, делује у јавном интересу а не у име владара. Улога институције је вишеструка, поред исправљања административних грешака и успостављања стабилног друштвеног поретка, омбудсман штити широк спектар друштвених вредности. Идеја о посебном службенику који у име парламента контролише државну управу и штити права грађана била је нова у осамнаестом и почетком деветнаестог века. Концепт омбудсмана се напајао са извора других политичких доктрина: ограничавања и поделе власти, парламентаризма и демократије, владавине права и људских права, али је био непознат у другим деловима света све до друге половине XX века.

II. СКАНДИНАВСКИ ОМБУДСМАН

Скандинавска фаза развитка омбудсмана обухвата раздобље од почетка XIX до шестдесетих година прошлог века. Институција постоји на северу Европе, у Финској од 1919. године, а пар година након Другог светског рата и у Данској. У овом периоду постављени су темељи класичног модела омбудсмана. Парламент бира по правилу угледног правника особу који спроводи истражни поступак, по притужби или самоиницијативно контролише примену прописа, понашање државних службеника и других субјеката, а ако утврди незаконитост или неправилност покреће кривични поступак и предузима друге мере.¹³¹ Скандинавски омбудсман има две варијанте.¹³² У Шведској и Финској настао је у форми специјалног тужиоца чија је надлежност да контролише законитост понашања државних службеника, укључујући и правосуђе. У Данској, међутим, омбудсман нема контролна овлашћења у односу на судску власт, нити има право да спроведе кривично гоњење државних службеника, али зато може да преиспита понашање министара као шефова управних ресора.¹³³

¹³¹ Упоредити: Linda C. Reif, "Transplantation and Adaptation: The Evolution of the Human Rights Ombudsman", стр. 270; M. Lehtimaja, "Roles for the Ombudsmen: past, present and future", Speech to be given at the International Symposium on the occasion of the 80th anniversary of the Parliamentary Ombudsman of Finland, Helsinki, 7 February 2000, <http://www.nationaleombudsman-nieuws.nl/node/7076>, посећено 11. марта 2014. године. Генерички назив „скандинавски омбудсман“ помиње, међу првима, Стенли Андерсон амерички професор (S. V. Anderson, "The Scandinavian Ombudsman", *American-Scandinavian Review*, Vol. 52, No. 4, December 1964, American-Scandinavian Foundation, New York, стр. 403–409.

¹³² Упоредити: L. C. Reif, *The Ombudsman, Good Governance and the International Human Rights System*, стр. 40; M. Götze "The Danish ombudsman – A national watchdog with selected preferences", *Utrecht Law Review*, Vol. 6, Issue 1, Utrecht University School of Law, Utrecht 2010, стр. 34; G. Kucsko-Stadlmayer, "Part One: The Legal Structures of Ombudsman-Institutions in Europe – Legal Comparative Analysis", Gabriele Kucsko-Stadlmayer, "Part One: The Legal Structures of Ombudsman-Institutions in Europe – Legal Comparative Analysis", стр. 2.

¹³³ У Данској, за разлику од Шведске и Финске, у време успостављања омбудсмана постојала су друга процесна средства за преиспитивање понашања судија. У Данској је успостављен Специјални суд за жалбе који је разматрао и жалбе против судија од 1939. године. Упоредити: S. Anderson, "Judging Judges: The Special Court of Complaints in Denmark", *Särtryck ur Statsvetenskaplig*

У теорији се не оспоравају заслуге скандинавског омбудсмана, изузев у савременој англоамеричкој литератури. Концепт јавног омбудсмана, према америчким теоретичарима, запоставља приватни сектор.¹³⁴ Наизглед једноставна и вишефункционална институција, коју је свет најпре упознао у данској варијанти, у прилагођеном облику прихваћена је у другим деловима света, а његова решења искоришћена су и приликом формирања омбудсмана Европске уније. Разлике између нордијских земаља, које су настала под утицајем традиције, политичких и друштвених околности, постепено су топиле – омбудсман је еволуирао, паратужилачки концепт парламентарног представника уступио је место независном контролном органу чији је мандат све више усмерен на заштиту и промоцију људских права и слобода.¹³⁵

1. ЈУСТИЦИООМБУДСМАН – ШВЕДСКИ ОМБУДСМАН

Упоређујући скандинавске моделе омбудсмана у жару дебате о увођењу Парламентарног повереника у Великој Британији један аутор, не упуштајући се у дубља разматрања, приметио је да ова институција у Шведској „осликава јавну филозофију која је нама потпуно страна.“¹³⁶ У науци је, ипак, објашњен утицај доктринарних извора, политичких и друштвених околности или логика развита омбудсмана у Шведској. Јавна филозофија, која је поменута, синоним је за политичку и правну културу. Шведски омбудсман изданак је преображаја уставног система, укореееног у политичкој култури која је „саветодавна,

(No. 2), 1980 (Swedish reprint from the United States publication Political Science), текст доступан: <http://journals.lub.lu.se/index.php/st/article/viewFile/3129/2689>, стр. 90.

¹³⁴ Упоредити: C. L. Howard, *The Organizational Ombudsman – Origin, Roles and Operation: A Legal Guide*, 2010, American Bar Association, стр. 5.

¹³⁵ Упоредити: за Финску: P. Jäskeläinen, “Parliamentary Ombudsman celebrates 95th anniversary“, Parliamentary Ombudsman of Finland, *Summary of the Annual Report 2014*, <http://www.oikeusasiamies.fi/dman/Document.php?documentId=z31415095734653&cmd=download>, стр. 13, посећено 11. децембра 2015. године.

¹³⁶ B. Chapman, “The Ombudsman”, *Public Administration*, Vol. 38, Issue 4, John Wiley & Sons Ltd., West Sasex, UK, 1960, стр. 308.

рационална, отворена и консензуална“.¹³⁷ Општи друштвени оквир скандинавских друштава јесте утилитаризам и осећај поштовања према врлинама правде и законитости, а магистрални доктринарни правац размишљања шведских правника изразила је правнофилозофска школа скандинавског реализма према којој „право је нешто што су створили људи и што је створено за људе“.¹³⁸

Институција савременог омбудсмана инспирисана је идејама владавине права, поделе власти и утицајима Лока и Монтескјеа.¹³⁹ Потомци Викинга, међутим, нису ове идеје прихватили догматски. Омбудсман штити права и слободе као корективни контролни механизам спречавајући да они којима су поверена јавна овлашћења злоупотребе власт. У складу са Монтескјеовим упозорењем да опасност за слободу настаје ако класичне државне власти прекораче своје границе, омбудсман подупиरे поделу власт, али је и противречан њеној крутој или строгој интерпретацији јер се уплиће у рад судске власти.¹⁴⁰

¹³⁷ О. Petersson, “The Swedish 1809 Constitution”, http://www.olofpetersson.se/_arkiv/skrifter/rf1809.pdf, посећено 13. октобра 2015. године, стр. 21. „Институција омбудсмана не може се разумети, осим у позадини дуге шведске еволуције ка друштву везаног за владавину права [...]“; S. Jägerskiöld, “The Swedish Ombudsman”, стр. 1079; У истраживањима других аутора такође се напомиње да је објашњење уставне позадине од кључног значаја за анализу настанка институције омбудсмана (G. Kucsko-Stadlmayer, “The Spread of the Ombudsman Idea in Europe”, *Back to Roots: Tracing the Swedish Origin of Ombudsman Institutions*, June 12, 2009, http://www.theioi.org/downloads/34chi/Stockholm%20Conference_25.%20Back%20to%20the%20Roots_Gabriele%Kucsko%20Stadlmayer.pdf., посећено 13. Априла 2015, стр. 5.

¹³⁸ Х. Харт, *Огледи из јуриспруденције и филозофије*, Правни факултет Универзитета у Београду, ЈП „Службени гласник“, Београд, 2015, стр. 171.

¹³⁹ Опширније: S. Jägerskiöld, *нав. дело*, стр. 1078–1080. Наша дигресија и постављање атрибута савремени уз назив институције служи да још једном укажемо на то да шведски правници праве разлику и сматрају да је први омбудсман био Краљев високи омбудсман из 1713. године (Н.-Г. Axberger, „The Original Recipe: 200 Years of Swedish Experience“, стр. 3).

¹⁴⁰ У Шведској, у време доношења Устава од 1809. године, правосуђе је под утицајем краља и сматра се делом извршне власти. Из неповерења према судству, произашла су и овлашћења омбудсмана – да покрене поступак против судије, присуствује суђењу, одлучивању „иза затворених врата“ и да има увид у судске списе. Опширније: О. Petersson, “The Swedish 1809 Constitution”, стр. 6; Hans-Gunnar Axberger, „The Original Recipe: 200 Years of Swedish Experience“, стр. 6.

Оригиналност овог концепта, с једне стране, састојала се у конституисању посебног државног органа, независног од извршне власти, овлашћеног да у име парламента надзире примену закона и доношење политичких одлука.¹⁴¹ Друштвени подстицаји, с друге стране, формирања специфичне природе уставног „чувара законитости“ произишлаго из другачијег односа између министара и јавне управе, и положаја судства у односу на Вестминстерски модел парламентаризма. Уставне слободе штампе и право да грађани буду обавештени о питањима од јавног значаја формирале су повољну климу за развитак институције.¹⁴²

¹⁴¹ О концепту: J. Whyatt, *The Citizen and the Administration, The redress of Grievances (The Whyatt Report)*, Report by Justice, Stevens, London, 1961, стр. 47; B. Wieslander, *The Parliamentary Ombudsman in Sweden*, Bank of Sweden Tercentenary Foundation, Stockholm, 1994, стр. 17.

Према члану 6. поглавља 13. под називом „Парламентарна контрола“ Устава (*Regeringsformen* – у енглеском преводу *The Instrument of Government*) омбудсман врши надзор „над применом закона и других прописа у јавним службама“. *Instrument of Government*, Chapter 13, Article 6, текст Устава доступан на енглеском језику: <http://www.jo.se/en/About-JO/Legal-basis/Instrument-of-Government/>, посећено 6. августа 2015. године.

Шведска нема кодификован устав, већ четири уставна акта. Први и основни „*Regeringsformen*“ („Инструмент Владе“) представља органски закона и носио је исти назив као и уставни акт од 1634. године (Опширније: O. Petersson, „The Swedish 1809 Constitution“, стр. 5). Положај омбудсмана детаљније је регулисан Законом о парламенту (*The Riksdag Act*) и Упутством за парламентарне омбудсмане (*Instructions, The Act with Instructions for the Parliamentary Ombudsmen* (*Lag [1986:765]*)). Текстови ових прописа на енглеском језику доступни су на званичној интернет страни парламентарног омбудсмана: Закон о парламенту, <http://www.jo.se/en/About-JO/Legal-basis/The-Riksdag-Act-Riksdagsordningen/>; Закон са упутствима за парламентарног омбудсмана, <http://www.jo.se/en/About-JO/Legal-basis/Instructions/>, посећено 6. августа 2015. године.

¹⁴² У раздобљу које је у Шведској познато као „доба слободе“ донет је први закон на свету о слободи штампе 1766. године. Овај акт има карактер органског закона и саставни је део шведског устава. Према овом закону сви „јавни документи су слободни за читање, штампање и објављивање.“ Право на слободан приступ информацијама, односно службеним документима јесте право које користи омбудсман у Шведској више од два века, знатно раније него што је прихваћено у другим правним системима. Право на приступ информацијама постало је важан инструмент омбудсмана, који доприноси транспарентности или „прове(т)равању“ рада органа управе и извршне власти. У Шведској се широко тумачи обим овог права. Претпоставка је да су сви прописи јавни, осим ако не постоји пропис који изричито не дозвољава његово обелодањивање. У другим земљама, углавном претпоставка постоји у корист забране доступности, јер огроман број аката није приступачан јавности без одлуке надлежног органа. У складу с правом

Омбудсман је конципиран као државни орган и облик парламентарне контроле извршне власти. Природа његовог положаја и овлашћења у једном од најстаријих устава у свету била је новина у односу на друге правне системе. За разлику од традиционалних државних органа (судова, парламента, шефа државе и владе), који су носиоци класичних државних прерогатива, омбудсман нити ствара обавезне правне норме, нити их директно примењује, односно наређује њихову примену, нити суди у спору и укида одлуку неког органа, већ су његова примарна овлашћења да нагледа и гони државне функционере и службенике. Оригинално ове институције произашла је из улоге која јој је наметнута – да као „продужена рука парламента“ контролише извршну власт и сузбија краљеву самовољу.¹⁴³

Швеђани су рано уочили да је кичма стабилне државе ефикасна јавна администрација, а да би се она очувала потребна је сталност положаја јавних службеника и носилаца судске функције. Истовремено, неопходна је и одређена противтежа овој слободи и контрола бирократије путем ванредног или допунског правног средства.¹⁴⁴ Изворно, шема деловања била је проста – по притужби или по сопственој иницијативи омбудсман проверава да ли је повређен закон и евентуално процесуира починиоце кривичних дела. Због тога је назван „квазитужиоцем“.

Већина теоретичара шведски омбудсман означавају и „класичним“ моделом, углавном због утицаја на друге правне системе. То никако не значи да је институција статичне природе, штавише његова физиономија еволуирала је у функционалном и организационом погледу.¹⁴⁵ Тежиште функционисања

да се упозна са списима и документима, омбудсман је овлашћен да врши саслушања (подносиоца притужбе и државних службеника). Упоредити: Н.-Г. Axberger, *исто*; G. Kucsko-Stadlmayer, “The Spread of the Ombudsman Idea in Europe”, стр. 5 (фн. 16).

¹⁴³ Омбудсман није могао директно да оптужи краља, већ министре који су својим премаотписом преузимали одговорност. Упоредити: М. Јовичић, *Омбудсман – чувар законитости и права грађана*, стр. 53; Н.-Г. Axberger, „The Original Recipe: 200 Years of Swedish Experience”, стр. 5;

¹⁴⁴ Риксдаг је преузео функцију контроле јавне управе од краља у „време слободе“. Упоредити: G. Kucsko-Stadlmayer, “The Spread of the Ombudsman Idea in Europe”, *Back to Roots: Tracing the Swedish Origin of Ombudsman Institutions* Friday, June 12, 2009, стр. 4; O. Petersson, “The Swedish 1809 Constitution”, стр. 8–9.

¹⁴⁵ Упоредити: S. Jägerskiöld, *нав. дело*, стр. 1079–1080; L. C. Reif, *The Ombudsman, Good Governance and the International Human Rights*, стр. 5; J. Gannett, “Providing Guardianship of

постепено се помера са репресивно на превентивно деловање. Омбудсман је добио широка овлашћења у истрази, посебно значајно било је изражавање критике и мишљења. У време када је институција формирана о томе није било речи, али касније су омбудсмани били убеђени да њихов приоритетни задатак није кривично гоњење јавних службеника, него спречавање грешака у њиховом раду. Уместо да тужи, омбудсман треба да критикује и предлаже решења.

Током прве половине XIX века, омбудсман је обављао улогу специјалног тужиоца који гони државне службенике, укључујући и судије, за њихове незаконите радње. У пракси, у случају када је сматрао да нема места кривичном гоњењу, а постоје одређени недостаци и грешке у државној управи износио је своја запажања (мишљења) која су попримила форму коментара и тумачења закона.¹⁴⁶ Пошто је кривични поступак могао покренути само ако су грешке и неправилности настале у име државе, пажњу је усмерио на корективно деловање – на основу истраживања и праксе управног поступања предлагао је начине и мере да се избегну и(ли)исправе административне („службене“) грешке. Омбудсман је ова мишљења и коментаре уносио у свој извештај који је представљао парламенту и јавности.¹⁴⁷

Fundamental Rights and Essential Governmental Oversight: An Examination and Comparative Analysis of the Role of Ombudsman in Sweden and Poland”, *New England Journal of International and Comparative Law*, Vol. 9, 2003, New England School of Law, Boston, стр. 523; Charles L. Howard, *The Organizational Ombudsman – Origin, Roles and Operation: A Legal Guide*, American Bar Association, 2010, стр. 4.

¹⁴⁶ Важна промена у начину деловања институције озакоњена је од 1866. године. Омбудсман може да изриче укор, односно упозорења и не мора да се строго придржава тужилачког концепта. Упоредити: S. Jägerskiöld, *нав. дело*, стр. 1091–1094; Д. Кулић, *Парламентарни омбудсман – заштитник права грађана*, стр. 87.

¹⁴⁷ Нова пракса је постепено интегрисана у правне прописе. У случају лакших кривичних дела (прекршаји) омбудсман се одрицао од кривичног гоњења, али је издавао упозорења (критике). Право на одрицање од кривичног гоњења за прекршаје регулисано је Законом о упутствима од 1915. године, а од 1964. године уређено је право да издаје критику или савет за оне радње функционера које нису кажњиве по закону. Посебна процедура одустајка од гоњења укинута је 1975. године и од тада се примењују правила која се односе на јавна тужилаштва. Ови подаци су преузети са званичног веб-портала шведског омбудсмана: “The Office was established in 1809”, <http://www.jo.se/en/About-JO/History/>, посећено 17. новембра 2015. године.

Упозорења односно критике (опомене) указивале су државним чиновницима на последице њиховог понашања. С обзиром на то да су јавно објављиване и достављане парламенту, државна управа их је узимала у разматрање иако на то није била формалноправно обавезана. „Претња“ кривичним гоњењем иза којег је стајао ауторитет парламента није више представљала основну, него секундарну меру. Омбудсман је све мање имао разлога да покреће кривичне поступке, а све више је сматрао да се циљеви могу постићи и другим средствима.

Институција је реформисана у неколико махова. Први пут је Парламент употребио своје уставно овлашћење да истовремено бира више омбудсмана 1915. године. Надзор над оружаним снагама раздвојен је од опште контролне надлежности. У наредних пола века, изузев парламентарног омбудсмана, постојао је и специјализовани (војни) омбудсман. Због несразмерног односа предмета и повећања обима посла на страни општег омбудсмана укинут је војни омбудсман, а уместо инокосног органа формирано је вишечлано тело – служба са три омбудсмана од 1968. године.¹⁴⁸ С проширењем надлежности уследила је нова реорганизација. Назив омбудсман се користи за канцеларију парламентарних омбудсмана, састављену од четири посебна омбудсмана и за сваког од омбудсмана понаособ од 1975. године.¹⁴⁹

Један од омбудсмана обавља дужност главног парламентарног омбудсмана, представља институцију, обавља функцију „административног

¹⁴⁸ С. Eklundh, *нав. дело*, стр. 8; Омбудсман је примао око 70 притужби просечно по години у XIX веку, већ 1963. године парламентарни и војни омбудсман примили су око 1.300 притужби (податак преузет од Д. Кулића, *Парламентарни омбудсман – заштитник права грађана*, стр. 90).

¹⁴⁹ Осим парламентарног омбудсмана постоје и специјализовани омбудсмани који надгледају спровођење закона у одређеним областима. И за овај тип тзв. извршних омбудсмана сматра се да су независни и самостални, иако их бира влада. Постоји десетине оваквих институција: омбудсман за једнакост (1980), омбудсман против етничке дискриминације (1986), Омбудсман за заштиту инвалида (1994), Омбудсман за децу (1993), Омбудсман против дискриминације на основу сексуалне оријентације (1999) итд.. Опширније: J. Stern, “Sweden“, G. Kucsko-Stadlmayer (ed.), *European Ombudsman-Institutions, A comparative legal analysis regarding, the multifaceted realisation of an idea*, стр. 410.

директора“ и одговоран је за особље у канцеларији.¹⁵⁰ Свакоме од омбудсмана припада зона надлежности за коју директно одговара Парламенту. Стварна и месна надлежност између омбудсмана детаљно је разграничена, на основу њиховог узајамног договора.¹⁵¹ Адресати контроле исцрпно су наведени, а да се о томе итекако води рачуна потврђује чињеница да се ванземаљци налазе у четвртој зони јурисдикције. Парламентарни омбудсмани самостални су у својим областима, одлучује се о томе да ли ће да се баве одређеним случајем у оквиру свог надзорног сектора, али је предвиђена и њихова обавеза да се консултују са главним омбудсманом о значајним питањима. Омбудсменима помажу правни саветници и административно особље који се налазе у саставу канцеларије. Организациона структура подељена је и по врстама послова, на одељења и јединице којима управљају омбудсмани.¹⁵²

¹⁵⁰ Главни омбудсман је „први међу једнакима“. За разлику од других омбудсмана овлашћен је да одређује приоритете („main focus“) у деловању институције, расподељује случајеве, доноси правила и прописе за рад секретаријата и одлучује о „сукобу надлежности“ између омбудсмана. Главни омбудсман одређује омбудсмана који преузима конкретан случај, ако се један случај односи на више области одредиће омбудсмана коме припада случај, али нема право да утиче на вођење поступка. У случају његове спречености, дужност главног омбудсмана преузима најстарији омбудсман. Главни омбудсман одлучује и о постављању заменика омбудсмана. Видети: члан 2. Поглавље 13. Закона о парламенту; чл. 1, 4–5, 12. и 14–15. Закона са упутствима за парламентарне омбудсмана (објављен у новембру 1986. године, ревидиран септембра 2014. године).

¹⁵¹ Видети Анекс Административних директива од фебруара 2012. године (Administrative Directives for the Parliamentary Ombudsmen, <http://www.jo.se/en/About-JO/Legal-basis/Administrative-directives/>, посећено 30. августа 2015. године).

¹⁵² Од 65 запослених у канцеларији две трећине су правници који немају дугогодишње искуство, већ проводе одређено време на раду код омбудсмана пре повратка на нове правосудне дужности (судијски приправници и помоћници). Видети: „Organization“, *The Parliamentary Ombudsmen*, http://www.jo.se/Page.aspx?MenuId=21&MainmenuId=12&ObjectClass=DynamX_Documents&Language=en (посећено 22. новембра 2012). Детаљније о њиховим надлежностима омбудсмана: http://www.jo.se/Page.aspx?MenuId=38&MainmenuId=12&ObjectClass=DynamX_Persons&Language=en, посећено 30. септембра 2012. године. Једна од посебних јединица специјализована је за праћење поштовања права лица лишених слободе у складу са Факултативним протоколом Конвенције УН-а против тортуре од 2002. године (ОПКАТ јединица, “The Office was established in 1809”).

Делотворност омбудсмана јамчи се забраном од притисака и непримерених утицаја. Према Уставу од 1809. године омбудсман је заштићен од утицаја владе и краља. Атак на ово лице представља угрожавање Парламента и уставног поретка. У почетку Парламент је бирао свог посланика за омбудсмана.¹⁵³ У складу с идејом стриктније политичке неутралности – гаранције независности подигнуте су за степеницу више. Омбудсман је релативно осамостаљен према политичким странкама и учињен мање зависним од Парламента, јер је раскинута директна персонална веза. Установљен је обичај да омбудсман није носилац скупштинског мандата.

Карактеристику развитка шведског омбудсмана одликује и то да је смањен утицај парламента на формирање и функционисање институције – образац који ће различито интерпретирати у другим правним системима. Парламент бира и разрешава омбудсмана, доноси општа правила и доноси одлуку о финансијским средствима,¹⁵⁴ међутим не издаје смернице, „нити може да изрази мишљење накнадно о случају којим су се бавили (омбудсмани, прим. Р. М.) или коначном одлуком“.¹⁵⁵

Довољна је проста парламентарна већина да би био изабран омбудсман, али се углавном о кандидату договарају парламентарне странке.¹⁵⁶ На

¹⁵³ Први омбудсман Ларс Август Манерхајм (Lars August Mannerheim) био је један од идејних твораца Устава од 1809. године и активни учесник у државном преврату његовом доношењу (Н.-Г. Axberger, „The Original Recipe: 200 Years of Swedish Experience“, стр. 4). У Шведској се сматрало да омбудсман треба да дели судбину парламента, па је биран истог дана када је парламент и конституисан све до 1941. године. Касније је прописан рок од 10, односно 15 дана за консултације како би се отклониле критике да политике странке унапред одлучују о избору (упоредити: М. Јовичић, *Омбудсман – чувар законитости и права грађана*, стр. 56, фн. 12).

¹⁵⁴ Финансијска средства нису део буџета Риксадага утврђују се као посебан раздео у државном буџету.

¹⁵⁵ “The Office was established in 1809”.

¹⁵⁶ Омбудсмана је бирало електорско скупштинско тело од 48 посланика, који је паритетно представљало оба парламентарна дома према снази политичких партија, броју њихових мандата, до 1971. године. Касније се омбудсман бира акламацијом на општој (пленарној) седници, након што је постигнута општа сагласност о кандидату. G. Drewry, „The Ombudsman: Parochial Stopgap or Global Panacea?“, D. Oliver, G. Drewry (eds.), *The Law and Parliament*, Butterworths, London, Edinburgh, Dublin, 1998, стр. 91; С. Eklundh, „Шведски парламентарни омбудсмани“, стр. 11; Д. Радиновић, *Омбудсман и извршна власт*, стр. 73).

располагању су две опције – акламација и тајно гласање. Акламативна подршка израз је политичког консензуса и обезбеђује висок ниво ауторитета омбудсману на почетку његовог мандата. Пре номинације, Делегација за парламентарне омбудсмане, која непосредно припрема избор а чији чланови се бирају из редова парламентарног Одбора за устав, консултује се о кандидатима са члановима другог тела – представницима парламентарних група (Speaker's conference).¹⁵⁷ У Шведској, по новом Уставу, нису прописани услови који се траже од кандидата, али се у пракси бира особа високе стручне репутације и личног интегритета.¹⁵⁸ По правилу, то су судије највиших судова у земљи – Врховног суда или Врховног управног суда.¹⁵⁹

Омбудсман, као и Канцелар правде, у својству квазитужиоца и супервизора других државних органа и управе, надзире законитост и целисходност обављања јавних послова, односно начин спровођења правде (судије) и законитости (државни службеници и функционери). Према Упутству за парламентарне омбудсмане (1986), омбудсман контролише јавни сектор – државне и локалне органе власти,¹⁶⁰ функционере и државне службенике у државној управи, лица која су именована или којима је поверено обављање јавних овлашћења и одговорна лица у јавним предузећима.¹⁶¹

Надлежност омбудсмана је ограничена хоризонтално и вертикално. Контрола извршне власти подељена је између Парламента и омбудсмана, јер док први надзире Владу и министре, други то чини у односу на управу и судове.

¹⁵⁷ Видети допунску одредбу 13.3.1. Закона о парламенту (The Riksdag Act).

¹⁵⁸ Од Устава од 1809. године па све до новог Устава од 1975. године, постојала је одредба по којој се за омбудсмана бира особа „познате правне способности и изузетног интегритета“ (члан 96). Ова одредба је преписана у упоредно право и постала је стандард приликом избора омбудсмана. Већина савремених правних система и формалноправно инсистира да омбудсмани буду високостручни и угледни правници. Видети допунску одредбу 13.3.1. Закона о парламенту (The Riksdag Act).

¹⁵⁹ Упоредити: G. Kucsko-Stadlmayer, “Part One: The Legal Structures of Ombudsman-Institutions in Europe – Legal Comparative Analysis”, стр. 26.

¹⁶⁰ Право на надзор локалних органа власти добио је од 1957. године, с тим што он не контролише чланове општинских већа и води рачуна да при томе не повреди право на локалну самоуправу. Опширније: S. Jägerskiöld, “The Swedish Ombudsman”, стр. 1082.

¹⁶¹ Према члану 2. Закона о упутствима за Парламентарног омбудсмана предмет надзора могу бити и мешовита предузећа у којима влада има већинско власништво („пресудан утицај“).

Одређени државни органи (Влада,¹⁶² Парламент и Канцелар правде), локални представнички органи (локална већа) и одбор гувернера националне банке изузети су од његове контроле.¹⁶³ Надлежност омбудсмана по дубини државне управе простире се само на она лица која имају самостална овлашћења, тако да он не интервенише против подређеног лица и функционера који немају тзв. независна овлашћења.¹⁶⁴

Природа наведених омбудсманових надлежности тумачи се и карактером управне власти и независности судства. Контрола министара, са становишта омбудсмана, јесте беспредметна јер они нису прави шефови управе, с обзиром на то да немају овлашћења самосталног одлучивања. Утицај министара је ограничен у односу на доношење одлука у управним стварима. Кабинет доноси одлуке у име владе, а министри немају право да формално одлучују јер управом руководе директори дирекција. Дирекције, како би биле објективније, врше управне послове и самосталне су у свом раду од извршне власти, а одговарају за свој законит рад. Министарства не доносе одлуке у појединачним стварима, они не управљају већ планирају,¹⁶⁵ па је у томе битна разлика у организацији управе у Шведској и другим земљама.

Парламентарни омбудсман покреће поступак против судије ако злоупотребе овлашћења, чак и у току самог судског поступка. У Шведској се сматра да ова врста контроле не нарушава независност судства. Омбудсман делује у јавном интересу и интересу правде јер контролише да ли се судија придржавао

¹⁶² Та забрана није апсолутна, јер парламент може овластити омбудсмана да покрене кривични поступак против чланова Владе, парламентарног функционера и посланика.

¹⁶³ Изузев када је у питању примена законодавства из области девизног пословања. Упоредити: члан 2. Закона о упутствима за парламентарне омбудсмане.

¹⁶⁴ У конкретном смислу то се процењује од случаја до случаја. На пример, његов надзор у оружаним снагама не односи се на припаднике оружаних снага који имају нижи чин од потпоручника. J. Stern, o. c., 413.

¹⁶⁵ Упоредити: J. Whyatt, *The Citizen and the Administration, The redress of Grievances (The Whyatt Report)*, Report by Justice, Stevens, London, 1961, стр. 46–47; W. Gelhorn, *нав. дело*, стр. 196; Р. Зечевић, „Искуства омбудсмана у Шведској и Норвешкој“, *МП 3/2006*, Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2006, стр. 310.

начела законитости.¹⁶⁶ У тежим случајевима парламентарни омбудсман изриче „озбиљан укор“.¹⁶⁷ Примери указује на то да се, за разлику од омбудсмана у већини других правних система, упушта у системско тумачење прописа и улази у меритум судске одлуке, односно утиче на доношење судске одлуке.

Изворно и типично овлашћење омбудсмана, преузето у већини правних система у упоредном праву, јесте испитивање и поступање по притужбама или по сопственој иницијативи.¹⁶⁸ Притужба се подноси у писаној форми, без новчане накнаде. Шведска је пример за најлибералнији приступ у погледу подношења притужбе, јер било који грађанин, и страни држављанин, може да поднесе притужбу.¹⁶⁹ Подносилац притужбе не мора да претрпи неправду, односно докаже свој правни интерес, да би поднео жалбу. Такође, услов за жалбу није

¹⁶⁶ К. Eklundh, *нав. дело*, стр. 6; Такође: Б. Милосављевић, *Омбудсман – заштитник права грађана*, Центар за антиратну акцију, Београд, 2001, стр. 77.

¹⁶⁷ У свом редовном годишњем извештају за 2014. годину, Парламентарни омбудсман је критиковао редовне и управне судове за споро процесуирање предмета, повреду начела законитости, објективности и непристрасности. При томе омбудсман користи два израза „критика“ и „озбиљна критика“. Парламентарни омбудсман је упутио „озбиљно укорио“ окружног судија који је незаконито одобрио тајни надзор електронских комуникација. Окружни суд је наредио спровођење ове мере на предлог тужиоца, јер је постојала сумња да је планирана тешка крађа. Међутим, околности случаја указују да суд није правилно применио закон. JO Riksdagens Ombudsman, *Annual report 2014/2015 (Summary in English)*, <http://www.jo.se/en/About-JO/Annual-reports/>, посећено 17. новембра 2015. године. стр. 33–34, 43.

¹⁶⁸ Према последњем годишњем извештају, у који смо имали увид, од 1. јула 2014. до 30. јуна 2015. годину поднето је 7.143 притужби, чиме се приближио „рекордном“ резултату из 2009. године. Омбудсман је на сопствену иницијативу покренуо поступак у 78 случајева. У истом периоду омбудсман је поступао 7.280 случајева. Одбачен је 91% проценат притужби, у преосталим случајевима спроведена је комплетна истрага, која је у 7% окончана критиком. Највећи број притужби поднето је у вези са правом на приступ информацијама од јавног значаја, а затим социјалног осигурања. Омбудсман је спровео и 45 инспекција, од тога броја 21 по основу примене Опционог протокола уз Конвенцију против тортуре и других сурових, нељудских или понижавајућих поступака или кажњавања (члан 5. Закона са упутствима за парламентарне омбудсмана). JO Riksdagens Ombudsman, *Annual report 2014/2015 (Summary in English)*, стр. 61–62; “Statistics”, <http://www.jo.se/en/About-JO/Statistics/>, посећено 14. децембра 2015. године.

¹⁶⁹ У тзв. Вајатовом извештају маркиране су четири основне карактеристике шведског система омбудсмана: непристрасност истражног поступка и отвореност за јавност, заштита општих и појединачних интереса по притужби, као и неформалан метод подношења притужби и спровођења истрага. J. Whyatt, *The Citizen and the Administration, The redress of Grievances*, стр. 52.

супсидијарност, односно претпоставка да су поводом случаја претходно искоришћена одговарајућа правна средства. Међутим, ако је поступак започео пред другим органима, на пример пред судовима, уобичајено је да омбудсман застане са поступањем и сачека одлуку. Ако је притужба оправдана, омбудсман покреће истрагу.¹⁷⁰ У току истраге, прикупља чињенице и доказе, врши испитивања и обраћа се службенику или органу против кога је насловљена притужба. Ако се установе неправилности или незаконитости у истрази, он упозорава државне органе да су обавезни да исправе повреду права или штету нанету грађанима.¹⁷¹

Друго важно овлашћење јесте непосредно, кривично гоњење јавног службеника и изрицање опомене. Омбудсман је овлашћени тужилац који врши функцију кривичног гоњења. У Шведској, за разлику од Данске или Норвешке у којима може само да нареди или предложи спровођење кривичног гоњења, омбудсман делује у пуном капацитету као тужилачки орган, односно има овлашћења ванредног тужилачког органа, а то значи и да може да наступа као странка у кривичном поступку. Омбудсман предузима кривично гоњење по притужби, по сопственој иницијативи или на иницијативу парламентарних одбора. По иницијативи парламентарних одбора омбудсман врши истрагу против чланова Врховног суда, Врховног управног суда и Државног савета (министара). У предметима против других носилаца јавних функција, омбудсман као тужилац покреће поступак ако су занемарујући своју дужност починили кривична дела.¹⁷² Однос према јавном тужилаштву се не заснива на односу субординације, него је класично тужилаштво дужно да пружи помоћ омбудсману (глава 13. члан 6. став 2. Инструмента владавине), а при томе се примењују и поједина правила на омбудсмана која се тичу јавног тужилаштва.

¹⁷⁰ Омбудсман може да овласти друго лице да управља истрагом (члан 22. Закона о упутствима за парламентарног омбудсмана).

¹⁷¹ Упоредити: чл. 17–22. Закона о упутствима за парламентарног омбудсмана.

¹⁷² Упоредити: члан 24. Закона о Парламенту; чл. 6. и 9–10. Закона о упутствима за парламентарног омбудсмана у вези са чланом 12.3. Инструмента владе. Омбудсман има обавезу (Sic!) „да покрене и процесуира оне судске поступке који је Одбор за Устав (парламентарни одбор, прим. Р. М.) одлучио да покрене против министра [...], као и правни поступак против функционера Парламента или његових агенција ако су одлучили парламентарни одбори [...] (члан 10. Закона о упутствима за парламентарног омбудсмана).

Проблем паралелне надлежности са класичном институцијом јавног тужилаштва, чија је примарна функција да заштити законитост путем подизања оптужбе, разрешила је пракса. Иако је тужилачка функција била ембрион из које је настао шведски омбудсман, као и већина његових колега у савременим правним системима, омбудсман изузетно ретко користи своје право на кривично гоњење. Разлога је више и они се заснивају на процесној економији, начелу опортунитета и супституције. Реч је о његовом дискреционом овлашћењу, па се углавном очекује да своја сазнања о незаконитим радњама подели са тужилаштвом који ће предузети даљи поступак. С друге стране, он задржава право надзора над тужилаштвом али није виши тужилачки орган.

Омбудсман доставља Риксдагу редовне (годишње) и ванредне (посебне) извештаје. Извештаји имају статус посебног документа и садрже мишљења и препоруке о потреби да се промене или донесу одговарајући прописи или предузму реформе у државној управи.¹⁷³ Осим статистичких података, обично су издвојени важни случајеви са скраћеним приказом („резимеом“) поступања (опис тока поступка, садржина одлуке, одговор државног органа итд.).¹⁷⁴ О извештају се не расправља у пленуму, већ у надлежном парламентарном одбору. Извештај се штампа и доставља јавности која се и путем медија упознаје са његовом садржином. На тај начин, јавност стиче увид у стању државне управе, поштовању законитости и права грађана. Омбудсман може да обрати Риксдагу и мимо ових извештаја и затражи да се промене и допуне прописи или донесу одређене мере. Ово овлашћење произилази из његове улоге да исправља недостатке у прописима.

Шведски омбудсман није статична институција, већ је прешла дугачак пут од парламентарног „квазитужиоца“ до „чуvara законитости“ и „заштитника људских права“. У пракси је све мање водио рачуна о кривичном гоњењу, а све више предузимао тзв. мека овлашћења и обављао саветодавну и консултативну

¹⁷³ Видети члан 4. Закона о упутствима за парламентарног омбудсмана. У 137 случајева омбудсман је упутио своје мишљење о законима и другим прописима. „Statistics“, <http://www.jo.se/en/About-JO/Statistics/>, посећено 14. децембра 2015. године.

¹⁷⁴ Видети члан 11. Закона о упутствима за парламентарног омбудсмана.

Годишњи извештаји често имају по неколико стотина страна, па је уведена пракса да се на званичном веб-порталу постављају само скраћене верзије извештаја. Видети: „Annual reports – Summary in English of the annual reports“, <http://www.jo.se/en/About-JO/Annual-reports/>, посећено 17. новембра 2015. године.

функције. На ову чињеницу указују и аутори у својим типологизацијама омбудсмана према критеријуму мандата. Линда Рејф сматра да омбудсман има двоструки мандат,¹⁷⁵ док према С. Куцко Стадлмајер омбудсман је „експлицитно преузео мандат за заштиту људских права“.¹⁷⁶ Према нашем становишту, ове класификације, иако методолошки оправдане, поједностављују анализу и могу да ставе ван предмета истраживања сложен карактер институције. Шведски омбудсман преузима широк распон улога у контроли управе, заштити начела владавине права и људских права, као и очувању демократије.

¹⁷⁵ L. C. Reif, *The Ombudsman, Good Governance and the International Human Rights System*, стр. 6.

¹⁷⁶ G. Kucsko-Stadlmayer, “Part One: The Legal Structures of Ombudsman-Institutions in Europe – Legal Comparative Analysis”, стр. 59.

2. ФИНСКИ ОМБУДСМАН

Финска је под утицајем правне традиције свог суседа прихватила концепт дуалне врховне контроле законитости.¹⁷⁷ За разлику од Шведске, Канцелар правде и Парламентарни омбудсман настају у другачијим политичким околностима што се определило изглед ових институција. Иако се сматрало да је нерационално уводити више институција са истим или сличним надлежностима, Финци су „били довољни мудри да не ставе сва јаја у исту корпу“.¹⁷⁸ Пошто је Канцелар правде у опасности да се као члан Кабинета повинује притисцима извршне власти активна је „друга линија одбране“ начела законитости. Парламентарни омбудсман располаже скоро идентичним надлежностима и овлашћењима у очувању законитости. Шведски изум је преузет, али је на особит начин регулисана схема функционисања у узајамним односима са Канцеларом правде и његов правни статус.¹⁷⁹

¹⁷⁷ Финска је била у саставу Шведске у средњем веку до почетка 19. века. Опширније о систему контроле законитости и омбудсману као чувару законитости видети: I. Helkama (ed.), “The Parliamentary Ombudsman of Finland”, Helsinki, 2005 http://icoaf.org/docs/Finland/parliamentary_ombudsman_finland.pdf, посећено 25. септембра 2014. године; Sarja Mikko, “Does it belong or doesn’t it? – Observations on the ombudsman’s powers”, *Parliamentary Ombudsman 90 years*, Vammalan Kirjapaino Oy, Helsinki, 2010, (доступно: <http://www.oikeusasiamies.fi/Resource.phx/ea/english/publications/jubilee-book.htm>, посећено 15. септембар 2015. године, стр. 24 и даље.

¹⁷⁸ D. C. Rowat, “Finland’s Defenders of the Law: The Chancellor of Justice and the Parliamentary Ombudsman”, *Canadian Public Administration*, Vol. 4, Issue 3, 1961, Institute of Public Administration of Canada, Toronto, стр. 321.

¹⁷⁹ Фински Канцелар правде није само „чувар законитости“, већ и „главни тужилац“ што није случај у Шведској. Канцелар правде (*Oikeuskansleri*) је по положају министар правде, кога именује председник Републике с временски неограниченим мандатом (члан 69. Устава). Канцелар правде контролише законитост одлука и аката које доноси влада, председник Републике и јавна управа. Поред тога, министар правде присуствује седницама владе, али нема право гласа. Снажнији правни положај Канцелара правде огледа се у томе што може да издаје наређења тужиоцима и да кривично гони судије највиших судова (Врховног суда и Врховног управног суда), али и чланове владе и председника Републике у случају одређених кривичних дела. Устав Финске садржи низ заједничких одредби о Парламентарном омбудсману и Канцелару правде (108–118. Устава).

Финска је установила општег националног омбудсмана непосредно након Првог светског рата и стицања националне независности.¹⁸⁰ Осим Парламентарног омбудсмана надлежног за све нивое власти, у Финској постоје специјализовани омбудсмани постављени од стране извршне власти и надлежни за одређене области.¹⁸¹ Специјализовани омбудсмани, што је још један изузетак у односу на решења у упоредном праву, под надзором су Парламентарног омбудсмана.

Почетак није био нимало једноставан, због малог броја притужби и преклапања надлежности са Канцеларом правде разматрани су предлози да се укине Парламентарни омбудсман.¹⁸² Пошто су одбачене ове иницијативе ојачан је

¹⁸⁰ Омбудсман је конституционализован 1919. године, а наредне године усвојене су „Инструкције о раду парламентарног омбудсмана“. Важеће одредбе садржане су у Уставу од 1999. године (чл. 38, 48, 109–115. и 117. Текст Устава је преузет са званичне интернет странице Министарства правде: The Constitution of Finland (731/1999, amendments up to 1112/2011 included, <http://www.finlex.fi/fi/laki/kaannokset/1999/en19990731.pdf>, посећено 11. децембра 2015. године) и Законом о парламентарном омбудсману (2002) и Правилником о парламентарном омбудсману. Видети преводе правних прописа у зборнику радова: Б. Кривокапић (ур.), *Увод у право Финске*, Институт за упоредно право, Београд, 2005, стр. 483–521, 585–592. Изворни текстови су приступачни на адреси: <http://www.oikeusasiamies.fi/Resource.phx/ea/english/lawlinks/act-ombudsman.htm>, посећено 7. децембра 2012. године; на енглеском језику: „Parliamentary Ombudsman of Finland“, *Ombudsman of Finland*, http://icoaf.org/docs/Finland/finland_annual_report_2007.pdf, стр. 58–64, посећено 15. марта 2013. године.

¹⁸¹ У Финској делују: Омбудсман за децу (*Lapsiasialtuutettu*, http://www.lapsiasia.fi/en/overv/ombudsmans_office, посећено 7. децембра 2012), Омбудсман за потрошаче (*Kuluttaja*, <http://www.kuluttajavirasto.fi/Page/16a2f111-3b55-462d-b14f-3c2662a56b29.aspx>, посећено 7. децембра 2012. године), Омбудсман за једнакост (*Tasa-arvoaltuutettu*, <http://www.tasa-arvo.fi/en/home>, посећено 7. децембра 2012. године), Омбудсман за заштиту података (*Tietosuojaaltuutetun toimisto*,; <http://www.tietosuoja.fi/1560.htm>, посећено 7. децембра 2012. године), Омбудсман за стечај (*Konkurssiasiamiehen toimisto*, <http://www.konkurssiasiamies.fi/3920.htm>, посећено 7. децембра 2012. године), Омбудсман за мањине (*Vähemmistöaltuutettu*, http://www.vahemmistovaltuutettu.fi/en/front_page, посећено 7. децембра 2012. године) и Канцеларија финансијског омбудсмана (*Finanssivalvonta*, http://www.fin-fsa.fi/en/Financial_customer/Customer_protection/Assistance/Fine/Pages/Default.aspx, посећено 11. децембра 2012. године).

¹⁸² Устав Финске садржи низ заједничких одредби којима су регулисане поменуте две институције (108–118. Устава). Положај Парламентарног омбудсмана се постепено мењао, а број притужби је

правни положај и проширене су надлежности овог државног органа, који је у међувремену добио поверење јавности. Осим што је постепено продужавано трајање његовог мандата, забрањена је и истовремена кумулација функције са посланичким статусом од 1928. године. Пар година доцније, омбудсман је преузео надлежност у контроли над војском и установама за лишавање слободе, односно надзор над законитошћу различитих облика ограничавања слободе. Важна промена уследила је након уставних промена 1995. године, Парламентарном омбудсману је поверена улога у промовисању примене основних људских права и слобода.¹⁸³

Парламент (Eduskunta) бира простом парламентарном већином једног омбудсмана, за разлику од Шведске, и двоје његових заменика (члан 38. став. 1. Устава) на четири године с неограниченим правом на реизбор.¹⁸⁴ Устав и матични Закон не садрже формулацију о независности и самосталности, јер се омбудсман сматра представником Парламента. Устав, ипак, садржи гаранције којима се јамчи његов аутономни правни положај, па тако Скупштина не може издавати инструкције нити утицати на обављање његових послова, али може разрешити

растао. Између канцелара правде и омбудсмана извршена је и прецизнија расподела послова, па је од 1932. године омбудсман преузео притужбе које су се односиле на притворена лица и оружане снаге. Опширније о томе: R.-L. Paunio, "Objectives and challenges – 90 years of the Ombudsman's oversight of legality", стр. 9–10.

¹⁸³ Према члану 109. Устава „омбудсман надзире примену основних људских права и слобода“. Опширније о утицају доктрине људских права на обликовање финског правног система и омбудсмана видети: R.-L. Paunio, "The Ombudsman as Human Rights Defender", Speech at IOI:n Conference in Stockholm, 6th June 2009, <http://www.oikeusasiamies.fidmanDocument.phxdocumentId=mt22810162614081&cmd=download>, посећено 7. септембра 2015. године

¹⁸⁴ Оба заменика уведена су с намером да се Парламентарни омбудсман растерети обавеза због великог броја притужби и предмета. Заменици имају иста овлашћења као и омбудсман, изузев што они не доноси одлуке о опомену против владе, министара и председника Републике. Одлуку у овом случају, као и о кривичном гоњењу председника Републике, судија Врховног суда или Врховног административног суда доноси Парламентарни омбудсман (члан 14. Закона о Парламентарном омбудсману).

омбудсмана под одређеним условима.¹⁸⁵ У Финској, за разлику од других земаља, не постоји функционални имунитет омбудсмана. Кривично гоњење је допуштено због незаконитог понашања у вршењу функције по истој процедури која важи за Канцелара правде и чланове владе (чл. 114–117. Устава). Решење о правној одговорности еквивалентно је природи његове надлежности и овлашћењима. На тај начин, сматра се да институција може бити одговорна али и заштићена од притисака и неоправданог прогона.

Разумевање концепта Парламентарног омбудсмана није могуће без објашњења односа са његовим „близанцем“ – Канцеларом правде. Обе институције конципиране су са скоро идентичним надлежностима и овлашћењима у контроли законитости. Касније, долази до одређене поделе рада у одређеним областима. Омбудсман је овлашћен за контролу оружаних снага, граничне полиције и заштиту права лица лишених слободе, а Канцелар правде надзире рад Адвокатске коморе и адвоката. У пракси, како разграничење није детаљно спроведено, проблем поделе надлежности решава се договором или се примењују правило о преношењу и уступању притужбе (*prior potior tempore iure*). Ако је притужба поднета на обе адресе, надлежан је државни орган коме је прво поднета притужба (члан 3. ст. 5–6. Закона о Парламентарном омбудсману).¹⁸⁶ У пракси, Парламентарни омбудсман мање води рачуна о законитости рада владе, која је у компетенцији Канцелара правде, јер је заокупљен надзором над поштовањем људских права и контроли законитости управних аката и радњи (члан 110. став 3. Устава).

¹⁸⁵ Омбудсман се може разрешити из „изузетно озбиљних разлога“ по мишљењу надлежног парламентарног одбора за уставна питања, само уочи краја мандата и одлуком од најмање две трећине од укупног броја посланика (члан 38. став 2. Устава).

¹⁸⁶ Ако се притужбе преносе из надлежности једног органа у надлежност другог органа о томе се обавештава подносилац притужбе (члан 3. став 5. Закона о парламентарном омбудсману). Парламентарни омбудсман је пренео 13 притужби Канцелару правде, пет притужби Државном тужиоцу и 158 другим органима у 2014. години. Исте године, он је примио 48 притужби од Канцелара правде, Видети: Parliamentary Ombudsman of Finland, *Summary of the Annual Report 2014*,

<http://www.oikeusasiamies.fi/dman/Document.php?documentId=z31415095734653&cmd=download>, посећено 11. децембра 2015. године, стр. 126, 129.

Фински омбудсман има најшири могући обим контроле у упоредном праву.¹⁸⁷ Адресати контроле нису само јавна управа у ширем смислу – тзв. државни сектор (државни органи управе, јавна предузећа и агенције), локална и регионална самоуправа, приватне компаније ако обављају делатности од јавног интереса већ и извршна и судска власт. Концепција „чувара законитости“ почива на претпоставки да сва она лица која обављају јавне послове („административне радње“) и делују у јавном интересу морају бити подвргнута контроли.¹⁸⁸ Предмет контроле јесте материјална и формална законитост. Тако се надзор над извршном влашћу односи на законитост одлука и других активности владе (Министарски савет) као колегијалног органа, министара и председника Републике јер обављају „јавне задатке“ („a public task“, члан 109. Устава).¹⁸⁹ Омбудсман, међутим, није овлашћен да врши надзор Парламента и народних посланика, непрофитних предузећа, банака, пословних предузећа и приватних лица којима нису поверена јавна овлашћења.

Парламентарни омбудсман наоружан је сетом овлашћења и права. Пре свега, омбудсман има право да у својству тужиоца предузима кривично гоњење. Кривични поступак се покреће ако постоји „незаконито понашање“ (члан 110. Устава) и то је „најозбиљнија мера коју може [...] предузети.“¹⁹⁰ Омбудсман кривично гони министре, судије Врховног суда или Врховног управног суда само ако је добио претходно одобрење Скупштине или ако је Парламент одлучио да

¹⁸⁷ Упоредити: J. Stern, „Finland“, у: G. Kucsko-Stadlmayer (ed.), *European Ombudsman-Institutions, A comparative legal analysis regarding, the multifaceted realisation of an idea*, стр. 182–186.

¹⁸⁸ Надзор обухвата и свештена лица јер се у Финској сматрају јавним службеницима (видети: одељак 1. Закона о омбудсману, члан 1. Правилника о раду Парламентарног омбудсмана)

¹⁸⁹ Упор.: чл. 112. и 113. Устава Финске од 1999. године и члан 1. Закона о парламентарном омбудсману од 2002. године. У Финској ови критеријуми нису јасно дефинисани, већ се они одређују „од случаја до случаја“. О стандардима „јавни задатак“, „јавни административни задатак“, који одговарају нашој установи јавног овлашћења опширније: S. Mikko, „Does it belong or doesn't it? – Observations on the ombudsman's powers“, стр. 25–31.

¹⁹⁰ О овлашћењима и „мерама“ детаљније: H. Stoor, „Criticism by the Parliamentary Ombudsman – punishment or guidance“, *Parliamentary Ombudsman 90 years*, Vammalan Kirjapaino Oy, Helsinki, 2010, (доступно: <http://www.oikeusasiamies.fi/Resource.phx/ea/english/publications/jubilee-book.htm>, посећено 15. септембар 2015. године, стр. 65–71).

подигне оптужницу против члана Владе или Канцелара правде.¹⁹¹ Тужбу против Канцелара правде претходно одобрава председник Републике. У пракси омбудсман ретко користи ово своје овлашћење,¹⁹² већ ако се ради о државним службеницима и другим адресатима контроле омбудсман може да нареди да јавни тужилац предузме кривично гоњење или да овласти другог.¹⁹³ У овом последњем случају одступа се од концепције омбудсмана као институције која нема наредбодавна овлашћења, јер се упућује налог тужиоцу.

За другу групу мера (опомена, мишљење и препорука) карактеристично је то да оне не представљају санкције нити су правно обавезујуће.¹⁹⁴ Опомена је „најозбиљнија критика“ која се изриче због незаконитог поступања или занемаривања дужности (члан 10. Закона о парламентарном омбудсману). Укор се користи када се ефекти постижу и без покретања кривичног поступка (самостална мера), или уз меру кривичног гоњења, а мишљење је најчешћа изрицана мера која садржи критику и савете за правилну примену закона.¹⁹⁵ Препоруком се захтева од надлежног органа отклањање грешке или недостатка у примени закона (члан

¹⁹¹ Ако утврди да се министар понашао незаконито, он ће обавестити владу. Омбудсман се обраћа парламенту ако опомена не уроди плодом. Ако парламент утврди на основу обавештења омбудсмана да је министар починио кривично дело, парламент може дати дозволу да се кривично гони министар.

¹⁹² У 2014. години није покренут нити један кривични и дисциплински поступак, али је пет притужби пренео у надлежност Државног тужиоца. Видети: Parliamentary Ombudsman of Finland, *Summary of the Annual Report 2014*, стр. 129.

¹⁹³ Упоредити: члан 6. Правилника о раду парламентарног омбудсмана; P. K. Koskinen, „Investigating the Judiciary”, у: R. C. Linda (ed.), *The International Ombudsman Anthology Selected Writings from the International Ombudsman Institute*, Martinus Nijhoff Publishers, International Ombudsman Institute, Kluwer Law International, The Hague – London – Boston, 1999, стр. 519, 530.

¹⁹⁴ Ови различити видови реаговања објашњавају се променом методе деловања – од репресивног до превентивног и улоге која је све мање тужилачка а све више саветодавна и превентивна. У прошлости је примењивана опомена, а касније се развија њен разблажени облик – мишљење. Упоредити: H. Stoor, *нав. дело*, стр. 66–67; Parliamentary Ombudsman of Finland, *Summary of the Annual Report 2014*, <http://www.oikeusasiamies.fi/Resource.phx/ea/english/publications/annual.htm>, стр. 34, посећено 11. децембра 2015. године.

¹⁹⁵ У 2014. години било је 18 укора, 579 мишљења и 26 препорука (Parliamentary Ombudsman of Finland, *Summary of the Annual Report 2014*, стр. 129–130).

11. Закона о Парламентарном омбудсману).¹⁹⁶ Логика ових мера заснива се на концепту добровољног извршења. Претпоставља се да ће савестан службеник или функционер радије да избегне критику јавности и скупштине.

Поменуте мере изричу се у поступку који се покреће по притужби грађана или по сопственој иницијативи.¹⁹⁷ Притужбу може поднети свако (*actio popularis*) у писаној форми (одељак 2. Закона о Парламентарном омбудсману). Подносилац притужбе не мора да докаже свој правни интерес. Рок за подношење притужбе смањен је са пет на две године (члан 3. Закона о парламентарном омбудсману) и рачуна се од доношења спорног акта или догађаја. Ако је прихватио притужбу и утврдио да је надлежан за поступање, омбудсман спроводи контролни поступак или поступак истраге.

За делотворно обављање функције веома је значајно право Омбудсмана на приступ информацијама од јавног значаја (члан 112). Приступ информацијама подразумева упознавање са садржином службених докумената и преузимање њихове копије, присуствовање седницама владе и судова и поступку одлучивања извршне власти и у органима управе. На тај начин, скида се вео тајности с начина њиховог рада и делује превентивно у спречавању корупције и других облика незаконитости. Контролна овлашћења обухватају инспекцијске прегледе, посете установама за лишење слободе и смештај старих и хендикепираних лица, саслушање и разговор са лицима запосленим у јавном сектору и јавним функционерима (члан 5. Закона о парламентарном омбудсману). Још једно од

¹⁹⁶ У Финској се разликују четири типа препорука: „Прво, препорука може да исправи грешку или исправи недостатке. Друго, она може побољшати законске одредбе, статуте, прописе или службене смернице. Треће, препорука се може односити на накнаду за кршење основних људских права или у вези са незаконитим или неправилним понашањем. Четврто, Омбудсман може да дâ предлог за решавање питање на начин који је пријатељски за власт и жалиоца.“ (P. Jääskeläinen, “Parliamentary Ombudsman celebrates 95th anniversary“, Parliamentary Ombudsman of Finland, *Summary of the Annual Report 2014*, стр. 14). Фински омбудсман, за разлику од сличних институција у већини других правних система, нема формално право законодавне иницијативе. Због тога, може упутити препоруке Влади и Парламенту у којима се указује на недостатке правних прописа (нпр. незаконите и неусклађене правне прописе).

¹⁹⁷ Омбудсману је поднето више од 4.500 притужби, а самоиницијативно је покренуо поступак у 58 случајева у 2014. години (Parliamentary Ombudsman of Finland, *Summary of the Annual Report 2014*, стр. 129–130).

специфичних овлашћења финског омбудсмана, у несагласју с доктрином нерепресивне природе овог државног органа, јесте његово право да нареди полицији спровођење истражних радњи с циљем да се појасни питање које је под истрагом омбудсмана (члан 8. Закона о парламентарном омбудсману).

Парламентарни омбудсман доставља редовне годишње извештаје и по потреби посебне извештаје Парламенту. Ови извештаји прави су оријентир са реформу правног система – садрже информације о стању правног система, тумачења о његовим недостацима, као што су нејасне и контрадикторне одредбе, али и предлоге „амандмана“ и препоруке за доношење нових прописа.¹⁹⁸ Међутим, омбудсман није опремљен и правом званичне законодавне иницијативе, као што је то случај у другим правим системима. Корективна функција састоји се у томе да коментарише законитост одлука или мера владе, министара и председника Републике, али само у остваривању своје основне надлежности. Ако се коментар игнорише, омбудсман предузима наредне мере (члан 112), и може да затражи да Влада констатује коментар у записнику. Друго, омбудсман може да укаже на недостатке у законодавству и достави препоруке Влади у којима се предлаже начин како да се уклоне ови недостаци (члан 11. Закона о парламентарном омбудсману). Ако се препоруке не извршавају, омбудсман се обраћа Парламенту. Омбудсман је и један од овлашћених субјеката за покретање поступка кривичног оптужења („импичмента“) председника Републике због незаконитог понашања у случају „издаје и велеиздаје, или злочина против човечности“ (члан 113. Устава).

Омбудсман надзире и судове али нема право да мења њихове одлуке нити да улази у меритум одлука.¹⁹⁹ Контрола обухвата испитивање уставности и законитости, односно утврђивање да ли су судије извршиле кривично дело у вршењу својих функција и да ли су у поступку пред судом повређена људска

¹⁹⁸ У складу са Уставом (члан 109. став 2) „Омбудсман подноси годишњи извештај Скупштини о свом раду, укључујући запажања о стању правосуђа и недостатке у законодавству“. Уставна одредба је конкретизована у члану 12. Закона о Парламентарном омбудсману и члану 8. Правилника о Парламентарном омбудсману.

¹⁹⁹ „Нема право да мења одлуке судова, да интервенише у погледу правних оцена и слободног судијског уверења у редовном судском поступку, где су судови слободни и независни.“ (Д. Кулић, *Парламентарни омбудсман – заштитник права грађана*, стр. 109).

права. Омбудсман може да поднесе тужбу против судије за незаконито понашање (члан 110. Устава), као и против судија највиших судова у земљи – Врховног суда и Врховног управног суда.²⁰⁰ Осим тога, омбудсман може да затражи поништење судске одлуке ако је направљена грешка у поступку доношења одлуке, нпр. у вези са правом на суђење у разумном року.

Преображај Парламентарног омбудсмана у Финској последица је развоја управне делатности и експанзије доктрине људских права. Ратификацијом међународних уговора и конвенција о људским правима, преузета је и обавеза да се обезбеди њихова адекватна заштита.²⁰¹ Брига о надзору над применом основних људских права и слобода поверена је Парламентарном омбудсману (члан 109. став 1. Устава). То је значило да се не само проширује његов мандат, него су постављени нови критеријуми за разматрање повреде закона и неизвршавања јавних послова. Није довољно да омбудсман преиспита да ли је поступљено у складу са правним прописима, већ и да ли овом приликом поштована људска права.²⁰² Проширење поља надзора значило је и то да он у

²⁰⁰ Оптужница против судија Врховног управног суда и Врховног суда подноси се посебном суду – Врховном суду за опозив (Упоредити: J. Stern, “Finland”, стр. 184). Ових врста оптужница је било у ранијој пракси омбудсмана (Видети: Кулић, *Парламентарни омбудсман – заштитник права грађана*, стр. 121).

²⁰¹ Ратификацијом Конвенције против тортуре и других сурових нељудских или понижавајућих казни и поступака Уједињених нација (United Nations, Optional Protocol to the Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment – OPCAT, <http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/OPCAT.aspx#1>, посећено 13. децембра 2015. године) и Опционим протоколом Финска је преузела обавезу да спречи различите облике тортуре и успостави Национални превентивни механизма (чл. 17–23). У складу са Конвенцијом, обавезу да спроведе истрагу у случају сумње да је почињен акт тортуре поверена је Парламентарном омбудсману као националном превентивном механизму.

²⁰² Опширније: I. Helkama (ed.), “The Parliamentary Ombudsman of Finland”, Helsinki, 2005, стр. 9–10, http://icoaf.org/docs/Finland/parliamentary_ombudsman_finland.pdf, посећено 16. августа 2015. године; R.-L. Paunio, “The Ombudsman as Human Rights Defender”, стр. 4–5; Надзор је „углавном промовисање добре административне праксе и поштовање основних људских права“. Н. Stoor, “Criticism by the Parliamentary Ombudsman – punishment or guidance?”, стр. 74; J. Stern, “Finland”, стр. 182; Lehtimaja, “Roles for the Ombudsmen: past, present and future”, Speech to be given at the International Symposium on the occasion of the 80th anniversary of the Parliamentary Ombudsman of Finland, Helsinki, 7 February 2000, <http://www.nationaleombudsman-nieuws.nl/node/7076>, посећено 11. априла 2015. године; P. Jääskeläinen, “Parliamentary Ombudsman celebrates 95th anniversary“,

већој мери процењује адекватност службене радње са становишта „добре управе“,²⁰³ и људских права.²⁰⁴

Друго, иако је „примарни задатак“ остао исти,²⁰⁵ улога Парламентарног омбудсмана као јавног тужиоца је атрофирала што закључујемо из анализе извештаја. Од класичног модела тежиште се преноси на област људских права. Преузимање нове улоге довело је и до пораста броја притужби и промена у начину рада. Истовремено је увећан број инспекција, а омбудсман је добио и већа дискрециона овлашћења у истрази по жалбама.²⁰⁶ У оквиру институције Парламентарног омбудсмана формирана су посебна тела – Канцеларија за људска права од 2014. године и Делегација за људска права (члан 19б–д и члан 20. Закона о Парламентарном омбудсману), као наговештај трансформације институције у правцу националне институције за људска права. Преузимање нове улоге велики је изазов са којим се суочава Парламентарни омбудсман, па је приметна суздржаност у теоријским расправама о правцу његовог даљег развоја.

Parliamentary Ombudsman of Finland, *Summary of the Annual Report 2014*, стр. 13–16; Parliamentary Ombudsman of Finland, *Summary of the Annual Report 2014*, стр. 27–28.

²⁰³ Приликом тумачења законитости морају се узимати у обзир захтеви добре управе и основних људских права (члан 10. став 2. Закона о Парламентарном омбудсману).

²⁰⁴ H. Stoor, “Criticism by the Parliamentary Ombudsman – punishment or guidance”, стр. 74.

²⁰⁵ Упоредити: P. Pölönen, “Monitoring fundamental and human rights as the Parliamentary Ombudsman’s duty”, *Parliamentary Ombudsman 90 years*, стр. 51–63.

²⁰⁶ R.-L. Paunio, “Objectives and challenges – 90 years of the Ombudsman’s oversight of legality”, стр. 12–13.

3. ДАНСКИ ОМБУДСМАН

Иако се на помен речи омбудсман помисли на Шведску, већи утицај широм света имала је Данска са својим моделом Парламентарног омбудсмана (Folketingets Ombudsmand).²⁰⁷ Дански „производ“ постао је популаран јер је усклађен с класичним представама о министарској одговорности и независности правосуђа. Стефан Хурвиц (Stephan Hurwitz), први омбудсман у овој земљи и угледни професор кривичног права, био је и „апостол нове вере“ заслужан за рекламирање нове институције.²⁰⁸ Своју мисију је испунио објашњавајући предност данске формуле у низу земаља које је посетио. Успех се заснивао на решењима прилагођеним потребама реформе јавне управе и демократизације политичког система. Пажњу других држава привукла је иновација, то јест редизајнирана надлежност са широким надзором над јавном управом која не обухвата судове.

Расправа о омбудсману отпочела је у склопу уставних промена непосредно након Другог светског рата, али њен почетак може се лоцирати неколико година раније.²⁰⁹ Дилема о новој институцији разматра се у контексту преуређења односа

²⁰⁷ Видети: М. Seneviratne, *Ombudsmen – Public Services and Administrative Justice*, стр. 15; В. Christensen, “The Danish Ombudsman“, *University of Pennsylvania Law Review*, Vol. 109, No. 8, University of Pennsylvania Law School, Philadelphia, 1961, стр. 1100; L. C. Reif, *The Ombudsman, Good Governance and the International Human Rights System*, стр. 6; L. C. Reif, “Transplantation and Adaptation: The Evolution of the Human Rights Ombudsman”, стр. 270.

Један британски аутор утврдио је да „већи део нашег савременог знања о предмету односи се на данског омбудсмана“ и на начин карактеристичан за његово поднебље, зачињен цинизмом, констатује да се дебата о омбудсману у Енглеској заснивала на разматрању „копије оригинала“ (В. Chapman, “The Ombudsman”, стр. 302).

²⁰⁸ Стефан Хурвиц је обављао функцију омбудсмана од 1955. до 1971. године. Већ на почетку свог мандата, сматрао је да потребно упознати научну јавност широм света о улози омбудсмана у контроли јавне администрације. Пре Хурвицове активности није било садржајнијих информација о развоју омбудсмана у скандинавским земљама (упоредити: W. Gelhorn, “The Ombudsman in Denmark”, *Mc Gill Law Journal*, Vol. 12, Number 1, 1966, Mc Gill Faculty of Law, Montreal, стр. 2).

²⁰⁹ О разлозима за увођење институције омбудсмана у Данској видети: L. Busck, “The History and Development of the Danish Ombudsman Institution”, Н. Gammeltoft-Hansen, J. Olsen (eds.), *The Danish Ombudsman*, стр. 13; N. E. Holm, “The Ombudsman – A Gift from Scandinavia to the World”, Н. Gammeltoft-Hansen, J. Olsen (eds.), *The Danish Ombudsman*, стр. 224; M. Götze, “The Danish

између државних органа власти и делотворније контроле државне администрације. Ова прилика је искоришћена за конституционализацију парламентарног представника,²¹⁰ као противтега фактичком јачању извршне власти и средства за отклањање недостатака судске контроле управе и заштите права грађана.²¹¹ На основу уставне одредбе усвојени су прописи који детаљније регулишу положај институције.²¹² Институција је постепено еволуирала, јер је новелама прописа и у мишљењима и препорукама проширен основ надлежности. Дански модел је у почетним фазама развитка трпео критику о превеликој моћи и политизацији,²¹³ али је низ ограничења у функционисању институције уклоњено касније.

ombudsman – A national watchdog with selected preferences”, стр. 34; М. Давинић, *Европски омбудсман и лоша управа*, стр. 27.

²¹⁰ Чланом 55. Устава Данске од 1953. године уређено је да ће „у складу са Законом бити обезбеђено именовање једне или две особе, које не могу бити чланови Парламента, за контролу цивилне и војне државне управе.“ Denmark’s Constitution of 1953, https://www.constituteproject.org/constitution/Denmark_1953.pdf, посећено 11. септембар 2015. године. Устав је предвидео и увођење управних судова, али се то није десило.

²¹¹ Нова институција је требало да оствари два циља – да у име парламента јача контролу над управом, а тиме и над радом министара. Ову улогу остварује кроз надгледање „квази-нормативне моћи“, делегиране законодавне власти која је поверена јавним агенцијама и предлагањем законских амандмана како би се поправио квалитет јавне управе; Други циљ је заштита законитости и права грађана. Омбудсман је у том смислу био замишљен као „врста другостепеног органа за грађане које долазе у сукоб са органима управе.“ Пракса је показала да је први циљ постао другоразредног значаја, јер је омбудсман постао посебно средство и допуна постојећем систему правних лекова и агенција за жалбе већ после непуне две деценије. О томе опширније: В. Christensen, “The Danish Ombudsman“, стр. 1000–1001; Такође: N. Nielsen, “The Danish Ombudsman”, *Administration*, Institute of Public Administration of Ireland, Dublin, 1973, стр. 355 (текст доступан на електронској адреси: ftp://78.153.208.68/bkp/ipa/PDF/The_danish_ombudsman.pdf, посећено 13. јула 2015. године).

²¹² Закон о омбудсману из 1996. године је новелиран 2005, 2009. и 2012. године (видети: „The Ombudsman Act“, <http://en.ombudsmanden.dk/loven/>, посећено 11. августа 2015. године). Упоредити: J. Stern, “Denmark”, G. Kucsko-Stadlmayer (ed.), *European Ombudsman-Institutions, A comparative legal analysis regarding, the multifaceted realisation of an idea*, 155–156;

²¹³ „Експериментални парламентарни омбудсман“ обликован је као последица политичког консензуса. Синдикати јавних службеника сматрали су да нарушава поверење у државну управу, док су умерени критичари истицали да не одговара природи парламентарног система и односу између Парламента и владе. Предлог је подржала јавност и опозиција, радикалније политичке

Споро преношење идеје и концепта омбудсмана у друге делове света објашњава се природно-географском изолованости и културним специфичностима Скандинавије. Премда се може говорити о заједничким нитима традиције и културе у земљама унутар региона, институција је прихваћена у Данској након скоро 150 година од њеног настанка у Шведској. Снажни отпори не само да су одложили раније формирање институције, већ је нови модел све више испољавао контрасте у односу на шведски и фински тип. Уместо тзв. тужилачког концепта прихваћен је модел „квази-управног суда“.²¹⁴ Омбудсман је овлашћен да нареди и покрене кривични поступак, али не и да директно предузима кривично гоњење. С друге стране, он се у пракси усмеравао на преиспитивање форме и поступка административних одлука и понашање запослених у државној управи, посебно са становишта начела „добре административне праксе“. Људска права потиснута су у други план, иако је и доцније проширено поље његове надлежности и на област основних права.

У Данској, као и у другим скандинавским земљама, парламентарни карактер нове институције недвосмислено је изражен у уставној одредби да Фолкетинг (дански парламент, прим. Р. М.) одлучује о избору и реизбору Омбудсмана. Функцију могу обављати једна или две особе, али се увек бира само једно лице. О одабраном кандидату се не одвија расправа већ се само гласа, јер се сматра да дебата о његовим квалификацијама угрожава ауторитет институције.²¹⁵ Због тога су утврђени минимални услови које се траже од кандидата, а политичка

струје (комунистичка странка и конзервативна партија). Опширније о политичком амбијенту који је утицао на формирање омбудсмана: Д. Кулић, *Парламентарни омбудсман – заштитник права грађана*, стр. 134.

²¹⁴ У Данској, за разлику од Шведске и Финске, не постоје специјализовани управни судови, већ се управни спорови решавају у оквиру система редовних судова. Ове околности погодиле су да се Омбудсман развије у институцију специјализовану за управно право и управне спорове. Упоредити: М. Götze “The Danish ombudsman – A national watchdog with selected preferences”, стр. 35; L. Busck, “The History and Development of the Danish Ombudsman Institution”, стр. 22; N. E. Holm, “The Ombudsman – A Gift from Scandinavia to the World”, стр. 225

²¹⁵ Предлог кандидата утврђује надлежни парламентарни одбор, и то се сматра једном верзијом „индиректних избора“. Упоредити: С. Dethlefsen, “The Parliamentary Ombudsman and Parliament”, Н. Gammeltoft-Hansen, J. Olsen (eds.), *The Danish Ombudsman*, стр. 124; J. Stern, “Denmark”, стр. 156.

неутралност институције обезбеђује се тако што се о кандидату постиже неформални договор између власти и опозиције.²¹⁶ Као и у Шведској и Финској за омбудсмана може бити изабран дипломирани правник, али у Данској нису прописани додатни услови везани за стручност кандидата (члан 2. став 2. Закона о Парламентарном омбудсману). Ова разлика је без значаја, јер се води рачуна да функцију обавља правник с високим стручним угледом. Необично је и решење о трајању мандата јер није фиксно утврђено већ је ограничено на највише 10 година, без обзира на то колико пута је изабран (члан 1. став 2. Закона о Парламентарном омбудсману).²¹⁷ Ово решење је последица уверења да се судбина омбудсмана везује за легислативни мандат, па се бира након сваког конституисања Фолкетинга.

Дански омбудсман формалноправно има слабије гаранције аутономије у односу на парламент него у Шведској и Финској, иако је декларативно независан (чл. 12–13. Закона о Парламентарном омбудсману). Омбудсман је обавезан да подноси редовни годишњи извештај Парламенту и посебне извештаје у случају да је дошло до већих неправилности у раду јавне управе. Извештаји се достављају парламентарном Одбору за правне послове, надлежном министру, општинском већу или регионалном савету (члан 24. Закона о Парламентарном омбудсману). Структура ових извештаја је измењена након 2009. године, јер они не обухватају приказ појединих случајева.²¹⁸ О овим извештајима се расправља у Комитету за правна питања, а у дебати у Парламенту учествује и омбудсман од 2002.

²¹⁶ У Парламентарној пракси, омбудсман се бира тако да ужива подршку свих или већине парламентарних странака. Упоредити: K. Larsen, “The Parliamentary Ombudsman”, H. Gammeltelt-Hansen, J. Olsen (eds.), *The Danish Ombudsman 2005*, стр. 59.

²¹⁷ До сада је петоро омбудсмана било изабрано, што говори о стабилном положају институције (С. Dethlefsen, *нав. дело*, стр. 126–127). Садашњи омбудсман је обављао високе правосудне функције, а необично је то да је у својој каријери био судија и директор државног тужилаштва, службеник у парламенту и шеф једног од одељења у министарству правде (деталји његове пословне биографије на званичном веб-сајту данског омбудсмана – <http://en.ombudsmanden.dk/ombudsmanden/>).

²¹⁸ Омбудсман је навео два разлога – успостављен је посебан електронски систем који се односи на истраге и притужбе па је нерационално објавити и случајеве, јер би извештај обухватао хиљаде страна у штампаном облику. Друго, ова форма извештаја била је прилагођена потреби да се унапреди и поједностави годишњи извештај (упоредити: Jens Møller, “General State of the Office“, *The Danish Parliamentary Ombudsman, Annual Report 2009*, стр. 17, извештај је доступан: <http://beretning.ombudsmanden.dk/english/>, посећено 13. децембра 2015. године).

године.²¹⁹ Фолкетинг доноси сва општа правила о раду омбудсмана. Када је реч о другим јемствима независности, Омбудсман нема право на кривичноправни имунитет, већ на функционални имунитет под условом да се на њега позвао пред судом (члан 25. Закона о Парламентарном омбудсману), а његова зарада није утврђена у одређеним параметрима који су усклађени са примањима других носилаца државних функција. Ипак, у јавности је изграђена представа о неутралности и независности институције коју уважавају државни органи и јавна управа.²²⁰

Постоје две суштинске разлике у надлежности између шведског и данског омбудсмана. Као последица строге интерпретације начела судске независности дански омбудсман нема контролна овлашћења у односу на судове. Такође, омбудсман не надзире приватна лица и приватне компаније, изузев ако приватне установе обављају јавна овлашћења (члан 7. Закона о Парламентарном омбудсману).²²¹ Друга разлика је настала као резултат положаја државне управе. У Данској омбудсман је првенствено усмерен на надзор јавне управе, па је због тога у теорији познат као „традиционални модел“ или „хибридни омбудсман“.²²² С обзиром на то да „Данска не познаје функционалну одговорност јавног службеника која постоји у Шведској“, ²²³ министри као шефови ресора стоје на врху управне пирамиде и одговарају пред омбудсманом. У Данској се пошло од уверења да иако је природни терен одговорности министара пред парламентом, ако чланови владе не потпадају под одређеним условима под надзор омбудсмана ова институција неће бити у стању да делотворно обавља своју функцију. У

²¹⁹ J. Stern, “Denmark”, 159.

²²⁰ C. Dethlefsen, *нав. дело*, стр. 128.

²²¹ На пример, омбудсман контролише приватне вртиће ако се финансирају из јавних средстава. У пракси, одређивање субјекта контроле посебно у вези са приватним лицима често зависи од случаја до случаја или је прецизирано правним актом који надлежни министар доноси у консултацији са министром правде.

²²² О разлици у класификовању Данског омбудсмана упоредити: L. C. Reif, *The Ombudsman, Good Governance and the International Human Rights System*, стр. 86, 304.

²²³ У предлогу устава предложено је и да Парламентарни представник контролише административне функције судија, али ова одредба није била прихваћена током парламентарне расправе. Упоредити: C.-A. Sheppard, “An Ombudsman for Canada”, *McGill Law Journal*, Vol. 10, Montreal, 1964, стр. 303–304.

теорији се запоставља још једно неслагање у поменутим правним системима, а то је да дански омбудсман нема овлашћење да директно гони учиниоце кривичних дела. Ипак, ове разлике постепено нестају јер се практично гаси тужилачка димензија надлежности у Шведској и Финској.

У Данској, и у Норвешкој која ће преузети овај рецепт, води се рачуна о разлици између одговорности министара као чланова владе и шефова ресора.²²⁴ Омбудсман нема право да поставља питање њихове политичке одговорности, нити правне одговорности, нити има право да подигне кривичну тужбу против функционера јавне власти. У случају када утврди да је министар учинио грешку или неправилност, да је повредио кривични закон или управне прописе омбудсман о томе обавештава парламент (Комитет за парламентарне правне послове) и препоручује да се предузму мере. Пре тога он обавештава надлежног министара, од кога се очекује да под притиском јавног мњења и парламентарне санкције ревидира своје понашање, измени одлуку или правни акт на који је указано. Критеријуми за границе ове контроле, не само када је у питању министар већ и други потенцијални субјекти, нису баш најјаснији, а то признају и дански теоретичари.²²⁵ Субјекти контроле утврђују се од случаја до случаја, на основу тумачења прописа и околности самог случаја. С друге стране, постоје и друга овлашћења „на папиру“. Ако се ради о другој особи под надзором, омбудсман се може обратити јавном тужиоцу да спроведе кривичну истрагу. На крају, ако се ради о државном службенику може да иницира спровођење дисциплинског поступка.

²²⁴ Упоредити: В. Christensen, *нав. дело*, стр. 1105–1106.

²²⁵ Суштина дилеме јесте у томе како утврдити да омбудсман не задире у област парламентарне одговорности министара, већ преиспитује његову административну одговорност. У Данској чланови владе могу да припадају парламенту, и тада омбудсман не може разматрати притужбе које се односе на активности министра које предузимају као посланици, нити у вези са финансијама, јер је то у надлежности државног ревизора. Такође, министар неће бити одговоран за изјаве у парламенту или ако је парламент „одобрио његово понашање“. О министарској одговорности и данском омбудсману опширније: К. Larsen, “The Parliamentary Ombudsman”, стр. 62–63; Н. Е. Holm, “The Ombudsman – A Gift from Scandinavia to the World”, стр. 225; С. Dethlefsen, “The Parliamentary Ombudsman and Parliament”, стр. 133–134; Л. Busck, “The History and Development of the Danish Ombudsman Institution”, стр. 16;

Омбудсман врши надзор и над локалном самоуправом и регионалном аутономијом. У Данској се сматрало да под његовом јурисдикцијом не би требало да буду локални органи власти, јер се на тај начин утиче на локалну страначку политику и угрожава право грађана на локалну самоуправу. Аномалије у институционалној заштити грађана у односу на одлуке локалних органа власти били су довољан противаргумент за ревизију закона о локалној самоуправи од 1961. године. Грађанима су добили право, додуше ограничено, на подношење притужбе против одлуке локалних органа власти, а након промене овог закона од 1996. године омбудсман може да истражи сваку активност општинских власти под условом да не угрожава право на локалну самоуправу.²²⁶ Изузетак су Гренланд (од 1995) и Фарска острва (од 2001) где се Закон о Парламентарном омбудсману не примењује због посебног статуса ових територија. Национални омбудсман не контролише регионалну администрацију у обављању изворних надлежности.²²⁷

Процедура је донекле слична, као и Шведској и Финској, дакле једноставна.²²⁸ У Данској је такође свако може поднети притужбу. Омбудсман проверава формалне претпоставке – притужба се подноси против коначне одлуке органа управе и року од годину дана од дана пријема одлуке или догађаја на коју се подносилац жали. Омбудсман, по правилу, не ступа у контролни поступак ако се притужба може поднети вишем органу управе или је у току поступак пред другим органом.²²⁹ Такође, он неће узимати у обзир анонимне притужбе (члан 13–15. Закона о Парламентарном омбудсману). Посебан начин достављања притужби постоји када су у питању лица лишена слободе – притужба се подноси у затвореној коверти. Ипак, под одређеним условима допуштена су одступања од наведених правила. На пример, омбудсман може да поступа по притужби иако је протекао рок за њено подношење. Друга могућност јесте да омбудсман покрене

²²⁶ Видети члан 8. Закона о Парламентарном представнику. Упоредити старија решења: B. Christensen, “The Danish Ombudsman“, стр. 1008; видети за новије решење: K. Larsen, “The Parliamentary Ombudsman“, стр. 61–62; L. N. Nielsen, “The Ombudsman in the Future“, стр. 24–25.

²²⁷ L. Frandsen, “The Ombudsman – The Faroe Islands and Greenland“, H. Gammeltoft-Hansen, J. Olsen (eds.), *The Danish Ombudsman*, стр. 306–309. Краљевим декретом важење овог закона може се проширити и на ова два региона. Видети чл. 33–34. Закона о парламентарном омбудсману.

²²⁸ N. Nielsen, “The Danish Ombudsman“, стр. 355.

²²⁹ Ово решење је усвојено изменом Закона од 1959. године.

поступак по сопственој иницијативи (члан 17. Закона о Парламентарном омбудсману).²³⁰

Закон разликује појединачну истрагу, која се односи на конкретан случај, и општу истрагу (инспекција). Инспекцијски прегледи су значајни, али њихов број није висок на годишњем нивоу, јер омбудсман настоји да постигне шири ефекат (нпр. открије недостатке у административним процедурама или законодавству и да на тај начин скрене пажњу министара или парламента). У склопу широких истражних овлашћења ненајављено се посећује установе и институције, прикупљају информације и документа од значаја за случај којим се бави, траже писмене изјаве од државних органа и службеника и позивају лица преко суда да сведоче о питањима који су од значаја за истрагу.²³¹ У вршењу инспекцијског надзора омбудсману може да асистира полиција (чл. 18–19. Закона о Парламентарном представнику).

Омбудсман ретко посеже за својим најмоћнијим оруђем – да нареди покретање кривичног поступка. До 1996. године имао је и право да предложи покретање дисциплинског поступка против државног службеника, али је ово овлашћење изостављено приликом ревизије закона, јер није коришћено у пракси.²³² Основни начин његовог деловања јесте да „изнесе своје виђење случаја“, да критикује и предложи решење за отклањање проблема (члан 22. Закона о Парламентарном омбудсману). Критика се јавља у облику мишљења, формулисаног у првом лицу једине и образложењем које садржи правне аргументе у вези са случајем. Када су у питању дискреционе одлуке становиште омбудсмана заснива се на одређеним начелима у вези са добром управом (нпр. начелом једнакости). Мишљења и препоруке имају ауторитативни карактер јер

²³⁰ Омбудсман је покренуо поступак у 121 случај у 2014. години, знатно више него у Шведској и Финској (The Danish Parliamentary Ombudsman, *Annual Report 2014*, København, 2015, извештај је доступна на електронској адреси: <http://beretning2014.ombudsmanden.dk/english/ar2014/>, посећено 7. децембра 2015. године, стр. 99).

²³¹ Нека права омбудсман никада није користио у току истраге. На пример, право да позове лица да сведоче на суду ако је питање од значаја за истрагу (члан 19. Закона о Парламентарном омбудсману). J. Stern, “Denmark”, стр. 158.

²³² Упоредити: M. Gøtze “The Danish ombudsman – A national watchdog with selected preferences”, стр. 35.

иза њих стоји Парламент, а због тога имају огроман утицај на функционисање јавне управе.²³³

Због специфичне оријентације у начину рада дански омбудсман је критикован да је „чувар са зубима, али без апетита“, односно са врло пробирљивим чулом укуса.²³⁴ Омбудсману се замера да је остварио успех у тумачењу управних процедура али је сузио своје поље надлежности у односу на заштиту људских права. Пажљивија анализа указаће на то да институција веома води рачуна о томе да повећа своју ефикасност, а то чини на више начина. Омбудсман се не труди да по сваку цену обави што већи број контролних прегледа, него да рационално употреби расположиве ресурсе у спровођењу истрага. За овог омбудсмана су карактеристични висок проценат одбачених случајева у односу на истражене случајеве.²³⁵ То није само из разлога неискоришћености редовног правног пута за заштиту права, већ усмеравања на системске проблеме. У првом плану су квалитативни, а не квантитативни резултати и омбудсман срачунато одабира случајеве који ће изазвати највећу пажњу и последице.

Решавање ових важних предмета служи као стандард поступања у будућим случајевима. На њиховој основи се гради доктрина од значаја за управно право, тумачење управних принципа али и начела важних за примену људских права. Амбиција институције јесте успостављање смерница за поступање по жалбама, па је омбудсман утицао на настанак и интерпретацију начела добре управе или концепта који је у Данској познат под називом „добра административна

²³³ Упоредити: B. Christensen, “The Danish Ombudsman“, стр. 1014–1015; M. Gøtze, “The Danish ombudsman – A national watchdog with selected preferences“, стр. 36; N. Nielsen, “The Danish Ombudsman“, стр. 360–361.

²³⁴ M. Gøtze “The Danish ombudsman – A national watchdog with selected preferences“, стр. 50.

²³⁵ Омбудсман је одбацио више од 85% случајева у 2014. години. У пракси омбудсман прави оштру разлику између закључених случајева и покренутих поступака (супстантивне истраге). Омбудсман одбацује велики број случајева, али се труди да и тада помогне грађанима може пружити подносиоцу жалбе бесплатну правну помоћ у вези са питањима који су у његовој надлежности (члан 23). Упоредити: K. Talevski, “Invisible help from the Ombudsman“, The Danish Parliamentary Ombudsman, *Annual Report 2014*, стр. 58. Видети статистичке податке у Извештају за 2014. годину на страни 100.

пракса“.²³⁶ Омбудсман је развијајући концепт добре административне праксе од 70-их година прошлог века, у сарадњи са управом и судовима тумачио како принципе понашања државне администрације (једнакост, пропорционалност, забрана злоупотребе службеног положаја итд.) применити у појединачним случајевима. У том смислу, он је осим проактивног деловања настојао и да афирмише своју реактивну или превентивну димензију, јер је настојао да успостави бољи амбијент за будуће понашање јавне управе.

Дански омбудсман имао је велики утицај на функционисање администрације у овој земљи, али и у свету. Описана правила поступка и карактер надлежности прихваћени су као образац у већини земаља. Данско искуство је преко Новог Зеланда,²³⁷ уз одређене модификације које су се углавном тичале одговорности министара, пренето широм Европе и на друге континенте.

²³⁶ О утицају омбудсмана на стварање добре управне праксе: J. Olsen, “Good administrative Practise“,

http://www.ombudsmanden.dk/om/formidling_og_viden/publikationer/artikler/administrative_practice/, посећено 4. септембра 2015. године.

²³⁷ Дански омбудсман је посредно преко Новозеландског омбудсмана, прихваћен и у другим земљама Вестминстерске демократије. Видети: J. Robertson, “The Danish Ombudsman: New Zealand’s Precedent”, H. Gammeltoft-Hansen, J. Olsen (eds.), *The Danish Ombudsman*, Folketingets Ombudsmand, København, 2005, стр. 237–238; M. Frahm, “Comparative Analysis of the Ombudsman Institutions”, Ombudsman Institute (ed.), *Australasia and Pacific Ombudsman Institutions – Mandates, Competences and Good Practice*, Springer, Heidelberg, 2012, стр. 4.

4. НОРВЕШКИ ОМБУДСМАН

Норвешка умало није успоставила омбудсмана убрзо након што је то учинила Шведска. Наводно је шведски барон, који је у боравио у Норвешкој, своје домаћине упознао са манама ове институције у својој домовини, па су они одустали да пресликају ову институцију у свом Уставу од 1814. године.²³⁸ Две века касније, норвешки омбудсман има све важнију улогу у правном систему Норвешке, а то се може утврдити и на основу постепеног ширења његове надлежности и овлашћења.²³⁹ Пре него што је усвојен Закон о парламентарном омбудсману за јавну управу 1962. године,²⁴⁰ а наредне године успостављен општи национални парламентарни омбудсман проучено је искуство других скандинавских држава, али и Војног омбудсмана од 1952. године (Ombudsman for Military Affairs).²⁴¹ У то време намера је била да се, у складу са данским примером, једним решењем оствари више циљева. Норвешка влада је истакла, у

²³⁸ Hans Gammeltoft-Hansen, "Trends Leading to the Establishment of a European Ombudsman", стр. 24.

²³⁹ H. C. Bugge, *Environmental Law in Norway*, Kluwer Law International, The Netherlands, 2001, стр. 22.

²⁴⁰ Act relating to the Parliamentary Ombudsman for Public Administration (The Parliamentary Ombudsman Act), https://www.sivilombudsmannen.no/getfile.php/Dokumenter/LOV-1962-06-22-8_Sivilombudsmannsloven_eng_%2014.02.pdf, посећено 11. јуна 2015. године. Овај закон је и даље на снази са последњим изменама и допунама од 2013. године. Положај омбудсмана уређен је и Упутствима које је донео Парламент од 1980. године усклађене са променама Закона (Instructions for the Parliamentary Ombudsman for Public Administration, <http://app.uio.no/ub/ujur/oversatte-lover/data/for-19800219-9862-eng.pdf>, посећено 12. јуна 2015. године).

²⁴¹ Овај омбудсман је креиран по узору на војног омбудсмана у Шведској. Војни омбудсман је био колективни орган, надлежан за решавање по жалбама због злоупотребе поступања војних органа, али без овлашћења да врши инспекцијске послове. У првим годинама свог рада примао и по 350 притужби на годишњем нивоу. Деценију доцније, посебан војни омбудсман је укинут и интегрисан у институцију омбудсмана са општим и националним мандатом. Опширније о војном омбудсману у Норвешкој: S. Thune, „The Norwegian Ombudsmen for Civil and Military Affairs”, *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 377, No. 1/1968, The American Academy of Political and Social Science, стр. 41–54; J. Stern, „Norway”, у: G. Kucsko-Stadlmayer (ed.), *European Ombudsman-Institutions, A comparative legal analysis regarding, the multifaceted realisation of an idea*, Springer Wien, Austria, 2002, стр. 332.

образложењу предлога Закона о Парламентарном омбудсману за јавну управу од 1960. године, да ће нова институција допринети повећању поверења у јавну управу и заштити грађане од злоупотреба службеног положаја. Овим средством непосредно се остварује правда на начин који је једноставнији и ефикаснији од судске заштите. Наредни аргумент је да се Стортинг (норвешки парламент) растерети разматрања притужби у вези са државном управом, јер се ова овлашћења преносе на омбудсмана. У крајњој линији од омбудсмана се очекивало да успостави квалитетнији однос између грађана и управе.

Током двогодишње парламентарне расправе манифестовали су се снажни отпори владином предлогу, али је превладало гледиште да не треба експериментисати већ да омбудсман са скромнијим надлежностима делује под будним оком Парламента. За разлику од јавности, поједини чланови владе истицали су да је ова институција „непотребна“ јер постоји ефикасан систем управне контроле, а у стручној јавности и синдикатима постојала је бојазан да од политичке злоупотребе и нарушавања угледа државних службеника.²⁴² Однос према институцији постепено се мењао, превазиђено је почетно неповерење и повећан је значај институције у пракси, што је утицало и на промену прописа.

Званичан назив норвешког омбудсмана је Парламентарни омбудсман за јавну управу, а на службеном веб-сајту користи се израз Цивилни омбудсман, како би се ова институција разликовала од некадашњег војног омбудсмана.²⁴³ Парламентарни омбудсман обавља и функцију националног превентивног механизма (члан 3. став 3. Закона), а у одређеним областима делују специјализовани омбудсмани, од којих је најпознатији омбудсман за децу.²⁴⁴

²⁴² О разлозима за доношење Закона о парламентарном омбудсману: С.-А. Sheppard, “An Ombudsman for Canada”, стр. 306–307; Д. Радиновић, *Омбудсман и извршна власт*, стр. 92–93; Р. Зечевић, „Искуства омбудсмана у Шведској и Норвешкој“, стр. 317–319.

²⁴³ Sivilombudsmannen, <https://www.sivilombudsmannen.no>, посећено 15. јуна 2015. године; J. Stern, *исто*.

²⁴⁴ Норвешка је прва земља у свету која је увела дечијег омбудсмана (Barneombudet) 1981. године. Омбудсмана за децу именује краљ, а не Парламент, на период од шест година без права на реизбор. Основна надлежност омбудсман је промоција права детета, а истражна овлашћења су у другом плану иако има могућност да делује на захтев било ког лица и доноси препоруке. Видети чл. 1–2. Закона о омбудсману за децу (Act and Instruction for the Ombudsman,

Норвешки омбудсман, за разлику од других скандинавских земаља, уређен је највишим правним актом од 1995. године, и то „штуром“ одредбом по којој Парламент поставља лице које надзире рад управе да би спречило неправде према грађанима.²⁴⁵ Осим што доноси закон, Стортинг усваја и правила која детаљније уређује поступак пред овом институцијом,²⁴⁶ може да затражи мишљење и издаје општа упутства омбудсману за јавну управу. Контрадикторна природа односа између Парламента и омбудсмана јасно се види из члана 2. Закона који најпре утврђује обавезу Омбудсмана да поступа по налозима Парламента, а затим у наредној реченици прописује да „осим тога, Омбудсман обавља своје дужности самостално и независно од Стортинга.“²⁴⁷ Ова „неспретна“ формулација последица је опречних интереса да се зајемчи независност, али и одржи утицај парламента на функционисање институције.

Омбудсман за државну управу је инокосни орган, који бира парламент простом већином посланика након сваких избора, док је за његов опозив потребно обезбедити двотрећинску подршку у Стортингу.²⁴⁸ Омбудсман не може бити истовремено и посланик, а за разлику од Данске прописани су строжи захтеви које мора да испуни кандидат – услови који су неопходни за избор судија

<http://barneombudet.no/english/act-and-instructions-for-the-ombudesman/>, посећено 11. јула 2015. године).

Ова земља је, иначе, имала покровитељску улогу у покушају увођења дечијег омбудсмана у Србији средином прошле деценије. Она је финансирала пројекат увођења овог специјализованог омбудсмана, који се окончао изградом Предлога закона о заштитнику дечијих права који није био усвојен у Народној скупштини.

²⁴⁵ У складу са чланом 75л Устава Парламент „бира особу, која није посланик, на начин прописан законом, да надзире јавну администрацију и све које раде у овој служби, да се осигура да се не врши неправда против грађана (појединца).“ Видети: The Constitution, <http://www.stortinget.no/en/In-English/About-the-Storting/The-Constitution/The-Constitution/>, посећено 11. јула 2015. године.

²⁴⁶ Закон о парламентарном омбудсману за државну управу је последњи пут измењен 2013. године (видети текст Закона на енглеском језику: <http://www.ub.uio.no/jurulovdatalog-19620622-008-eng.pdf> [посећено 18. децембра 2014]).

²⁴⁷ Израз „осим тога“ треба тумачити да се парламент неће мешати у то како омбудсман поступа у појединим случајевима. Слично решење постоји и у Данској.

²⁴⁸ Члан 1. став 1. закона о парламентарном омбудсману за управу.

Врховног суда.²⁴⁹ У складу са високим стручним стандардима ова институција се бави правним питањима. Законодавац није одредио фиксни мандат, већ је утврдио да се функција може обављати најдуже четири године уз могућност реизбора.

Основни задатак омбудсмана јесте заштита грађана од „неправде“ почињене од јавне управе. Објекат заштите нису само људска права, него и јавна управа (члан 3. Закона о омбудсману).²⁵⁰ Према Парламентарним упутствима омбудсман се стара да јавна управа не чини „грешке или запоставља своје дужност“ (члан 1. Упутства за Парламентарног омбудсмана за јавну управу), а то практично значи да омбудсман контролише законитост и целисходност. Надлежност и овлашћења су ужа у односу на друге скандинавске земље. Омбудсман „не врши надзор над одлукама владе, судском функцијом и контролом јавних рачуна“, ²⁵¹ нема могућност непосредне инспекције органа, нити може вршити кривично гоњење, а само под одређеним условима има право да врши надзор над локалним управом, подноси кривичну пријаву или покреће дисциплински поступак.

Омбудсман надзире јавну управу, државне службенике и оне које делују у име јавне управе. То могу бити и приватне установе у коме се смештају лица лишена слободе (члан 4. став 1). Законодавац је поставио два основа за изузимање од јурисдикције омбудсмана у односу на државну управу. Прво се изричито наводе државни органи и јавне службе које не потпадају под његову надлежност, а затим Стортинг може да изостави јавне послове (обавештајне службе и службе безбедности), ²⁵² јавне агенције и установе из надзора.

Омбудсман није надлежан у оним питањима о којима је одлучивао Стортинг, нити о одлукама које су усвојене од стране краља, не може се бавити

²⁴⁹ Омбудсман мора бити старији од 30 година, неопходно је завршен правни факултет са највишим оценама (Закон о судовима) и мора бити достојан („без мане“ – “blameless”). Упоредити: J. Stern, “Norway”, стр. 333.

²⁵⁰ „Омбудсман ће настојати да обезбеди да неправда се не нанесе грађанину од јавне власти и допринеће да државна управа заштити људска права.“ (члан 75. Устава, члан 3. Закона о Омбудсману),

²⁵¹ W. Gelhorn, *Ombudsman and others: Citizen's Protector in nine countries*, стр. 165.

²⁵² Члан 2. став. 1. Упутства за парламентарне омбудсмане.

одлукама судова, као и одлукама које могу бити предмет правних лекова,²⁵³ и активностима генералног ревизора. Предмет надзора могу бити само оне одлуке локалних органа власти којима се не нарушавају начела локалне самоуправе. Министри су, као и у Данској, одговорни као шефови ресора, а не као чланови владе. Ако сматра да је то потребно у интересу поступка, омбудсман може да преиспита одлуке локалне самоуправе.

Поступак је донекле сличан као и у Данској.²⁵⁴ Омбудсман спроводи истрагу на основу притужбе и по сопственој иницијативи (члан 5. Закона).²⁵⁵ Притужбу подноси само лице које тврди да му је начињена неправда или организација у име свог члана по његовом овлашћењу. Притужба се подноси у писаној форми, у року од годину дана од доношења одлуке или од догађаја. При томе, омбудсман води рачуна о томе да ли је грађанин претходно користио друга правна средства (члан 6. Закона). То значи да ће он реаговати тек када одлука буде коначна (начело супсидијарности).²⁵⁶ Грађанин захтева заштиту од парламентарног омбудсмана ако је био „неправедно третиран“ од јавне управе или ако је донета погрешна одлука, па се очекује да он подробно опише случај неправде и приложи доказе који на то указују. Према норвешким стандардима омбудсман пружа помоћ у састављању притужбе, али није установа за бесплатну правну помоћ. Ако је ненадлежан по притужби може пружити савет како да грађанин оствари своје право пред другим државним органима. Омбудсман одлучује у кратким роковима, па обично за недељу дана пружа прелиминарни одговор подносиоцу притужбе. Контролни поступак се наставља достављањем обавештења и конкретних питања државним органима управе који могу да коментаришу, доставе своје одговоре или да евентуално отклоне грешку и

²⁵³ Видети члан 2. став 3. Упутства за Парламентарног омбудсмана за јавну управу у вези са чланом 1. став 2. Закона о Парламентарном омбудсману за јавну управу.

²⁵⁴ С.-А. Sheppard, “An Ombudsman for Canada”, стр. 309.

²⁵⁵ Поднето је више од 3.100 притужби и писмених упита, а омбудсман је покренуо поступак у 35 случајева у 2014. години. Видети Редовни годишњи извештај омбудсмана, стр. 46, <https://www.sivilombudsmannen.no/getfile.php/Filer/%C3%85rsmelding/Engelsk%20%C3%A5rsmelding%202014.pdf>, посећено 9. децембра 2015. године.

²⁵⁶ Омбудсман може разматрати и ове притужбе иако је протекао законски рок или није исцрпљен редовни жалбени пут ако за то постоје „посебни разлози“ (члан 5. Упутства за Парламентарног омбудсмана за управу). Упоредити: Д. Радиновић, *Омбудсман и извршина власт*, стр. 96.

неправду почињену према грађанину. Генерално, омбудсман настоји да скрати време потребно за поступање.²⁵⁷

Норвешки омбудсман нема право да кривично гони државног службеника (Шведска и Финска) нити право да нареди кривично гоњење (Данска), него само може да предложи да се против државног службеника покрене кривични или дисциплински поступак.²⁵⁸ Осим тога, омбудсман нема право на превентивне инспекцијске прегледе, а право на непосредну инспекцију дозвољено је само у вези са случајем којим се бави. Право на приступ информацијама (чл. 7–9. Закона о парламентарном омбудсману за јавну управу) обухвата и приступ просторијама јавних агенција и предузећа која су под његовом надлежношћу.

Иако омбудсман не доноси правнообавезујуће одлуке државни органи поштују његова мишљења и препоруке. Омбудсман има право на мишљење о питањима из своје надлежности, може да скрене пажњу на грешке у јавној управи, да се обрати државним органима, институцијама и јавности и да укаже на недостатке у прописима и управној пракси. Препоруке подноси као национални превентивни механизам за заштиту и превенцију тортуре и других нечовечних поступака или кажњавања с циљем побољшавања третмана и услова лица лишених слободе (члан 10. Закона). Омбудсман подноси годишње и ванредне извештаје Стортингу.²⁵⁹ Извештаји се разматрају у Стортингу, али омбудсман нема право да учествује у дебатама.²⁶⁰

²⁵⁷ Упоредити: The Parliamentary Ombudsman, *Annual Report 2010 (Summary in English)*, https://www.sivilombudsmannen.no/getfile.php/Filer/%C3%85rsmelding/Dok4_KortversjonENG-endelig.pdf, стр. 9, посећено 17. септембра 2014. године.

²⁵⁸ У оквиру мишљења о једном случају омбудсман може да предложи кривично оптужење или покретање дисциплинског поступка. Ово решење се објашњава уставном одредбом по којој је краљ врховни орган за кривично гоњење. Упоредити: М. Јовичић, *Омбудсман – чувар законитости и права грађана*, стр. 82.

²⁵⁹ За разлику од Данске, ови извештаји имају прописане елементе у садржају. Видети: члан 12. Упутства за Парламентарног омбудсмана за јавну управу.

²⁶⁰ Упоредити: J. Stern, “Norway”, стр. 336.

III. ИНСТИТУЦИЈА ОМБУДСМАНА У ЕВРОПИ

Омбудсман је општеприхваћен у Европи, за коју се може констатовати да је као континент била епицентар глобалног развоја институције у јавном сектору. Лидерска позиција у покрету тзв. омбудсмана у приватном сектору припала је северноамеричком континенту, с тим да све већи број поклоника тзв. приватни омбудсман стиче и у Европи, пре свега у Великој Британији. Закључак о Европи као чврстој бази за даље ширење идеје омбудсмана заснован је на следећа два аргумента – прво, све европске земље, изузев Белорусије и Ватикана познају у својим правним системима неку од форме омбудсмана. Углавном доминира концепт парламентарног омбудсмана, јер од 47 држава Савета Европе само две нису установиле национални или регионални тип институције (Монако и Сан Марино).²⁶¹ У Европској унији постоји Европски омбудсман од 1995. године, а од 28 држава-чланица, две земље немају омбудсмана на националном нивоу (Италија и Немачка). Такође, у Европи је усађено искуство са одговарајућим институцијама на локалном нивоу и специјализованим омбудсменима. Друго, постоји снажна тенденција хармонизовања начела и правила везана за статус институције. Европско искуство представља снажан импулс развоју омбудсмана и у другим срединама.

У овом одељку предметом истраживања нисмо обухватили и европске земље, изузев Русије, чије копно заузима и простор Азије (централноазијске бивше совјетске републике, Турска и Израел). Материја је подељена у следеће категорије: омбудсман у земљама традиционалне демократије (континентална Европа), у посткомунистичким системима, на простору нових држава бивше Југославије и омбудсман Европске уније.²⁶² Разврставање није произвољно, него се заснива на тези да су различите побуде определиле и смер развоја омбудсмана. У земљама традиционалне демократије, омбудсман је требало да

²⁶¹ Упоредити: G. Kucsko-Stadlmayer, "The Spread of the Ombudsman Idea in Europe", стр. 10.

²⁶² Од истраживања које на систематичан начин обрађују положај омбудсмана у Европи издваја се зборник радова који је уредила Габријела Куцко Стадмајер, професор уставног права на Универзитету у Бечу (G. Kucsko-Stadlmayer (ed.), *European Ombudsman-Institutions A comparative legal analysis regarding the multifaceted realisation of an idea*, Springer, Wien-NewYork, 2008). Зборник је настао као резултат истраживања којим су обухваћене 54 земље, чланице Организација за безбедност и сарадње.

задовољи потребу за ванредним механизмом контроле управе. У посткомунистичким државама мотив је био другачији. Обе композиције постављене су на различитим шинама, али са вожњом у истом правцу. Очекивања су да примена тзв европског права под кишобраном Европске уније и регионалних организација преусмери паралелне режиме у јединствену политику и правни оквир функционисања институције омбудсмана.

1. ОМБУДСМАН У ЗЕМЉАМА ТРАДИЦИОНАЛНЕ ДЕМОКРАТИЈЕ

Овај наслов само условно одговара предмету истраживања. Анализа развитка омбудсмана у Великој Британији и Француској нема дескриптиван или перифрастичан карактер, већ је смисао да укаже на варијације институција у савременом упоредном праву и развојне тенденције.

1.1. Парламентарни представник у Великој Британији

Парламентарни представник за управу (The Parliamentary Commissioner for Administration), предмет бројних истраживања,²⁶³ у традиционално (не)пристрасној енглеској јавности сматра се „примером британске довитљивости или флексибилности у креирању политичких институција“.²⁶⁴ У односу на друге институције у упоредном праву, британски омбудсман донео је иновације. Неке од њих ограничавају приступ институцији и ефикасност заштите, а друге мењају физиономију поступка и проширују критеријум његове надлежности.

²⁶³ Од новијих теоријских радова о омбудсману у Великој Британији препоручујемо студију тројице академских професора професора Бака, Кирхама и Томсона. Аутори су предметом истраживања обухватили тзв. заједницу (предузеће) омбудсмана у овој земљи, омбудсмане у јавном и приватном сектору. Аутори нису разматрали историјску позадину, већ тренутно стање, уставну улогу и ефикасност омбудсмана. У складу са теоријско-методолошким оквиром, коришћени су социјални и економски критеријуми за евалуацију институција. Један од закључака јесте да приватни омбудсмани имају све важнију улогу у пружању услуга грађана (Trevor Buck, Richard Kirkham, Brian Thompson, *The Ombudsman Enterprise and Administrative Justice*, Ashgate Publishing Limited, Farnham, 2011).

²⁶⁴ К. С. Wheare, *Maladministration and its remedies*, Stevens & Sons, London, 1973, стр. 119.

Парламентарни представник, за кога без претеривања можемо рећи да представља нарочиту варијанту омбудсмана,²⁶⁵ резултат је синергијског деловања више фактора. Енглези невични усвајању туђих обичаја и правила, са више скепсе посматрали су искуства других држава. Након дуге јавне полемике, за разлику од Француске у којој академска јавност није испољавала превелико интересовање а о новој институцији је влада одлучила „преко ноћи“, његов положај и улога усклађени су са доктринама министарске одговорности, суверености парламента и независности судства.²⁶⁶ Цена прилагођавања било је сужавање улоге омбудсмана као механизма за решавање притужби грађана против државе.²⁶⁷ Британски парламент је донео посебан закон којим је створен правни основ за настанак првог омбудсмана на тлу Велике Британије пре пола века.²⁶⁸ У међувремену, промењен је не само назив (Parliamentary and Health Service

²⁶⁵ У ранијим академским радовима наилазимо и на поделе на континентални и британски модел. Данас је ова подела превазиђена.

²⁶⁶ У Британији је постојала врло снажна одбојност према омбудсману. Део јавности, утицајни чланови кабинета и парламента а посебно Дома лордова, сматрали су да ова институција нарушава уставне принципе функционисања организације власти, министарске одговорности по коме члан владе искључиво одговара парламенту. На ове нападе, у Белој књизи о реформи јавне управе која је послужила као пледоаје за успостављање омбудсмана одговор је гласио: „ми не желимо да створимо неку нову институцију која би умањила функције народних посланика...“ (Цитат преузет од: I. Pugh, “The Ombudsman-Jurisdiction, Powers and Practice”, *Public Administration*, Vol. 56, Issue 2, 1978, John Willey & Sons Ltd, London, стр. 127). Како напомиње Гавин Друри, „битка да се установи британски омбудсман, вођена на неколико фронтова и стимулисана разним факторима, била је, међутим, веома дуга и тешка.“ (G. Drewry, „Омбудсман у Уједињеном Краљевству“, *Зборник радова*, број 3–4, Правни факултет у Новом Саду, Нови Сад, 1990, стр. 17). Извршна власт торијеваца преко своје посланичке већине у Дома комуна одолевала је притисцима.

²⁶⁷ У неку руку, изглед британског омбудсмана био је политички и доктринарни компромис. Његове функције биле су сличне са скандинавским омбудсманом, али са „неким важним разликама“, које је Џефри Сојер назвао „јастуком за шок за Парламент, министре и државу управу које је долазак револуције могао изазвати.“ (G. Sawyer, *Ombudsman*, Cambridge University Press, London, 1964, стр. 23.)

²⁶⁸ Закон о Парламентарном представнику (Parliamentary Commissioner Act 1967, у даљем тексту скраћено: ЗоПП), са накнадним изменама и допунама, доступан је на веб-страни: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1967/13>, посећено 23. новембра 2015. године.

Commissioner), него и решења о начину функционисања и организацији омбудсмана на острву.²⁶⁹

Поздравост према овом експерименту за британске прилике, креирао је посебан однос између министара, чланова парламента и Парламентарног представника за управу. Парламентарног представника именује монарх на предлог владе (*Letters patent*), с тим да се он сматра „оруђем“, сарадником или „помоћником“ Парламента.²⁷⁰ Уопште, становишта су била подељена о томе да ли је он „слуга парламента“ или је истовремено парламентарна и јавна институција. Ова двосмисленост британске варијанте омбудсмана, на коју указују Друри и Харлоу, била је предмет дебате и деценијама након што је успостављена институција.²⁷¹ Нека савремена тумачења, сматрају да се ова институција мора посматрати изван уставних мистификација и „ортодоксне“ теорије поделе власти. Са јачањем државне бирократије развила су се и тела која немају непосредан демократски легитимитет, а обављају контролу јавних власти и државне управе. Један од њених модификованих облика у Великој Британији представља

²⁶⁹ Структура канцеларије је промењена од 1973. године, јер је омбудсман преузео надлежност и контролу здравствених служби у Енглеској, Шкотској и Велсу.

²⁷⁰ Упоредити: D. Pollard, N. Parpworth, D. Hughes, *Constitutional and Administrative Law (Text with Materials)*, Fourth edition, Oxford University Press, 2007, стр. 442; Б. Кошутин, „Омбудсман и југословенско право“, *Бранич, часопис за правну теорију и праксу Адвокатске коморе Србије*, број 3–4/2002, Адвокатска комора Србије, стр. 47.

Формалноправно, парламентарни омбудсман није функционер Парламента, али ужива гаранције таквог положаја. На пример, ужива имунитет. Краљица именује Парламентарног представника, након што је обавила консултације са лидером опозиције и председником комитета за јавну управу. Омбудсман испуњава опште услове који се траже за рад у државној управи, а његов мандат је ограничен на седам година (Видети члан 1(2а; 2b) ЗоПП). Пре него што је измењена законска одредба, Парламентарни повереник није имао фиксно ограничени мандат, већ је обављао своју функцију до испуњавања услова за пензију, то јест све ако се „добро држи“. Омбудсман је заштићен од других утицаја, јер може покренути судски поступак против било којег лица које га омета у обављању дужности. (члан 9[2] Закона о Парламентарном представнику).

²⁷¹ G. Drewry, C. Harlow, “Cutting Edge”? The Parliamentary Commissioner and MPs”, *The Modern Law Review*, Vol. 53, Issue 6, November 1990, John Wiley & Sons, London, стр. 764.

омбудсман (“form of unelected accountability”) са изузетно значајном и комплексном улогом.²⁷²

Битна карактеристика, уједно и ограничење, Парламентарног повереника или представника везана је за његова истражна овлашћења – предмет контроле јесте централна власт („влади́н сектор“ – одељења централне владе и агенције), односно одлуке управне природе ових органа и тела.²⁷³ Под надлежност омбудсмана касније су укључене корпорације и неакционарска тела (јавна предузећа и компаније).²⁷⁴ Међутим, он неће моћи да истражује рад локалних органа власти и судства.²⁷⁵ Такође, истрагом су обухваћени само случајеве „лоше управе“, што значи да не улази у меритум одлуке. Идвал Пју (Idwal Pugh) некадашњи британски омбудсман, међутим, сматрао је да су његова овлашћења истраге и већа него у односу на друге омбудсмане, а то поткпрепљује чињеницом да он може и да испита и критикује акције министара.²⁷⁶

²⁷² Омбудсман је „само један од играча“ за успостављање система одговорности, односно он се може посматрати и као део система управног правосуђа. Т. Buck, R. Kirkham, B. Thompson, *The Ombudsman Enterprise and Administrative Justice*, стр. 16, 19.

²⁷³ Омбудсман надзире административне активности министара, али не и политичке одлуке (М. Јовичић, *Омбудсман – чувар законитости и права грађана*, стр. 67.

²⁷⁴ Закон садржи и списак функционера, али и критеријуме на основу којих се одређују адресати контроле. Број агенција и компанија се стално повећава. Видети: анотација f214, члан 6. ЗоПП; Н. Fenwick, G. Philipson, *Constitutional and Administrative Law*, Fourth Edition, стр. 236.

Омбудсман није надлежан када је у питању активности у области спољних послова изузев конзуларних службеника, заштита потрошача, заштита корисника финансијских услуга и права по основу пензије, права из области социјалне заштите, контрола полиције, поштанске услуге, приватног сектора здравствене заштите, телекомуникације, кадровска питања у јавним службама и оружаним снагама. Омбудсман, у овим случајевима, може пружити корисна обавештења за поступак заштите пред надлежним органима.

²⁷⁵ Британски омбудсман је надлежан за судску управу и обављање њихових управних радњи. Ову надлежност је добио пре неколико година.

²⁷⁶ I. Pugh, “The Ombudsman-Jurisdiction, Powers and Practice”, *Public Administration*, Vol. 56, Issue 2, 1978, John Willey & Sons Ltd., стр. 132.

То је била и намера изнета у Вајатовом извештају, у коме је речено да се жели да се министарска одговорност учини ефикаснијом и да се „пробије параван између министара које постављају чланови Парламента и владиних одељења.“ (цитат преузет од: D. Pollard, N. Parpworth, D. Hughes, *Constitutional and Administrative Law (Text with Materials)*, Fourth edition, Oxford University Press, 2007, стр. 442). Преиспитивање одлука министара није чест случај, али у јавности изазива велике

Друго, грађанин нема могућност непосредног обраћања омбудсману, већ подноси писани приговор посланику.²⁷⁷ Ова новина била је резултат „страховања“ да би непосредно подношење притужби паралисало функционисање институције.²⁷⁸ У расправама о увођењу омбудсмана провејавало је становиште да ово средство треба изузетно користити. Због тога, посланик разматра да ли је приговор оправдан и врши прелиминарну истрагу, а само уз одобрење особе која је и поднела приговор подноси притужбу Поверенику.²⁷⁹ Пре тога, у складу са

контроверзе (G. Drewry, „Омбудсман у Уједињеном Краљевству“, стр. 22). Британски конституционалиста Јан Лавленд (Ian Loveland) сматра да је ова критика симболичног карактера, јер се према његовим речима не може утврдити директна веза између понашања министара и његове одговорности. У пракси, одговорност увек преузимају државни службеници а не министри (I. Loveland, *Constitutional Law, Administrative Law, and Human Rights (A critical introduction)*, Fifth edition, Oxford University Press, New York, 2009, стр. 295).

²⁷⁷ Писани приговор се подноси посланику Доњег дома, и такво решење је логично у Великој Британији са већинским изборним системом, где постоји персонална веза између бирача и посланика који су изабрани у изборној јединици.

²⁷⁸ Политичку позадину успостављања једног новог поступка по притужбама (тзв. „филтрирање приговора“) треба тражити у покушају да британски омбудсман делује као инструмент Дома комуна у ефикаснијој контроли владе. У британском парламенту, у говору лидера тадашње владајуће лабуристичке већине у Доњем дому означен је као „ново и моћно оружје са оштрицом за сечење које је допуна застарелом арсеналу посланичких питања и одлагања расправе.“ Истовремено, сматрало се и да директан приступ грађана омбудсману представља „претњу“ парламентарној демократији, јер заобилази изабране посланике чија је уставна улога, како тумаче британски теоретичари, да остварују директан контакт са грађанима у својој изборној јединици и делују као једна спона између јавности и парламента (G. Drewry, C. Harlow, “Cutting Edge”? The Parliamentary Commissioner and MPs”, стр. 746–747). На основу анкете која је спроведена међу посланицима Друри и Харлоу су издвојили најчешће аргументе против директног приступа: 1) велики број притужби паралисао би институцију омбудсмана („flooding“), 2) кашњење и високи трошкови, 3) неозбиљне и тешке квалификације („difficult constituents“) и 4) угрожавање положаја парламента, посланика и њихов уставни однос. (G. Drewry, C. Harlow, *исто*, стр. 760–761).

²⁷⁹ Омбудсман је у просеку примао нешто више од хиљаду притужби, што је сразмерно мало у односу на број становника Велике Британије и упоредна искуства, али је овај модел комуникације између грађана и омбудсмана критикован јер демотивише грађане да користе овај вид заштите (H. Fenwick, G. Philipson, *Constitutional and Administrative Law*, Fourth Edition, стр. 237–239). На основу увида у статистичке податке за последње две године приметили смо да је двоструко повећан број притужби грађана, посебно на пружање здравствене услуге. Иначе ове притужбе чине око 80% делатности омбудсмана. Такође, омбудсман је скратио време у коме спроводи истрагу

начелом министарске одговорности, посланик може да постави питање министру које је усмерено на то да се отклоне примедбе из приговора. Овај систем претходног испитивања или „филтера“ била је непознат у другим правним системима. Треће, омбудсман нема моћ директне истраге, односно да поступа по сопственој иницијативи.

Настанак британског омбудсмана је повезан с појмом „лоше или управе“ („maladministration“).²⁸⁰ Иако се у свакодневном говору користио већ од XVII века,²⁸¹ термин „лоша (рђава) управа“ по први пут је званично употребљен у Закону о Парламентарном представнику за управу из 1967. године. Концепт „рђава управа“ постала је основа за разумевање надлежности британског Парламентарног повереника.²⁸² Примарна функција британског омбудсмана, у складу с његовом уставном улогом заштитника грађана у односу на извршну власт, била је испитивање случајева „рђаве управе“ и отклањање недостатака у систему парламентарне и судске контроле над владиним активностима.²⁸³ Омбудсман не преузима улогу суда, дакле не одлучује о законитости управног деловања нити пресуђује у споровима.²⁸⁴

(Parliamentary and Health Service Ombudsman, *Making a difference – Our strategic plan 2015–16 to 2017–18*, <http://www.ombudsman.org.uk/about-us/strategic-plan>, посећено 6. јануара 2016. године).

²⁸⁰ Енглески термин „рђава управа“ (*maladministration*) сложеница је придева *mal* (лош, рђав) и именице *administration* која се код нас обично преводи као лоша јавна управа. Опширније о томе: М. Давинић, *Европски омбудсман и лоша управа*, стр. 100–101; Р. Н. Collin, *Рјечник владе и политике*, Besjeda, Ars Libri, Banjaluka, стр. 194. Уместо је извршити и језичку дистинкцију па упозорити да се у нашем језику, почетком XX века, разликују термини „управа“ и „администрација“. „Администрација“ има ужи смисао, „као професионални службенички апарат или посебне стручне и техничке службе“. Упоредити: З. Р. Томић, *Опште управно право, нето, скраћено и осовремењено издање*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2009, стр. 35–36.

²⁸¹ W. Wade, *Administrative Law*, Eight Edition, Oxford University Press, 2000, стр. 45, fn. 59.

²⁸² Упоредити: Н. Barnett, *Constitutional & Administrative Law*, Eight Edition, Routledge, New York, 2011, стр. 820.

²⁸³ Видети: I. Loveland, *Constitutional Law, Administrative Law, and Human Rights (A critical introduction)*, Fifth edition, стр. 295.

²⁸⁴ Према ЗоПП-у Парламентарни повереник „може да испита сваку делатност државне управе или другог тела с јавним овлашћењима на које се овај закон примењује, предузету у обављању послова управе ако је: а) притужбу ваљано написао члан општег (доњег) дома Парламента на основу

Британски законодавац није дефинисао лошу управу. Изгледа да је то била и његова намера, како би пружио шири простор за деловање британског омбудсмана,²⁸⁵ али је то и у духу англосаксонске правне доктрине.²⁸⁶ Први британски омбудсман, сер Едмунд Комптон (Edmund Kompton), био је децидан у оцени да „нико не може јасно дефинисати лошу управу“,²⁸⁷ али је већ у свом првом извештају закључио да његове истраге морају открити шта представља лоша управа.²⁸⁸ И то је био најпогоднији начин за описивање садржаја појма лоше управе.

Први важнији корак у том правцу је предузео Ричард Кросман (Richard Howard Stafford Crossman), британски политичар, лидер лабуриста у Дому комуна и министар за становање и локалну самоуправу. Кросман је утврдио да не постоји строги критеријуми за утврђивање шта је то лоша управа. Због тога је навео списак карактеристичних појава, познатих као „Кросманов каталог“.²⁸⁹ Био је то,

притужбе грађанина да му је лошим радом управе ('maladministration') нанета неправда". Parliamentary Commissioner Act 1967, Section 5(1).

²⁸⁵ На слично тумачење наилазимо у мишљењу државне Правне комисије од 2008. године. Ова комисија, задужена за реформу правног система у Великој Британији, закључила је да појам лоше управе одржава „широк спектар административних пропуста“ (The Law Commission, Consultation Paper No. 187, Administrative Redress: Public bodies and the Citizen (A Consultation Paper), [http://www.lawcom.gov.uk/wp-](http://www.lawcom.gov.uk/wp-content/uploads/2015/03/cp187_Administrative_Redress_Consultation.pdf)

[content/uploads/2015/03/cp187_Administrative_Redress_Consultation.pdf](http://www.lawcom.gov.uk/wp-content/uploads/2015/03/cp187_Administrative_Redress_Consultation.pdf), посећено 13. новембра 2015. године); Такође упоредити: М. Давинић, *Европски омбудсман и лоша управа*, стр. 100–103.

²⁸⁶ Концепт „лоше управе“ проистекао је из „Вајатовог извештаја“ (1961), који је сачинила група правника под руководством Џона Вајата (John Whyatt) у оквиру удружења „Правда“. У извештају под насловом „Грађани и администрација“ констатовано је да је лоша управа термин који „нема прецизан смисао“ (Н. Barnett, *исто*). „Вајаров извештај“ препоручио је увођење институције омбудсмана (J. Whyatt, *The Citizen and the Administration, The redress of grievance*, London, Stevens&Sons Limited, 1961, стр. 34–37); N. Parpworth, *Constitution and Administrative Law*, London, Edinburgh, Dublin, 2000, стр. 298. Термин „лоша управа“ и касније је критикован јер наводно ограничава надлежност омбудсмана, па је у „Белом папиру“, предложено да се уместо ове користи формулација – „неразумна, неправедна или репресивна акција“ (I. Pugh, *нав. дело*, стр. 131).

²⁸⁷ К. С. Wheare, *Maladministration and its remedies*, стр. 6.

²⁸⁸ Упоредити: D. Pollard, N. Parpworth, D. Hughes, *Constitutional and Administrative Law (Text with Materials)*, Fourth edition, стр. 412.

²⁸⁹ Кросман је углавном у јавности познатији по томе што су његови дневници инспирисали сценаристе политичке сатире и тв-серије „Да министре“ у којој је разобличена хипокризија

како тврди један од његових савременика, „дугачак и занимљив списак“.²⁹⁰ Каталог је био само полазна основа за евидентирање различитих случајева. Списак лоше управе у Британији допуњен је новим примерима из праксе британских омбудсмана и судова.

„Лоша управе“ као оријентир за деловање омбудсмана представљало је преседан у дотадашњем развоју омбудсмана. За разлику од других критеријума контроле „лоша управа“ превазилази незаконито и неправично понашање. У односу на традиционални предмет контроле, као што је административна грешка у Скандинавији, рђава управа има шири оквир. Рђава управа у појмовном смислу изражава неприхватљива понашања државних службеници. С друге стране, рђава управа је била ембрион за формирање концепта добре управе (*good administration*) као збира начела и стандарда позитивног управног деловања. Доктрину добре управе нарочито је развијана у пракси Омбудсмана Европске уније, а Светска банка и Међународни монетарни фонд примењивала је за сузбијање неправилности у деловању бирократије у земљама „трећег света“.²⁹¹ Дакле, Парламентарни представник за управу модификовао је смер својих активности, јер је поступајући по притужбама настојао да уочава системске пропусте и да сугерише органима управе како треба да се понашају у одређеним ситуацијама. Од омбудсмана се и не очекује да критикује управу, већ да препоручи а своје опомене и неповољно мишљење упуту Парламент и да на тај начин „игра кључну улогу у промовисању добре управе“ у Великој Британији.²⁹²

британског политичког система. По „Кросмановом каталогу“, лоша управа обухвата: пристрасност, занемаривање посла, непажљивост, немарност, одуговлачење, некомпетентност, неспособност и ненадлежност, невештост, подлост, неадекватно понашање, поквареност, неморалност, срамно понашање, арбитрерност односно произвољност и тако даље. К. С. Wheare, *нав. дело*, стр. 9–10; Д. Радиновић, *Омбудсман и извршина власт*, стр. 46; М. Давинић, *Омбудсман и лоша управа*, стр. 105.

²⁹⁰ К. С. Wheare, *исто*.

²⁹¹ Ј-Е. Лане, *Државно управљање – разматрање модела јавне управе и јавног управљања*, ЈП „Службени гласник“, Београд, 2012, стр. 184.

²⁹² Упоредити: The Law Commission, Consultation Paper No. 187, стр. 20; Т. Buck, R. Kirkham, B. Thompson, *The Ombudsman Enterprise and Administrative Justice*, стр. 14. Британски омбудсман дефинисао је и смернице за добру управу (*good administration*). Видети Начела добре управе (Principles of Good Administration), доступно на електронској адреси:

У току истраге омбудсман може да захтева да се доставе информације и документа од значаја за спровођење истраге, да саслуша „било које лице“ које може да пружи информације значајне за истрагу, са истим овлашћењима које има и суд у погледу присуства и испитивања сведока (члан 8. ЗоПП).²⁹³ Ако је Парламентарни повереник покренуо истрагу, он је обавезан да достави копије извештаја о резултатима истраге или да достави изјаву о разлозима за неспровођење истраге посланику који је доставио притужбу, а копију извештаја и министарству против кога је притужба поднета. Овај извештај је, међутим, поверљив, што није у складу са концептом скандинавског омбудсмана. Парламентарни повереник може и у појединачном случају доставити посебан извештај ако је након истраге закључио да је нанета неправда и штета особи као последица лоше управе, а ова неправда није и неће бити исправљена (члан 10. ЗоПП).

Поред Парламентарног представника за управу у Великој Британији постоји мрежа омбудсмана (локалних и специјализованих).²⁹⁴ На локалном нивоу омбудсмани постоје као регионални (покрајински) омбудсмани за Северну Ирску,²⁹⁵ Шкотску²⁹⁶ и Велс²⁹⁷ и у локалној самоуправи. Локални омбудсмани су

http://www.ombudsman.org.uk/__data/assets/pdf_file/0013/1039/0188-Principles-of-Good-administration-bookletweb.pdf, посећено 21. новембра 2015. године.

²⁹³ B. Kofler, “United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland”, G. Kucsko-Stadlmayer (ed.), *European Ombudsman-Institution*, стр. 436.

²⁹⁴ У време увођења Парламентарног комесара за управу, расправљало се и о његовим овлашћењима. Преовладало је становиште да омбудсман не треба да врши контролу локалне власти, јер би то угрозило његову ефикасност због повећаног броја притужби које би се примао. Због тога је у Ирској установљен Парламентарни комесар 1969. године.

²⁹⁵ У Северној Ирској постоје Омбудсман за Северну Ирску и Комесар за жалбе. Иста особа руководи овим канцеларијама, а разлика између ових институција постоји у начину подношења притужбе. B. Kofler, “United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland”, стр. 440.

²⁹⁶ Шкотски омбудсман настао је резултат процеса деволуције, то јест преношења овлашћења на покрајинске парламенте од 2002. године. Омбудсмана именује монарх на предлог Шкотског парламента. У односу на британског омбудсмана, има широку надлежност у погледу адресата контроле на регионалном нивоу (локални органи власти и све јавне службе укључујући јавна предузећа) и постоји могућност непосредног подношења притужбе, али не и директна истрага. Карактеристика овог омбудсмана јесте примена решења „one-stop shop“, чија је примена довела до интеграције дотадашњих четири специјализованих омбудсмана и покрајинског омбудсмана у

уведени у у Енглеској и Велсу 1973, а наредне године и у Шкотској. У Северној Ирској је установљен Комесар за жалбе од 1969. године, који од 1973. године функционише као Парламентарни представник за Северну Ирску и своје извештаје подноси британском парламенту. Законом о локалној самоуправи од 1974. године успостављен је Комисија за локалну управу. Ова комисија се назива и „локална влада омбудсмана“ која је надлежна за контролу управних органа на нивоу локалне самоуправе.²⁹⁸ Однос између централног и локалних омбудсмана се не заснива на субординацији, већ на сарадњи.²⁹⁹ Тако Парламентарни повереник може спроводити заједничку истрагу и формирати мишљење и извештај заједно са локалним омбудсменима.³⁰⁰

једну институцију. Због тога се и овај омбудсман сматра ближим моделу континенталног омбудсмана. R. Zbiral, “Devolution as an Impetus for Reform?

The Case of the Scottish Ombudsman”, http://www.pf.upol.cz/fileadmin/user_upload/PF-katedry/politologie/Scottish_Ombudsman_3_27.pdf, стр. 10, посећено 19. новембра 2015. године.

²⁹⁷ Омбудсман за Велс је формиран 2006. године,

²⁹⁸ Сам израз локални омбудсман не треба тумачити тако да је реч о органу који се бира на локалном нивоу, већ је успостављена „високо централизована“ шема с намером да се, на тај начин, обезбеди њена независнија позиција. Наиме, Влада је сматрала да ако чланове овог тела бирају одборници они неће бити у могућности да се одупру притисцима (C. M. Chinkin, R.J. Bailey, “The Local Ombudsman”, *Public Administration*, Vol. 54, Issue 3, September 1976, стр. 272). Комисија има три члана са јасно одређеном територијалном надлежношћу (B. Kofler, “United Kindgom of Great Britiain and Northern Ireland”, стр. 438).

²⁹⁹ Ова сарадња има институционализовани вид кроз удружење британских и ирских омбудсмана под називом Удружење омбудсмана (Ombudsman Association, до 2012 године назив је гласио – British and Irish Ombudsman Association, скраћено: BIOA). Ово асоцијација има више од 40 чланица, али је веома „ригорозно“ у акредитацији или признању захтеву за чланством. Свако тело мора да испуни пет критеријума да би постао пуноправни члан: независност у спровођењу истражних овлашћења, поштење, ефикасност, отвореност и транспарентност и јавна одговорност. Само четири чланице могу да користе термин „омбудсман“ у свом наслову. Видети: British and Irish Ombudsman Association, Criteria for the recognition of Ombudsman offices, <http://www.ombudsmanassociation.org/about.php>, посећено 6. јануара 2016. године; J. McMillan, “What’s in a name? Use of the term ‘ombudsman’”, стр. 11.

³⁰⁰ Заједничку истрагу није могуће спровести без сагласности подносиоца жалбе. Ова правила регулисана су од 2007. године посебним актом, а омбудсмани су добили и ново овлашћење да могу да ангажују посредника или друго лице које ће помоћи у вођењу истраге. Видети: Regulatory Reform Order 2007 No 1889, The Regulatory Reform (Collaboration etc. between Ombudsmen) Order 2007,

За Велику Британију карактеристичан је мултиинституционални модел функционисања институција, при чему нема оштре разлике између приватног и јавног сектора. Различита тела за примање притужби делују у различитим областима (енергетике; банкарског осигурања и финансијских организација укључујући и приватна медицинска осигуравајућа друштва; телекомуникације; пензија, затим постоји полицијски омбудсман у Северној Ирској итд.). За притужбе из области здравствене заштите био је надлежан посебан омбудсман, који је интегрисан у институцију Парламентарног представника за управу од 1993. године. Ова промена оставила је дубок траг на британског омбудсмана, јер се за ову другу надлежност постоји другачији правни режим подношења притужби и посебног извештаја Парламенту. Парламентарни представник за управу, такође учествује у раду Комисије за локалног омбудсмана и сарађује са покрајинским омбудсменима.

Упркос предрасудама о конзервативној природи правног система у Великој Британији, закључујемо да је институција модификована и да наставља да се динамично развија.³⁰¹ Циљ реформе јесте модернизација канцеларије, али и испуњавање основних премиса који су претходили настанку институције.³⁰² Нови стратешки план Парламентарног представника, који се реализује у координацији са Правне комисије, предвиђа реформу у три фазе: побољшање квалитета пружања услуге у свакој фази поступка, промена у поступку истраге и поступања у случају системских грешака јавне управе и законодавна реформа. Једна од

http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20070807081340/opsi.gov.uk/si/si2007/uksi_20071889_en_1, посећено 13. новембра 2015. године.

³⁰¹ Од настанка институција се налази у непрекидном процесу реформе и реорганизације. Основни пропис је небројено пута измењен. О савременим токовима у реформи институције препоручујемо: О. Gay, "The Ombudsman-the developing role in the UK", <http://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/SN04832/SN04832.pdf>, посећено 5. јануара 2016. године; Т. Buck, R. Kirkham, B. Thompson, *The Ombudsman Enterprise and Administrative Justice*, стр. 83 и даље.

³⁰² У стручној јавности постоје дисонантне оцене о досадашњем учинку институције, с тим да као релевантно становиште издвајамо критику групе аутора који сматрају да „у годинама након увођења концепта омбудсмана у Великој Британији наде које су инвестиране у идеју нису још увек испуњене.“ (Т. Buck, R. Kirkham, B. Thompson, *The Ombudsman Enterprise and Administrative Justice*, стр. 10.)

кључних иницијатива, која ће највероватније добити подршку, јесте промена система подношења приговора, односно напуштање система „филтера“.³⁰³

1.2. Медијатор и Заштитник права у Француској

Француски омбудсман обогатио је теорију и компаративну праксу својим концептом медијатора, једном другачијом шемом функционисања институције, „више флексибилног а мање ауторитарног облика контроле“.³⁰⁴ Допринос глобалном развоју институције било је и разбијање предрасуде, започето у Великој Британији, о неадекватности омбудсмана у територијално пространим и централизованим државама. Однедавно раздвајају се два периода. У средишту концепције медијатора обитава институција са улогом посредника у односима између грађана и управе. Стратегија миритеља у спору јавности и управе коришћена је од 1973. године под називима – Медијатор (*La Mediateur*), односно Медијатор Републике (од 1989. године).³⁰⁵ Институција је организационо и

³⁰³ Видети: пара. 5.31.–5.88, The Law Commission, Consultation Paper No. 187, Administrative Redress: Public bodies and the Citizen.

Систем „филтера“ одговоран је за низак степен „препознавања“ Парламентарног представника у јавности, упркос томе што ова институција постоји скоро пола века у британском правном систему. Само четири од десет подносиоца приговора односно притужби, упознати су са надлежностима и овлашћењима ове институције (Parliamentary and Health Service Ombudsman, *Making a difference – Our strategic plan 2015–16 to 2017–18*). Да би поправили тренутно стање, британски омбудсмани примењују и заједничке принципе за поступање по жалбама (The British and Irish Ombudsman Association, *Guide to principles of good complaint handling – Firm on principles, flexible on process*, 2007, водич је приступачан на интернет адреси: <http://www.ombudsmanassociation.org/docs/BIOAGoodComplaintHandling.pdf>, посећено 7. јануара 2016. године.

³⁰⁴ Н. Gammeltoft-Hansen, “Trends Leading to the Establishment of a European Ombudsman”, *The European ombudsman – Origins, Establishment, Evolution*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 2005, стр. 14.

³⁰⁵ Омбудсман је установљен Законом од 1. марта 1973. године. Закон је ревидиран осам пута, а промене су се односиле на јачање положаја и овлашћења омбудсмана, омогућавање правним лицима и странцима да подносе притужбе, а Европском омбудсману да прослеђују притужбе, обавеза представљања годишњем извештаја у оба дома Националне скупштине итд. (упоредити: J. Stern, “France”, G. Kucsko-Stadlmayer (ed.), *European Ombudsman-Institution*, стр. 190; Misfud, C.

функционално редефинисана након уставних промена од 2008. и доношења Органског закона о Заштитнику права од 2011. године. Заштитник права (*Défenseur des droits*) надлежан је да надзире поштовање права и слобода сваког тела које обавља послове јавне службе и у складу са Органским законом.³⁰⁶ На тај начин, вишедеценијска дебата о природи функције институције добила је епилог – омбудсману је *de iure* потврђена улога заштитника људских права и слобода.³⁰⁷ Медијација је постала само једна од димензија обављања његове функције.

Французи су комбиновали решења шведског омбудсмана и британског парламентарног представника за управу,³⁰⁸ а настало је нешто треће – правни

Plaidu, “The Roles of Administrative Courts and Ombudsmen in France and Malta: A Review of Two Contracting Systems”, L. C. Reif (ed.), *The International Ombudsman Yearbook*, International Ombudsman Institute, Vol. 8, 2004, Martinus Nijhoff Publishers, 2007, Canada, стр. 45). Како би се направила термилошка дистинкција у односу његове делегате, који су успостављени на нижим нивоима територијално-политичког организовања (локални медијатори), уведен је назив Медијатор Републике.

³⁰⁶ Видети члан 41. Уставног закона од 2008 године у вези са чланом 71-1, став 1. Устава Француске од 1958, видети (art. 41. LOI constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Ve République). Положај Заштитника права детаљније је уређен Органским законом и декретом Министарства правде од 2011. године (LOI organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits, пречишћена верзија овог закона налази се на

на	званичној	веб-страни	Заштитника	права:

<https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000023781167#LEGIARTI000023782382>; Décret no 2011-905 du 29 juillet 2011 relatif à l’organisation et au fonctionnement des services du Défenseur des droits, Journal officiel de la République Française, texte 27 sur 107, 30 juillet 2011, посећено 17. новембра 2015. године).

³⁰⁷ У време када је установљен Медијатор водила се расправа о концепцији нове институције. Превагу је однео предлог владе да је заштита људских права у надлежности судова и управног суда, а да је задатак омбудсмана да „хуманизује“ управу. У теорији је објашњено да је реч о „прагматичној стратегији“ реформе јавне управе са применом различитих мера с циљем да се успостави конструктиван однос грађана и државних службеника и унапреди стање управе (D. Clark, “The Citizen and the Administration in Ombudsman Debate Revisited France – The Conseil Detat Versus”, *Public Administration*, Vol. 62, Summer 1984, стр. 164; Д. Денковић, „Медијатор – Le Mediateur – француски омбудсман“, *Анали Правног факултета*, бр. 1–4/1983, стр. 266–267).

³⁰⁸ Ако упоредимо решења видећемо да се Медијатор више угледао на британског омбудсмана, а да се савремени Заштитник права приближава решењима карактеристичним за модел заштитника људских права. О страним утицајима на настанак Медијатора видети: I. Misfud, C. Plaidu, *исто*; Д. Денковић, „Медијатор – Le Mediateur – француски омбудсман“, стр. 258.

инструмент примењен у земљама под франкофонским утицајем, чија је природа провоцирала законодавце у другим правним системима. Медијатор је поставио нови угао у посматрању различитих функција омбудсмана. Заштитник права је инокосна институција, али је један од ретких националних омбудсмана у Европи који не припада категорији традиционалних парламентарних представника. Омбудсмана, за разлику од Велике Британије, бира и разрешава извршна власт. У француској теорији то је послужило за оцену да је реч о „квази-омбудсману“, јер је завистан од владе.³⁰⁹ Ипак, у овом правцу је начињен корак напред. Медијатора, као и Заштитника права, именује председник Републике али то није више његово дискреционо право, како је то тумачено у ранијем периоду, јер је у обавези да се о кандидату консултује са сталним парламентарним одборима у оба дома након јавне расправе.³¹⁰

Супротно доктрини класичног омбудсмана, француски медијатор није формалноправно имао карактер независног тела до 1989. године.³¹¹ Ова линија демаркације у односу на скандинавског узора може се поткрепити и емпиријским подацима. Французи нису толико водили рачуна да се за омбудсмана бира политички непристрасна личност, и уопште постојао је значајан утицај политичког фактора у поступку именовања. Државни савет је утврдио да је Медијатор управни орган у свом решењу од 1981. године, па је он могао примати наредбе и инструкције од других органа.³¹² Након доношења Закона од 1989. године, промењен је не само назив већ је и Медијатор декларисан као „независни административни ауторитет“.³¹³ Након критика међународних организација,

³⁰⁹ Упоредити: R. Bousta, « Contribution à une définition de l'Ombudsman », стр. 388.

³¹⁰ Заштитник права поставља се декретом Министарског савета (члан 71-1, став 4. у вези са чланом 13. Устава Француске од 1958; члан 1. Органског закона о Заштитнику права). Члан 13. Француског устава прописује да када су у питању именовања у вези са заштитом људских права и слобода, одржава се претходна јавна расправа у сталним парламентарним одборима. Председничко именовање потврђује Правна комисија Националне скупштине и Сената.

³¹¹ M. Lasage, „Институција Медијатора Републике Француске“, *Зборник радова*, број 3–4, Правни факултет у Новом Саду, Нови Сад, 1990, стр. 39–40.

³¹² Опширније: I. Misfud, C. Plaidu, *нав. дело*, стр. 48–49; Д. Радиновић, *Омбудсман и извршна власт*, стр. 103.

³¹³ Како би се направила термилошка дистинкција у односу његове делегате који су успостављени на нижим нивоима територијално-политичког организовања (локални медијатори)

ојачане су гаранције независности што је потврђено кроз формулацију да Заштитник права обавља своје уставне надлежности као независан државни орган (члан 2. Органског закона). Иако Медијатора није бирао Парламент, постојале су снажне везе са овим државним органом. Медијатор је одговарао председнику Републике и Парламенту, коме је подносио извештаје и препоруке, а преко посланика су подношене притужбе омбудсману.³¹⁴

Друга важна одлика Медијатора односи се на начин покретања и карактер поступка. Поступак је, у односу на традиционалну шему, био више формализован, пре свега у погледу подношења притужбе и покретања поступка. Искоришћен је британски рецепт са одређеним зачинима француске кухиње. Сличност је била у томе што се притужба није могла поднети директно, већ посредством посланика, а касније и делегата, који су одлучивали о томе да ли се притужба прослеђује Медијатору. Осим тога, чланови парламента могли су се и непосредно обратити Медијатору од 1976. године. Рокови за подношење притужбе нису били утврђени, нити су били везани за начело супсидијарности.³¹⁵ Међутим, специфичан институт у поступку пред омбудсманом био је демарш, односно обавеза да се претходно Медијатор обрати управном органу. Нови прописи деформализовали су процедурална правила, па је дозвољено и непосредно подношење притужбе омбудсману и покретање поступка по сопственој иницијативи (чл. 6–7. Органског закона).

За разлику од омбудсмана у Великој Британији Медијатор је био надлежан за државну управу, односно јавни сектор,³¹⁶ а на локалном нивоу успоставио је деташирану организациону структуру. Широм Француске постављао је своје

коришћен је назив Медијатор Републике. Упоредити: Г. Бребан, *Административно право Француске*, ЈП „Службени лист СРЈ“, ЦИД, Београд-Подгорица, 2002, стр. 369.

³¹⁴ Овај систем двоструке одговорности потврђен је уставном одредбом.

³¹⁵ У Великој Британији рок за подношење притужбе у писаној форми износи 12 месеци од дана када је подносилац притужбе имао сазнања о случају. Такође, британски омбудсман не може да прихвати притужбу ако подносилац притужбе није искористио ово право пред другим надлежним органом или да води паралелно поступак који се налази пред судом (чл. 5. и 6. Закона о парламентарном представнику)

³¹⁶ Уопште, појам јавног сектора био је веома широко интерпретиран. Медијатор је био принуђен и да сам утврђује границу своје надлежности у односу на адресате контроле (I. Misfud, C. Plaidu, *нав. дело*, стр. 48–49; Д. Кулић, *Парламентарни омбудсман – заштитник права грађана*, стр. 213–214).

представнике (делегате) које је бирао на годину дана.³¹⁷ Специфично за Француску нису били само његови делегати, већ и то што су у министарствима и државним органима управе постојале особе искључиво задужене за комуникацију са Медијатором (тзв. службеници за везу). Медијатор је имао и овлашћења која нема британски омбудсман – осим што је могао да покрене дисциплински поступак и кривични поступак против надлежног или одговорног лица, препоручи и промену прописа,³¹⁸ овлашћен је да интервенише у судском поступку у ограниченом облику или да оспорава судску одлуку.³¹⁹

Организациона структура радикално је промењена од 2008. године. У марту 2011. године, након доношења органских закона (*à la loi organique n°2011-333 et la loi ordinaire n°2011-334*) обједињене су канцеларије Медијатора, Дечијег омбудсмана (*Défenseur des enfants*),³²⁰ органа који је био надлежан за заштиту од

³¹⁷ У префектурама, његови представници, који су од добили статус делегата од 1986. године, били су овлашћени да примају и прослеђују притужбе, а касније спроводе контролни поступак (истрагу) и да покушају да отклоне недостатке наведене у притужби. Делегати, којих је било око три стотине, примали су притужбе од посланика и директно од грађана, и спроводили истраге у складу са притужбама по налогу Медијатора. Делегати су били професионално оспособљени, правници по правилу стручњаци за област управног права, да на локалном нивоу, где су боље познавали прилике од Медијатора, да превентивно решавају спорове. То је тумачено као двострука фаза филтрирања (M. Lasage, *нав. дело*, стр. 41).

³¹⁸ D. C. Rowat, “The Ombudsman in France”, стр. 25.

³¹⁹ Медијатор је тумачен и као једно од средстава за „чување ауторитета суда“, а интервенисао је ако се ради о одуговлачењу спора којим се наноси штета подносиоцу притужбе. Медијатор је упућивао и посебан налог надлежном органу да се изврши пресуда у одређеном року, а ако овај орган не изврши пресуду омбудсман би састављао посебан извештај. (Misfud, C. Plaidu, *нав. дело*, стр. 49; Д. Денковић, „Медијатор – Le Mediateur – француски омбудсман“, стр. 260–261; Д. Радиновић, *Омбудсман и извршина власт*, стр. 104). Према члану 33. Органског закона Заштитник права не може да оспорава одлуке суда, нити може да поништава управне акте, него може да достави писана или усмена запажања, упути поднеске и затражи да буде саслушан од стране судова.

³²⁰ Малолетна лица могла су директно да се обрате овом омбудсману, а под његовом надлежношћу налазила су се сва лица физичка и правна лица која су повредила дечија права. Дечији омбудсман установљен је од 2000. године (J. Stern, “France”, стр. 195–196). Заштиту дечијих права, осим малолетних лица, могу да затраже и чланови породице детета или његов старатељ, здравствене и социјалне службе, удружења која се баве заштитом дечијим права, а поступак може да покрене и

недискриминације и једнакост (*Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité*, скраћено: HALDE) и Националне комисије професионалну етику у области безбедности (*the Commission nationale de déontologie de la sécurité – CNDS*). Заправо је настало ново тело, потомак Медијатора, под називом – Заштитник права (*Défenseur des droits*).³²¹ У овом последњем сегменту омбудсман разматра притужбе у вези са повредом професионалне етике у области безбедности (национална полиција, жандармерија, општинска полиција, цариници, приватни истражитељи). Укинута је пракса делегата, а омбудсману помажу три заменика са јасно разграниченом надлежношћу: дечији омбудсман – заштитник за промоцију и заштиту дечијих права, заштитник за борбу против дискриминације и промоцију једнакости и заменик задужен за безбедносну етику. Свако од заменика омбудсмана налази се на челу свог одбора, које чине „висококвалификоване особе“.³²²

У Француској је интересовање за реформу институције омбудсмана било наметнуто и споља. Модел заштитника права грађана успостављен је уставном новелом од 2008. године, што је на изванредан начин само потврдило ранији курс у развоју ове институције и уподобљавања са Париским принципима,³²³ чему се очигледно није приклонила Велика Британија. Француски омбудсман је добио

Заштитник права по сопственој иницијативи. Заштитник права подноси посебан извештај о дечијим правима сваке године на Дан дечијих права 20. новембра.

³²¹ За првог Заштитника права изабран је Доминик Бодис (*Dominique Baudis*) 1. јула 2011. године, а њега је наследио Жак Тубон (*Jacques Toubon*) 2014. године. Тубон је завршио престижну Националну школу администрације (*ENA*) и налазио се на врло важним државним функцијама, између осталог био је и посланик Националне скупштине и у Европском парламенту и министар правде. Очигледно је да Французи не сматрају да независност институције подразумева да је функција резервисана за особе које пре тога нису обављале политичке функције. Подаци о пословној биографији заштитника: “Introduction”, <http://www.defenseurdesdroits.fr/en/institution/introduction>, 27. децембра 2015. године.

³²² Чланови одбора се бирају по посебним правилима, тако да се омогући њихова што већа независност и објективност.

³²³ Надлежност у области заштите људских права постепено је проширена. Заштитник права је у саставу Националне консултативне Комисије за људска права, јер је наследио медијатора који је био акредитован у складу са Париским принципима (национална комисија за људска права). Опширније: J. Stern, “France”, 194–195.

уставну основу, гарантована је његова независност, признато је право сваком физичком и правном лицу да се директно обратити Заштитнику грађана.

1.3. Омбудсман у осталим државама чланицама Европске уније

Велика Британија није била прва земља која је успоставила институцију омбудсмана у Европи, изузимајући скандинавске земље. Трауматична искуства злоупотребе оружаних снага у Првом, а нарочито у Другом светском рату утицала су на то да Немачка, по узору на Шведску и Финску, уреди посебан облик парламентарног надзора над војском. Парламентарни представник за оружане снаге или војни омбудсман (*Wehrbeauftragter des Bundestages* – WB) изабран је 1959. године, мада је конституционализован деценију раније.³²⁴

³²⁴ Немачки устав (Основни закон Савезне Републике Немачке од 1949. године) у члану 45b уредио је да „За заштиту основних права и као помоћни орган Савезног већа (Bundestag – доњи дом Савезног парламента, прим. Р. М.) именује представника за питања одбране“. Према Закону о парламентарном комесару (1957) Парламентарни представник представља помоћни орган Бундестага (одељак 1, [1] Act on the Parliamentary Commissioner for the Armed Forces (Act pursuant to Article 45b of the Basic Law – WBeauftrG) in the version of the Announcement of 16 June 1982 [Federal Law Gazette I, p. 677], most recently amended by Article 15[68] of the Act to Restructure Civil Service Law of 5 February 2009 [Federal Law Gazette I, p. 160], http://www.bundestag.de/blob/367978/f2714557aeb17199a52622bd8018b931/annual_report_2014_56th_report-data.pdf, посећено 8. децембра 2015. године). Овај специјализовани омбудсман није независан орган јер може да прима инструкције од Бундестага или парламентарног одбора за одбрану. Парламентарног представника за оружане снаге бира Бундестаг са мандатом од 5 година и правом на реизбор (чл. 13–14). Војни омбудсман мора бити цивилно лице и за време трајања мандата изузет је од вршења војне службе. Право на притужбу имају припадници оружаних снага и чланови њихових породица, Бундестаг (Комитета за одбрану), односно поступак може покренути и војни омбудсман. Парламентарни комесар може да прима индивидуалну жалбу или петицију свих запослених у министарству одбране, без обзира на чин, при чему припадници Бундесвера нису ограничени да претходно искористе жалбене поступке у оквиру војне хијерархијске структуре и правосудног система. Војни омбудсман има право инспекцијског надзора, посете војним објектима и јединицама у било које време, овлашћен је да захтева податке и приступ досијеима министра и подређених служби и чиновника. Његово поступање може бити ограничено Општим упутствима Бундестага и Комитета за одбрану (“The Parliamentary Commissioner for the Armed Forces“, http://www.bundestag.de/htdocs_e/bundestag/commissioner, посећено 8. децембра 2015. године). Омбудсман доставља годишње извештаје Бундестагу, а од

Већина омбудсмана у Западној Европи успостављени су у периоду „омбудсманије“ – у Швајцарској (1971, локални омбудсман), Италији (1974 – регионални омбудсман), у Португалији и Аустрији (1976), Шпанији (1978), Холандији (1982), Ирској (1984), Исланду (1988). У последњој деценији прошлог века национални омбудсмани формиран су на Кипру (1991), Грчкој и Белгији (1995, односно 1997) и нешто касније у Луксембургу (2005).³²⁵

Између ових земаља постоје значајне разлике. У Португалији и Шпанији формиран је тип заштитника људских права,³²⁶ у Италији и Немачкој делују регионални и локални омбудсмани, у Белгији постоје јединствена институција са два омбудсмана за свако од доминантних језичких подручја са мрежом локалних омбудсмана. Немачка је специфичан случај, јер је функција омбудсмана супституисана од стране парламентарног одбора за петиције, а у Лихтенштајну притужбе прима владина канцеларија са Савете и жалбе.³²⁷

Европа је карактеристична не само по томе што је највећи број њених земаља окупљен у политички ентитет под називом Европска унија у којој делује и посебан омбудсман – Европски омбудсман од 1995. године, него и у стварању заједничког правног оквира за успостављање и јачање институције омбудсмана у Европи.³²⁸ Таква активност предузета је у оквиру Савета Европе, њених институција као што су Парламентарна скупштина Савета Европе и Комитет

његових овлашћења треба поменути право увида у службена документа и право да добије информације. Иако „ефекат контроле проистиче једино из критике“ деловање ове институције оцењено је као успешно. Опширније: Љ. Ђорђевић, А. Поповић (ур.), *Владавина права – одговорност и контрола власти*, М. Хартвиг, „Уставне претпоставке одговорне владе – немачко искуство: контрола власти у немачком уставу“, Фондација, Конрад Аденауер, Београд, 2009, стр. 19.

³²⁵ О развоју омбудсмана у Европи видети: G. Kucsko-Stadlmayer, “The Spread of the Ombudsman Idea in Europe”, стр. 4–10.

³²⁶ Основни фокус институције је на заштити људских права. Упоредити: Linda C. Reif, “Transplantation and Adaptation: The Evolution of the Human Rights Ombudsman”, стр. 275; *The Book of the Ombudsman*, стр. 188.

³²⁷ Канцеларија је чланица Међународног института омбудсмана, иако не испуњава потребне стандарде.

³²⁸ L. C. Reif, *The Ombudsman, Good Governance and the International Human Rights System*, стр. 89–92. Gabriele Kucsko-Stadlmayer, “Part One: The Legal Structures of Ombudsman-Institutions in Europe – Legal Comparative Analysis”, стр. 8;

министара, као и Организације за европску сарадњу и безбедност, а у циљу стварања система заштите људских права.

Комитет министара Савета Европе донео је два значајна документа – Препоруку из 1985. године којом се позивају државе чланице да успоставе омбудсмана на локалном и регионалном нивоу, а државе које су већ успоставиле омбудсмана ојачају положај ове институције;³²⁹ и Препоруку из 1997. године у којој се тражи од држава чланица да успоставе независне институције за заштиту људских права, којима припада и омбудсман.³³⁰ Након доношења ове друге препоруке установљен је Представник за људска права 1999. године, као независна институција Савета Европе. Представника за људска права утврђује евентуалне слабости у законодавству и пракси која се тиче људских права али не прима притужбе. У оквиру свог мандата за промоцију и заштиту људских права, Представник за људска права помаже активности националних омбудсмана.³³¹

Парламентарна скупштина Савета Европе донела је три важне препоруке од 1975,³³² 2003. и 2013. године. У последњој препоруци Парламентарна скупштина Савета Европе подсетила је државе чланице, које су успоставиле

³²⁹ Council of Europe, Committee of Ministers, Recommendation No. R (85) 13, of the Committee of Ministers to member states on the Institution of the Ombudsman, [http://home.broadpark.no/~wkeim/files/COE-No.R%20\(85\)13.pdf](http://home.broadpark.no/~wkeim/files/COE-No.R%20(85)13.pdf), посећено 15. фебруара 2015. године. Превод ове препоруке (Препорука бр. R (85) 13 Комитета министара земљама чланицама о институцији омбудсман) објављена је у: *Збирци одабраних препорука Савета Европе*, Савет Европе, канцеларија у Београду, Београд, 2004, стр. 80–81.

³³⁰ Council of Europe, Committee of Ministers, Recommendation No. R (97) 14, of the Committee of Ministers to member states on the establishment of independent national human rights institutions, <https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&%20IntranetImage=567349%20%20&SecMode=1&DocId=578706&Usage=2>, посећено 15. фебруара 2015. године.

³³¹ Видети члан 3д Резолуције Савета Европе о Представнику за људска права (Resolution [99] 50 on the Council of Europe Commissioner for Human Rights, [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=Res\(99\)50&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=COE](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=Res(99)50&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=COE), посећено 15. фебруара 2015. године).

³³² У Препоруци од 1975. године државе чланице се позивају да успоставе институцију омбудсмана (Parliamentary Assembly, Council of Europe, Recommendation 757(1975) on the conclusions of the meeting of the Assembly's Legal Affairs Committee with the Ombudsmen and the Parliamentary Commissioners in Council of Europe member states (Paris, 18–19 April 1974), <http://www.ombudsman.europa.eu/hr/resources/historicaldocument.faces/hr/4658/html.bookmark>, посећено 11. септембра 2015. године).

институцију омбудсмана, да испуне критеријуме у складу са Препоруком од 2003. године које се односе на независност институције,³³³ ускладе своја законодавства са европским и међународним стандардима и предузму друге мере да се омогући несметан и ефикасан рад омбудсмана. И док Парламентарна скупштина Савета Европе наводи да „не би било прикладно залагати се за један модел омбудсмана који одговара свима“, с друге стране у својој последњој резолуцији позива све државе чланице „које још нису успоставиле општег националног омбудсмана да одмах успоставе такво тело са широким мандатом“.³³⁴ То је напуштање позиције у којој се препоручује успостављање одговарајућег тела за заштиту људских права.

Осим ових аката са општом садржином, постоје и тзв. европски стандарди о омбудсману. Стандарди представљају меко право (soft law), јер они генерално не обавезују државе-чланице али се очекује да ће их национални законодавци применити.³³⁵ Најважнији стандарди тичу се независности, организације канцеларије, овлашћења и обима контроле, процедуралних правила. Осим тога, нека питања (на пример однос према судству) нису децидно формулисана, већ су у облику сугестија. У наредном периоду, очекује се наставак доношења и примене стандарда Савета Европе.

Важна активност Савета Европе у хармонизовању правног статуса омбудсмана у Европи одвија се путем Венецијанске комисије (званичан назив: Европска комисија за демократију путем права).³³⁶ Ова институција одиграла је

³³³ Parliamentary Assembly, Council of Europe, Recommendation 1615(2003) The institution of ombudsman, file:///C:/Users/user/Desktop/Council%20of%20Europe%20Parliamentary%20Assembly.htm, посећено 11. септембра 2015. године.

³³⁴ Упоредити тач. 2. и 7. препорука Парламентарне скупштине Савета Европе „Јачање институције омбудсмана у Европи“, Резолуција 1959(2013) – Strengthening the institution of ombudsman in Europe, Resolution 1959(2013), <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=20232&lang=en>, посећено 11. септембра 2015. године.

³³⁵ Упоредити: G. Kucsko-Stadlmayer, „Are there European standards on organization and powers of Ombudsman institutions?“, http://ec.europa.eu/enlargement/taiaex/dyn/create_speech.jsp?speechID=25593&key=4380f1c891084cd63a804eabefaed2e9, стр. 2, посећено 14. фебруара 2016. године.

³³⁶ Према званичним подацима, Европска комисија за демократију путем права јесте експертско тело Савета Европе основано 1990. године, које пружа саветодавну помоћ у области уставног права земљама у транзицији. Седиште комисије је у Стразбуру, а пленарне седнице се одржавају у

важну улогу у припреми и доношењу закона и других правних аката о омбудсману у неким посткомунистичким земљама.³³⁷ Тако се може приметити двоструки колосек развоја омбудсмана у Европи. Процес усклађивања статуса националних институција одвија се у земљама Централне и Источне Европе, а на Западу је далеко слабијег интензитета. Венецијанска комисија, у складу са препорукама и резолуцијама Савета Европе, сматра да је кључна улога омбудсмана у заштити људских права и залаже се за јачање њеног положаја.³³⁸ Мишљења Венецијанске комисије, на изврстан начин, представљају доктрину и визију развоја омбудсмана у европским земљама.

Венецији па је због тога и позната као Венецијанска комисија. У оквиру комисије постоје државе чланице и индивидуални чланови. Комисија иначе има 60 држава чланица, а њена активност се простире изван европских земаља. Детаљнији подаци о Комисији налазе се на веб-страници: http://www.venice.coe.int/WebForms/pages/?p=01_Presentation&lang=EN, посећено 15. фебруара 2016. године.

³³⁷ Венецијанска комисија није искључиво специјализована за омбудсмана, већ се бави и другим областима. Своје мишљења која упућује државама чланицама објављује у тематском зборнику који се повремено ажурира. Видети последњу верзију до фебруара 2016. године: European Commission for Democracy through law (Venice Commission), *Compilation of Venice Commission Opinions Concerning the Ombudsman Institution*, CDL-PI(2016)(001), Strasbourg, 5. February 2016, [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI\(2016\)001-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2016)001-e), посећено 15. фебруар 2016. године.

³³⁸ Упоредити податке са званичне веб-странице Венецијанске комисије, "Ombudsman institutions", http://www.venice.coe.int/WebForms/pages/?p=02_Ombudsmen&lang=EN, посећено 15. фебруара 2016. године.

2. ОМБУДСМАН У ЦЕНТРАЛНОЈ И ИСТОЧНОЈ ЕВРОПИ (ПОСТКОМУНИСТИЧКЕ ДРЖАВЕ)

Распад Савеза Социјалистичких Совјетских Република (СССР-а) и Варшавског пакта покренуо је „демократску транзицију“ у Источној и Централној Европи у последњој деценији прошлог века.³³⁹ Суштина овог процеса је радикално преустројавање политичких и правних поредака – увођење капиталистичке тржишне привреде и либералне демократије са вишепартијским системом. Формула је испробана раније у постауторитарним државама Јужне Америке, и у Шпанији и Португалији. У бившим совјетским и тзв. социјалистичким републикама прокламована су уставна начела – сувереност грађана (народа), владавина права, људска права, подела власти и независност судства, али је загонетка била како ефикасно гарантовати остваривање поменутих принципа. Одговор је потражен у реафирмацији централизоване контроле уставности и уставног судства као врховног контролора уставности и законитости, у покушају да се прилагоде старе институције новој функцији (прокуратура у Русији, Канцелар правде у Естонији) и новим државним органима, као што је омбудсман. Скоро све државе определиле су се за последње решење.³⁴⁰

³³⁹ Упоредити једну од квалитетних студија о овој теми која је преведена код нас: Х. Линц, А. Степан, *Демократска транзиција и консолидација*, „Филип Вишњић“, Београд, 1998, стр. 15–16.

³⁴⁰ Опширније: Р. Giddings, V. Sladecsek, L. Diez Buesco, “The Ombudsman and Human Rights”, R. Gregory, P. Giddings (eds.), *Righting Wrongs – The Ombudsman in Six Continents*, стр. 443. Ови аутори наводе и да су постојала два „подстицаја за успостављање омбудсмана“. Осим утицаја Западне Европе, поједине посткомунистичке земље биле су упознате са америчким Предлогом повеље о правима и одговорности који је садржао и одредбу о омбудсману. Сматрамо да је, ипак, неаргументована теза да се извор инспирације за развитаком омбудсмана у посткомунистичким земљама тражи изван европског простора.

У Русији, као и у другим посткомунистичким системима, једна од највећих тешкоћа у вези са заштитом људских права односила се на зависност правосуђа од извршне власти. Предложени су поротни систем суђења за кривична дела и омбудсман. Идеја о омбудсману није потицала из академских кругова или из јавне политике, већ су је пропагирали руски дисиденти. Упоредити: S. C. Krasnokutski, „Human Rights in Transition: The Success and Failure of Polish and Russian Criminal Justice Reform“, *Case Western Reserve Journal of International Law*, Vol. 33, Issue 1, 2001, School of Law, Case Western Reserve University, Cleveland, Ohio, стр. 17–18; О прокуратури (државном тужилаштву) и оснивању омбудсмана у Русији: Е. Osipova, “Birth, development and progressive

Искуство у другим срединама показало је да широк мандат и спектар овлашћења ове институције користан за реформисање државне управе.³⁴¹ Пред нову институцију, осим контроле јавне управе, постављена су висока очекивања и додатни задаци – заштита људских права, подстицање демократизације и владавине права.

Пресађивање идеје и реализација концепта омбудсмана није било синхронизовано нити хомогено, јер није постојао унапред одређен план развитка и нормативни образац. У раној фази транзиције изражено је неповерење у институцију невидљиву за све нове уставе (Бугарска, Летонија, Словачка и Чешка). Отпор владајуће политичке номенклатуре испољавао се, на пример, кроз симулирање парламентарне расправе и уз обичај да се привремено блокира доношење прописа или избор првих омбудсмана. Скоро да се може говорити о тенденцији неприкладног временског јаза од доношења уставне одредбе или законског акта до момента када је институција постала оперативна. Тако је у Румунији протекло шест година, четири године у Словенији и Хрватској, а у Украјини две године од доношења устава до тренутка када је изабран носилац функције. У Русији је три године постојао вакум у обављању функције јер након разрешења претходног није није био изабран њен нови носилац (1995–1998). Касније, модел националне институције за заштиту људских права постаје мустра

institutionalization of the Ombudsman in the Russian Legal and Political System”, стр. 53–57, http://amsdottorato.unibo.it/5845/1/Osipova_Elena_tesi.pdf, посећено 11. јануара 2016. године.

³⁴¹ У студији о развоју омбудсмана у Европи закључено је да у Централној и Источној Европи „успостављање омбудсмана требало је да подржи транзицију ка демократији након пада тоталитарних режима“. G. Kucsko-Stadlmayer, “Part One: The Legal Structures of Ombudsman-Institutions in Europe – Legal Comparative Analysis”, G. Kucsko-Stadlmayer (ed.), *European Ombudsman-Institutions A comparative legal analysis regarding the multifaceted realisation of an idea*, стр. 38. О овим разлозима опширније: U. Vangansuren, “The Institution of the Ombudsman in the Former Communist Countries”, http://ifes.org/sites/default/files/08_08_02_manatt_ulzzibayar_vangansuren.pdf, стр. 17–18, посећено 28. јула 2015. године.

за реформисање институције – осавремењени су њена надлежност и овлашћења.³⁴²

Једно од обележја развитка омбудсмана у посткомунистичким државама било је комбиновање решења из упоредног права, махом из Скандинавије и Шпаније, с циљем адаптације специјализованог државног органа. Типски посматрано, о чему ће бити више речи у наставку, уместо класичног и хибридног облика карактеристичних за друге европске државе преовладаће опредељење за конституисањем модела чувара људских права.³⁴³ Овај процес још увек је у току, скопчан са изазовима и препрекама.

Упоређујући Западну и Источну Европу запазићемо очигледну разлику у доминантном теоријском типу омбудсмана. Разлика је проистекла из другачијег друштвеног контекста. У већини земаља Западне Европе демократија је консолидована, а задатак омбудсмана мање-више усредсређен на надзор над јавном управом. У Источној Европи нова институција заокупљена је проблемом заштите људских права. Специфичан мандат омбудсмана није само последица различитих политичких околности, већ и временског и просторног оквира у коме се овај одвија процес.

Европа прихвата нарочит систем заштите људских права почетком последње деценије прошлог века. Под утицајем трагичних искустава са тоталитарним режимима у Уједињеним нацијама промовишу се институционални механизми тзв. независна тела, као што је омбудсман, као допунске гаранције поштовања људских права и демократизације постауторитарних политичких система. У процесу европских интеграција источноевропским државама наметнуте су обавезе да прихвате и стандардизују ове институције у својим правним системима.

У процесу приступања Европској унији добар део некадашњих посткомунистичких земаља коначно се определио да усвоји препоруке о

³⁴² О развоју омбудсмана у посткомунистичким земљама видети: Linda C. Reif, *The Ombudsman, Good Governance and the International Human Rights System*, Springer Science+Business Media Dordrecht, 2004, стр. 155–160;

³⁴³ Упоредити: L. C. Reif, “Transplantation and Adaptation: The Evolution of the Human Rights Ombudsman”, *Boston College Third World Law Journal*, Volume 31, Issue 2, 2011, Boston College Law School, Boston, стр. 276.

независним телима. На тај начин, делимично је хармонизован правни статус омбудсмана у посткомунистичким државама. Један теоретичар закључује да је постојао непосредан међународни утицај на формирање омбудсмана.³⁴⁴ Подршка међународне заједнице била је вишестрана, од наметање обавезе ратификације докумената о људским правима која служе као подлога за функционисање омбудсмана, до праћења и надгледања статуса институције. С обзиром на то да омбудсмани преузимају и обавезе као акредитоване националне институције за заштиту људских права и национални превентивни механизми за заштиту лица лишених слободе, њихови извештаји, који разматрају и Уједињене нације и друге међународне организације, јесу полуга за процену владине политике у овим областима и оцену улоге институције у домицилном правном систему.

Теоретичари нису сагласни у одређивању момента почетка развика омбудсмана у посткомунистичким земљама. По једнима то је доношење прописа,³⁴⁵ по другима избор носиоца функције или тренутак када институција постаје оперативна. Иницијативе и предлози, међутим, настају знатно раније у

³⁴⁴ U. Vangansuren, "The Institution of the Ombudsman in the Former Communist Countries", стр. 32, http://ifes.org/sites/default/files/08_08_02_manatt_ulzzibayar_vangansuren.pdf, посећено 28. јула 2015. године. Овај утицај није био везан само за деловање међународних организација, већ и влада појединих земаља. На пример, Данска је пружила финансијску и консултативну подршку увођењу омбудсмана у Албанији, а Закон о Народном адвокату био је „комбинација данских и шведских аката“ (опширније: J. Olsen, Søren Knudsen, E. Dobjani, C. Møller, "Some Experiences in the Field of Assistance and Cooperation between Ombudsmen", http://www.ombudsmanden.dk/om/formidling_og_viden/publikationer/artikler/cooperation/, посећено 13. септембра 2015. године). Норвешка је пружила помоћ Србији у увођењу институције специјализованог омбудсмана за дечија права који није заживео.

³⁴⁵ Румунија се наводи као прва посткомунистичка земља која је увела институцију омбудсмана Уставом (члан 55. Устава од 1991. године, P. Giddings, V. Sladecsek, L. Diez Buesco, *ibid*), али се не узима у обзир да је Хрватска Уставом уредила институцију Народног правобраниоца (Pučki pravobranitelj) године дана раније, а нешто касније су то учиниле и друге две бивше југословенске републике – Словенија и Македонија. Поједини истраживачи погрешно наводе и године када су изабрани први омбудсмани. Према, Евгенију Финкелу Хрватска је изабрала првог омбудсмана 1997. године, иако је то било три године раније (E. Finkel, "Defending Rights, Promoting Democracy: The Institution of Ombudsman in Poland, Russia and Bulgaria", <http://www.ef.huji.ac.il/publications/finkel.pdf>, стр. 9, посећено 13. јуна 2015. године).

Мађарској, Чехословачкој,³⁴⁶ Бугарској³⁴⁷ и Социјалистичкој Федеративној Републици Југославији средином седамдесетих, односно крајем 80-их година прошлог века. При томе, Пољска се издваја као „јединствен пример усвајања институције омбудсмана током владавине социјализма“,³⁴⁸ јер је Повереник (представник или комесар) за заштиту људских права успостављен 1987. године. Пољски омбудсман се сматра „првом националном институцијом за заштиту људских права и слобода“,³⁴⁹ иако је у бившој Југославији постојао друштвени правобранилац самоуправљања од 1974. године, као специфична варијанта омбудсмана у систему тзв. социјалистичког самоуправљања. За разлику од друштвеног правобраниоца самоуправљања који је поделио судбину неуспелог југословенског експеримента, пољски омбудсман преживео је транзициони шок и регулисан Уставом од 1989. године наставио да делује у условима парламентарног вишепартијског система.

Пољски Заштитник људских права (Rzecznik Praw Obywatelskich) прави је представник нове институције у посткомунистичким земљама. Омбудсман покреће поступак оцене уставности закона и других правних аката са становишта њихове усаглашености са одредбама о људским правима, што није обележје класичног типа. У пракси, „Уставни трибунал је један од најмоћнијих алата“ који је Е. Летовска први пољски омбудсман чешће употребљавала него право на законодавну иницијативу.³⁵⁰ Својим жалбама и предлозима подстицала је Уставни

³⁴⁶ Пројекат јавног заштитника права је пропао након споразумног „државног развода“ Чешке и Словачке. Видети: J. Stern, “Czech Republic”; J. Stern, “Slovakia”, G. Kucsko-Stadlmayer (ed.), *European Ombudsman-Institutions A comparative legal analysis regarding the multifaceted realisation of an idea*, стр. 146, 367.

³⁴⁷ E. Finkel, “Defending Rights, Promoting Democracy: The Institution of Ombudsman in Poland, Russia and Bulgaria”, стр. 30.

³⁴⁸ P. Giddings, V. Sladecsek, L. Diez Buesco, *нав. дело*, стр. 444.

³⁴⁹ Изузев парламентарног омбудсмана у Пољској постоји и специјализовани омбудсман за права детета. Видети: J. Stern, “Poland”, стр. 348–349.

³⁵⁰ Упоредити: E. Finkel, “Defending Rights, Promoting Democracy: The Institution of Ombudsman in Poland, Russia and Bulgaria”, стр. 19. На основу Извештаја за 2014. годину, ова пракса није промењена, јер се омбудман користи право на законодавну иницијативу и обраћање Уставном суду (Office of the Human Rights Defender, Human Rights Defender Bulletin 2015, No. 2, Sources: Summary of the Report on the activity of the Ombudsman in Poland in 2014, Office of the Human Rights Defender, Warsaw 2015, стр. 6, текст доступан:

суд да мења и укида прописе у складу са начелима владавине права и људских права.

Под утицајем скандинавског омбудсмана у Пољској Заштитник људских права обавља надзор над правосуђем. У току и након судског поступка контролише примену начела законитости, пре свега поштовање права на суђење у разумном року, али на начин да не наруши независност судства.³⁵¹ Осим тога, пољски омбудсман може да захтева покретање судског поступка (члан 14. Закона о омбудсману). У току поступка може да затражи од суда да представи информације које се тичу статуса предмета, а након поступка да прегледа службена документа и да Врховни суд објасни одредбе закона које су довеле до проблема у примени права, односно појави „конфликтних судских одлука“.³⁵² Према приказаним карактеристикама, пољски омбудсман представља комбинацију шпанског модела заштитника људских права и шведског решења о контролору владавине права.

Развитак омбудсмана у посткомунистичким земљама одиграо се у две фазе – осим у Пољској, формиран је у Русији, Мађарској и прибалтичким републикама (Естонија, Литванија, Летонија) у почетном раздобљу транзиције у првој половини последње деценије прошлог века. У преосталим земљама, изузев у Белорусији,³⁵³ омбудсман је прихваћен пар година доцније.³⁵⁴ Овај процес

<https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/HUMAN%20RIGHTS%20DEFENDER%20BULLETIN%202015%20No%202.pdf>, посећено 11. децембра 2015. године.

³⁵¹ О овој надлежности опширније: G. Kucsko-Stadlmayer, “Part One: The Legal Structures of Ombudsman-Institutions in Europe – Legal Comparative Analysis”; J. Stern, “Poland”, G. Kucsko-Stadlmayer (ed.), *European Ombudsman-Institutions A comparative legal analysis regarding the multifaceted realisation of an idea*, стр. 26–27, 347;

³⁵² Видети: члан 16. Закона о Представнику за људска права (текст овог закона доступан је на енглеском језику: Act on the Commissioner for Human Rights, <https://www.rpo.gov.pl/en/content/act-commissioner-human-rights>, **посећено 11. августа 2015. године**)

³⁵³ Белорусија је једина посткомунистичка држава која није увела институцију омбудсмана, што се објашњава природом политичког режима у овој земљи. Упоредити: E. Finkel, “Defending Rights, Promoting Democracy: The Institution of Ombudsman in Poland, Russia and Bulgaria”, стр. 10–11.

³⁵⁴ Омбудсмани су изабрани у Естонији (1992), Русији (1994), Мађарској, Литванији, Летонији (1995), Румунији (1997), Грузији, Молдавији (1998), Чешкој, Албанији (2000), Словачкој (2002) и Бугарска (2005). О развоју омбудсмана у посткомунистичким земљама видети: Linda C. Reif, *The*

практично је окончан након избора првог националног парламентарног омбудсмана у Србији 2007. године.

Мотиви су били су различити, јер као што је поменуто „успостављање омбудсмана била је претпоставка за приступање Европској унији“ (Чешка³⁵⁵ и Словачка³⁵⁶),³⁵⁷ односно регионалним организацијама (на пример Русије Савету Европе). У свим земљама успостављен је парламентарни национални омбудсман, а веома ретко специјализовани и локални омбудсмани.³⁵⁸ Парламентарни омбудсмани независни су и самостални државни органи који примају притужбе, покрећу поступке и по сопственој иницијативи, предузимају мере у току и након поступка по притужби.

У прибалтичким републикама функција омбудсмана се појављује у форми канцеларија за заштиту људских права. У Летонији је основана Национална канцеларија за људска права, у Литванији је постојала канцеларија са пет омбудсмана, а у Естонији је формирана Канцеларија правде, по узору на сличну шведску и финску институцију, али с том разликом што обједињује функције омбудсмана и чувара уставности и законитости.³⁵⁹

Ombudsman, Good Governance and the International Human Rights System, стр. 155–160; Такође видети и приказ развоја у: G. Kucsko-Stadlmayer (ed.), *European Ombudsman-Institutions A comparative legal analysis regarding the multifaceted realisation of an idea*.

³⁵⁵ Текст Закона о јавном заштитнику права доступан је у интегралном облику са амандманима на енглеском језику: Act No. 349/1999 Coll. on the Public Defender of Rights, http://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/ENGLISH/ZAKON_VOP_2009_ENG.pdf, посећено 12. децембра 2015. године).

³⁵⁶ Видети: чл. 77, 130 и 151. Устава Словачке (Constitution of the Slovak Republic, текст Устава доступан на енглеском језику: <http://www.vop.gov.sk/langEnglish>, посећено 12. децембра 2015. године) и Закон о јавном заштитнику права (The Act on Public Defender of Rights, 564/2001 Coll. of Laws Act of December 4, 2001, <http://www.vop.gov.sk/act-on-the-public-defender-of-rights>, посећено 12. децембра 2015. године).

³⁵⁷ Видети: J. Stern, “Slovakia”, *исто*; E. Finkel, “Defending Rights, Promoting Democracy: The Institution of Ombudsman in Poland, Russia and Bulgaria”, стр. 15–16; E. Finkel, “Defending Rights, Promoting Democracy: The Institution of Ombudsman in Poland, Russia and Bulgaria”, стр. 35–36.

³⁵⁸ Омбудсмани за дејча права постоје у Пољској и у Естонији од 2011. године (Lasteombudsman, <http://lasteombudsman.ee/en/ombudsman-for-children>, посећено 19. децембра 2015. године).

³⁵⁹ У Естонији институција Канцелара правде (Õiguskansler – на енглески језик се преводи као Chancellor of Justice) обновљена је 1992. године, а пре тога је постојала у кратком временском

У суседној Русији о предлогу акта о омбудсману расправљало се непосредно уочи распада СССР-а. Врховни Совјет донео је 1991. године Декларацију права и слобода човека и грађанина у којој је регулисао парламентарног опуномоћеника за права човека (члан 40). Поступак доношења посебног закона обустављен је након слома Совјетске државе.³⁶⁰ Две године касније Устав Руске федерације (члан 103) прописује да парламент (Државна дума) бира и разрешава представника за права човека у складу са савезним законом. У међувремену, Државна дума је на основу председничког декрета изабрала омбудсмана у јануару 1994. године. Овај омбудсман је био *ad hoc* тело, без прецизног уређеног статуса, надлежности и обезбеђених претпоставки. Због критике владине политике и понашања војске у Чеченији омбудсман је разрешен

периоду од 1938. до 1940. године. У Естонији не постоји централизовани систем контроле уставности, а Канцелар правде врши надзор усклађености законодавства са међународним споразумима и један је од овлашћених субјеката који може поднети захтев Врховном суду да стави ван снаге опште норме за које сматра да су неуставне. Канцелар правде покреће поступак надзора уставности и законитости општих правила по сопственој иницијативи или по петицији грађана (члан 1, став 6. и чл. 15–17. Закона о Канцелару правде, текст овог закона доступан је на енглеском језику: Chancellor of Justice Act, <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/ee/Riigikogu/act/505012015001/consolide>, посећено 3. јануара 2016. године). Канцелар правде присуствује седницама владе и учествује у расправи (члан 2. Закона о Канцелару правде), а може и да образложи своје мишљење о предлозима за избор судија. Осим тога, за разлику од омбудсмана у другим посткомунистичким земљама, Канцелар правде покреће поступак за укидање имунитета, односно кривични поступак против председника Републике, чланова Владе, главног ревизора и судијама Врховног суда; одговара на интерпелације које подносе посланици (видети: члан 1. ст. 3. и 4. Закона о Канцелару правде) и надлежан је за решавање спорова дискриминације и поступак мирења у приватном праву (члан 35[5–15]. Опширније о Канцелару правде у Естонији: J. Stern, “Estonia”, G. Kucsko-Stadlmayer (ed.), *European Ombudsman-Institutions A comparative legal analysis regarding the multifaceted realisation of an idea*, стр. 166.

³⁶⁰ Видети: „Становление института Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации“, <http://ombudsmanrf.ru/stanovlenie-instituta> (посећено 7. јануара 2013. године). Разлог је била забринутост да комунисти контролишу институцију, што би „дискредитовало идеју“. Е. Осирова, *нав. дело*, стр. 57.

дужности у марту 1995. године.³⁶¹ Закон је коначно усвојен две године касније,³⁶² а омбудсман изабран у мају 1998. године.

Опуномоћеник за права човека је формалноправно независна институција,³⁶³ чија улога се састоји у унапређивању стања законодавства и усклађивања с начелима и нормама међународног права у области људских права и слобода и промовисању међународне сарадње (чл. 1. и 3. Закона о опуномоћенику за људска права).³⁶⁴ Омбудсмана бира и разрешава Државна дума

³⁶¹ За привременог омбудсмана је постављен Сергеј Коваљов, бивши дисидент, један од најистакнутијих бораца за људска права и аутора поменуте Декларације права и слобода човека и грађанина. Коваљов је са функцијом омбудсмана истовремено обављао и функцију председника Државне думе и председника Комисије за људска права председника Руске федерације. Ова чињеница је искориштена да су под изговором кршења начела везана за позицију омбудсмана – политичка неутралност и инкомпатибилност са вршењем других функција, Коваљов разреши функције. О руском омбудсману видети: Е. Finkel, “Defending Rights, Promoting Democracy: The Institution of Ombudsman in Poland, Russia and Bulgaria”, стр. 23–29; J. Stern, “Russian Federation”, G. Kucsko-Stadlmayer (ed.), *European Ombudsman-Institutions A comparative legal analysis regarding the multifaceted realisation of an idea*, стр. 365–370; Е. Osipova, *нав. дело*.

³⁶² Нацрт Закона који је усвојен у доњем дому (Думи), одбацио је горњи дом (Савет федерације). Горњи дом, који репрезентује представнике федералних јединица, уложио је амандман који је прихваћен а којим је предвиђено да се уместо локалних канцеларија (представништва) савезног омбудсмана установе локални омбудсмани. Омбудсмани у федералним јединицама финансирају се из савезног буџета. Одабрано је „веће зло“, јер је децентрализација институције показала слабости од тога да је процес увођења локалних омбудсмана текао веома споро, до чињенице да су ови омбудсмани наилази на низ проблема да се потврде као независна и делотворна тела за заштиту људских права.

³⁶³ У нашој литератури често наилазимо на превод руског омбудсмана (*комесар за људска права*) који не одговара стварном значењу у руском језику. Уполномоченный (рус.) је онај који је овлашћен или опуномоћен (опуномоћеник). За разлику од представника (рус. – представитель), што би био терминолошки еквивалент изворном значењу омбудсмана, опуномоћеник добија мандат за вршење послова у име другог. У овом случају своју функцију обавља као опуномоћеник парламента. Изворни назив је настао као реликт совјетског система јединства власти, и посебне везе институције са Думом. У пракси, ова конотација се занемарује, па и на званичној веб-страни на енглеском језику се користи термин – Високи комесар за људска права (High Commissioner for Human Rights, <http://eng.ombudsmanrf.org/>).

³⁶⁴ Члан 2. став. 1. Закона о омбудсману од 1997, с изменама од 2006, 2008. и 2010. године. ([Федеральный конституционный закон от 26 февраля 1997 г. № 1-КЗ „Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации“, с изменениями от 16 октября 2006 г., 10 июня 2008 г.,

апсолутном парламентарном већином у оба дома бира (члан 8. тачка 1. Закона). Листа кандидата утврђује се двотрећинском већином свих посланика, на предлог Државне думе, Савета федерације, посланичких група и председника Руске федерације (члан 7. Закона).³⁶⁵

Класична овлашћења руског омбудсмана обухватају поступање по притужби и по сопственој иницијативи и обавештавање државних органа да је потребно да предузму радње за уклањање неуставних и незаконитих прописа; Међутим, руски омбудсман нема право на законодавну иницијативу нити може да покрене поступак оцене уставности и законитости. Такође, право омбудсмана на покретање истраге по сопственој иницијативи је ограничено, јер то може да чини у случајевима тешких кршења људских права. На крају сваке календарске године, руски омбудсман је дужан да достави свој извештај парламенту, председнику Руске федерације и највишим правосудним органима у земљи (члан 33. Закона).³⁶⁶

Руски омбудсман изузев стандардних овлашћења располаже посебним правима која користи након што је размотрио притужбу (члан 29. Закона о опуномоћенику за људска права). Посебна овлашћења односе се на његово

28 декабря 2010 г.] Принят Государственной Думой 25 декабря 1996 года, Одобрен Советом Федерации 12 февраля 1997 года.). Текст доступан на руском језику: <http://ombudsmanrf.ru/pravovye-osnovy/1208-10-2008-n-3> (посећено 7. јануара 2013).

³⁶⁵ У Русији је постао обичај да се бирају политичари и кандидати руског председника. Прва тројица омбудсмана (С. Коваљов, О. Миронов и В. Лукин) претходно су били посланици у Државној думи (В. Лукин је био потпредседник парламента). Олег Миронов, професор уставног права, изабран је као члан Комунистичке партије Руске федерације и жигосан као „првени омбудсман“ од стране представника цивилног друштва што је штетило угледу институције. О резултатима Миронова у обављању функције постоје опречне оцене (упоредити: Е. Finkel, *нав. дело*, Осипова, *нав. дело*, стр. 63). Од 2014. године за омбудсмана је изабрана Ела Памфилова, такође бивши политичар и министар за социјалну заштиту, као и некадашњи председник Савета руског председника за институције грађанског друштва и људска права (2004–2010). Памфилова на почетку свог мандата није наставила традицију свог претходника да се обраћа Уставном суду, што је био знак да ће бити прилично суздржана у обављању функције. Претходни статус ових омбудсмана свакако да је у супротности са захтевом за политичком неутралношћу институције.

³⁶⁶ Посебни извештаји се објављују у случајевима тешких случајева кршења људских права. У свим извештајима, омбудсмани посвећују значајну пажњу општим проблемима руског друштва понекада са темама које су изван надлежности омбудсмана (геополитичка ситуација и национална безбедност).

учешће у раду редовних судова и Уставног суда, јер може да им се обрати захтевом за предузимање одређених мера из њихових надлежности. Омбудсман подноси суду захтев да се заштите права и слобода ако су повређена одлуком или радњом државног органа, органа локалне управе, односно функционера. Лично или преко свог представника омбудсман учествује у судском процесу, тражи од суда или тужилаштва да преиспитају своју одлуку, да се о предмету изјасни државни службеник, улаже протест и може да буде присутан током судског поступка како би обавио своју надзорну улогу.

Омбудсман презентује Државној думи тешке случајеве кршења људских права у виду посебног извештаја. Овим поводом активира се низ мера, па тако он може затражити да посебна парламентарна комисија истражи кршење људских права и да се одржи посебна седница парламента на којој учествује.³⁶⁷ Важну димензију заштите људских права представља праћење стања усклађености националних прописа (закона Руске федерације) о људским правима са међународним стандардима. Језгро надлежности руског омбудсмана јесте сигнализирање кршења људских права и указивање на недостатке у правном систему.

Омбудсман је надлежан на савезном нивоу, то јест разматра притужбе против савезних органа, а на локалном нивоу у јединицама федерације (регионима) ако не постоје регионални омбудсман. Поред тога, савезни омбудсман разматра притужбе којима се раније бавио регионални омбудсман. У том смислу, он је нека врста другостепеног органа, јер федерални омбудсман може да поново разматра притужбу ако је њен подносилац незадовољан начином како је поступао локални омбудсман. Један од основних праваца реформе институције тиче се јачања институционалне мреже у унутрашњости федерације. Данас, већина федералних јединица има своје омбудсмане. Осим тога, у Русији је успостављена институција омбудсмана за дечија права, на савезном и локалном нивоу. Савезна институција је извршног карактера јер је именована од

³⁶⁷ Видети члан 32. Закона о опуномоћенику за људска права. Овај члан Закона је накнадно допуњен 2006. године, као резултат захтева међународних организација да се ојача положај омбудсмана.

председника Руске Федерације,³⁶⁸ али о овим посебним омбудсмана немамо довољно доступних података за темељније закључивање.

У прошлости проблеми у раду руског савезног омбудсмана повезивани су са политичким амбијентом, оштрим сукобима власти и опозиције и политизованошћу државног апарата, посебно судског система. Тешкоће у функционисању институције делимично су субјективне природе, повезују се са проблемом политичке неутралности канцеларије, а објективне препреке за правни оквир, ограничена овлашћења и доступност институције.³⁶⁹

У Мађарској јединствена институција од три омбудсмана „трансформисана“ је 2012. године.³⁷⁰ Након политичких промена и доласка на власт коалиције десног центра (ФИДЕС) 2010. године, предузета је уставна реформа. Нови устав и закон о омбудсману ступили су на снагу 2012. године. Прва промена односила се на назив – Парламентарни представник за основна људска права наследио је парламентарног представника за права грађана.³⁷¹ Омбудсман је монократска институција, чија је надлежност проширена у више праваца. Објект заштите јесу позитивна права, права али и права која нису ратификована и одређене уставне вредности у „интересу будућих генерација“.³⁷² Укидањем права на уставну жалбу (*actio popularis*) омбудсман добија карактер, како истиче Мате Сабо бивши мађарски парламентарни представник, „механизма

³⁶⁸ Указ Президента Российской Федерации по правам ребенка, № 1518, 30 декабря 2009. года.

³⁶⁹ Када се говори о доступности, као једном од мерила за оцену квалитета рада, у Русији је у вези са проблемом територијалне надлежности омбудсмана. Е. Osipova, *нав. дело*, стр. 64

³⁷⁰ М. Szabó, “Harmony And Dis-harmony in the Office of the Ombudsman And the Constitutional Court of Hungary 2012-13”, стр. 9, www.taiwanhrj.org/get/.../THRJ_3_2_Szabó.pdf, посећено 7. фебруара 2016. године.

³⁷¹ Видети члан 30. (део – Држава) Основног закона, The Fundamental Law of Hungary (верзија на енглеском језику укључује и амандмане из 2013. године), <http://www.kormany.hu/download/e/02/00000/The%20New%20Fundamental%20Law%20of%20Hungary.pdf>, посећено 15. септембра 2015. године

³⁷² Члан 1. став 26. Закона о Представнику за основна људска права. Пречишћени текст овог закона са амандманима од 2013. године доступан је на енглеском језику: Act CXI of 2011 on the Commissioner for Fundamental Rights, <http://www.ajbh.hu/en/web/ajbh-en/act-cxi-of-2011>, посећено 7. септембра 2015. године.

за филтрирање, прикупљање предлога појединаца и организација“.³⁷³ У том смислу, омбудсман је посредник између Уставног суда и грађана који може да оспорава појединачне управне акте и одлуке суда.

У организационом погледу, мађарски омбудсман интегрисао је функцију заштитника права националних мањина која је раније обављао специјализовани омбудсман за права националних мањина, за који је сада надлежан заменик омбудсмана, и реорганизовао је квазиколегијалну канцеларију (3+1). Уместо четири омбудсмана постоји један омбудсман и његов заменик. У погледу надлежности овај омбудсман истражује „уставне аномалије“, ³⁷⁴ јер је надлежан за контролу уставности правних прописа па се иницирање апстрактне нормативне контроле сматра и „највећом иновацијом“.³⁷⁵ Омбудсман може да затражи тумачење основних права (уставних одредби) од Уставног суда, а у року од 30 дана од дана објављивања правних прописа и преиспитивање поштовања процедуралних правила приликом усвајања и проглашења закона.³⁷⁶ Једна од новина јесте и овлашћење да у својству умешача учествује у поступцима који се односе на заштиту животне средине (члан 34. став 3. Закона).

Бугарска се разликује у односу на друге посткомунистичке државе по начину на који је ова институција уведена. Тако се тврди да је она јединствен случај, јер је омбудсман прво установљен на локалном нивоу. То није тачно, јер је исто учињено и у Србији. Још једна сличност са Србијом јесте неуспешан први покушај избора омбудсмана.³⁷⁷ Након промене Устава од 2006. године, бугарски парламент (Народно собрание) бира омбудсмана који „заступа“ права и слободе

³⁷³ M. Szabó, “Harmony And Dis-harmony in the Office of the Ombudsman And the Constitutional Court of Hungary 2012-13”, стр, 10.

³⁷⁴ M. Szabó, “The Philosophy of a Hungarian Ombudsman”, стр. 7, <http://www.eoi.at/d/Menschenrechte/Ungarn/The%20Philosophy%20of%20a%20Hungarian%20Ombudsman.pdf>, посећено 17. новембра 2015. године.

³⁷⁵ M. Szabó, “Harmony And Dis-harmony in the Office of the Ombudsman And the Constitutional Court of Hungary 2012-13”, стр. 3.

³⁷⁶ Ово овлашћење треба тумачити у складу са његовим правом да покрене преиспитивање усклађености правних прописа са Основним законом и не ограничава се само на област људских права. Видети: члан 2. став 3. Закона о Представнику за основна људска права.

³⁷⁷ Упоредити: E. Finkel, “Defending Rights, Promoting Democracy: The Institution of Ombudsman in Poland, Russia and Bulgaria”, 30, 32.

грађана.³⁷⁸ Изменама прописа од 2012. године реформисана је институција, регулисан је статус омбудсмана као националне институције за превенцију тортуре и мучења лица лишених слободе.³⁷⁹

Румунски омбудсман (Народни адвокат) јесте независан инокосни државни орган за заштиту права и слобода грађана „у њиховим односима са државним органима“ (члан 1. Закона о Народном адвокату). Формулација заслужује пажњу, па тако румунски теоретичари сматрају да се надлежност не простире само на органе управе, већ и на друге државне органе и лица ако постоји повреда права грађана. Са становишта концепција, румунски омбудсман јесте посредник између грађана и органа управе (медијатор).³⁸⁰

Четири заменика специјализована су за одређене области, а организационој структури институције припадају и територијалне (регионалне) канцеларије које примају притужбе³⁸¹ и комуницирају са грађанима широм земље.³⁸² Омбудсман, осим поступања по жалбама, надзире судско поравнање у вези са притужбама, захтева од власти или државних службеника да се обустави кршење права и

³⁷⁸ У Уставу (члан 91а) је коришћен глагол „застъпва“ – заступа, а не штити како је то уобичајено у другим правним системима. Устав уређује да Омбудсман може да се обрати Уставном суду за захтевом да испита неуставност закона којим се нарушавају права и слободе грађана (члан 150, став 3), сва друга питања регулисана су законом. Текст Устава преузет је са званичног веб-сајта бугарског омбудсмана: <http://www.ombudsman.bg/>

³⁷⁹ Закон за Омбудсмана (текст овог закона у интегралном облику и изменама од 2013. године налази се на веб-страни: <http://psc.egov.bg/documents/10180/21573/ZAKON+ZA+OMBUDSMANA.pdf>, посећено 17. новембра 2015. године).

³⁸⁰ M Cocosatu, “Analysis of the Constitutional and Legal Relations of the Romanian Ombudsman Institution with the other Public and Non-Governmental National Authorities“, *Acta Universitatis Danubius. Administratio*, Vol 4, No 2 (2012), Danubius University Press, стр. 6.

³⁸¹ Законодавац користи термин „петиција“, али у тексту користимо из методолошких разлога израз „притужба“ у смислу акта којим грађани и други субјекти могу покренути поступак.

³⁸² Опширније: L. A. Hossu, D. C. Dragoș, “Decentralization of the Ombudsman Institution in Romania: How Effective Is It?”, *Romanian Journal of European Affairs*, Vol. 13, No. 4, December 2013, стр. 68, http://rjea.ier.ro/sites/rjea.ier.ro/files/articole/RJEA_2013_vol13_no4_dec2013_art4.pdf, посећено 17. децембра 2015. године; Dacian C. Dragoș, Bogdana Neamțu, Dan Balica, “The Romanian Ombudsman and its interaction with the courts – an exploratory research”, *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, No. 31E/2010, стр. 60–61, <http://rtsa.ro/tras/index.php/tras/article/viewFile/180/176>, посећено 16. децембра 2015. године

слобода појединца и може поново да упути захтев за накнаду штете. Румунски омбудсман нема право да поднесе уставну жалбу, али може да истакне приговор неуставности и да оспори уставност закона пред Уставним судом пре његовог проглашења (претходна контрола уставности). Осим тога, омбудсман израђује мишљење на захтев Уставног суда ако се неуставност закона и прописа односи на права и слободе (накнадна контрола уставности – члан 19. Закона о народном адвокату) и може се обратити Уставном суду изузев ако се ради о неуставности закона и уредбе.³⁸³ Приговор о неуставности има карактер формалне иницијативе за покретање поступка о којој води рачуна Уставни суд. Народни адвокат нема право да решава притужбе које се односе на контролу уставности и законитости, нити има право да на законску иницијативу. У случају да је примио притужбу која се односи на правосуђе неће је разматрати, него се обраћа министру правде, Савету магистрата или председнику суда (члан 18).³⁸⁴

У посткомунистичким земљама омбудсман се суочио са већим изазовима него у другим европским државама. Пред овом институцијом изазовнији су и комплекснији задаци, највећим делом резултат околности да дефицита са демократском инфраструктуром и недостатака у правним системима. У Западној Европи, делује цивилно друштво, примењују се стандарди добре управе (деполитизована и професионална јавна управа), а грађани су упознати са својим правима и могућностима коришћења различитих механизма за њихову заштиту. У Источној Европи, на руинама претходног система изграђују се нове институције и развија свест о владавини права, а у државним и политичким структурама и код грађана о потреби заштите законитости и људских права. Због тога је међу истраживачима постојао и закључак да је омбудсман унапред осуђен

³⁸³ Члан 13. Закона о Народном адвокату (текст Закона је доступан на енглеском језику: Law No. 35 of March 13, 1997, on the organization and functioning of the Ombudsman, http://www.avp.ro/linkuri/lege35_en.pdf, посећено 16. децембра 2015. године). О односу Народног адвоката, судства и Уставног суда видети чланак: Dacian C. Dragoș, Bogdana Neamțu, Dan Balica, *нав. дело*. Ови аутори сматрају да омбудсман обавља

³⁸⁴ У истраживању о ефективности институције Народног адвоката закључено је да постоји добра сарадња са државним органима, али да улога ове институције још увек није довољно позната грађанима, а да је један од узрока реактивна природа активности омбудсмана, као и да институција није довољно приступачна угроженим особама. : L. A. Hossu, D. C. Dragoș, *нав. дело*, стр. 78.

на неуспех, јер он може успешно деловати само као корективни механизам у амбијенту развијене демократије и владавине права.³⁸⁵

Пракса је делимично демантовала ове закључке. Емпиријска истраживања потврдила су значај и сложен карактер улоге омбудсмана у посткомунистичким државама у односу на државе са дужом демократском традицијом.³⁸⁶ Транзиција је са собом донела нове облике кршења људских права, као што су социјална и економска права, али и масовну појаву незаконитог понашања и злоупотребе дискреционих овлашћења у јавном сектору. Омбудсман је, у том смислу, прилагодљива и флексибилна институција која поступа по притужбама у различитим областима и реагује на обраћања грађана, али је и опомена на хроничне недостатке у правосудном систему и правној помоћи.

Омбудсмани су често били пред дилемом да ли да се оријентишу на индивидуалне притужбе или да своју пажњу усмере на системске проблеме (на пример у Пољској, Мађарској и Русији). Овај брод је умео и да плови у различитим смеровима у зависности од његовог кормилара, па се са променом носиоца функције мењала и стратегија. С друге стране, административна способност институције није одговарала изазовима, узимајући у обзир број притужби према броју запослених у канцеларији и њене техничке и финансијске могућности. Висок ниво обраћања овој институцији потицао је и из околности да су грађани необавештени, а због тога се у првим годинама рада бележи висок проценат одбачених притужби.³⁸⁷

³⁸⁵ Упоредити: E. Finkel, "Defending Rights, Promoting Democracy: The Institution of Ombudsman in Poland, Russia and Bulgaria", стр. 33–34.

³⁸⁶ U. Vangansuren, "The Institution of the Ombudsman in the Former Communist Countries", стр. 17–18,

³⁸⁷ Према Извештају за 2014. годину и Пољској је поднето око 60.000 притужби и покренут значајан број поступака по сопственој иницијативи. Иначе, проценат одбачених притужби кретао се и до 85% од укупног броја. Упоредити: Office of the Human Rights Defender, Human Rights Defender Bulletin 2015, No. 2, Sources: Summary of the Report on the activity of the Ombudsman in Poland in 2014, Office of the Human Rights Defender, Warsaw 2015, стр. 5, текст доступан на енглеском

језику: <https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/HUMAN%20RIGHTS%20DEFENDER%20BULLETIN%202015%20No%202.pdf>, посећено 25. децембра 2015. године.

Омбудсман није остварио истоветан успех у свим земљама у Источној Европи. Уопштено се сматра да је одиграо значајну улогу у консолидацији демократије и реформи јавне управе,³⁸⁸ као и да је већи значај имао у заштити грађанских и политичких, него економских и социјалних права.³⁸⁹ У Пољској је постигао боље резултате, у Русији је имао скроман учинак. Приликом оцењивања свакако да је потребно узети у обзир и посебне околности које су постојале у појединим земљама, али је правило да нигде ова институцијама није деловала без притисака и проблема.

Симптоматично је да се у скоро свим земљама прекорачени рокови за формирање институције. Овај процес је под будним оком владајуће номенклатуре и резултат политичких нагодби, чиме је иницијално дискредитован ауторитет носиоца функције. У Пољској владајућа већина спречила је избор либералног кандидата 2005. године, у Русији први омбудсман смењен је због критике владине политике, док је наредни именован као део пакета коалиционих преговора. У Мађарској су забележени случајеви притисака на запослене у канцеларији омбудсмана,³⁹⁰ а различите врсте напада и притисака евидентирани су и у другим земљама.

У већини земаља институција је реформисана након што су промењени базични прописи (Чешка, Русија, Литванија и Румунија мењали су више пута своје законе; а Мађарска, Хрватска и Црна Гора донеле су нове законе). Углавном проширена надлежност омбудсмана усклађена је са преузетим обавезама из међународних уговора о заштити људских права и препорукама Европске комисије (заштита одређених категорија: особе лишене слободе, инвалида и деце) и повећана су овлашћења.³⁹¹

³⁸⁸ U. Vangansuren, "The Institution of the Ombudsman in the Former Communist Countries", стр. 18–21.

³⁸⁹ Linda C. Reif, *The Ombudsman, Good Governance and the International Human Rights System*, стр. 156.

³⁹⁰ M. Szabó, "The Philosophy of a Hungarian Ombudsman", стр. 4.

³⁹¹ Чешки омбудсман је добио право да врши посебна овлашћења у области надзора лица којима је ограничена слобода (системске превентивне посете) од 2006. године, две године касније преузима и овлашћење да покрене дисциплински поступак против председника судова, а од 2009. године постаје средишње тело за заштиту од дискриминације. Опширније на званичној веб-страни чешког омбудсмана: "Mandate of the Public Defender of Rights", <http://www.ochrance.cz/en/>, посећено 16.

3. ОМБУДСМАНИ НА ПРОСТОРУ НЕКАДАШЊЕ ЈУГОСЛАВИЈЕ

У свим бившим републикама и покрајинама некадашње Социјалистичке Федеративне Републике Југославије установљени су омбудсмани. Национални омбудсмани конституционализовали су у Хрватској 1990. године, Словенији и Македонији 1991. године. Црна Гора је законом уредила омбудсмана (2003), две године пре него што је то учинила и Србија. Након доношења новог Устава и референдума о независности изабран је први омбудсман у Србији. Посебан случај представљају Босна и Херцеговина (1995), као и Косово и Метохија (2000) у којима је „хуманитарни“ модел омбудсмана успостављен уз подршку међународне заједнице. У прелазној фази функцију омбудсмана обављали су страни држављани, а њихов мандат одвијао се у оквиру међународних мисија.

У већини правних система иницијално је прихваћен модел омбудсман са двоструким мандатом (заштита људских права и контрола јавне управе). Са изузетком Босне и Херцеговине, сличан је правни статус и овлашћења институције. Омбудсмани су инокосни органи, овлашћени да примају притужбе и спроводе поступак утврђивања повреде људских права, обавештавају јавност и парламент о стању људских права. У свим правним системима прокламована је независност и самосталност омбудсмана, носиоца функције бирају парламенти, а право да предложи кандидата припада председницима републике у Словенији и Црној Гори. Услови за избор кандидата нису строги, а мандат омбудсмана се креће у распону од четири до осам година.

Осим националних омбудсмана постоје и специјализовани омбудсмани у Хрватској и Босни и Херцеговини,³⁹² интерни омбудсман за банкарске услуге у Црној Гори, локални омбудсмани у Србији, а регионалне канцеларије у

децембра 2015. године. Прегледни текст о овом омбудсману: P. Kolman, “The Ombudsman in the Czech Republic”, *Страни правни живот*, број 3/2010, Институт за упоредно право, Београд, 2010, стр. 57–64.

³⁹² Посебни парламентарни омбудсмани овлашћени су за заштиту права детета, инвалида и равноправности полова у Хрватској. У Босни и Херцеговини постоји извршни специјализовани омбудсман за заштиту потрошача (видети: члан 98. став 1, чл. 100–103. Закона о заштити потрошача, „Службени гласник БиХ“, број 25/06), а у Црној Гори Банкарски омбудсман.

Македонији, Босни и Херцеговини а однедавно и у Хрватској.³⁹³ У већини ових држава, али и на Косову и Метохији као посебном ентитету, под будним оком Европске уније одвија се постепени преображај омбудсмана у централну националну канцеларију за заштиту људских права (NHRI).³⁹⁴ Такође, заједничку карактеристику је представљао временски јаз од настанка правне основе до њиховог установљавања и почетка функционисања. Након конституисања, институција је преузела улогу у систему заштите људских права. Јачање положаја омбудсмана одвија се у два правца – преузимање надлежности у промоцији и заштити људских права и обављању нових овлашћења која произилазе из статуса превентивног механизма за заштиту од дискриминације и тортуре.³⁹⁵ Омбудсмани и даље се суочавају са изазовима и притисцима, пре свега превеликим очекивањима, настојањем да извршна власт утиче на њихово деловање, недостатком материјалних и техничких ресурса и других претпоставки.

Правни статус ових институција анализиран је хронолошким редом, онако како су успостављани у правним системима.

3.1. Пучки правобранитељ у Хрватској

Хрватска је прва од држава са простора бивше Југославије која је нормативно уредила омбудсмана, одредивши се касније за тзв.

³⁹³ Подручне канцеларије постоје у Ријечи и Осијеку од 2014. године, а очекује се да у Сплиту буде отворена 2015. године. Видети: Пучки правобранитељ, „Izvjescje pucke pravobraniteljice za 2014. godinu“, <http://www.ombudsman.hr/index.php/hr/izvjescja/2014/finish/41-2014/562-izvjescje-pucke-pravobraniteljice-za-2014-godinum>, стр. 1.

³⁹⁴ Упоредити: Институција омбудсмана/омбудсмана за људска права Босне и Херцеговине, *Стратегија деловања Институције омбудсмана за људска права за период 2010–2014*, http://www.ombudsmen.gov.ba/documents/obudsmen_doc2013041106512374ser.pdf, стр. 4, посећено 17. новембра 2014. године.

³⁹⁵ Статус Националног превентивног механизма обухвата корпус изведених права, као што је посета установама у којој се налазе лица лишена слободе, узимање изјава од лица лишених слободе, затворског особља и службеника, инспекцијске посете, састављање посебних извештаја итд.

вишеинституционални модел.³⁹⁶ Поред општег парламентарног омбудсмана, у овој земљи постоје и специјализовани пучки правобранитељи – за децу,³⁹⁷ за особе са инвалидитетом³⁹⁸ и за равноправност полова.³⁹⁹ Пучки правобранитељ је уобличен по узору на класичан парламентарни модел,⁴⁰⁰ али је у јавности често критикован,⁴⁰¹ најчешће због пасивног држања и примедбе да због политичке опортуности не обавља прокламовану улогу у заштити људских слобода. Ова појава нарочито је била испољена у првој деценији његовог стажа,⁴⁰² касније је углед порастао али се и даље осећа траг негативних искустава.⁴⁰³

³⁹⁶ *Пучки правобранитељ* уређен је у Уставу Републике Хрватске од 1990. године („Narodne novine Republike Hrvatske“, број 56/90). Две године касније је донет Закон о пучком правобранитељу, („Narodne novine Republike Hrvatske“, број 60/92). Први пучки правобранитељ изабран 1993. године, започео је са радом 1994. године.

³⁹⁷ *Pravobranitelj za djecu* (<http://www.dijete.hr/> посећено 27. марта 2013. године) уређен је Законом о правобранитељу за децу од 2003 године („Narodne novine“, број 96/03).

³⁹⁸ *Pravobranitelj za osobe s invaliditetom* уређен је Законом за особе с инвалидитетом („Narodne novine“, број 107/07). Текст овог закона доступан на: http://posi.hr/index.php?option=com_content&view=article&id=65&Itemid=102, посећено 27. марта 2013. године). Први правобранитељ за особе са инвалидитетом је изабран у парламенту 2008. године.

³⁹⁹ Омбудсмана за заштиту равноправности полова уређен је Законом о равноправности полова (чл. 19–26, „Narodne novine“, број 116/03) од 2003. године.

⁴⁰⁰ Омбудсман је дефинисан као парламентарни представник, а његова овлашћења била су ограничена према јавној управи, локалној самоуправи и судској власти („дански модел“), али и на сектор безбедности (војску и безбедносне службе). Независност и самосталност нити је била прокламована, нити је заштићена одговарајућим јемствима. Видети: М. Видаковић Мукић, „Омбудсман – изазов за земље у транзицији, искуство Републике Хрватске“, Л. Марићевић, Д. Добрашиновић, З. Скопљак (прир.), *Омбудсман – водич за усвајање функционалног закона*, Центар за развој Србије, Београд, 2005, стр. 62; Д. Радиновић, *нав. дело*, стр. 130.

⁴⁰¹ Омбудсман није поступао по притужбама од 1994. до краја 1996. године. Међународне организације указивале су на неажурност, због чега су негативно оцениле хрватског омбудсмана.

⁴⁰² „Унаточ чињеници да су неке независне новине редовито извјештавале о насиљу које се проводило у отимању туђе имовине и унаточ чињеници што су се посредством невладиних организација за заштиту људских права, јављали грађани чије је право на дом или на мирно уживање власништва било повријеђено, тако што су били насилно избачени из својих станова, тадашњи национални омбудсман није подузео радње испитивања нити јединог таквог случаја.“ (М. Видаковић Мукић, *нав. дело*, стр. 64). И у нашој литератури наилазимо на критичке опсервације о улози хрватског омбудсмана у овом периоду. Према мишљењу Драгана Радиновића

Политичке околности (ратни сукоби на подручју Хрватске и ауторитарни политички систем у току последње деценије прошлог века) негативно су утицали развој омбудсмана. У овом периоду, у зависној позицији у односу на државну власт, са суженим гаранцијама независности и скромним овлашћењима омбудсман није имао услова да афирмише своју функцију.⁴⁰⁴ Правни статус се мења уставним амандманима 2001. и 2010. године, нови закон је усвојен 2012. године, а у међувремену побољшани су услови за деловање и изграђена је мрежа специјализованих омбудсмана. Пучком правобранитељу додељен је највиши статус националне институције за промоцију и заштиту људских права од стране Међународног координационог комитета УН-а 2008. године. Након ратификације одговарајућих међународних инструмената (конвенција о заштити људских права), пучком правобранитељу додељена је улога националног контролног механизма за сузбијање дискриминације и националног превентивног механизма за спровођење

хрватски омбудсман је „уставно и законски конципиран за потребе једног недемократског режима“, односно „уведен очигледно због потребе за поправљањем међународног угледа нове хрватске државе“ (Д. Радиновић, *нав. дело*, стр. 131). Умереније гледиште заступа професор Драган Милков, који сматра да се институција омбудсмана у Хрватској „још није потврдила“, али се сложио са Радиновићем указујући на пасивност пучког правобранитеља (Д. Милков, „Омбудсман на простору бивше СФР Југославије“, стр. 156).

⁴⁰³ М. Видаковић Мукић, *нав. дело*, стр. 66 и даље. Раст поверења хрватских грађана у омбудсмана уочава се на основу статистичких показатеља, то јест на основу повећања броја притужби. (Правобранитељ је од 1993. до 1996. године примио око 1.000 притужби, 1.997 (1560), 2.000 (2373), 2.005 (1653), 2.006 (1655), 2.007 (1878), 2.008 (1560), 2.009 (1655), 2.010 (1823), 2.011 (1900), 1.849 (2012), 3.021 (2013), 2.594 (2014). Највећи број притужби се односи на рад правосуђа, а потом права на пензију, права на обнову (обнова у рату оштећених и уништених кућа) и на особе лишене слободе. Структура притужби указује и на то да је она последица ратних збивања у периоду од 1991. до 1995. године. Доцније, међутим, у структури поднесака преовлађују они који се и даље односе на правосуђе (повреда права на суђење у разумном року, незадовољство меритумом судске одлуке, притужбе које се односе на корупцију и обављање послова од правосудне управе) и радне односе (видети: Видети: Пуčki pravobranitelj, „Izvješće pučke pravobraniteljice za 2014. godinu“, стр. 14–16, 178).

⁴⁰⁴ Због критике стања људских права владајућа парламентарна коалиција само је потврдила да је примила редовни годишњи извештај из 2010. године. Видети: „Пуčki pravobranitelj žestoko kritizirao vladajuće“, <http://www.tportal.hr/vijesti/hrvatska/132693/Pucku-pravobranitelj-zestoko-kritizirao-vladajuće.html> (посећено 27. марта 2013. године).

мучења и других окрутних, нељудских, понижавајућих поступака и кажњавања од 2009. године.

Хрватски омбудсман је изворно уставно дефинисан као посебан парламентарни представник,⁴⁰⁵ са задатком заштите права грађана у поступку пред државним органима и телима која врше јавна овлашћења. Заступнички дом (доњи дом или дом грађана) бирао је Пучког правобранитеља на мандат од осам година, док су друга питања регулисана посебним законом.⁴⁰⁶ Деценију доцније, након уставних промена отклоњени су пропусти у нормирању установе пучког правобранитеља – овлашћења су проширена и на Министарство одбране, оружане снаге и службе безбедности; органе локалне и регионалне самоуправе; као и на заштиту права на локалну самоуправу пред органима државне власти.⁴⁰⁷ Задржан је парламентарни начин избора без учешћа егzekутиве, с том разликом што је бикамерализам нестао из уставног система Хрватске па је омбудсман биран од стране једнодомног Сабора.

Уставне промене биле су повод и да се исправе недостаци у правном положају омбудсмана – декларативно је призната независност и самосталност, гарантован имунитет, а овлашћења омбудсмана су проширена на унапређивање и заштиту људских права.⁴⁰⁸ Наредни корак било је усклађивање ових промена са матичним прописом, а одлучено је да се то учини у форми новог закона. Међутим, Закон о пучком правобранитељу („Narodne novine“, број 125/11)⁴⁰⁹ стављен је ван

⁴⁰⁵ „Pučki pravobranitelj je opunomoćenik Hrvatskog sabora...” (члан 93, став 1. Устава Републике Хрватске [пречишћени текст], „Narodne novine“, број 85/10).

⁴⁰⁶ Члан 93. Устава Републике Хрватске. Видети у: *Нови устави на тлу Југославије*, Правни факултет, Факултет политичких наука, Београд, 1995. године, стр. 58; *Закон о пучком правобранитељу*, „Narodne novine Republike Hrvatske“, број 60/92.

⁴⁰⁷ До тада, пучки омбудсман је могао да контролише само државну управу и тела која имају јавна овлашћења. Видети: члан 92, став 4. Устава Републике Хрватске (пречишћени текст), „Narodne novine Republike Hrvatske“, број 28/01.

⁴⁰⁸ Упоредити: *Promjena Ustava Republike Hrvatske*, „Narodne novine“, број 76/10.

⁴⁰⁹ Закон је предвиђао обједињавање општег омбудсмана и три специјализована омбудсмана (за права детета, за равноправност полова и особа са инвалидитетом) у једну канцеларију. Промене су биле у складу са препоруком Европске уније, а образложене јачањем институције. Међутим, опозиција пучки правобранитељи нису подржали предложене промене. Опозиција је истакла да су то козметичке промене, док је пучки правобранитељ сматрао да се са проширењем овлашћења омбудсмана и укидањем специјализованих омбудсмана доводи у питање функционалност

снаге одлуком Уставног суда (sic!) због процесних недостатака.⁴¹⁰ Годину дана доцније нова парламентарна већина доноси нови закон у коме се не предвиђа укидање специјализованих омбудсмана.⁴¹¹ *De lege ferenda*, Закон о пучком правобранитељу од 2012. године проширује надлежност омбудсмана у односу на уставну основу, јер он унапређује и штити владавину праву (члан 4) и делује у складу с принципима правде, једнакости и морала (члан 7. став 3).⁴¹² Прокламована независност и самосталност (члан 6), била је необезбеђена јемствима и нарушавана у пракси.⁴¹³ Сабору је допуштена произвољна оцена разлога за разрешење омбудсмана.⁴¹⁴ Парламент је могао и да без образложења разреши омбудсмана и то простом већином гласова, што у пракси није учинио али

омбудсманске функције у Хрватској. (Видети: Закон о пучком правобранитељу, „Narodne novine“, број 125/11)

⁴¹⁰ Приликом усвајања овог закона повређен је поступак за доношење прописа. Уставни суд је заузео полазиште да Закон о пучком правобранитељу (2011) мења уставна овлашћења пучком правобранитељу (видети текст претходне фусноте), па према томе има карактер „органског закона“. Из тог разлога, за доношење овог прописа је била потребна „већина гласова свих посланика“. За овај закон, међутим, гласало је само 76 од 153 хрватских посланика (Одлука Уставног суда Републике Хрватске број: U-I-56542011 од 15. фебруара 2012. године, „Narodne novine“, број 20/12).

⁴¹¹ Закон о пучком правобранитељу, „Narodne novine Republike Hrvatske“, број 76/12.

⁴¹² Према ранијим прописима, хрватски омбудсман је поступао и по принципима правичности, а новом закону је одређено да поступа „непристрасно у складу са стандардима доброг управљања.“

⁴¹³ Законом је регулисано да омбудсману престаје функција и пре истека мандата у случају: оставке, губитка држављанства и „ако тако одлучи Заступнички дом Сабора“ (члан 19. Закона из 1992). Упоредити: Д. Милков, „Омбудсман на простору бивше СФР Југославије“, *Реконструкција правног поретка на основама слободе, демократије, тржишта и социјалне правде*, Правни факултет, Нови Сад, 1998, стр. 154. 156; По мишљењу Драгана Радиновића, законско решење о разрешењу одлуком Сабора „суштински поништава институцију омбудсмана у Хрватској“, јер су независност и самосталност његове битне одлике (Д. Радиновић, *Омбудсман и извршна власт*, стр. 130–131). Проблем, међутим, није представљао право овог органа да разреши омбудсмана, већ то што оно није пружало гаранције да неће бити злоупотребљено прописивањем „безобалне“ формулације о разлогу за разрешење.

⁴¹⁴ Законом је регулисано да се пучки правобранитељ разрешава дужности ако то сам затражи, ако наступе околности због којих више не испуњава услове за избор, ако је спречен да обавља дужност у раздобљу дужем од шест месеци и ако своју дужности не обавља у складу са Законом (члан 14. став 2).

је постојала реална претња да своје средство по потреби активира или да тиме запрети.⁴¹⁵

Поред општих услова који се захтевају за рад у државним органима (држављанство, неосуђиваност, да се против кандидата не води поступак који се покреће по службеној дужности), неопходно је да омбудсман испуњава и друге услове: одговарајућа стручна спрема (дипломирани правник с најмање 15 година професионалног искуства који се истакао у својој струци) и углед у јавности („особа високих моралних начела“).⁴¹⁶ Негативно одређен услове је забрана чланства у политичкој странци (члан 11. Закона). У упоредном праву изузетно наилазимо на решењу о осмогодишњем мандату и праву на неограничен број поновних избора које постоји у Хрватској. До сада право на реизбор није коришћено у пракси.⁴¹⁷

Овлашћења пучког правобранитеља су повећана и након доношења Закона од 2012. године у области правосуђа. Пучки правобранитељ може тражити мишљење председника надлежног суда у случају одуговлачења поступка или ако се ради о очигледној злоупотреби власти у току судског поступка (члан 22). У случају изостанка мишљења, омбудсман о томе обавештава председника Врховног суда. Поступак пред омбудсманом је поједностављен и ослобођен формалности. Покретање поступка на основу притужбе није условљено постојањем личног интереса. То значи да је свако лице овлашћено да поднесе

⁴¹⁵ Куриозитет у упоредноправној пракси је подношење оставке првог хрватског омбудсмана 1996. године, због тога што опозиција није прихватила његов редовни годишњи извештај. В.: Ј. Малчић, „Функционисање институције омбудсмана“, у: Л. Марићевић, Д. Добрашиновић, З. Скопљак (прир.), *Омбудсман – водич за усвајање функционалног закона*, Центар за развој Србије, Београд, стр. 53; М. Видаковић Мукић, *нав. дело*, стр. 65.

⁴¹⁶ Први покушај да се изабере нови пучки правобранитељ пропао је 2012. године (иако је било чак 12 кандидата за избор омбудсмана), јер влада није обезбедила потребну парламентарну већину, а опозиција је бојкотовала гласање незадовољна квалитетом кандидата. Том приликом један саборски посланик је изјавио: „Пучки правобранитељ није још један носилац правосудне функције. Он је представник (опуномоћеник) Сабора за заштиту људских права и представља све нас.“ Видети: „Zbog vladajuće koalicije propao izbor pučkog pravobranitelja“, <http://www.tportal.hr/vijesti/hrvatska/222584/Zbog-vladajuće-koalicije-propao-izbor-puckog-pravobranitelja.html> (посећено 27. марта 2013. године).

⁴¹⁷ Иако су пучки правобранитељи изабрани четири пута (1994, 1997, 2004. и 2013. године) није примењено правило о реизбору.

притужбу, иако његова права нису директно угрожена или повређена од стране државних органа. Ово решење (*actio popularis*) није карактеристично у упоредном праву (на пример постоји у Шведској, Данској, Финској и Црној Гора). Грађани се омбудсману могу обратити усмено или писмено, путем електронске поште. Рокови за подношење притужбе нису прописани, али јесте обавезан садржај. Правила о обавезном садржају и облику притужбе се не примењују у случају ако су подносиоци притужбе деца, инвалиди или лица која због болести не могу задовољити одредбе о садржају и облику притужбе (члан 21). Пучки правобранитељ може спровести и тзв. скраћени поступак, то значи да ће размотрити притужбу без спровођења истражног поступка (члан 23). Такође, допуштен је и изузетак од правила да омбудсман не може поступати у стварима у којима је у току управни или други поступак.

Хрватски омбудсман је наилазио на различите тешкоће у свом раду у току протекле две деценије. Рђав почетак (од 1994. до 1996),⁴¹⁸ а затим политичка пристрасност (2003. и 2004)⁴¹⁹ умањиле су углед институције. Као и у другим транзиционим системима евидентирамо и друге проблеме, попут директних политичких притисака (посебно у току 2002. и 2010. године), неадекватан нормативни оквир, недовољна финансијска средства⁴²⁰ и незадовољавајући третман у смештају институције. Хрватски омбудсман и даље указује на неодговарајуће кадровске капацитете (мањи број запослених у односу на потребе).⁴²¹ Формалноправно, положај је унапређен – од класичног омбудсмана, преко хибридног модела и националне институције за заштиту људских права. С

⁴¹⁸ Омбудсман није донео унутрашње прописе у свом раду, није поступао по притужбама иако је примљено око 1.000 притужби у овом периоду.

⁴¹⁹ М. Видаковић Мукић, *нав. дело*, стр. 69.

⁴²⁰ У једном периоду, хрватски омбудсман финансиран је из иностранства (М. Видаковић Мукић, *нав. дело*, стр. 69) и констатовано је да „Пучки правобранитељ могао би играти важну улогу у заштити мањинских права, но суочен је с озбиљним буџетским ограничењима“, Комисија Европских заједница, *Саопштење Комисије – Мишљење о захтеву Републике Хрватске за чланство у Европској унији*, Брисел, 20. априла 2004. године, COM(2004)257, http://www.delhrv.ec.europa.eu/files/file/vijesti/Misljenje_EK-hrv.pdf, стр. 25 (посећено 28. август 2013. године).

⁴²¹ Хрватски омбудсман је упутио предлог парламенту да се прошире његова овлашћења и на судску власт још 2004. године (Ј. Малчић, *нав. дело*, стр 55).

друге стране, јачању омбудсманске функције доприносило је развијање мреже специјализованих пучких правобранитеља и јачање нормативног позиције у уставном систему.

3.2. Заштитник људских права у Словенији

Словенија је била једна од првих посткомунистичких земаља у којима је конституционализована ова институција под називом *заштитник људских права* (Varuh človekovih pravic).⁴²² Уставна одредба уређује одговорност омбудсмана за заштиту људских права „у стварима у које су укључени државни органи, органи локалне управе и носиоци јавних овлашћења“. Ипак, настао је „застој“ јер је омбудсман формиран тек четири године након што је усвојен Устав.⁴²³ Закон о заштитнику људских права донет је крајем 1993. године,⁴²⁴ а тек две године касније ступио је на дужност први словеначки омбудсман.

Словеначки модел омбудсмана оцењује се као комбинација скандинавских модела и нових институција у Европи (Шпанија и Холандија),⁴²⁵ јер контролише управне активности извршне власти а има и ограничену надлежност у судским поступцима.⁴²⁶ У односу на Хрватског омбудсмана он даје далеко чвршће

⁴²² Видети члан 159. Устава Републике Словеније. Превод словеначког Устава објављен је у: *Нови устави на тлу бивше Југославије*, Правни факултет, Факултет политичких наука, Београд, 1995. године. Текст Словеначког устава је доступан и на веб-сајту словеначког омбудсмана (<http://www.varuh-rs.si/pravni-okvir-in-pristojnosti/ustava-zakoni/ustava-republike-slovenije/> посећено 27. марта 2013).

⁴²³ Видети: Linda C. Reif, *The Ombudsman, Good Governance and the International Human Rights System*, Springer Science+Business Media Dordrecht, 2004, стр. 163.

⁴²⁴ Словеначки закон о омбудсману прописао је да се ставља ван снаге Закон о Савету за људска права и основне слободе (члан 58). Овај закон био је усвојен 1990. године, предвидео је посебно тело (Савет за заштиту људских права и основних слобода) са параомбудсманским функцијама. Више о томе: B. Kofler, „Slovenia“, Kucsko-Stadlmayer, *нав. дело*, стр. 393.

⁴²⁵ Упоредити стране утицаје на решења за словеначког омбудсмана: I. Bizjak, „The Human Rights Ombudsman of Slovenia“, K. Hossain (eds.), *Human Rights Commissions and Ombudsman Offices: National Experiences throughout the World*, стр. 373; D. Adetoritse Tonwe, „A Review of the Powers and Jurisdictional Remit of the Ombudsman Institution in Botswana“, стр. 13.

⁴²⁶ Драган Милков сматра да је словеначки закон „један од најопширнијих и најдетаљнијих закона те врсте у свету.“ Заштитник људских права постигао је најбоље резултате од свих бивших

гаранције независности. Због тога су његова решења послужила као узор, мада и недоследно усвојена, приликом израде других прописа на простору бивше Југославије.⁴²⁷ Словеначки закон утврђује да омбудсман поступа на основу Устава и међународних правила, а да се приликом интервенција позива на начела једнакости и „доброг управљања“ (члан 3).

Законодавац се определио да се омбудсман бира квалификованом двотрећинском парламентарном већином на предлог председника Републике. Висок ниво политичког консензуса јамчи легитимитет и поверење од стране највиших државних институција и политичких странака.⁴²⁸ Осим држављанства, кандидат мора да испуни услове који су неопходни за избор судије Уставног суда.⁴²⁹ Мандат Заштитника људских права износи 6 година, и правом на један реизбор (члан 12).⁴³⁰ Заштитник се разрешава у случају ако то сам затражи, уколико је осуђен на кривично дело за које је предвиђена казна лишења слободе и ако је трајно изгубио радну способност за обављање своје функције.

Словеначки закон уређује да је функција омбудсмана неспојива с другим државним, јавним и „профитабилним функцијама“, али је имунитет омбудсмана ужи по обиму од имунитета посланика; Независност словеначког омбудсмана зајемчена је и институционалним решењима о начину његовог финансирања,

република СФРЈ које су до сада увеле институцију омбудсмана (Д. Милков, *нав. дело*, стр. 156). По мишљењу Драгана Радиновића, словеначки закон преузима нека од решења скандинавског типа омбудсмана и других европских држава), и на основу анализе годишњих извештаја омбудсмана констатује да се „ова институција веома брзо развија и постаје све значајнија у словеначкој држави и друштву.“ Радиновић, *нав. дело*, стр. 132, 137.

⁴²⁷ *Zakon o varuhu človekovih pravic*, „Uredni list RS“, No 71/93, 15/94 (Превод закона налази се у књизи Драгана Радиновића, *Омбудсман и извршна власт*, стр. 349–361; Изворни текст је доступан на интернет страни: <http://www.varuh-rs.si/pravni-okvir-in-pristojnosti/ustava-zakoni/zakon-o-varuhu-clovekovih-pravic/>).

⁴²⁸ За избор новог омбудсмана пријавило 26 кандидата, а нова заштитница људских права добила је поверење 82 посланика од укупно 90 посланика Државног збора 1. фебруара 2013. године.

⁴²⁹ То значи – најмање 40 година живота и правничко образовање („правни експерт“). Видети: чланове 11. и 14. Закона о Заштитнику права, члан 163. Устава и члан 9. Закона о Уставном суду („Uredni list RS“, No 15/94 и 64/07).

⁴³⁰ Избор његових заменика није ограничен забраном реизбора (члан 16).

висини зараде⁴³¹ и регулисању радног односа након истека мандата ако је претходно био запослен у државном органу. Словеначки омбудсман има право да, у случају одуговлачења поступка⁴³² или очигледне злоупотреби, утиче на вођење судског или другог поступка (члан 24. Закона). Поред тога, он може да се појави као *amicus curiae*, да комуницира са лицима која су под истрагом и поднесе уставну жалбу ако су уставна права прекршена од стране суда (чл. 25. и 38. Закона).⁴³³

Омбудсман разматра притужбе које испуњавају формалне услове (чл. 27. и 32). Искључена је могућност подношења анонимних представки, а изузетно је допуштено подношење усмених представки и представки од стране трећег лица (*actio popularis*). Сагласност „незадовољног лица“ неопходна је у случају покретања поступка или отварања истраге *ex officio* или на иницијативу трећег стране (члан 26).⁴³⁴

Словеначки омбудсман у спровођењу истраге има право на сарадњу и помоћ свих државних органа и на неограничен приступ свим подацима и документима у оквиру надлежности државних органа и просторијама сваког државног органа, органа локалне самоуправе или организације којој су поверена јавна овлашћења; инспекције притворских и затворских просторија и узимања

⁴³¹ Висина зараде је једнака са зарадом председника Уставног суда. Буџет словеначког омбудсмана представља посебан део републичког буџета, који утврђује парламент на заштитников предлог, што представља финансијску гаранцију његове независности. Након истека мандата лице које је обављало функцију омбудсмана може да се врати ранијем послу, а ако то није могуће из оправданих разлога има право на одговарајућу надокнаду, под одређеним условима и у прецизираном року (члан 49. Закона).

⁴³² Трајање судских поступака јесте једно од најчешћих проблема са којима се сусреће словеначки омбудсман, поред дискриминације, посебно према странцима.

⁴³³ Упоредити: В. Kofler, *нав. дело*, стр. 397.

⁴³⁴ Заштитник може одбацити и одбити представку.⁴³⁴ Иницијатива за покретање поступка је одоцнела, ако је поднета годину дана након учињене неправилности или последње одлуке органа. Заштитник може одлучити да се поступак покрене и поред протеча овог рока ако сматра да је подносилац притужбе закаснио из оправданих разлога или је важан случај (члан 32). Уколико је након разматрања прихватио представку, заштитник може да јој пружи третман хитног случаја или да започне пуну истрагу. Словеначки омбудсман спроводи скраћени поступак ако постоји јасно изложено чињенично стање и ставови заинтересованих страна, што се у пракси често дешава. Упоредити: Д. Милков, „Омбудсман на простору бивше СФР Југославије“, стр. 158.

изјава од стране функционера, запослених лица у државним органима, сведока или експерата у вези с предметом који истражује, као и разговора с лицима лишеним слободе. Уколико државни органи одбију да пружи објашњења и информације, ускрате право увида у службене списе и документа, то се сматра опструкцијом рада омбудсмана. Закон предвиђа новчану казну за државне органе који спречавају омбудсмана у спровођењу истраге.

Након спроведене истраге, у случају да је констатовао неправилност рада државних органа и повреду људских права, омбудсман може упутити мишљења, критике, препоруке и предлоге. Обавеза је државних органа да извести омбудсмана о предузетим мерама у року од 30 дана (члан 40. став 1. Закона), а ако они то не учине обавештава се јавност, непосредно виши органи, надлежно министарство, законодавно тело и јавност. Омбудсман располаже и правом да упутити законодавну иницијативу и да затражи пријем код председника Парламента, премијера и министара у року од 48 сати од подношења захтева.⁴³⁵

Омбудсман има широка овлашћења у заштити људских права и стабилан положај у словеначком правном система. Обележје овог омбудсмана јесте и то да се директно примењују прописи релеватни међународни стандарди, као што је Европска конвенција о заштити основних људских права, а ова институција у свом раду полази од начела добре управе и једнакости. Основни прописи нису се мењали, у финансирању институције нису уочени већи проблеми,⁴³⁶ а број примљених предмета је на скоро истом нивоу што сведочи о „препознавању“ институције у јавности.⁴³⁷ Ипак и овакви подаци могу да завањавају, јер његове

⁴³⁵ Словеначки омбудсман подноси Парламенту опште и специјалне извештаје. Генералне извештаје мора да поднесе до 30. септембра за текућу годину. Општи извештаји се објављују и о њима се води дебата у законодавном телу.

⁴³⁶ Буџет словеначког омбудсмана у 2011. години износио је око 2.340.724 милиона евра, што су за трећину већа средства него што су издвојена за Заштитника грађана Републике Србије (<http://www.kombeg.org.rs/Slike/CeEkonPolitikaPrestrIRazvoj/Ekonomska%20politika/Predlog-Zakona-o-budzetu-za-2013.pdf>, посећено 27. марта 2013. године). Две године доцније, буџет је смањен на нешто испод два милиона евра („Annual report of the Human Rights Ombudsman of the Republic of Slovenia for 2013“, http://www.varuh-rs.si/fileadmin/user_upload/pdf/lp/LP2013_ANG.pdf, стр. 195, посећено 15. новембра 2015. године).

⁴³⁷ Скоро идентичан број предмета примљен је 2013. године у односу деценију и по раније. Према структури предмета највише је из области судског и полицијског поступка (укупан број предмета

препоруке власт нису поштовале у првим годинама обављања његове функције.⁴³⁸ Таква пракса је делимично касније поновљена.⁴³⁹ Данас словеначки омбудсман ужива међународно признати статус националне институције за заштиту људских права (статус Б) и националног контролног механизма за сузбијање дискриминације и националног превентивног механизма за спровођење мучења и других окрутних, нељудских, понижавајућих поступака и кажњавања.⁴⁴⁰

3.3. Народни правобранилац у Бившој Југословенској Републици Македонији (БЈРМ)

Народни правобранилац је уставна категорија, посебан инокосни државни орган за заштиту људских права кога бира Собрање (национална скупштина) на

се креће између 20 и 25% од укупног броја предмета), затим следи социјална права, управни предмети и дечија права. 1996 (2.513), 1997 (2.886), 1998 (3.448), 1999 (3.441), 2008 (2.878), 2009 (2.623), 2010 (2.620) 2011 (2.512) 2012 (3.167), 2013 (3.471). Највећи број предмета словеначког омбудсмана у периоду до 1998. године односио се на притужбе у погледу правосуђа, радних односа, породичних и социјалних права (Видети: *Human Rights Ombudsman, Annual report 1998, Republic of Slovenia, Ljubljana, мај 1999, Chapter 3, стр. 80*). Ситуација у погледу структуре притужби није се битније променила касније, јер и даље највећи број притужби се односи а суд и полицијску процедуру, али новина је да се на „трећем месту“ налазе дечија права (Опширније и видети статистику: „Annual report of the Human Rights Ombudsman of the Republic of Slovenia for 2013“, стр. 187–189).

⁴³⁸ Упоредити: Linda C. Reif, *The Ombudsman, Good Governance and the International Human Rights System*, стр. 166.

⁴³⁹ Наводимо карактеристичан пример када је омбудсман због критика нехуманог поступања државе према ромској породице оштро критиковао председник владе. Омбудсман је истакао да то није био једини пут када су на њега вршени притисци и претње. Видети: „Janša napao ombudsmana“, <http://www.brodarevo.net/novosti/218064/Jan%C5%A1a-napao-ombudsmana/> посећено 27. марта 2013. године).

⁴⁴⁰ Нижа оцена за словеначког омбудсмана је последица критика које је домаћем законодавству упућено од стране међународних организација због нератификовања међународних конвенција о заштити људских права, нејасних закона и њиховог неефикасног спровођења, као и повреде људских права на бази етничке дискриминације. Оцена од 2010. године, потврђена је и у последњем евалуационом извештају од 2013. године (Видети: ICC, „Chart of the status of National institutions“, http://www.ohchr.org/Documents/Countries/NHRI/Chart_Status_NIs.pdf, посећено 18. новембра 2015. године)

осмогодишњи мандат и правом на реизбор.⁴⁴¹ У Македонији су донета два закона о омбудсману – 1997. и 2003. године. Први закон је усвојен шест година касније у односу на рок одређен уставним законом.⁴⁴² Кршење уставног закона објашњава се сплетом различитих околности, али истичемо „партијске и дневнополитичке интересе тј. противљење власти да је неко контролише и зауздава.“⁴⁴³ Од омбудсмана се декларативно очекивало да испуни мисију у демократизацији, заштити права грађана и контролом јавне управе посредно обави надзор и над извршном влашћу.⁴⁴⁴ Анализа законских одредби указује на то да је законодавац комбиновао словеначка и хрватска решења. Нови закон о народном правобраниоцу (2003) исправио је већину мана свог претходника.⁴⁴⁵ Ако тражимо специфичности у правном положају македонског омбудсмана налазимо их најпре у преиначеној надлежности и начину избора. У друштву са сукобљеним интересима две етничке заједнице (Македонска и Албанска) било је и логично да се политички компромис преслика на надлежност, тако да се Народни правобранилац се стара и о заштити принципа недискриминације по етничкој основи и правичној заступљености националних мањина у државним органима.⁴⁴⁶

⁴⁴¹ Народни правобранитељ „штити уставна и законска права грађана када су повређена од органа државне управе и других органа и организација који имају јавна овлашћења“ (члан 77. Закона о народном правобранитељу, Устав на Република Македонија, „Службен весник на РМ“, бр. 52/91, 1/92, 31/98 и 91/01).

⁴⁴² Уставним законом био је одређен рок од шест месеци за доношење закона. Видети: Закон на Народниот правобранител, „Службен весник на Република Македонија“, бр. 7/97 (у даљем тексту скраћено: ЗНП). (Упоредити: А. Павловска-Данева, „Институција омбудсмана у Македонији“, *Правни живот*, бр. 9/2002, том I, Удружење правника Србије, Београд, 2 002, стр. 932–933; Д. Милков, *нав. дело*, стр. 161; Д. Радиновић, *нав. дело*, стр. 148).

⁴⁴³ А. Павловска-Данева, *нав. дело*, стр. 932.

⁴⁴⁴ Исто.

⁴⁴⁵ Нови закон прокламује организациону и финансијску самосталност и децентрализује институцију отварањем регионалних канцеларија. Овај закон јесте и резултат тзв. Охридског договора челника две националне заједнице. Упоредити: И. Мемети, „Народен правобранител на Република Македонија (омбудсман)“, *Евродијалог*, бр. 16, Центарот за регионални истражувања и соработка „Студиорум“, Скопје, 2012, стр. 62.

⁴⁴⁶ Закон за народниот правобранител, „Службен весник на РМ“, број 60/03 (текст достапан на македонском језику на: <http://www.ombudsman.mk/upload/documents/Zakon%20na%20NP.PDF>, посећено 27. марта 2013)

У организационом погледу, закон је предвидео отварање регионалних канцеларија, како би омогућио бољу доступност институције грађанима.⁴⁴⁷ Изменом закона од 2009. године уведена је посебна заштита тзв. маргинализованих група (деца, лица са посебних потребама и лица који су предмет тортуре и других видова нечовечног поступања), право на слободан приступ службеним документима и информација, финансијска аутономија преко права да омбудсман утврди предлог свог буџета.⁴⁴⁸ Каучук нормом је омогућено да Народни правобранилац преузима све активности сагласно другим прописима и ратификованим међународним уговорима који се односе на заштиту права лица лишених слободе. Две године касније, омбудсману је преузео и функцију националног превентивног механизма за заштиту од тортуре и лица лишених слободе.⁴⁴⁹

Народног правобраниоца бира Собрање већином гласова свих народних посланика на предлог скупштинске комисије надлежне за питање избора и именовања (члан 5. став 1. ЗНП). Уставним амандманом XI уведена је прикривено вето Албанаца приликом избора омбудсмана. Да би посланик био изабран он мора да обезбеди две већине: већину укупног броја посланика и већину албанских посланика („већину гласова од укупног броја посланика који припадају заједници која није већина у Републици Македонији“).⁴⁵⁰ У погледу мандата, делимично је прихваћено хрватско решење (осмогодишње трајање мандата, али са правом на

⁴⁴⁷ Канцеларије су отворене у: Битољу, Кичеву, Куманову, Струмици, Тетову и Штипу. У складу с тим, одређен је неуобичајено велики број заменика омбудсмана. Четири заменика налазе се у Скопљу, а шест у његовим подручним канцеларијама. Заменици у Скопљу руководе посебним организационим јединицама (за стручно-аналитички рад, за међународну сарадњу и односе са јавношћу, за људске ресурсе и финансије, и за координацију рада народног правобранитеља).

⁴⁴⁸ Народни правобранилац има право да образложи предлог раздела буџета намењен Народном правобраниоцу на седници парламента када се одлучује о предлогу буџета (видети члан 6. Закона за изменување и допуњавање на Законот за Народниот правобранител, „Службен весник на РМ“, број 114/09).

⁴⁴⁹ Омбудсман је након измене Закона од 2009. године преузимао редовне и ванредне посете притворским јединицама и без најава. Упоредити: И. Мемети, *нав. дело*, стр. 68, 72.

⁴⁵⁰ Амандмани IV–XVI на Уставот на Република Македонија, „Службен весник на Република Македонија“, 91/01.

само један поновни избор).⁴⁵¹ Народни правобранилац мора бити дипломирани правник са најмање деветогодишњим искуством у вршењу стручних послова и доказаним активностима у области заштите људских права.⁴⁵² У Закону је прокламована независност омбудсмана, а инкомпатибилност функције народног правобраниоца обухвата и неспојивост са чланством у политичким странкама. Разлози за разрешење су таксативно набројани, као у случају хрватског омбудсмана (видети члан 9. ЗНП).

У погледу поступка који спроводи омбудсман, у низу институционалних решења, законодавац се угледао на словеначког колегу. Примера ради, сличности се уочавају у формалним елементима потребним за покретање поступка на основу иницијативе и по службеној дужности. Новина је у томе што свако лице може да покрене представку ако оцени да су повређена колективна права, односно права националних заједница на недискриминацију и одговарајућу и правичну заступљеност (члан 13. ЗНП). Поступак се може покренути писменим путем и усмено на записник.⁴⁵³ У изузетним случајевима, ако се ради о општем интересу, дозвољено је подношење и анонимне представке (члан 20. став 1. ЗНП), а о правило о супсидијерности не ограничава покретање поступка. У БЈРМ новчаном казном није запређена опструкција институције. У случају делимичног или потпуног одбијања државног органа да поступи по његовом предлогу, мишљењу, критици и препоруци, народни правобранилац није обавезан да о томе обавести скупштину и да предмет јавно објави. Народни правобранилац је надлежан да поднесе захтев јавном тужиоцу за покретање кривичног или прекршајног поступка против службеника у јавној управи који је својим чињењем или нечињењем проузроковао кршење људских права.

Нереална очекивања могу бити препрека за одмерену оцену о улози институције, као што је омбудсман у правном систему. Због специфичних

⁴⁵¹ Први омбудсман је обављао своју функцију до 2004. године, садашњи омбудсман (припадник албанске заједнице) је реизабран 2012. године.

⁴⁵² Поред ових услова, неопходно је и додатни услов приликом избора заменика Народног правобраниоца. Приликом њиховог избора мора се водити рачуна о њиховој равномерној националној припадности (члан 6. ЗНП)

⁴⁵³ Највећи број грађана се лично обраћа народном правобраниоцу, иако је дозвољено подношење притужбе и електронском поштом.

политичких околности, од Народног правобраниоца се очекује посебно ангажовање у области заштите од дискриминације, успостављању сарадње између националних заједница и националних мањина, јер он би требало да представља посредника између етничких група. Тешкоће у афирмацији пратиле су и македонског омбудсмана. Напредак у развоју институције је очигледан у јачању институционалног положаја и капацитета,⁴⁵⁴ повећања броја представки⁴⁵⁵ и генерални значај који има за заштиту људских права у БЈРМ.⁴⁵⁶ Другу страну медаље представља реална слика стања у коме је омбудсман често немоћан да ефикасно контролише јавну управу.⁴⁵⁷ Постоји јасно и свесно игнорисање његових препорука од стране администрације и извршне власти,⁴⁵⁸ иако је ниво извршених препорука висок (око 80%). Омбудсман је критикован да показује суздржаност на очигледне повреде људских права,⁴⁵⁹ а неадекватан правни оквир био је један од разлога од нижу оцену у погледу испуњавања Париских принципа.

⁴⁵⁴ У његовој канцеларији тренутно је запослено 75 особа, а буџет износи око 1.200.000 евра. Народен правобранител, „Годишен извештај за степеност на обезбудањето, почитување, унапредување и заштита на човековите слободи и права 2014“, <http://ombudsman.mk/upload/Godisni%20izvestai/GI-2014/GI%202014.pdf>, стр. 155, посећено 16. новембра 2015. године.

⁴⁵⁵ У протеклих 14 година учетворостручен је број представки које се подносе Народном правобраниоцу: 1998 (1.066), 1999 (1.202), 2000 (1.166), 2001 (1.107), 2002 (1.878), 2003 (2.605), 204 (1.959), 2005 (3.053), 2006 (3.076), 2007 (3.029), 2008 (3.022), 2009 (3.632), 2010 (4.043), 2011 (4.256), 2012 (4.346), 2013 (3.780), 2014 (4.249). Највећи број притужби у 2014. години се се односи на правосуђе, потрошачка права, финансије, радне односе, имовинско-правну област. Видети: Народен правобранител, „Годишен извештај за степеност на обезбудањето, почитување, унапредување и заштита на човековите слободи и права 2014“, стр. 144).

⁴⁵⁶ И. Акимовска Малетић, „Омбудсман Републике Македоније и заштита права детета – петнаест година искуства, Г. Марковић (прир.), *Права детета и равноправност полова – између нормативног и стварног*, Правни факултет Универзитета у Источном Сарајеву, Источно Сарајево, 2012, стр. 274–275.

⁴⁵⁷ А. Павловска-Данева, *нав. дело*, стр. 938.

⁴⁵⁸ *National Integrity System Republic of Macedonia – Country Study Report*, Transparency International, Скопје, 2002, стр. 113.

⁴⁵⁹ Невладине организације захтевали су оставку омбудсмана („Зошто молчи народниот правобранител?“, <http://www.utrinski.com.mk/default.asp?ItemID=6838FD75A56C3448BAD23C33923428B7>, посећено 28. марта 2013).

Због тога се и очекује да уследе промене закона у поступку приступања БЈРМ Европској унији.⁴⁶⁰ Искуства омбудсмана у етнички подељеним срединама, као што је то у БЈРМ и Босни и Херцеговини, поучна су за расправу о вредносним потенцијалима институције у друштвима са слабом демократском инфраструктуром.⁴⁶¹

3.4. Омбудсман у Босни и Херцеговини

3.4.1. Омбудсман Федерације Босна и Херцеговина

(Институција омбудсмана/омбудсмана за људска права Босне и Херцеговине)

Савезна институција омбудсмана за људска права необичан је пример у повести омбудсмана, по свом правном статус и развоју.⁴⁶² У првој фази развоја

⁴⁶⁰ Видети: European Commission, *The former Yugoslav Republic of Macedonia Progress Report*, October 2014,

http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2014/20141008-the-former-yugoslav-republic-of-macedonia-progress-report_en.pdf, стр. 10

⁴⁶¹ Народни правобранилац је осудио као кршење права на приватност наводно масовно тајно прислушкивање грађана које су организовали поједини чланови владе, а које је обелодањено почетком 2015. године. Омбудсман је овим поводом поднео посебан извештај Народној скупштини у септембру 2015. године. Народна скупштина практично је игнорисала овај извештај и није расправљала о њему (видети изјаву Народног правобранитеља: „Народниот правобранител загрижен за прислушувањата“, „Влада и Собрание молчат за масовно прислушување“. <http://www.libertas.mk/>, посећено 18. новембра 2015. године). У стручној јавности постоје опречне оцене о улози омбудсмана. За разлику од омбудсмана који истиче задовољавајући ниво извршења својих препорука, стручњаци се слажу у оцени да је његов значај далеко мањи него у развијеним демократијама (упоредити: „Треба ли нов закон на Народниот правобранител?“, <http://www.dw.com/mk/>, посећено 18. новембра 2015. године).

⁴⁶² Упоредити: Н. Граховац, „Институција омбудсмана у Босни и Херцеговини“ (магистарски рад), Факултет правних наука, Паневропски универзитет „APEIRON“, Бања Лука, 2008, стр. 22; Б.

ове институције (од 1995. до 2003. године) институција инокосног карактера делује под патронатом међународне заједнице – омбудсман је установљен међународним уговором, а функцију омбудсмана обављали су страни држављани. Друга фаза (од 2004. до 2010. године) карактеристична је по промени устројства и паралелном постојању ентитетских и савезних омбудсмана.⁴⁶³ Ова фаза започела је са кашњењем од три године, у односу на рок који је предвидео „Споразум о људским правима“,⁴⁶⁴ јер Парламент Босне и Херцеговине није усвојио закон, нити је изабрао омбудсмане. Због тога је интервенисала међународна заједница и „наметнула“ закон (2000. године),⁴⁶⁵ по коме је предвиђено да страни држављанин

Колар Мијатовић, „Омбудсман у Босни и Херцеговини“, Паневропски универзитет, „APEIRON“, Бања Лука, 2007, стр. 41.

⁴⁶³ Осим Канцеларије омбудсмана за људска права Босне и Херцеговину, односно Омбудсман за људска права Босне и Херцеговине, постојали су и ентитетски омбудсмани – Омбудсмени Федерације Босне и Херцеговине и Омбудсман Републике Српске до 2010. године. С обзиром на то да ентитетски омбудсмани нису били угашени у складу са законским роком, након избора омбудсмана чланом 16(2) Закона о изменама и допунама Закона о омбудсмену за људска права продужен је рок до краја 2006. године („Службени гласник БиХ“, број 32/00, 35/04 и 32/06). И овај рок је прекорачен, па је међународна заједница прибегла „уцени. Укидање институције и важења закона је било образложено испуњавањем услова за визну либерализацију Босне и Херцеговине и Европске уније. Међутим, план реструктурирања није обављен у складу са формулом коју је наметала Европска унија: да се са 9 – по три омбудсмана представљали су омбудсмане у два ентитета и централном нивоу, пређе на формулу 3 – омбудсман и два заменика у ентитетима и централном нивоу, а затим и „стварање“ само једног омбудсмана. Институција је централизована али не у форми инокосног органа. Опширније: М. Živanović (ur.), *Ljudska prava u Bosni i Hercegovini 2014*, Centar za ljudska prava Univerziteta u Sarajevu, Sarajevo, 2009, стр. 41–47; Б. Колар Мијатовић, *нав. дело*, стр. 42 и 97–109.

⁴⁶⁴ Видети члан 14. Споразума о људским правима који гласи: „Пет година након ступања на снагу овог Споразума одговорности за наставак деловања Комисије ваља пренети са Странака на институције Босне и Херцеговине, уколико се Странке другачије не договоре. У последњем случају Комисија треба да настави са радом како је горе предвиђено.“

⁴⁶⁵ Закон о омбудсманима Федерације Босне и Херцеговине („Службене новине Федерације Босне и Херцеговине“, број 32/00) је израдио Савет Европе уз помоћ тзв. Венецијанске комисије, а институција федералног омбудсмана је финансирана средствима међународне заједнице од 1995. до 2003. године. Доношење федералног закона било је предвиђено на Бриселској конференцији за имплементацију мира, одржаној у мају 2000. године. На конференцији је одређено да закон буде усвојен од стране федералног парламента до септембра 2000. године. С обзиром на то Парламентарна скупштина Босне и Херцеговине није, до предвиђеног рока у Дејтонском

наставе да обављају функцију омбудсмана до краја 2003. године. У децембру 2003. године, на основу овог закона Представнички дом и Дом народа Парламентарне скупштине БиХ изабрали су парламентарне омбудсмане. Треће раздобље почиње укидањем ентитеских омбудсмана. Надлежност савезног омбудсмана простире се и на ентитете, односно све кантоне, као и дистрикт Брчко.

Правни основ омбудсмана представљао је Анекс 6 Оквирног споразума за мир у Босни и Херцеговини („Дејтонски споразум“) од 1995. године, којим су окончани ратни сукоби између етничких заједница Срба, Хрвата и Муслимана. Канцеларија омбудсмана за људска права установљена је у оквиру Комисије за људска права, као тело које доноси препоруке на нивоу власти и државне управе Босне и Херцеговине.⁴⁶⁶ Седиште Комисије и Омбудсмана било је у Сарајеву, а подручне канцеларије налазиле су се у Републици Српској и Федерацији. Омбудсмана је постављао председавајући Организације за европску безбедност и сарадњу (ОЕБС) након консултације са представницима ентитета. За омбудсмана

споразуму, усвојила посебан акт о омбудсману, високи представник Уједињених нација Волфанг Петрич донео је Одлуку о Закону о омбудсману за људска права Босне и Херцеговине 12. децембра 2000. године. Парламент БиХ је усвојио овај акт без икаквих измена. Опширније: М. Дмичић, „Уставност и законитост и остваривање и заштита људских права у Босни и Херцеговини“, *Српска правна мисао*, бр. 1–4/2000, Правни факултет Универзитета у Бања Луци, Бања Лука, 2000, стр. 135–151. Н. Граховац, *нав. дело*, стр. 25.

⁴⁶⁶ Комисија за људска права је настала као једно „квазимеђународно, *sui generis* тело“ с циљем примене највиших стандарда у заштити људских права (V. Kazarić, „Ostvarivanje i zaštita ljudskih prava u Bosni i Hercegovini kroz praksu prava ombudsmena i Doma za ljudska prava“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, 2005, стр. 45). Видети: „Споразум о људским правима“, Анекс 6, Поглавља два: Комисија за људска права: Део А: општи, члан II, Део Б: члан IV–VI. Комисију за људска права чиниле су Канцеларија омбудсмана за људска права и Већа за људска права. Задатак Канцеларије и Већа је, према Дејтонском споразуму, заштита људских слобода и права у складу са Европском конвенцијом за заштиту људских права и основних слобода и њеним протоколима и Дејтонским споразумом. Канцеларија и Веће истраживала су пријаве у вези са кршењем људских права почињеним у оба ентитета, од стране службеника или органа ентитета, кантона, општина или појединца који делује на основу овлашћења службеника или органа. Видети: Анекс 6. Дејтонског споразума, <http://www.hrc.ba/commission/bos/annex6.htm>, посећено 5. септембра 2015. године.

је могло бити постављено лице које није држављанин Босне и Херцеговине или неке од суседних држава.⁴⁶⁷

Законом од 2000. године промењено је устројство и начин избора омбудсмана. Успостављена је независна и самостална институција, посебна варијанта инокосног органа са три омбудсмана из редова бошњачког и хрватског народа, док је трећи „представљао остале“.⁴⁶⁸ Заступнички дом и Дом народа Парламента Федерације Босне и Херцеговине изабрали су прве домаће омбудсмане, са мандатом од четири године. Надлежност ових омбудсмана била је усмерена на преиспитивањем евентуалних случајева ранијих кршења људских права, што произилази из члана 2. Закона од 2000. године по коме омбудсман „ради на отклањању последица кршења људских права и слобода, а посебно последица етничког прогона.“ У складу са његовом посебном улогом била су

⁴⁶⁷ Услови за избор омбудсмана и чланова Канцеларије су морални углед и стручност у области заштите људских слобода и права. Мандат омбудсмана износио је четири године са правом на поновни реизбор (члан 11).

Начин избора и услови за избор омбудсмана били су последица су природе и карактера Босне и Херцеговине. На основу Дејтонског споразума, Босна и Херцеговина није поседовала класична овлашћења која проистичу из државног суверенитета, што је утицало на начин формирања државних институција и установа, између осталих и омбудсмана. Одредбе о начину и условима избора омбудсмана биле су прелазног карактера, па је било предвиђено да одговорност за функционисање Канцеларије буде пренета на национални ниво, након 5 година од ступања на снагу Дејтонског споразума (члан 14, анекс 6). Рок је продужен, а Законом о омбудсману за људска права Босне и Херцеговине прецизирано је да Канцеларија („прелазни омбудсман“) настави са радом до 31. децембра 2003. године (члан 41). За првог омбудсмана постављена је Грет Шалер, некадашњи амбасадор Швајцарске у Савету Европе, која је отворила подручне канцеларије у Мостару и Бањалуци и изабрала стручно особље паритетно састављено од правних експерата из Босне и Херцеговине и иностранства.

⁴⁶⁸ Један од омбудсмана координира рад институције, и то тако што се бира периодично (на две године). Богољуб Милосављевић сматра да је у погледу принципа уређења институције омбудсмана у Босни и Херцеговини прихваћена посебна варијанта инокосног принципа („инокосни модел са више носилаца функције“). Према његовом мишљењу, као што је то случај и у Шведској, Литванији и Мађарској, институција омбудсмана је састављена од више појединаца који самостално иступају (Видети: Б. Милосављевић, *Омбудсман – заштитник људских права*, стр. 60).

Последњу формулацију не треба схватити као дискриминацију Срба као једног од већинских етничких група, јер су они у то време већ имали свог ентитетског омбудсмана.

проширена и овлашћења омбудсмана да делује као тело за правну помоћ, *amicus curiae* и умешач у судском поступку. Ова „квасисудска“ овлашћења обухватала су његово право да покрене судски поступак, интервенише у току судског поступка, консултује и(ли) даје препоруке странама у спору и да препоручи спровођење судске одлуке у одређеном року (члан 5. Закона од 2000).⁴⁶⁹

У Босни и Херцеговини постепено је реформисана институција. Најпре, промењен је назив овог органа – уместо Канцеларије омбудсмана за људска права установљен је Омбудсман за људска права Босне и Херцеговине. Закон користи изразе омбудсман и омбудсмен, а у овом другом случају он „означава три особе који чине институцију“ (члан 1. став 2. Закона о омбудсману за људска права БиХ, у даљем тексту: Закон). Формулација нормативног положаја ближа је моделу хибридног омбудсмана, јер поред заштите људских права основни циљ омбудсмана је „промовисање добре управе и владавине права“ (члан 1(1) Закона). Иако је замишљен као колективно тело, институција је федерализована јер три омбудсмана представљају своје ентитете, односно конститутивне народе.⁴⁷⁰ Сваки од омбудсмана самостално иступа, а одлуке се доносе консензусом (члан 8(1) Закона). Омбудсмани се бирају на предлог посебне *ad hoc* комисије, коју оснива Парламентарна скупштина БиХ. Комисија објављује јавни позив и утврђује листу кандидата, а Парламентарна скупштина БиХ може од кандидата затражити представљање концепта рада Институције омбудсмана. Омбудсмени се бирају истовремено већином гласова у оба дома Парламентарне скупштине, на мандат од 6 година. Изменама и допунама матичног закона од 2006. године измештено је

⁴⁶⁹ Ова овлашћења објашњавају се управо генералном надлежношћу омбудсмана. Упоредити: N. Ademović, J. Marko, G. Marković, *Ustavno pravo Bosne i Hercegovine*, Fondacija „Konrad Adenauer“ predstavništvo u Bosni i Hercegovini, Sarajevo, 2012, стр. 358.

⁴⁷⁰⁴⁷⁰ Видети члан 8(7) Закона. О дилемама везаним за примену овог решења видети: European Commission for Democracy through law (Venice Commission), *Compilation on the Ombudman Institution*, CDL(2011)79, Strasbourg, 2011, [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL\(2011\)079-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL(2011)079-e), стр. 14; М. Živanović (ur.), *Ljudska prava u Bosni i Hercegovini 2008*, Centar za ljudska prava Univerziteta u Sarajevu, Sarajevo, 2009, стр. 55–57; М. Živanović (ur.), *Ljudska prava u Bosni i Hercegovini 2014*, Centar za ljudska prava Univerziteta u Sarajevu, Sarajevo, 2009, стр. 44–45.

седиште омбудсмана из Сарајева у Бања Луку и установљене су подручне канцеларије у Мостару, Сарајеву и Брчком.⁴⁷¹

Специфичност деловања омбудсмана у Босни и Херцеговини представља укидање извесних ограничења за покретање поступка по притужби. Закон одређује да „свако физичко или правно лице које има легитиман интерес може да се обрати државном омбудсману“, па то могу учинити, што није случај у већини других законодавстава, и малолетна лица и лица која немају правну способност (члан 18).⁴⁷² Поступак се покреће на основу жалбе лица или по службеној дужности. Ако се подноси жалба, онда се то чини писменим путем, уз услов да је подносилац навео своје име и презиме, адресу и основ подношења жалбе. У зависности од околности, омбудсман може поступати и по жалбама које не испуњавају формалне елементе (члан 19). Рок за подношење жалбе износи годину дана од појаве чињенице, догађаја или одлуке на које се лице жали (члан 21. став 2). При томе, треба узети у обзир и други рок – јер омбудсман неће разматрати предмете које се односе на одлуке, чињенице и догађаје који су се десили пре него што је Дејтонски споразум ступио на снагу (15. децембра 1995. године, члан 2(5) Закона).

Закон представља само основни нормативни рам за тумачење овлашћења омбудсмана. Већина основних овлашћења омбудсмана проистиче из права на вођење поступка по притужби. Тако омбудсман има право да захтева обуставу извршења оспорене мере у периоду не дужем од 10 дана, уколико установи да извршење административне одлуке може изазвати непоправљиву штету за подносиоца жалбе. Предлог омбудсмана обавезује управу у случају њеног „ћутања“ (члан 24. Закона). Део делокруга омбудсмана уређен је у другим законима. У овим прописима наилазимо на детаљније разрађена, раније већ поменута, „квазисудска“ овлашћења. Омбудсман може да покрене судски

⁴⁷¹ Теренска канцеларија се налази у Ливну, а централна канцеларија је организована и на функционалном принципу са седам одељења по различитим областима људских права (члан 1(3–4) Закона).

⁴⁷² У Црној Гори, малолетна лица подnose притужбу преко родитеља, старатеља, законског заступника и орган или организација која се бави заштитом права детета. Видети: П. Кунић, „Нормативноправни оквир стања и заштите људских права у Републици Српској“, *Правни живот*, бр. 12/1996, Удружење правника Србије, Београд, 1996, стр. 1089.

поступак, управни поступак, поступак медијације и да учествује у њима. Ова овлашћења произилазе из Закона о забрани дискриминације и Закона о слободи приступа информацијама.⁴⁷³ Иако су доктринарно препоруке омбудсмана правнонеобавезујуће, предвиђена је прекршајна одговорност за њихово неспровођење ако се ради о случајевима у којима је омбудсман донео препоруку за отклањање дискриминације. Омбудсман може да се придружи жртви дискриминације или тужиоцу, а да суду помаже у својству пријатеља суда (члан 16. Закона о забрани дискриминације). Омбудсман је овлашћен и да прати примену начела владавине права по прописима који уређују именовање јавних функционера и постављање јавних службеника у оквиру ентитета.⁴⁷⁴

У складу са Законом о управном поступку омбудсману су значајно проширена овлашћења како би могао да отклони повреде људских права које настану у току овог поступка. Најпре, омбудсману је признат статус странке у управном поступку, а из овога положаја произилазе и његова права. Омбудсман има активну легитимацију у управном поступку (члан 42. став 4. ЗУП-а), може покренути управни поступак, присуствовати управном поступку до доношења пуноважне судске одлуке и у поступцима ванредних правних лекова у случају када утврди да је коначним управним актом повређено људско право. Омбудсман у току ових поступака има право да прегледа све списе и да се обавештава о току

⁴⁷³ Видети: чл. 7. и 20. Закона о забрани дискриминације, „Службени гласник БиХ“, број 59/09; члан 21–22. Закона о слободи приступа информацијама у Босни и Херцеговини, „Службене новине Федерације БиХ“, бр. 32/01, 48/11. Упоредити: F. Vehabović, M. Izmirilija, A. Kadribašić, *Komentar Zakona o zabrani diskriminacije – sa objašnjenjima i pregledom prakse u uporednom pravu*, Centar za ljudska prava Univerziteta u Sarajevu, Sarajevo, 2010, стр. 82–84.

У Србији у овим областима постоје посебни државни органи искључиво задужени за заштиту ових права: Повереник за заштиту равноправности и Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности. Повереник за родну равноправност не доноси само препоруке, већ и решење које имају карактер управног акта.

⁴⁷⁴ Смисао овог овлашћења јесте у успостављању ефикаснијег механизма за успостављање деполитизације и професионализације управе (чл. 16–17. Закона о министарским, владиним и другим именовањима Федерације Босне и Херцеговине, „Службене новине Федерације БиХ“, бр. 12/03, 34/03). Омбудсман је примио више од 100 жалби у 2013. години. Упоредити: „Иницијатива за преиспитивање оправданости постојања управних и надзорних одбора у јавним установама“, <http://www.ombudsmen.gov.ba/Novost.aspx?newsid=232&lang=SR>, посећено 17. новембра 2015. године.

поступка (члан 72. ЗУП-а) Друго, омбудсман може поднети жалбу као редовни правни лек (жалбу против решења у првом степену – члан 213. став 3) и ванредне правне лекове (захтев да се обнови управни поступак, члан 239, став 5; захтев за поништавањем и укидањем решења по праву надзора, члан 253. став 2. ЗУП-а и предлог да се решење огласи ништавим, члан 257. ст. 1. и 4. ЗУП-а).⁴⁷⁵ Према Закону о управним споровима омбудсман има право да покрене управни поступак и интервенише у поступку који је у току, када у обављању послова из своје надлежности сматра да је управним актом повређено људско достојанство, права и слободе појединца гарантовани правним прописима (чл. 2. и 19).⁴⁷⁶ Такође, он може да поднесе захтев за „понављање поступка и захтев за преиспитивањем судске одлуке ако је учествовао у поступку управног спора или када у вршењу послова из своје надлежности нађе да је судском одлуком повређено људско достојанство, односно права и слободе утврђене Уставом и инструментима Анекса Устава Босне и Херцеговине.“ (члан 60. у вези са чл. 41–54. ЗУС-а).⁴⁷⁷

Перцепција значаја и улоге омбудсмана у Босни и Херцеговини слична је оценама евалуације ове институције и у другим државама на простору бивше Југославије. У истраживањима се констатује да је омбудсман делимично испунио мисију због које је и настао, што се поткрепљује резултатима његовог рада и поверењем грађана у институцију, али се и истиче да постоје бројни структурни проблеми.⁴⁷⁸ Изузев дефицита демократије и владавине права, за Босну и Херцеговину је карактеристичан и недостатак политичког консензуса националних елита који посредно утиче и на функционисање омбудсмана. Правни положај омбудсмана није задовољавајући, па се у том смислу предлаже промена начина избора ове институције, прописивање нових овлашћења, као што је право

⁴⁷⁵ Закон о управном поступку, „Службени гласник БиХ“, 29/02, 12/04, 88/07, 93/09 и 41/13.

⁴⁷⁶ А. Ohranović, „Ombudsmeni za ljudska prava u izvještaju za 2012. godine: ima li institucija još smisla?“, *Sveske za javno pravo*, број 13/2013, Фондација Центар за јавно право, Сарајево, стр. 33–36.

⁴⁷⁷ Видети члан 49. ст. 4–5, 260. Закона о управном споровима, „Службени гласник БиХ“, бр. 19/02, 88/07, 83/08 и 74/10.

⁴⁷⁸ V. Kazarić, *нав. дело*, стр. 47 и даље; А. Hanušić, „Ombudsmen u sistemu zaštite od diskriminacije u Bosni i Hercegovini – Analiza situacije i karakteristični problemi, *Analitika – Centar za društvena istraživanja*, Сарајево, 2012, стр. 25 и даље

омбудсмана на законодавну иницијативу и право да се обрати Уставном суду,⁴⁷⁹ и отклањање законских нејасноћа и недоумица. С друге стране, приликом увођења нових овлашћења у области заштите од дискриминације нису размотрени и потребе за повећањем материјалних, кадровских и техничких капацитета омбудсмана, што је утицало и на квалитет поступка пред омбудсманом.⁴⁸⁰

Друга врста проблема везана је са примену овлашћења – покретања судског поступка и управног поступка и ванредних правних средстава у управном поступку. За разлику од омбудсмана који сматра да би коришћење ових овлашћења институцију „одвукло од примарне функције – превентивног механизма заштите људских права путем препорука“,⁴⁸¹ део стручне јавности У свом последњем извештају о напретку Босне и Херцеговине у процесу приступања Европској унији, Европска комисија је поменула да, поред финансијских и кадровских постоји проблем политичке подршке овој институцији и низак ниво примене препорука омбудсмана, док је похваљен рад канцеларије омбудсмана за заштиту потрошача.⁴⁸²

3.4.2. Омбудсман у Републици Српској

У Републици Српској постојао је *опити парламентарни омбудсман* (од 2000. до 2010. године).⁴⁸³ Улога и надлежности „омбудсмана – заштитника

⁴⁷⁹ Н. Граховац, „Владавина права и овлашћења омбудсмана“, у: Г. Марковић, *Владавина права и правна држава у региону*, стр. 310–317.

⁴⁸⁰ Поступак је „спор и неефикасан, а то резултира великим бројем нерешених предмета.“ Д. Медић, „Заштита људских права у Босни и Херцеговини са посебним акцентом на Европску конвенцију о заштити људских права и основних слобода“, *Избор из судске праксе*, бр. 1/2003, Глосаријум, Београд, 2003, стр. 68.

⁴⁸¹ Цитат преузет од А. Hаnуšić, *нав. дело*, стр. 48

⁴⁸² European Commission, *Bosnia and Herzegovina Progress Report*, October 2014, http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2014/20141008-bosnia-and-herzegovina-progress-report_en.pdf, стр. 11 и 33.

Омбудсмана за заштиту потрошача именује извршна власт (Веће министара). Видети: *Zakon o zaštiti potrošača u Bosni i Hercegovini*, „Službeni glasnik BiH“, број 25/06.

⁴⁸³ Први омбудсмани су именовани 2000. године, које су привремено вршиле ову функцију годину дана, Парламент Републике Српске је изабрао омбудсмане 2002. године, а канцеларија

људских права“ Републике Српске кретала су се у границама класичног модела, али су постојала и специфична решења.⁴⁸⁴ Институцију омбудсмана представљале су три особе представника конститутивних народа (српске, бошњачке и хрватске националности) до 2004. године,⁴⁸⁵ а након промене закона бирали су се омбудсман и два заменика у складу на принципом реструктуриња омбудсмана.⁴⁸⁶ Омбудсмана је бирала Народна скупштина квалификованом већином (3/5), на предлог Високог судског савета.⁴⁸⁷ На основу измена и допуна федералног закона

омбудсмана је престала са радом 2010. године. В. Закон о престанку важења Закона о омбудсману Републике Српске – заштитнику људских права („Службени гласник РС, бр. 118/09, доступан на интернет адреси; <http://www.narodnaskupstinars.net/stranica/442-zakon-o-prestanku-vazenja-zakona-o-ombudsmanu-republike-srpske-zastitniku-ljudskih-prava-cyr>, посећено 28. марта 2013). Положај, статус и организација парламентарног омбудсмана у Републици Српској били су уређени Законом о омбудсмену („Службени гласник РС“, бр. 4/00 и 49/04) и Правилима поступка („Службени гласник РС“, бр. 40/00). Јачање процеса демократизације, отклањање процедуралних проблема у заштити изборних права и потреба за заштитом права грађана наведени су као разлози за успостављање омбудсмана у правном систему Републике Српске. Упоредити: Г. Мијановић, „Систем заштите уставности и законитости у Републици Српској“, *Изградња и функционисање правног система Републике Српске*, Правни факултет, Бања Лука, 1997, стр. 29; М. Јовичић, „Пледоаје за увођење нових институција у уставни и правни систем Републике Српске“, *Изградња и функционисање правног система Републике Српске*, Правни факултет, Бања Лука, 1997, стр. 152.

⁴⁸⁴ „Чување и заштита законитости и права грађана, посебан надзор над органима управе и јавним службама.“ Његова овлашћења била су усклађена с надлежностима федералног омбудсмана. Омбудсман је истраживао и да ли судови крше право на суђење у разумном року и извршавају судске одлуке. В. Миле Дмичић, „Омбудсман у Републици Српској – надлежности, правила поступка и дејство његових одлука“, *Избор судске праксе*, бр. 6/2001, Глосаријум, Београд, 2001, стр. 59.

⁴⁸⁵ Овај принцип, међутим, није поштован (Б. Колар Мијатовић, *нав. дело*, стр. 44). За разлику од федералног омбудсмана, омбудсмани су нису имали могућност самосталног доношења одлука.

⁴⁸⁶ На основу измена Закона, промењен је начин избора омбудсмана. Уместо Високог судског савета, кандидате за избор омбудсмана припало је Комисији за избор и именовање Народне скупштине Републике Српске. Народна скупштина је уместо три, бирала једног омбудсмана. На сваких 16 месеци заменик и омбудсмани су се смењивали на позицијама. Седиште Омбудсмана је у Бањалуци, а његове подручне канцеларије налазиле су се у Приједору, Добоју, Бијељини и Србињу. Подручне канцеларије је финансирала међународна заједница.

⁴⁸⁷ Модалитет избора омбудсмана од стране законодавне власти уз учешће посебног, независног и самосталног органа, који предлаже и кандидате за носиоце правосудних функција, као што је то случај у Републици Српској, представља изузетак од правила.

(члан 19) наметнута је обавеза ентитетима да утврде престанак својих омбудсмана и да њихове надлежности пренесу на институцију омбудсмана Босне и Херцеговине.⁴⁸⁸ Република Српска је донела посебан закон којим се укида институција ентитетског омбудсмана.

Специјализовани дечији омбудсман јесте независан и самосталан орган који штити, прати и промовише дечија права од 2008. године.⁴⁸⁹ Народна скупштина бира дечијег омбудсмана на предлог председника Републике. У поступку утврђивања кандидата учествује јавност, научна и стручне институције и представници невладиног сектора који се баве питањима заштите права детета (члан 18. ст. 2–4). Омбудсман делује по сопственој иницијативи и притужби, свако има право да поднесе „предлог за разматрање питања од значај за заштиту права и интереса детета“, а ако органи или лица не поступе по његовом захтеву за предузимањем одређених мера директно се обраћа Влади (члан 9. став 4). У поређењу са подацима из првог редовног извештаја из 2009. године повећава се број предмета и примљених жалби.⁴⁹⁰ У Републици Српској постоји и Омбудсман за банкарски систем,⁴⁹¹ а Заштитник права студената је најраније познати институционални механизам ове врсте у региону.⁴⁹²

⁴⁸⁸ Видети: Закон о престанку важења Закона о омбудсману РС – заштитнику људских права“, Службени гласник РС, број 103/08. Упоредити: N. Ademović, J. Marko, G. Marković, *нав. дело*, стр. 401.

⁴⁸⁹ Закон о Омбудсману за дјецу, „Службени гласник Републике Српске“, број 103/08.

⁴⁹⁰ Видети: Омбудсман за дјецу Републике Српске, „Годишњи извјештај за 2011. годину“, <http://www.djeca.rs.ba/uploaded/gi2011l.pdf>, стр. 20, Бања Лука, 2012 (посећено 28. марта 2013. године).

⁴⁹¹ Задатак овог омбудсмана је заштита права и интереса корисника финансијских услуга. В. Правилник о омбудсману за банкарски систем Републике Српске (2011; <http://www.abrs.ba/propisi/uputstva/PravilnikOmbudsmanzaBankSistemRS.pdf>). Омбудсмана бира Агенција за банкарство, које је самостално државно тело („Службени гласник РС“, бр. 67/07 и 40/11). Овај омбудсман је члан међународне организације омбудсмана у области финансија – Financial Services Ombudsman Schemes (INFO Network).

⁴⁹² Регулисан је чланом 16. Закона о унији студената Републике Српске (В. http://sr.wikisource.org/sr/Закон_о_Унији_студената_Републике_Српске [посећено 23. фебруара 2013]) и делује у оквиру студентске организације „Уније студената РС“. Заштитник права студената: „а) прима притужбе студената које се односе на њихова права и учествује у поступку медијације са надлежним органима високошколске установе,

3.5. Заштитник/ца људских права у Црној Гори

Први црногорски омбудсман изабран је 2004. године,⁴⁹³ годину дана након што је установљен законом 2003. године.⁴⁹⁴ Од 2007. године омбудсман је уставна категорија,⁴⁹⁵ Усаглашавање са уставним одредбама био је и повод за доношење новог закона,⁴⁹⁶ а обимна ревизија овог правног акта уследила је 2014. године. Законским одредбама проширена је надлежност омбудсмана у складу са положајем националног механизма за превенцију тортуре и заштите од дискриминације (чл. 25–27. Закона о заштитнику/ци људских права и слобода ЦГ,

б) саветује студенте о начину остваривања њихових права,
в) учествује у дисциплинским поступцима против студената ради заштите њихових права и
г) обавља друге послове предвиђене Статутом и другим актима Уније.“

⁴⁹³ Закон о Заштитнику/ци људских права и слобода усвојила је Скупштина Црне Горе 8. јула 2003. године („Službeni list CG“, br. 41/03). Омбудсман је изабран на годишњицу дана људских права 17. децембра 2003. године, а започео је са радом 1. марта 2004. године (Опширније: М. Марковић, „Црногорски заштитник људских права и слобода“, *Правни живот*, Удружење правника Србије, Београд, бр. 5–6/2005, стр. 53; В. Šćepanović, *Položaj i uloga Zaštitnika ljudskih prava i sloboda, s posebni osvrtom na zaštitu manjinskih prava*“, *Pravni zbornik*, br. 1–2/2008, Udruženje pravnika Crne Gore, Podgorica, стр. 119).

⁴⁹⁴ У Црној Гори у склопу теоријских расправа о реформи јавне управе региструјемо иницијативе за увођењем омбудсмана крајем 90-тих година прошлог века. На научном скупу у априлу 2000. године („Улоге националних институција за људска права [као што је омбудсман]“) закључено да постоје теоријски и практични разлози у корист омбудсмана (видети: М. Šuković, „Uloga državnih organa u zaštiti ljudskih prava“, *Pravni zbornik*, br. 1–2/2001, Udruženje pravnika Crne Gore, Podgorica, стр. 27; D. Radinović, „Sa novim ustavom od partijske ka pravnoj državi“, *Pravni zbornik*, br. 1–2/2001, стр. 35; Упоредити: В. Lakočević, S. Pajović, „Novost u pravnom sistemu Crne Gore – Zakon o zaštitniku ljudskih prava i sloboda“, у: S. Dujić (уп.), *Zbornik druge konferencije o upravnoj reformi u Crnoj Gori*, Ministarstvo pravde Republike Crne Gore, Podgorica, 2003, стр. 47–48; М. Марковић, *нав. дело*, стр. 49–50).

⁴⁹⁵ Устав регулише положај, надлежност, трајање мандата и начин избора омбудсмана (видети: члан 81, члан 82. тачка 14, члан 91. став 2, члан 95. тачка 5. Ustava Crne Gore, „Službeni list CG“, br. 1/2007).

⁴⁹⁶ Zakon o zaštitniku/ci ljudskih prava i slobode Crne Gore „Službeni list CG“, br. 42/2011, 32/2014. Видети и: Pravila o radu zaštitnika/ce ljudskih prava i slobode Crne Gore, „Službeni list CG“, br. 44/2012).

у даљем тексту: Закон).⁴⁹⁷ Промене прописа настале су као резултат преузетих обавеза из ратификованих уговора о заштити људских права и примедби које је Европска унија, углавном Европска комисија и Венецијанска комисија, упутила Црној Гори.

Заштитник људских права и слобода је инокосни државни орган, кога бира Народна скупштина на предлог председника Републике. Уставна одредба о праву председника Републике да учествује у поступку избора омбудсмана оцењена је као „корак уназад“ у односу на законско решење и препоручено је да се омбудсман бира квалификованом парламентарном већином.⁴⁹⁸ Како би се избегла „перцепција Заштитника као ‘кандидата председника’“, од 2014. године допуњена је законска одредба обавезом председника Републике да се консултује са стручним институцијама и невладиним организацијама које се баве људским правима приликом састављање предлога кандидата. Уважена је и примедба која се односи на одређивање рока у коме почиње поступак избора новог заштитника грађана пре истека мандата, како би се обезбедио континуитет у руковођењу канцеларијом. Такође су наведени услови за кандидата у погледу стручне спреме и радног искуства и детаљније разрађене гаранције независности омбудсмана.⁴⁹⁹

⁴⁹⁷ Изменама и допунама су посебно су обухваћене одредбе којима се прецизира поступак избора и услови који испуњава кандидат за омбудсмана, проширује се имунитет и на заменице и главне саветнике заштитника и право на приступ информацијама, гарантују се права омбудсмана који проистичу из положаја националног механизма за заштиту од тортуре (право да оснива стручно радно тело у овој области), као и финансијска и организациона самосталност (Видети: *Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o zaštitniku/ci ljudskih prava i slobode Crne Gore*, „Službeni list CG“, br. 32/2014).

⁴⁹⁸ Видети мишљење Венецијанске комисије и Организације за европску безбедност и сарадњу: European Commission for Democracy through law (Venice Commission), Draft joint Opinion on the law on the Protector of Human Rights and Freedoms of Montenegro by the Venice Commission and the OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (OSCE/ODIHR) CDL(2011)082, стр. 4, [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL\(2011\)082-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL(2011)082-e), посећено 15. априла 2015. године.

⁴⁹⁹ Од кандидата се не захтева стручно правно образовање, али до сада су изабрани бивши носиоци правосудних функција. За првог омбудсмана у Црној Гори изабран је судија Шефко Црновршанин, док је Шућко Баћовић, дотадашњи тужилац, изабран за новог омбудсмана крајем 2009. године.

Број заменика омбудсмана није фиксно одређен законском нормом, већ о томе одлучује Скупштина. Новелом од 2014. године омбудсман је добио право да предлаже број заменика, али се у пракси ова одредба не спроводи.⁵⁰⁰

Црногорски омбудсман је посебан државни орган чија је основна функција заштита људских права. Заштитник људских права поступа на начелима „правде и правичности“ (члан 2. став 1. Закона), али не можемо утврдити да ли су и у којој мери коришћена његова проактивна овлашћења – у промоцији и унапређивању политике људских права (члан 20. став 2, члан 21. Закона). Омбудсману припадају стандардна овлашћења, а занимљиво је да законодавац изричито и одређује начине вршења његове функције („указује, упозорава, критикује, предлаже или препоручује“, односно он „није овлашћен/а да мења, укида или поништава акте органа“ и „не може да заступа странке у поступку, нити да у њихово име улаже правна средства“ – чл. 20–22). У односу на судове, омбудсман поступа по притужбама које се односе на „одуговлачење поступка, злоупотребе процесних овлашћења и неизвршавања судских одлука“ (члан 17. Закона), а након промене закона од 2014. године омбудсман је овлашћен да покреће поступак пред судом за заштиту од дискриминације и да се као умешач придружује дискриминисаном лицу (члан 27. став 3. Закона).⁵⁰¹

За поступак испитивања повреде људских права карактеристично је да за покретање по сопственој иницијативи потребна сагласност оштећеног (члан 28). С друге стране, законодавац предвиђа и посредан начин подношења притужбе – преко посланика и организација која се баве људских правима и слобода (члан 30. став 4. Закона). Притужба се подноси у року од шест месеци, али овај рок је флексибилно уређен као и начело супсидијарности. Омбудсман, ако сматра да је случај важан, може покренути поступак и по истеку шест месеци од дана сазнања за учињену повреду, односно у року од годину дана од дана повреде људских права и слобода, односно од дана сазнања о повреди (члан 32. Закона), а заштитник ће упутити подносиоца притужбе да искористи друга средства за

Поједине гаранције независности ипак нису у потпуности усаглашене са Париским принципима. На пример, зарада омбудсмана и његових заменика није одређена према зарадама носилаца правосудних функција, већ за коефицијент.

⁵⁰⁰ Од четири заменика омбудсмана изабрана су два.

⁵⁰¹ То значи да он није овлашћен да поступа пред судовима у другим случајевима.

отклањање повреде људских права ако сматра да је то целисходније и ефикасније (члан 33. Закона).

Појаву омбудсмана у Црној Гори пратиле су у првим годинама његовог мандата уобичајене „дечије болести“: неупућеност становништва у његову надлежност (висок проценат одбачених притужби, знатан број притужби на рад судова)⁵⁰² и нормативно-технички проблеми (неусклађеност прописа који уређују институцију омбудсмана).⁵⁰³ Оне нису у потпуности залечене деценију касније, јер још увек постоје критике у вези са положајем омбудсмана у Црној Гори.⁵⁰⁴ Приликом избора првог омбудсмана у Црној Гори оспорена је регуларност поступка. Поред легалности, критикована је легитимности избора, односно кредибилност кандидата, што је наговештавало да ће се тешко изградити поверење јавности у нову институцију.⁵⁰⁵ Део јавности је будућег омбудсмана означило као политички пристрасну особу, што га је дисквалификовало за нову функцију.⁵⁰⁶ Примедбе се односе и на то што поједини институти нису још увек

⁵⁰² О. Komar (pripr.), *Monitoring rada Zaštitnika ljudskih prava i sloboda (izveštaj)*, Centar za monitoring – CEMI, Podgorica, 2007, стр. 13; М. Марковић, *нав. дело*, стр. 53.

⁵⁰³ S. Bjeković, B. Lakočević, *Zaštitnik ljudski prava i sloboda (ombudsman)*, Uprava za kadrove, Vlada Republike Crne Gore, Podgorica, 2007, стр. 47.

⁵⁰⁴ Европска комисија у извештајима указала на проблеме везане са положај омбудсмана (Европска Комисија, *Извештај о напретку Црне Горе за 2013*, Брисел, 16. 10. 2012, SEC(2013) 411, <http://www.google.rs/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=100&ved=0CFoQFjAJOFo&url=http%3A%2F%2Fwww.mvpei.gov.me%2FResourceManager%2FFileDownload.aspx%3Frid%3D149501%26rType%3D2%26file%3DPrevod%2520Izveje%25C5%25A1taja%2520o%2520napretku%2520Crne%2520Gore%2520za%25202013..pdf&ei=FcqvVPiyC6imygPE84GYAQ&usg=AFQjCNHnOvw3UGmowzHqvjZENHlxl8grRw>, стр. 45, 56–57, посећено 9. јануара 2015. године.

⁵⁰⁵ Упркос похвалама у делу црногорске стручне јавности, интересантан је податак да се смањује се број притужби који се подноси омбудсману од 2003. до 2006. године. Упоредити: R. Rovčanin, „Pravni položaj 'ombudsmana' u Crnoj Gori“, *Pravni zbornik*, br. 1–2/2008, Udruženje pravnika Crne Gore, Podgorica, стр. 158–161.

⁵⁰⁶ Уставном суду поднета је и жалба на основу које је затражено поништење изборног поступка за избор омбудсмана. Уставни суд је одбио жалбу прогласивши се ненадлежним за одлучивање о регуларности избора заштитника људских слобода и права. (Видети: Д. Бећировић, „Судија тужи Уставни суд“, *Политика*, 29. октобар 2003, стр. А8; Видети Одлуку Уставног суда Републике Црне Горе којим је је одбачена жалба против Одлуке о избору заштитника људских права и слобода Скупштине РЦГ (Видети: Rješenje Ustavnog suda R. CG, br. 102/2003 од 23. октобра 2003. године).

регулисани на одговарајући начин и недостатак услова за несметано функционисање омбудсмана.⁵⁰⁷

Банкарски омбудсман успостављен је крајем 2010. године,⁵⁰⁸ по узору на сличну институцију у Хрватској и Словенији, с циљем да заштити права грађана у области финансијских услуга и унапреди систем надзора над банкама и другим кредитним финансијским институцијама (вансудска контрола).⁵⁰⁹ Банкарски омбудсман није посебан државни орган, већ „независно лице“ изабрано од Скупштине са мандатом од пет година,⁵¹⁰ надлежно да разматра захтеве (приговоре) клијената и жираната, саветује клијенте како да заштите своја права пред судовима (у случају спора са банкама) и банкама и другим финансијским институцијама, упућује препоруке банкама како да побољшају однос са клијентима, предлаже промену законских и других прописа и општих услова банкарског пословања (нпр. иницијатива за смањење каматних стопа).⁵¹¹ Статистика указује на врло висок ниво обраћања грађана овом лицу у Црној Гори, због праксе честих превара, злоупотреба и других кривичних радњи нарочито везаних за жиранте („преварени жиранти“).⁵¹² Важна димензија деловања

⁵⁰⁷ У Извештају Европске комисије о напретку Црне Горе за 2014. годину оцењено је да је „капацитет канцеларије и даље ограничен у погледу људских и финансијских средстава“, критиковане су промене закона које су „ослабиле улогу омбудсмана у суочавању са случајевима антидискриминације“. (European Commission, *Montenegro, Progress report Oktober 2014*, http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2014/20141008-montenegro-progress-report_en.pdf, стр. 8–9, посећено 19. новембра 2015. године).

⁵⁰⁸ Видети званичан веб-сајт Банкарског омбудсмана: www.bankarskiombudsman.org, посећено 18. новембра 2015. године.

⁵⁰⁹ Видети: члан 92. Закона о банкама ЦГ („Službeni list CG“, бр. 17/08, 44/10), Одлуку о Банкарском омбудсману („Službeni list CG“, бр. 15/09, 2/12) и Одлуку Скупштине Црне Горе о избору Банкарског омбудсмана („Službeni list CG“, бр. 66/10).

⁵¹⁰ Банкарски омбудсман подноси годишњи извештај о раду Скупштине, а тромесечне извештаје Централној банци. Централна банка обезбеђује материјално-техничке услове за рад банкарског омбудсмана (члан 14. став 2, члан 15. Одлука о Банкарском омбудсману).

⁵¹¹ Упоредити: Bankarski ombudsman, *Izveštaj o radu za 2011. godinu*, Podgorica, 2012, стр. 11.

⁵¹² Банкарском омбудсману обратило се 1.015 лица у току 2011. године (*Izveštaj o radu za 2011. godinu*, стр. 25–26), што је изузетан висок ниво притужби у односу на укупан број становника. Број притужби се постепено смањује (у 2012 – 593; у 2013 – 486; Видети: Bankarski ombudsman, *Godišnji izveštaj o radu za 2013. godinu*, Podgorica, 2014, стр. 27).

Банкарског омбудсмана јесте медијација, јер он настоји да се реши спор између клијента и банке и тако избегне вођење судског спора. Наведено искуство указује како се институција омбудсмана у случају потребе прилагођава посебним наменама и околностима (у овом случају и због заштите финансијских права грађана у условима глобалне економске кризе).

3.6. Међународни омбудсман на Косову и Метохији

– Пројекат „хуманитарног омбудсмана“

и Саветодавна комисија за људска права

Настанак омбудсмана на Косову и Метохији објашњава се последицом „мировног процеса“ етничког сукоба,⁵¹³ и у том смислу наводе се подударни примери у другим деловима света (Салвадор, Гватемала, Сијера Леоне, Источни Тимор, Авганистан и Босна и Херцеговина) у којима су поред омбудсмана успостављане и канцеларије за људска права уз подршку међународних организација.⁵¹⁴ Иако је обликован по узору на „трећу генерацију омбудсмана“ (Human Rights Ombudsman),⁵¹⁵ „међународни омбудсман на Косову и Метохији“ у

⁵¹³ Идеја о омбудсману појавила се као једно од решења за заштиту права Албанаца у јужној српској покрајини у Предлогу споразума за Косово и Метохију који су предложили представници Сједињених Америчких Држава 1998. године (Опширније: М. Радојевић, „Развој идеје и институције омбудсмана у Србији“, *Политичка ревија*, бр. 1/2003, Институт за политичке студије, Београд, стр. 106). Ова идеја је унета у Нацрт споразума за мир од 23. фебруара 1999. године на преговорима у Рамбујеу (О томе код: L. C. Reif, *The Ombudsman, Good Governance and the International Human Rights System*, стр. 274). У оквиру Савета Европе, у току исте године, започело је истраживање и припремљени су акти о успостављању међународног омбудсмана на Косову. Тако је Венецијанска комисија (Европске комисија за демократију путем права) закључила да је „хуманитарни омбудсман“ неопходан због свог посебног политичког контекста. Детаљније: M. Merli, „L'ombudsman del Kosovo: Istituto 'sui generis' al servizio dei diritti dell'uomo“, Università Cattolica del Sacro Cuore, Milano, 2001–2002, http://files.studiperlapace.it/spp_zfiles/docs/20041024161111.pdf, посећено 30. децембра 2014. године, стр. 139, 143–145.

⁵¹⁴ L. C. Reif, *нав. дело*, стр. 258.

⁵¹⁵ Упоредити: L. C. Reif, *нав. дело*, 276–277.

свом изворном издању није био потпуно усаглашен са традиционалним начелима националног омбудсмана: са ослонцем на унутрашњи правни систем и управну структуру, док су његови задаци претежно посвећени хуманитарним аспектима. Због тога, он се сматра посебним обликом или *sui generis* омбудсманом. Таква његова позиција доприносила је проблемима у његовом функционисању, али је генерално „отворила нове путеве у еволуцији“ институције.⁵¹⁶

Након „хуманитарне интервенције“, ⁵¹⁷ што је еуфемизам за агресију НАТО на Савезну Републику Југославију 1999. године, постављен је омбудсман на делу територије Републике Србије у саставу цивилне управе Уједињених нација (УНМИК)⁵¹⁸ под називом „Омбудсперсон институција на Косову“ (Ombudsperson institution in Kosovo).⁵¹⁹ Изузев што је представљао део међународне администрације и регулисан прописима међународног права,⁵²⁰ специфичност

⁵¹⁶ М. Merli, *нав. дело*, стр. 225.

⁵¹⁷ Опширније о „хуманитарној интервенцији“ као разлогу за конституисање омбудсмана под покровитељством Уједињених нација на Косову и Метохији – С. Кораћ, „Искуства међународног омбудсмана за људска права“, у: А. Фатић (прир.), *Питања Космета*, Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2006, стр. 193–194.

⁵¹⁸ У складу са Резолуцијом 1244 УН-а ([http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1244\[1999\]](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1244[1999]), посећено 16. децембра 2014. године) и Кумановским споразумом (Војнотехнички споразум Савезне Републике Југославије и НАТО, <http://www.unmikonline.org/Pages/kumanovo.aspx>, посећено 24. децембра 2014. године) улогу највише цивилне власт на Косову и Метохији, која подразумева доношење и извршавање прописа, као и одговорност за функционисање судства и поштовања стандарда људских права, припала је УНМИК-у (United Nations Interim Administration Mission in Kosovo – UNMIK) од 10. јуна 1999. године.

⁵¹⁹ Већ смо расправљали о недоследностима у употреби назива „омбудперсон“ са становишта чињенице да је изворни назив – омбудсман „родно неутралан термин“. Званичан назив је промењен 2007. године, када је заправо промењен и мандат институције.

⁵²⁰ Основни правни извор биле су уредбе специјалног представника генералног секретара Уједињених нација. Уредба је дерогирала су било који други правни пропис у супротности са њеном садржином (видети члан 21. Уредбе број 2000/38, UNMIK Regulation No. 2000/38 on the establishment of the Ombudsperson Institution in Kosovo, http://web.archive.org/web/20131104180206/http://www.ombudspersonkosovo.org/img/images/content/other/893301_Ustav_Republike_Kosovo.pdf, посећено 16. децембра 2014. године). Видети: Уредбу о оснивању институције Омбудсмана на Косову и Метохији број 2000/38 и Правила поступања институције Омбудперсоне на Косову од 20. новембра 2000. године (доступно у: М. А. Новицки,

овог омбудсмана била је и његова надлежност. Омбудперсон институцији поверено је испитивање притужби против УНМИК-а, локалних органа власти и запослених у међународним институцијама на територији Косова.⁵²¹ Месна надлежност се простирала и изван јужне српске покрајине, па је омбудсман могао „понудити своје добре услуге у случајевима које се тичу особа са Косова које се налазе ван територије Косова“ (члан 3. Уредбе),⁵²² што је углавном оправдано мисијом чији је задатак деловање на промоцији људских права како би се оснажила политика заштите људских права у суседним земљама. Ипак, с обзиром на то и да је финансиран средствима међународне заједнице (донације), за „Омбудперсон институцију на Косову“ користићемо назив – међународни омбудсман.

Друго важно обележје међународног омбудсмана – привремени статус, била је последица прелазног мандата УНМИК-а.⁵²³ Међународни омбудсман постојао је у оквиру УНМИК-а до 2008. године, али је процес његовог преобличавања отпочео постепено променом носиоца функције и организационе

Д. Гомиен, Н. Лумези, Љ. Тодоровић, *Омбудперсон институција*, Приштина, март 2001. године); Уредбу бр. 2006/6 (Уредба бр. 2006/6 о Институцији омбудсмана на Косову, http://www.ombudspersonkosovo.org/img/images/content/other/695598_Uredbe%202006-06%20o%20IOK%20-%20serb.pdf, посећено 29. марта 2013) и Уредбу број 2007/15 (Уредба број 2007/15 којим се мења и допуњује Уредба бр. 2006/6, http://web.archive.org/web/20131104174938/http://www.ombudspersonkosovo.org/repository/docs/RA2007_15.pdf, посећено 6. јануара 2015. године).

⁵²¹ У том смислу, појавила су се и тумачења да је реч о „хибридној институцији“, јер поред међународног постоји и локални контекст, па се може посматрати као институција локалног карактера (Н. Jashari, „Kosovo ombudsman“, D. Christopoulos, D. Hormovitis (eds.), *The Ombudsman institution in South-eastern Europe*, Athens, 2003, <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/untc/unpan014896.pdf>, посећено 8. јануара 2015. године, стр. 47).

⁵²² Ова одредба се критикована, јер је „превише неодређена и довела би до немогућности за извршење“ Упоредити: J. Stern, „Serbia“, у: G. Kucsko-Stadlmayer (ed.), *European Ombudsman – Institutions*, стр. 382.

⁵²³ Представници међународне заједнице су већ 1999. године нагостили да: „институција омбудсмана неће бити део ОЕБС-а или УН, а када међународна заједница буде напустила Косово, канцеларија омбудсмана ће остати као део локалне институционалне инфраструктуре.“ (Цитат преузет од: Д. Радиновић, *Омбудсман и извршина власти*, стр. 296).

структуре од 2006. године.⁵²⁴ Међународног омбудсмана наследио је локални омбудсман Косова, који је декларативно наведен као „једина национална институција за људска права на Косову.“⁵²⁵ Ова квалификација правне природе и статуса локалног омбудсмана у несагласности је са међународноправним положајем Косова.⁵²⁶

Међународни омбудсман моделиран је у складу са начелима класичног „омбудсмана за људска права“, као специјализована институција за заштиту

⁵²⁴ Упоредити: „Омбудсман – Република Косово“, <http://www.ombudsperonkosovo.org/sr/pravni-akti>, посећено 29. децембра 2014. године; Р. Гјоши (ур.) „Увид у рад институције омбудсмана на Косову“, Институција младих за људска права – Косово, Приштина, 2013 [http://www.ombudspersonkosovo.org/repository/docs/44175_An_Insight_Into_The_Work_Of_The_Ombudsperson_Institution_\(2013\)_10225.pdf](http://www.ombudspersonkosovo.org/repository/docs/44175_An_Insight_Into_The_Work_Of_The_Ombudsperson_Institution_(2013)_10225.pdf), посећено 5. децембра 2014. године.

⁵²⁵ Видети: Омбудсман институција, „Годишњи извештај 2013 – бр. 13“, стр. 129, http://www.ombudspersonkosovo.org/repository/docs/RAPORTI_SERBISHT_2013_362489.pdf, посећено 30. децембра 2014. године.

⁵²⁶ За Србију – Косово и Метохија формалноправно је аутономна покрајина, у којој се остварује „суштинска аутономија“ (члан 182. став 2. Устава Републике Србије). Независност и самосталност Косова признало је 108 земаља до 13. августа 2014. године, али нема пуноправно признање као чланица Уједињених нација.

Омбудсман Косова није акредитован на листи националних омбудсмана које саставља Међународни комитет националних институција за промоцију и заштиту људских права УН-а (International coordinating Committee of National institutions for the promotion and protection of Human Rights, видети: „Chart of the Status of national institutions“, <http://nhri.ohchr.org/EN/AboutUs/ICCAccreditation/Documents/Chart%20of%20the%20Status%20of%20NHRIs%20%2823%20May%202014%29.pdf>, посећено 8. јануара 2015. године), већ има статус посматрача од 2010. године, али је члан других међународних удружења (Међународног института омбудсмана [IOKI], Европског института омбудсмана [EOI] и Европске мреже националних институција за људска права [ENNHRI] – видети: Омбудсман институција, „Годишњи извештај 2013 – бр. 13“, стр. 133) и сарађује са другим националним омбудсменима. На минималном нивоу ова сарадња постоји и са националним омбудсманом Србије, а пример сарадње бележимо у виду заједничке изјаве омбудсмана Албаније, Босне и Херцеговине, Црне Горе, Хрватске, Косова, Македоније, Словеније и Србије од 10. фебруара 2014. године, којом су владе позване да „покажу већу бригу, сензибилност и доследност у решавању питања из области економских и социјалних права грађана, јер је непоштовање тих права највећа претња људским правима у целини.“ (<http://www.ombudsman.rs/index.php/lang-sr?start=30>, посећено 11. априла 2014. године).

људских права,⁵²⁷ уз уважавање околности који се довели до његовог настанка. Функцију је могао вршити само страни држављанин, одговоран искључиво специјалном представнику генералног секретара УН-а.⁵²⁸ Марек Антони Новицки, пољски адвокат,⁵²⁹ једини је вршилац дужности међународног омбудсмана у три мандата од 2000. до 2005. године.⁵³⁰ У пракси, иако је професионално и непристрасно обављао своју функције,⁵³¹ и на његовом примеру потврђује се да

⁵²⁷ Према Уредби о институцији омбудсмана на Косову из 2006. године омбудсман штити људска права појединаца и правних лица (члан 1); испитује жалбе које се тичу кршења људских права или поступака који представљају злоупотребу овлашћења међународне управе и локалних институција (члан 3); пружа добре услуге, предузима превентивне мере, препоруке и савете и промовише „помирење међу етничким групама“ (члан 4, тачка 2). Законом о приступу званичним документима, који је Скупштина Косова усвојила 2003. године (број 12/2003), омбудсман је добио и нову надлежност – заштиту права на слободан приступ информацијама од јавног значаја (видети: „Law on Access to Official Documents”, Section 7, Paragraph 7.1–7.3, http://www.assembly-kosova.org/common/docs/ligjet/2003_12_en.pdf, посећено 18. септембра 2006. године).

⁵²⁸ Омбудсмана и његове заменике (једног међународног и два локална представника, из састава албанског и српског народа – члан 7. Уредбе од 2000. године) именовао је специјални изасланик генералног секретара Уједињених нација, на две године и са правом на реизбор. За омбудсмана се бира особа која ће бити „уважена фигура високог моралног карактера, непристрасности и интегритета, која поседује доказану оданост људским правима и правима мањина, а која није грађанин Савезне Републике Југославије, неке од државе бивше Југославије или Албаније“ (члан 6. Уредбе).

⁵²⁹ Марек Антони Новицки је био познати активиста за заштиту људских права у време комунистичке диктатуре и члан „Солидарности“, а касније Међународне хелсиншке фондације за људска права и Европске комисије за заштиту људских права у Стразбуру.

⁵³⁰ М. Новицки је именован за Омбудсперсона 11. јула 2000. године одлуком Бернара Кушнера бившег Специјалног изасланика, а по препоруци председавајућег ОЕБС-а. Његов мандат је продужен три пута (2002. – на две године, 2004. – на годину дана, 2005. – на више месеци до краја календарске године).

⁵³¹ Новицки је посебну пажњу посвећивао смиривању међуетничких напетости, посебно у време експлозије насиља Албанаца према српској мањини на Косову и Метохији у марту 2004. године. Објективним информисањем међународне јавности, пружањем хуманитарне помоћи енклавама и иницијативама за успостављање сигурносне заштите за децу приликом одласка у школе, међународни омбудсман настојао је да заштити положај Срба и због тога је добио похвале српских званичника (видети нпр. „Етнички криминал дестабилизује државу“, <http://arhiva.glas-javnosti.rs/arhiva/2005/10/21/srpski/T05102002.shtml>, посећено 8. јануара 2015. године).

окружење и неиспуњавање других претпоставки спутава прокламовану улогу омбудсмана.

Међународном омбудсману додељена је активна и превентивна улога у заштити права, посебно путем посредовања у спречавању конфликта између етничких група и едукацији локалног становништва о људским правима.⁵³² Међутим, његова овлашћења и подручје надлежности били су ограничени, јер он није могао да покрене кривични поступак или поступак промене нормативних прописа,⁵³³ нити да реагује на евентуалне притужбе против УНМИК-а које би поднео члан особља ове мисије, док је имунитет од надзора проширена на припаднике мисије надлежне за безбедност и сигурност (КФОР – Kosovo Forces).⁵³⁴ Непрецизне формулације везане за стандарде поступања биле су подложне различитим тумачењима углавном на уштрб ширих надлежности, самосталности и независности међународног омбудсмана.⁵³⁵ Примера ради, представници УНМИК-а и локалних власти косовских Албанаца („Институције привремене самоуправе“ – ПИС) нису биле у обавези да дају одговор на његове захтеве у случају препорука у одређеном временском року, нити су специјални изасланик и представници ПИС-а били дужни да образложе разлоге одлагања

⁵³² Према пројекту Венецијанске комисије, међународни хуманитарни омбудсман имао је „четири главна задатка“: тзв. слушање, које се састојало у успостављању односа са локалним институцијама и цивилним друштвом; примање и разматрање жалби; истраживање поштовања прихваћених правила етичких принципа и координација са невладиним организацијама у развоју политике људских права; унапређивање и промовисање људских права у региону (М. Merli, *нав. дело*, стр. 142).

⁵³³ Упоредити: L. C. Reif, *The Ombudsman, Good Governance and the International Human Rights System*, 278.

⁵³⁴ Овај проблем се нарочито испољавао код заштите људских права од неоснованог хапшења и притвора који је био организован у војној бази „Бондстил“, јер није постојала судска контрола спровођења ових поступака. На то је упозоравао М. А. Новицки (видети његов интервју: „Албанци морају да мењају свој став“, *Новости* 7. јануар 2006. године, <http://www.novosti.rs/vesti/naslovna/politika/aktuelno.289.html:178122->, посећено 6. јануар 2015. године).

⁵³⁵ Видети: 3. Уредбе од 2000, као и члан 3 (3.4) Уредбе о институцији омбудсмана на Косову 2006. године (Упоредити: L. C. Reif, *The Ombudsman, Good Governance and the International Human Rights System*, 276– 277).

одговора на писма и извештаје које је упутио омбудсман, односно да дају коначне одговоре.

Упркос настојањима међународног омбудсмана,⁵³⁶ настављена су груба кршења људских права и насиље над припадницима неалбанске заједнице. У свом Трећем годишњем извештају (од 10. јула 2003. године), Новицки оцењује да је Косово и даље „црна рупа заштите људских права у Европи и свету“, уз упозорења да постоје систематска кршења људских права и да је могућа ескалација међуетничких сукоба, што се обистинило годину дана доцније.⁵³⁷ Новицки је, поред бројних критика УНМИК-а, указивао на неадекватан нормативно-институционални оквир за заштиту људских права и слобода на Косову и непримерен положај међународног омбудсмана.⁵³⁸

У пракси, међународни омбудсман је наилазио на отпоре у сарадњи са администрацијом УНМИК-а и представницима тзв. привремених локалних органа власти, посебно приликом спровођења истрага, захтева за предузимањем привремених мера и поступања по препорукама.⁵³⁹ Изузев игнорисања препорука,

⁵³⁶ Међународном омбудсману се обратило више хиљада грађана како би уложили притужбу или затражили другу врсту помоћ. Највећи број притужби се односио на дужину судских поступака, повраћај имовине, коришћења права пред судовима, случајеве везане за повреде права у случају ћутања администрације („административна тишина“) и злоупотребу власти.

⁵³⁷ Опширније: М. Радојевић, „Заштита људских права (специјални додатак)“, *Глас јавности*, 25. јануар 2006. године, страна III.

⁵³⁸ Косово није могло ратификовати међународне инструменте за заштиту људских права. Због тога није постојала могућност употребе правног лека, односно обраћања Међународном суду за људска права, на одлуке домицилних судова и управе. Са неефикасним и етнички пристрасним правосуђем људска права нису адекватно гарантована, посебно права на безбедност и имовину и повраћај незаконито одузете имовине, а тиме и осигурање услова за повратак прогнаника што је посебно погађало Србе.

⁵³⁹ Коментар заслужује карактер односа међународног омбудсмана са специјалним изасланицима генералног секретара УН, администрацијом УНМИК-а и привременим институцијама самоуправе. Марек Новицки је критиковао не само „недемократску структуру УНМИК-а“, већ и праксу понашања челних људи међународних институција на Косову. Трвење са Хансом Хакерупом, специјалним представником генералног секретара УН-а, утицало је на понашање албанског локалног становништва према међународном омбудсману. Још већу невољу изазвао је сукоб са Михаелом Штајнером, шефом мисије УНМИК-а, који је забранио својим службеницима да сарађују са међународним омбудсманом. Ову инструкцију примењивана је у УНМИК-у и ПИС-у, па је тако градоначелник Приштине одбио да одговори на 30 дописа међународног омбудсмана

раздобље међународног омбудсмана (2000–2005) обележена су нетрпељивошћу са шефом УНМИК-а,⁵⁴⁰ који су прерастали у конфликт и напослетку довели до његовог разрешења, заогрнутог у форми скраћивања мандата.⁵⁴¹

Процес трансформације међународног омбудсмана одвијао се у две фазе од 2006. године. Најпре је делимично измењена надлежност и начин његовог избора, и то тако да Скупштина Косова бира кандидата која може бити само особа са пребивалиштем на Косову и Метохији.⁵⁴² У наредној фази, тзв. Република Косово преузела је потпуну одговорност за организовање и функционисање омбудсмана,⁵⁴³ што је било у складу са намерама УНМИК-а и ставом дела међународне заједнице о потреби изградње посебне локалне институционалне структуре власти независне од Србије.

Успостављањем локалног омбудсмана, појавила се празнина у надзору над повредом људских права евентуално почињених од УНМИК-а, јер су предмет

од марта 2004. године до октобра 2005. године; Видети: N. Lemay-Hébert, „State-Building from the Outside-in: UNMIK and its paradox“, <https://www.princeton.edu/jpia/past-issues-1/2009/4.pdf>, посећено 30. децембра 2014, стр. 76–77; Ombudsperson Institution in Kosovo, *Special Report No. 10*, „On the failure of the President of the Municipality of Prishtinë/Priština to cooperate with the Ombudsperson Institution in Kosovo“, http://www.ombudspersonkosovo.org/repository/docs/E4051220a_783017.pdf, посећено 30. марта 2015. године.

⁵⁴⁰ „Његови извештаји су објективни, али препоруке нису оствариване на терену.“ (М. Радојевић, „Заштита људских права на Космету, кроз праксу Омбудперсона“, *Heretikus*, бр. 3/2007, Центар за унапређивање правних студија у Београду, Београд, стр. 77).

⁵⁴¹ Серен Јесен Петерсен је 10. јула 2005. године продужио мандат Мареку Новицком до 31. децембра 2005. године, а затим је именовао Хилмија Јашарија у својству вршиоца дужности омбудсмана.

⁵⁴² Видети: Уредба бр. 2006/6 о Институцији омбудсмана на Косову и Уредба број 15/2007 УНМИК-а.

⁵⁴³ Уставом Косова од 2008. године уређен је локални омбудсман (чл. 132–135). Скупштина Косова је изабрала омбудсмана наредне године (<http://www.ombudspersonkosovo.org/?id=10,0,0,1,s,0>, посећено, 29. марта 2013), а након ступања на снагу Закона о институцији Омбудсмана 2010. године (http://www.ombudspersonkosovo.org/img/images/content/other/706296_Zakon%20o%20Ombudsmanu%202010-195-ser.pdf, посећено, 29. марта 2013) укинуте су уредбе УНМИК-а које су регулисале ову институцију.

његове контроле само „Косовске институције“.⁵⁴⁴ Због тога је формирана *Саветодавна комисија за људска права* (Human Rights Advisory Panel) одлуком специјалног представника генералног секретара у марту 2006. године,⁵⁴⁵ по узору на некадашњу Комисију за људска права Савета Европе.⁵⁴⁶ О сличности комисија указују њихове надлежности (разматрање представки које се односе за повреду људских права гарантованих Европском конвенцијом за људска права и основних слобода,⁵⁴⁷ одлучивање у меритуму и посредовање у поступку поравнања).

Саветодавна комисија за људска права преузела је део надлежности међународног омбудсмана, у складу са својом улогом да представља „једини постојећи механизам заштите људских права који се изричито бави повредама људских права за које се наводи да их починила мисија Уједињених нација или које јој се могу приписати“.⁵⁴⁸ Поред тога, постоји могућност институционалне сарадње у поступку по притужбама (члан 12. Уредбе Унмика 2006/12) и персонална повезаност ова два тела с обзиром на то је бивши међународни омбудсман М. А. Новицки председавајући ове Комисије од њеног оснивања.

Комисија јесте експертско правничко тело,⁵⁴⁹ овлашћено да разматра жалбе о кршењу људских права од стране УНМИК, почињене на територији Косова после 23. априла 2005. године (члан 2. Уредбе број 2006/12) или која произилазе из догађаја који су настали пре овог датума, ако они доводе до

⁵⁴⁴ На основу Уредбе (члан 3.4. из 2006) постојала је могућност да се билатералним споразумом са специјалним представником надлежност омбудсмана прошири и на поступке у који је укључен УНМИК.

⁵⁴⁵ Видети Уредбу УНМИК-а број 2006/12 о оснивању Саветодавног већа за људска права (http://www.unmikonline.org/regulations/unmikgazette/04serbian/SC2006regs/RSC2006_12.pdf, посећено 6. јануара 2014. године), као и Административно наређење УНМИК-а бр. 2009/1.

⁵⁴⁶ Комисија за људска права Савета Европе престала је да постоји 1998. године. Видети: Д. Поповић, *Европски суд за људска права*, ЈП „Службени гласник“, Београд, 2008, стр. 18–19.

⁵⁴⁷ Саветодавна комисија одлучује о жалбама на кршење људских права и по основу других међународних инструмената (видети члан 1.2. Уредбе УНМИКА број 2006/12).

⁵⁴⁸ О томе опширније: „The Human Rights Advisory Panel“, <http://www.unmikonline.org/hrap/Eng/Pages/default.aspx>, посећено 6. јануар 2015. године.

⁵⁴⁹ Саветодавно веће чине три правника са међународном репутацијом у области људских права, којег именује специјални представник генералног секретара УН на предлог Председника Европског суда за људска права (члан 4. Уредбе број 2006/12).

„настављања кршења људских права“.⁵⁵⁰ У основи, поступак по жалби пред Саветодавном комисијом је сличан са поступком пред омбудсманом.⁵⁵¹ Ако је жалба основана, поступак може да се оконча доношењем закључка о кршењу људских права и(ли) препоруке који се упућује специјалном представнику генералног секретара. Специјални представник није дужан да поступи по препоруци, али мора јавно да саопшти како ће реаговати на препоруку. Саветодавна комисија објављује своје одлуке и годишње извештаје. У пракси, Саветодавна комисија углавном је ангажована на испитивању повреде права приликом кривичних истрага убистава и отмица,⁵⁵² а њене одлуке су значајне јер се везују за примену и тумачење стандарда заштите људских права (посебно Европске конвенције за заштиту људских права). Посебан значај ове Комисије, попут међународног омбудсмана, јесте у томе да може указати на то да и међународне организације могу бити одговорне за повреду људских права.⁵⁵³

⁵⁵⁰ Видети члан 2. Уредбе број 2006/12.

⁵⁵¹ Упоредити: Пословник Саветодавне комисије за људска права (усклађена верзија од 12. фебруара 2010. године), http://www.unmikonline.org/hrap/Serb/Documents/Rules_of_procedure-SER.pdf, посећено 6. јануар 2015. године.

⁵⁵² Комисија је донела одлуке и мишљења у вези 90 предмета у току 2013. године. Видети: Саветодавна комисија за људска права, „Годишњи извештај 2013“, http://www.unmikonline.org/hrap/Serb/Documents/Annual_report_2013-Ser.pdf

⁵⁵³ У јануару 2015. године, Саветодавна комисија је утврдила да УНМИК није поступио у складу са овлашћењима и предузео истрагу у вези са отмицом и убиствима више Срба („Унмик кршио људска права на Косову“, <http://www.vesti-online.com/Vesti/Drustvo/470658/Unmik-krsio-ljudska-prava-na-Kosovu>, посећено 11. фебруар 2015. године.

4. ОМБУДСМАН ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

Омбудсман Европске уније (The European Ombudsman, Ombudsman of the European Union) била је нова институција и јединствен догађај у повести омбудсмана у време када је основан Уговором из Мастрихта 1992. године.⁵⁵⁴ Три године касније, изабран је први омбудсман и почела је не само „нова ера у историји Европске уније“, ⁵⁵⁵ него је и наговештено наредно доба за омбудсмане у Европи и широм света. Европски омбудсман (у даљем тексту: Омбудсман ЕУ) последица је стварања особеног политичког ентитета – Европске уније и адаптације класичног модела омбудсмана на наднационалном нивоу. Било је то и признање скандинавским земљама – прихваћена је данска иницијатива о изгледу ове институције и изабран је бивши фински национални омбудсман за првог омбудсмана ЕУ. У међувремену, протекле су три деценије које пружају солидну временску дистанцу за анализу развоја ове институције.

У литератури се обично наводе два мотива за настанак Европског омбудсмана – конституисање концепта европског држављанства и отклањање проблема у функционисању администрације Европске уније.⁵⁵⁶ Тежња за

⁵⁵⁴ Уговором о Европској унији или Споразумом о Европској унији (*Treaty of European Union*) допуњен је Уговор о оснивању Европске уније (Оснивачки уговор или Уговор). Уговор о оснивању Европске уније ступио је на снагу, након ратификације у земљама чланицама, у новембру 1993. године (Official Journal of the European Communities, 92/C Vol. 35, 29 July 1992, текст доступан <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ:C:1992:191:TOC>, посећено 29. децембра 2015. године). Мастрихтским уговором извршена је реформа оснивачких уговора с циљем јачања процеса европских интеграција, односно прерастања једног савеза заснованог на економским везама у политичку заједницу. Овим уговором пређен је Рубикон, створен је политички ентитет, држава.

⁵⁵⁵ Цитат из говора Јакоба Зодермана (Jacob Söderman), првог омбудсмана Европске уније, преузет је од: N. Diamandouros, “Introduction”, *The European ombudsman – Origins, Establishment, Evolution*, *The European ombudsman – Origins, Establishment, Evolution*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 2005, стр. 1.

⁵⁵⁶ О европским интеграцијама и разлозима настанка омбудсмана ЕУ опширније: P. N. Diamandouros, “Leaving the National Arena: Adapting the Recipe to the Supranational Level”, <http://www.ombudsman.europa.eu/en/activities/speech.faces/de/4112/html.bookmark>, посећено 29. децембра 2015. године, стр. 5; A. Petters, “The European Ombudsman and the European Constitution”, *Common Market Law Review*, Vol. 42, 2005, Kluwer Law International, The Netherlands, стр. 699–700;

заштитом људских права допринела је оснивању Омбудсмана ЕУ.⁵⁵⁷ С друге стране, стварање Омбудсмана ЕУ, према Споразуму о оснивању Уније, требало је и да отклони озбиљне инсуфицијенције које су се тикале легитимности институција. Према Споразуму намера је била да се оснажи поверење између грађана и институција, успостављајући транспарентан однос доношења одлука и управних поступака.⁵⁵⁸

Од првих иницијатива посланика у Европском парламенту до успостављања омбудсмана ЕУ протекло је више од две деценије.⁵⁵⁹ Након више неуспелих покушаја, направљен је компромис па је делимично прихваћен предлог Шпаније да се, у склопу увођења права грађанства ЕУ као једног од стубова Уније, ојачају механизми заштите права грађана овог ентитета.⁵⁶⁰ До тада су

М. Давинић, *Европски омбудсман и лоша управа*, стр. 138–156; Д. Милков, „Омбудсман Европске уније“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, бр. 1–3/2002, Правни факултет Универзитета у Новом Саду, стр. 52.

⁵⁵⁷ Упоредити: Hans Gammeltoft-Hansen, “Trends Leading to the Establishment of a European Ombudsman”, стр. 19. Овај аутор је идентификовао шест трендова или „општих перспектива“ који су утицали на одлуку о успостављању Омбудсмана ЕУ: развој концепта омбудсмана, општи трендови правног развоја, изградња бољег система социјалне заштите, ширење људских права, развој права ЕУ и унутрашња опозиција.

⁵⁵⁸ Опширније: Е. Perillo, “The Process of Drafting the European Ombudsman’s Statute”, *The European ombudsman – Origins, Establishment, Evolution*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 2005, стр. 54.

⁵⁵⁹ На посебној веб-страни омбудсмана ЕУ налазе се сва релевантна документа која су претходила доношењу одлуке: “Historical documents”, <http://www.ombudsman.europa.eu/en/resources/historicaldocuments.faces>, 30. децембар 2015. године.

⁵⁶⁰ Шпанска делегација је поднела свој предлог на Међувладиној конференцији о политичкој унији 21. фебруара 1991. године (Видети текст у изворном облику на енглеском језику: “The Spanish Proposal for a European Ombudsman”, <http://www.ombudsman.europa.eu/hr/resources/historicaldocument.faces/hr/4656/html.bookmark>, посећено 28. децембра 2015. године). Овај предлог је заправо одбачен. Шпанија је предложила две опције – да се прошири поље деловања националних омбудсмана на европски ниво или да се успостави посебан независан орган који је одговоран Европском парламенту а који би надгледао примену права и на националном нивоу. Национални омбудсмани, према овом предлогу су посредници („медијатори“), именују се у свакој држави чланици са задатком да омогуће заштиту права грађана која су пренета на Унију и доприносе упознавању грађана са правима која се остварују у оквиру ЕУ (видети члан 9. Анекс II. Предлога). У целини, шпански предлог био је

грађани имали право да се петицијом преко посланика у Европском парламенту, односно Одбора за представке обрете Европском парламенту, и остваре приступ Суду правде. Данска је на Међувладиној конференцији 1991. године поднела нови предлог, у оквиру амандмана на текст Предлога уговора о оснивању Европске уније, који је био „минималистички“ али је више одговарао тренутним околностима. Уједно, он је био и конкретнији у односу на предлог Шпанске делегације, јер је прецизније дефинисао правни статус и положај институције. Делимично модификовани садржај овог предлога прихваћен је у Маастрихтском уговору.⁵⁶¹

Положај и правни статус омбудсмана ЕУ регулисан је низом прописа, од основних извора као што су Уговор из Маастрихта, Статут Европског

„максималистички, али не баш прагматичан“, а његов значај се састојао у томе што је „ревитализовао идеју“ о успостављању омбудсмана (C. M. González, “The Spanish Proposal to the Intergovernmental Conference on Political Union”, стр. 36).

⁵⁶¹ Претходно је одбијен предлог ове земље на Међувладиној конференцији 1985. године да се у склопу иновирања оснивачких уговора формира омбудсман. Био је то први конкретан предлог за увођење институције, али пар година доцније њен ревидирани предлог је прихваћен. (Видети: Danish Delegation to the Intergovernmental Conference on Political Union, “Danish proposal for textual amendments to the Treaty for submission to the Intergovernmental Conference on Political union”, Brussels, 21. February 1991, стр. 23, <http://www.ombudsman.europa.eu/hr/resources/historicaldocument.faces/hr/4657/html.bookmark>, посећено 28. децембра 2015. године)

Иза усвајања овог предлога постојала је и политичка позадина. Данска влада је прихватила делове Уговора из Маастрихта којима се испрва противила, али је заузврат својим бирачима у референдумској кампањи о уласку у ЕУ сервирала као конкретан учинак (P. Biering, “The Danish Proposal to the Intergovernmental Conference on Political Union“, Office for Official Publications of the European Communities, *The European Ombudsman – Origins, Establishment, Evolution*, Luxembourg, 2005, стр. 49–50). Ипак, стварни значај данског данског предлога био је у томе што је, према тумачењима Европских омбудсмана, понудила компромисно решење (О томе: Jacob Söderman, “The role of the European Ombudsman”, http://www.ombudsman.europa.eu/speeches/pdf/en/jerus_en.pdf, посећено 29. децембра 2015. године, стр. 12). Шпански и дански предлог били су „прилично различити“, јер нису заступали исте политичке концепције о будућности ЕУ (О Данском предлогу опширније: P. Biering, “The Danish Proposal to the Intergovernmental Conference on Political Union“, стр. 38–51; L. C. Reif, *The Ombudsman, Good Governance and the International Human Rights System*, стр. 372).

омбудсмана⁵⁶² и Одлука Европског омбудсмана о одредбама које се примењују (у даљем тексту скраћено: Одлуке ЕО),⁵⁶³ преко прописа који се потврђује право на притужбу омбудсману ЕУ као основно право грађана Уније,⁵⁶⁴ и етичких правила (Кодекса понашања Европског омбудсмана).⁵⁶⁵ Повеља о основним правима јамчи право на добру управу (члан 41) и на подношење притужби омбудсману ЕУ (члан 43). Према Мастрихтском споразуму обраћање омбудсману је право сваког грађанина Уније (члан 17. Уговора о Европској заједници, у наставку текста: УЕЗ, касније члан 20. Уговор о функционисању Европске уније).⁵⁶⁶ Овај уговор је општом нормом уредио надлежност, основна овлашћења и правила поступка. У складу са Уговором, Европски омбудсман прима притужбе које се односе на „лошу управу“ у раду институција, служби или агенција Уније, са изузетком Суда правде Европске уније.⁵⁶⁷

⁵⁶² Статут није званичан назив овог документа, већ је реч о акту који доноси Европски омбудсман а одобрава Европски парламент. Овај акт је усвојен у форми парламентарне одлуке под називом – Одлука Европског парламента и прописима и општим условима који уређују обављање дужности Европског омбудсмана (Decision of the European Parliament on the regulations and general conditions governing the performance of the Ombudsman's duties, <http://www.ombudsman.europa.eu/en/resources/statute.faces>, посећено 13. октобра 2015. године. Статут је измењен 2002 и 2008. године.

⁵⁶³ Одлуке ЕО садрже одредбе процесног карактера. Decision of the European Ombudsman adopting implementing provisions, <http://www.ombudsman.europa.eu/en/resources/provisions.faces>, посећено 13. октобра 2015. године. На снази је правни акт од 2002. године, са изменама из 2004. и 2008. године.

⁵⁶⁴ Ова права представљају допуну правима у земљама чланицама, а остварују се на нивоу Уније. Најважнији акт којим су прокламована ова права јесте Повеља о основним правима у Европској унији (Charter of Fundamental Right of the European Union, Official Journal C 364, 18/12/2000, [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1456831951322&uri=CELEX:32000X1218\(01\)](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1456831951322&uri=CELEX:32000X1218(01)), посећено 29. децембра 2015. године), усвојена на Самиту у Ници 2000. године.

⁵⁶⁵ Кодекс је усвојио Европски омбудсман 5. фебруара 2015. године (Code of Conduct for the European Ombudsman, http://www.ombudsman.europa.eu/en/resources/ethics_and_conduct/codeofconduct.faces, посећено 30. децембра 2015. године).

⁵⁶⁶ Ово право припада и компанија, удружењима и држављанима трећих држава с боравиштем у Европској унији.

⁵⁶⁷ Види члан 138е, касније члан 195. Уговора о оснивању Европских заједница, односно 228. Уговора о функционисању ЕЗ (пречишћени текст Уговора о Европској унији и Уговора о функционисању Европске уније који укључују и Уговор из Лисабона на енглеском језику:

Омбудсман ЕУ је инокосно тело, које бира Европски парламент тајним гласањем, на петогодишњи мандат.⁵⁶⁸ Услов је да кандидат има држављанство једне од чланица Европске уније, грађанска и политичка права и „потребне гаранције независности“.⁵⁶⁹ У протекле две деценије поштовано је неписано правило да се на функцију бирају бивши национални омбудсмани.⁵⁷⁰ Европског омбудсмана разрешава Суд правде на захтев Европског парламента, ако не испуњава услове неопходне за обављање дужности или је починио тежу повреду дужности (члан 8. Статута). Седиште канцеларије је у Стразбуру и Бриселу (члан 13. Статута).

Омбудсман ЕУ је надлежан да испитује случајеве лошег вршења административне делатности институција, тела и органа Европске уније, па су два

Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union – Consolidated version of the Treaty on European Union – Protocols – Declaration annexed to the Final Act of the Intergovernmental Conference which adopted the Treaty of Lisbon, signed on 13 December 2007, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A12012M%2FTXT>, посећено 30. децембра 2015. године.

⁵⁶⁸ Дански предлог је предвиђао да се омбудсман не бира, већ да се именује како би се обезбедила његова независност. На тај начин, избегава се „ситуација где би положај Европског омбудсмана био окупиран од стране политичара. Нагласак је стога постављен на положај који држи особа са искуством националног омбудсмана [...]“ (P. Biering, „The Danish Proposal to the Intergovernmental Conference on Political Union“, стр. 45). Ипак, одредба у Мастрихтском уговору опет је подразумевала компромис да се Омбудсман именује након избора Европског парламента (о начину на који је усвојена одредба видети: E. Perillo, „The Process of Drafting the European Ombudsman’s Statute“, стр. 70). Она је касније промењена као и правило по коме се омбудсман именовао након сваког избора Европског парламента.

⁵⁶⁹ Под овим гаранцијама се подразумева инкомпатибилност са обављањем других политичких и управних функција. Статут Европског омбудсмана екстензивно формулише овај негативан услов, забрањује обављање било ког другог занимања (члан 10), док према Кодексу понашања Европског омбудсмана дозвољене су само почасне функције.

⁵⁷⁰ Од 1995. године изабрано је троје омбудсмана. Први омбудсман Јакоб Зодерман (Jacob Söderman), фински правник и бивши национални омбудсман реизабран је 1999. године. Никифорос Диамандурос (Nikiforos Diamandouros), универзитетски професор и некадашњи грчки омбудсман наследио је Зодермана и обављао је функцију омбудсмана наредних десет година (од 2002. до 2013. године). Емили О’Рајли (Emily O’Reilly) ирска новинарска и такође бивши национални омбудсман, ступила је на дужност 1. октобра 2013. године, а наредне године је реизабрана након избора за нови сазив Европског парламента.

његова основна задатка да – исправи неправилност које су грађанима починили органи и институције Европске уније и омогући заштиту људских права, као што је право на доступност информација.⁵⁷¹ Лоша управа (*maladministration*) сматра се кључним појмом за разумевање његове надлежности, предмета контроле и правне природе Омбудсмана ЕУ.⁵⁷² Термин „лоша администрација“ био је неодређен у актима Европске уније (уговорима и Статуту), али је омбудсман ЕУ дефинисао овај појам који је у својој резолуцији усвојио и Европски парламент.⁵⁷³ Наредни корак је било и доношење кодекса добре управе, односно смерница о понашању које се очекује од службеника ЕУ. Кодекс доброг управног понашања омбудсман ЕУ је објавио 2005. године.

Омбудсман ЕУ утврђује неправилности у деловању институција и тела Заједнице и упућује препоруке како би се неправилно поступање зауставило. Предмет његове контроле нису национални омбудсмани, ни судови (члан 1. став 3. Статута), нити Суд правде Европске уније, Првостепени суд и Суд за цивилне

⁵⁷¹ Овакво тумачење, које је поставио први омбудсман, било је у складу са скандинавском традицијом да омбудсман решава појединачне случајеве и примену општих правних принципа. Видети: P. Magnette, “The European Ombudsman: Protecting Citizens’ Rights and Strengthening Parliamentary Scrutiny”, *The European ombudsman – Origins, Establishment, Evolution*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 2005, стр. 109–110.

⁵⁷² Лоша управа је „централна функција ЕУ Омбудсмана“. R. Gregory, “The European Union Ombudsman”, R. Gregory, P. J. Giddings (eds.), *Righting Wrongs: The Ombudsman in Six Continents*, стр. 163; Упоредити: Д. Милков, „Омбудсман Европске уније“, стр. 54;

⁵⁷³ Ј. Зодерман је у свом извештају од 1996. године најпре објаснио шта се подразумева под лошом управом, а годину дана касније је дефинисао на следећи начин: „лоша управа настаје када надлежни орган не поступи у складу са правилом или принципом који га обавезује“ (J. Söderman, “The Early Years of the European Ombudsman”, *The European ombudsman – Origins, Establishment, Evolution*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 2005, стр. 88). Европски парламент је ускоро ову дефиницију потврдио својом резолуцијом, па је Зодерман закључио да је „решен спор око термина лошег управљања.“ То, наравно, није зауставило омбудсмана да настави да евидентира случајеве лоше управе.

услуге,⁵⁷⁴ него институције и тела ЕУ па се због упоређује са „једним од многих специјализованих омбудсмана“.⁵⁷⁵

Увођењем омбудсмана, грађани Европске уније добили су прилику да додатно заштите своја права пред институцијама Европске уније, али и могућност приступа документима и одлукама Европске комисије – седишту моћи бриселске администрације. Европска комисија (у даљем тексту скраћено: ЕК) је због тога представљала најжешћег опонента омбудсмана. Када јој није пошло за руком да спречи оснивање, настојала је да по сваку цену ограничи надлежности, пре свега право омбудсмана на потпун приступ информацијама и документима. Касније, природа њиховог односа се променила. ЕК је прихватила нову реалност, прихватавши да је омбудсман важан елемент у „јачању демократске контроле“ који позитивно утиче на поверење јавности.⁵⁷⁶

Као и петиција, која представља право грађана да се обрате Европском парламенту, притужба није везана за статус грађанства ЕУ, него право сваког правног и физичког лица које има пребивалиште или регистровано седиште на територији Уније (члан 24. Уговора о функционисању ЕУ, раније члан 21. УЕЗ).⁵⁷⁷ Притужба се упућује непосредно или преко посланика у Европском парламенту

⁵⁷⁴ Према изворној одредби омбудсман ЕУ није био надлежан и према Суду прве инстанце (члан 138. тачка 1. Мастрихтског споразума). З. Стефановић, *Право Европске уније*, четврто издање, Правни факултет Универзитета Унион, Београд, 2009, стр. 196.

⁵⁷⁵ Н. Gammeltoft-Hansen, “Trends Leading to the Establishment of a European Ombudsman“, Office for Official Publications of the European Communities, *The European Ombudsman – Origins, Establishment, Evolution*, стр. 15.

⁵⁷⁶ Опширније о природи односа између омбудсман и ЕК: Е. Perillo, “The Process of Drafting the European Ombudsman’s Statute“, стр. 72.

⁵⁷⁷ У просеку омбудсман ЕУ прима укупно око 2.500 притужби годишње. У 2014. било је 2.079 притужби, мање него у претходним годинама. Смањивање броја притужби, делује на први поглед нелогично јер је повећан број држава-чланица, а може се различито интерпретирати – боље познавање мандата смањен је број притужби које су одбациване због ненадлежности; Бриселска администрација је побољшала квалитет начина рада; и(ли) јавност има мање поверења у омбудсмана.

Највећи број притужби поднели су грађани и правна лица из Шпаније (309), затим следе Немачка (219), Пољска (209), Белгија (147) Велика Британија (127), Италија (125) итд. (European Ombudsman, *Annual Report 2014*, <http://www.ombudsman.europa.eu/en/activities/annualreports.faces>, посећено 30. децембра 2015. године, стр. 16, 18).

(члан 2. тачка 2. Статута).⁵⁷⁸ Европски омбудсман не поступа по анонимним притужбама, а подносилац може да захтева да поступак буде поверљив. Притужба се подноси у року од две године од када је подносилац притужбе сазнао за чињенице на којима се она заснива, уз претходно испуњени услов супсидијерности односно коришћење жалбених средстава у управним и судским поступцима. Поступак може да се покрене и по иницијативи омбудсмана, чиме је ојачана његова функционална аутономија уз истовремено напуштање система тзв. „филтрирања“ притужби.

Омбудсман има дискреционо право да прихвати или одбије притужбу. Статистички подаци показују да је у односу на почетни период мање притужби које су одбачене због ненадлежности, што значи да су грађани боље упознати с његовом надлежношћу. О одбијању притужбе Европски омбудсман обавештава подносиоца притужбе, коме може упутити савет и објашњење како да своје право оствари у другом поступку пред другим органом.

Поводом притужбе омбудсман може да покрене истрагу.⁵⁷⁹ У току истраге омбудсман има широка овлашћења, као што је право на приступ подацима и релевантној документацији. Институције и службеници Уније и државе чланице обавезне да пруже омбудсману све информације које затражи (члан 3. Статута). Осим тога, Европски омбудсман може да затражи сведочење функционера и службеника Заједнице. Право на доступност информација веома је важно право, на чијем конституисању и примени у раду институција ЕУ инсистирао је управо Омбудсман ЕУ. Поред концепта лоше и добре управе, право на доступност информација представљало је основу око које се гравитирала његова активност.⁵⁸⁰

Европски омбудсман води рачуна о захтевима која произилазе из права на добру администрацију у току свог поступка, а која се примењују у поступцима

⁵⁷⁸ Данска је инсистирала искључиво непосредном подношењу притужби, али су Британски однели пирову победу наметнувши још један компромис. У пракси, подношење преко посланика има „симболичан карактер“. Упоредити: Р. Biering, „The Danish Proposal to the Intergovernmental Conference on Political Union“, стр. 49; М. Давинић, *Европски омбудсман и лоша управа*, стр. 238.

⁵⁷⁹ Омбудсман је покренуо 342 истраге, а од тога 17 на властиту иницијативу у 2014. години. Европска комисија јесте прва адреса Европског омбудсмана, јер је против ове институције покренуто око 60% истрага (European Ombudsman, *Annual Report 2014*, стр. 19).

⁵⁸⁰ О праву на транспарентност у раду институција ЕУ на опширан, прегледан и аналитичан начин у: М. Давинић, *Европски омбудсман и лоша управа*, стр. 312–333.

пред другим органима и институцијама ЕЗ и ЕУ. Пре свега, омбудсман предузима радње и мере у складу с начелом непристрасности. Осим овог начела, примењује се и права на поштен или (фер) поступак, учешће у поступку и окончања поступка у разумном времену. О начелу непристрасности омбудсман води рачуна и приликом састављања свог кабинета, у складу са принципима једнакости и вишеетничке структуре заједнице.⁵⁸¹ Право на поштен или фер поступак подразумева да омбудсман уважава интересе подносиоца притужбе, обавештава о резултатима истраге, мишљењу институције или тела и евентуално о препорукама. Омбудсман не може без одобрења да пошаље притужбу подносиоца Европском парламенту или другом органу (члан 2. Одлука Европског омбудсмана о доношењу извршних одредби).

Европски омбудсман настоји да у разумном року оконча случај. Први одговор са обавештењем о намерама шта жели да предузме доставља се подносиоцу притужбе у року од четири недеље од достављања притужбе. Један од рокова везан је за обавезу институција или тела ЕУ да тражи да се изјасни у року од три месеца од дана обавештења. Европски омбудсман, дакле, неће изградити препоруку а да се претходно није обратио институцији надлежном органу. У току истраге, омбудсман настоји да убрза поступак, то чини тако што се правила прилагођавају карактеру случаја, па омбудсман ретко спроводи потпуне истраге, већ настоји да пронађе најбрже и најједноставније решење на основу прикупљених чињеница (нпр. путем „телефонске истраге“).

Начело јавности има два аспекта: од омбудсмана се очекује да о свим својим активностима упозна јавност на адекватан начин, а то обухвата и документа у вези са контролним поступком.⁵⁸² Европски омбудсман може да ускрати захтев за приступ документима, али је дужан да наведе разлоге одбијања. Поступак може бити поверљив, на захтев подносиоца притужбе или Европског омбудсмана (члан 14. Одлуке ЕО).

По правилу, истрага се ретко окончава тако што се утврђује неправилност у поступању и упућује препорука Европској комисији. У пракси, он често

⁵⁸¹ Кодекс понашања Европског омбудсмана уређује да више од три петине чланова кабинета не могу бити исте националности као и омбудсман.

⁵⁸² Упоредити: члан 10. Кодекса понашања Европског омбудсмана.

закључује да је потребно обуставити даљи поступак.⁵⁸³ Ако утврди да је постојао случај лоше управе омбудсман ЕУ настоји да пронађе „пријатељско решење“. У већини случајева, поступак се окончава у овој фази. Међутим, ако институција не исправи неправилно поступање омбудсман доставља нацрт препоруке (критичке примедбе) Европском парламенту. Већину нацрта препорука и посебних извештаја Европски парламент усваја у форми резолуције, које нису правнообавезујуће али се поштују.⁵⁸⁴ Због тога се сматра да је главни задатак омбудсмана ЕУ да „скрене пажњу јавности на проблеме и допринесе њиховом решењу путем јавног притиска, евентуално уз помоћ Европског парламента.“⁵⁸⁵ У том смислу, веома је важан његов однос са Европским парламентом, који се заснива на обостраном поверењу и сарадњи. Најважнији канал сарадње са Европским парламентом одвија се преко Комисије за петиције и извештаја. Годишњи и посебни извештаји се објављују на језицима свих држава-чланица ЕУ.

Омбудсман у пракси обавља огромну активност, која се не састоји само у поступању по истрагама, већ и у свакодневnoj комуникацији са грађанима у виду обавештења, савета и одговара на њихове захтеве.⁵⁸⁶ Омбудсман нема овлашћења у односу на судове, нити право на законодавну иницијативу, већ је његова пажња усредсређена на понашање администрације и званичника у институцијама ЕУ. Попут његових колега на националном нивоу, омбудсман се стара о законитости и целисходности, промоцију етичких стандарда понашања запослених у органима и институцијама ЕУ.⁵⁸⁷

Европски омбудсман потврдио се у претходном периоду као важно средство грађана у контроли институција ЕУ. Значајна тековина коју је успоставио јесте доктрина да се бави системским проблемима лоше управе и

⁵⁸³ Годишњи извештај за 2014 годину (European Ombudsman, *Annual Report 2014*) стр. 20.

⁵⁸⁴ В. Kofler, “European Ombudsman“, G. Kucsko-Stadlmayer (ed.), *European Ombudsman-Institutions A comparative legal analysis regarding the multifaceted realisation of an idea*, Springer-Verlag/Wien, 2008, стр. 176.

⁵⁸⁵ G. G. Clariana, “Holding the Administration Accountable in Respect of its Discretionary Powers: the Roles and Approaches of the Court, the Parliament and the European Ombudsman“, *The European ombudsman – Origins, Establishment, Evolution*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 2005, стр. 209.

⁵⁸⁶ Било је више од 19.000 савета и 1.823 захтева за информацијама у 2014. години.

⁵⁸⁷ Члан 10. Кодекса понашања Европског омбудсмана.

промовисањем добре управе.⁵⁸⁸ Осим тога, утицао је на стварање мреже са националним омбудсманима који заједно сарађују на промоцији добре управе,⁵⁸⁹ јачању идеја демократије и владавине права, као и на подршци увођењу омбудсмана у правним системима појединих држава, као што су Бугарска и Турска.

Допринос Омбудсман ЕУ је вишеструк у у развоју европског управног права, и то путем доктрине добре управе и кодекса доброг управног понашања чиме су постављени су критеријуми – узор за стандарде за јавну управу широм света. Према речима једног аутора, омбудсман је „крнуо у крсташки рат за транспарентност“ промовишући начела демократије и владавине права, а његове критике махом су уродиле плодом што је довело до промена у управним процедурама.

Свакој институцију печат дају њени носиоци. Након Јакоба Зодермана, који је поставио солидне темеље овој институцији у доктринарном погледу усмеравајући је на решавање системских проблема и утичући на доношење прописа који су проширили нормативну основу за рад омбудсмана, Никифорос Диамандурос је предузео активности да ојача ефикасност канцеларије и учини је доступном. О’Рајли је наставила у истом правцу којим су кренули њени претходници. У том смислу, важан документ за сагледавање значаја и улоге омбудсмана ЕУ представља стратегија која је донета у њеном мандату. Садашњи омбудсман ЕУ одређује три основна циља институције – подизање значаја Европске уније код грађана, повећања видљивости институције и утицај на позитивне промене на управу Европске уније. У оквиру сваког од ових циљева одређени су и приоритети институције.⁵⁹⁰ Међутим, ефикасност институције не зависи само од ауторитета њеног носиоца већ и од других околности.

⁵⁸⁸ N. P. Diamandouros, “Reflections on the Future Role of the Ombudsman in a Changing Europe”, *The European ombudsman – Origins, Establishment, Evolution*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 2005, стр. 220.

⁵⁸⁹ Европска мрежа омбудсмана формирана је 1996. године и окупља десетине званичника из разних држава. A. Petters, “The European Ombudsman and the European Constitution”, стр. 708)

⁵⁹⁰ “Strategy for the mandate – Strategy of the European Ombudsman – ‘Towards 2019’“, <http://www.ombudsman.europa.eu/en/resources/strategy/home.faces>, посећено 30. децембра 2015. године

IV. ОМБУДСМАН У ПОЈЕДИНИМ ЗЕМЉАМА КОМОНВЕЛТА И У СЈЕДИЊЕНИМ АМЕРИЧКИМ ДРЖАВАМА

Развој омбудсмана на енглеском говорном подручју имао је неуобичајен ток у односу на скандинавски прототип. На Новом Зеланду новину је представљало решење по коме извршна власт учествује у избору и разрешењу омбудсмана. У Сједињеним Америчким Државама одлучили су да није неопходна институција са општом надлежношћу и седиштем у престоници, али је постала популарна на локалном нивоу и у приватном сектору. Канада је следила пример суседа, али и Велике Британије, па се и у овој земљи успоставља мрежа различитих типова омбудсмана. У Аустралији, која се угледала на Нови Зеланд, мрежа надзорних институција (*watchdog*) у различитим секторима функционише под кишобраном Комонвелт омбудсмана. Опијеност идејом довела је до низа експеримената. Резултат су институционалне иновације – извршни, специјализовани невладини и омбудсмани у приватном сектору. Обогаћена је пракса али уздрмани су доктринарни темељи институције.

Скандинавски модел представљао је само полазну тачку. Динамична еволуција у овим државама је ново искуство које се пренело на друге делове света. Омбудсман није форматизован у складу с концептом националне институције за заштиту људских права, већ су откривени флексибилнији обрасци. На Новом Зеланду и Аустралији национални омбудсман је централна оса за контролу административног понашања у државном сектору око које се окупљају друге институције и омбудсмани. У Америци и Канади тежиште је на стандардима како би се усмерила експанзија омбудсмана у јавном и приватном сектору у одређеним правцима.

1. ОМБУДСМАН НА НОВОМ ЗЕЛАНДУ

Нови Зеланд је једна од првих земаља на свету која је прихватила идеју омбудсмана.⁵⁹¹ Основни разлог за успостављање ове институције били су недостаци жалбених механизма као што је право на петицију,⁵⁹² проблеми са ефикасношћу судске контроле управе,⁵⁹³ као и настојање владе да „ојача парламентарну контролу“.⁵⁹⁴ Иницијално, постојао је план да омбудсман преузме улогу парламентарног комитета за притужбе грађана против владе, али се од тога одустало. Новозеландски омбудсман је увезао скандинавски производ, додуше нешто измењен у односу на оригиналну верзију. Предности овог контролног и корективног механизма откривени су у његовој неформалности, способности да управу усмери на предузимање правилне акције, исправљању грешака и неправди и јачању поверења између државе и грађана.⁵⁹⁵ Професор Валтер Гелхорн (Walter

⁵⁹¹ О настанку омбудсмана на Новом Зеланду видети: L. B. Hill, *The Model Ombudsman: Institutionalizing New Zealand's Democratic Experiment*, Princeton University Press, 1976, New Jersey, стр. 47–52; W. Gellhorn, “The Ombudsman in New Zealand”, *California Law Review*, Volume 53, Issue 5, University of California, School of Law, Berkeley, 1965, 1155–1211; Основне информације о настанку новозеландског омбудсмана налазе се на званичној интернет страни: www.ombudsman.parliament.nz, посећено 21. децембра 2015. године; од текстова који обрађују савремени период развоја новозеландског омбудсмана препоручујемо: M. Frahm, “New Zealand: Ombudsman”, *Australasia and Pacific Ombudsman Institutions – Mandates, Competences and Good Practice*, Springer, Heidelberg, 2012, стр. 221–234.

⁵⁹² Лари Хил је указао на недостатке процеса парламентарне петиције на Новом Зеланду који је био „примарни канал за прикупљање и расправе, али не и нужно за решавање притужби грађана“ (L. B. Hill, “Parliamentary Petitions, the Ombudsman and political change in New Zealand”, *Political Studies*, Vol. 22, Issue 3, 1974, University of Nottingham, Nottingham, стр. 345). Процедура петиција, како закључује овај аутор, „грађанима је понудила недовољну заштиту од модерне демократске државе“ што је подстакло законодавце да усвоје једну нову институцију, као што је омбудсман (*исто*, стр. 337).

⁵⁹³ W. W. Toxey, “The Ombudsman in the Common Law System”, *William & Mary Law Review*, Vol. 11, Issue 1, William & Mary School of Law, Williamsburg, Virginia, USA, 1969, стр. 143–144.

⁵⁹⁴ W. Gellhorn, “The Ombudsman in New Zealand”, стр. 1158. Валтер Гелхорн децентно је описао стање правног система на Новом Зеланду и његове недостатке, као и очекивања од нове институције. Он је објаснио и разлоге због којих је рецепција скандинавског модела прилагођена новој средини.

⁵⁹⁵ Ж. Кулић, *Парламентарни омбудсман – заштитник права грађана*, стр. 157.

Gellhorn) у први план истиче реактивну природу нове институције и закључује да „омбудсман није направљен да почисти неред, већ напротив, да предупреди будућу збрку.“⁵⁹⁶

Осим националне институције с општим мандатом,⁵⁹⁷ на Новом Зеланду формиран су и специјализовани национални омбудсман за здравље и инвалиде (New Zealand Health and Disability Commissioner),⁵⁹⁸ омбудсман за децу (Children’s Commissioner),⁵⁹⁹ Омбудсман за заштиту животне средине (The Parliamentary Commissioner for the Environment),⁶⁰⁰ и други специјализовани омбудсмани на националном нивоу. Осим њих, постоје и локални омбудсмани и омбудсмани у

⁵⁹⁶ W. Gellhorn, “The Ombudsman in New Zealand”, стр. 1166.

⁵⁹⁷ Закон из 1962. године једном је ревидиран, пре него што је усвојен нови закон (The Ombudsmen Act, 1975). Овај закон је више десетина пута измењен и допуњен, а његов пречишћени текст са амандманима из 2015. године налазе се на интернет страници: <http://www.legislation.govt.nz/act/public/1975/0009/latest/DLM430984.html> посећено 21. децембра 2015. године. Правни положај омбудсмана је регулисан и законима који детаљније уређују његова овлашћења у области права на доступност информацијама (The Official Information Act, 1982; The Local Government Official Information and Meeting Act, 1987), заштити лица лишених слободе (The Crimes of Torture Act 1989) и заштити узбуњивача (The Protected Disclosures Act 2000).

⁵⁹⁸ Омбудсман (представник) за здравље и инвалидност се стара о заштити и промоцији права корисника здравствене заштите и и инвалида. Положај и овлашћења овог органа уређена су Законом о представнику за здравље и инвалидност од 1994. године. Омбудсман је одговоран министру здравља коме подноси извештаје. Текст овог закона налази се на званичној интернет страни: <http://www.hdc.org.nz/http://www.legislation.govt.nz/act/public/1994/0088/latest/DLM333584.html>, посећено 21. децембра 2015. године.

⁵⁹⁹ Дечији омбудсман је основан 1989. године, као посебна канцеларија одговорна министру за социјално старање. Дечији омбудсман је добио положај независног органа и проширене су његове надлежности Законом о представнику за децу од 2003. године. Детаљније на званичној страни овог омбудсмана: www.occ.org.nz, посећено 11. децембра 2015. године; Упоредити: John Barrington, *A Voice for Children – The Office of the Commissioner for Children in New Zealand 1984–2003*, Dunmore Press, Wellington, New Zealand, 2004, стр. 109–110.

⁶⁰⁰ Представник за животну средину је један од троје парламентарних функционера, поред Омбудсмана и Главног ревизора (Auditor-General). Овај омбудсман је уређен посебним законом (Environment Act, 1986, видети на званичној службеној страници: www.pce.parliament.nz, посећено 21. децембра 2015. године), као независан функционер који подноси извештаје парламенту. Овог омбудсмана бира генерални гувернер на предлог Дома представника.

приватном сектору („корпоративни омбудсмани“).⁶⁰¹ Осим тога, постоји и национална институција за заштиту људских права у облику Комисије за људска права (Human Rights Commission).⁶⁰² Већина ових институција уједно су чланови Удружења новозеландских и аустралијских омбудсмана (Australia and New Zealand Ombudsman Association – ANZOA).⁶⁰³

Са омбудсманом на Новом Зеланду ова институција је искорачила изван Скандинавије. Иако је дански омбудсман послужио као узор, новозеланђани су направили важан изузетак који ће навестити тенденцију прилагођавања и трансформације институције у упоредном праву. Поступак избора омбудсмана није био у искључивој надлежности парламента, већ је Представнички дом (House of Representatives) предлагао кандидата којег је бирао генерални гувернер.⁶⁰⁴ При томе, законодавац није био доследан како је то касније учињено у Сједињеним Америчким Државама и омбудсмана учинио потпуно зависним од извршне власти (модел извршног омбудсмана). Компромис се огледао у томе да омбудсман не подноси извештај извршној власти, нити одговара министрима, већ само парламенту, али њега може разрешити или суспендовати само генерални гувернер (чл. 6. и 29. The Ombudsmen Act, у даљем тексту скраћено: Закон о омбудсману НЗ).⁶⁰⁵ На Новом Зеланду омбудсман се дефинише као „службеник парламента“, али парламент не може донети кључне одлуке о статусу омбудсмана без одобрења генералног гувернера, што се може сматрати утицајем система „кочница и равнотежа“ (*check and balances*). Ово решење, у другачијим околностима, такође јамчи заштиту од политичког утицаја.

⁶⁰¹ На националном нивоу постоје банкарски омбудсман и омбудсман за осигурање.

⁶⁰² Међународни координациони одбор националних институција за промоцију и заштиту људских права акредитовао је Новозеландску Комисију за људска права као независну националну институцију за промоцију и заштиту људских права (NHCRI) статутом „А“ у складу са „Париским принципима“. Опширније видети на званичној интернет страни: <https://www.hrc.co.nz/>, посећено 13. децембра 2015. године.

⁶⁰³ Видети на званичној интернет страни: www.anzoa.co.au/, посећено 21. децембра 2015. године.

⁶⁰⁴ Представнички дом предлаже кандидата већином гласова, али у пракси Парламент једногласно доноси ову одлуку. М. Frahm, “New Zealand: Ombudsman”, стр. 224.

⁶⁰⁵ У владином предлогу закону био је предвиђен парламентарни модел институције, под називом: „парламентарни комесар (омбудсман)“. Опширније: W. Gellhorn, “The Ombudsman in New Zealand”, стр. 1166.

Парламента има право да предложи не само имена, већ и број омбудсмана. Канцеларија националног омбудсмана може бити инокосна, али могу је представљати и две особе (члан 3. став 4. ЗОНЗ).⁶⁰⁶ У овом другом случају један од њих обавља функцију шефа омбудсмана, представља институцију и руководи канцеларијом. Шеф омбудсмана одговоран је за особље, координира и расподељује обавезе али нема право надзора над истрагом коју води други омбудсман (члан 11. ЗОНЗ). Мандат омбудсмана износи пет година, са могућношћу неограниченог коришћења права на реизбор, али уз обавезу да се пензионире у доби од навршене 72 године (члан 5 ЗОНЗ).

Новозеландски омбудсман је национална институција са општим мандатом која прима и истражује притужбе који се односе на јавни сектор – јавна предузећа (*atate sektor agency*), државну управу и локалну самоуправу, посебно у вези са особама лишеним слободе, права на слободу информисања (доступност информацијама) и заштиту инвалида.⁶⁰⁷ Попут данског омбудсмана он нема надлежности над правосуђем (члан 13. Закона о омбудсману). У заштити права на слободу информисања омбудсман је надлежан и над министрима (*Sic!*), полицијом и службом безбедности.⁶⁰⁸ Осим тога, омбудсман надзире и приватна предузећа која пружају јавне услуге. Омбудсман нема право класичне законодавне иницијативе, већ након истраге ако сматра да је то неопходно подноси своје мишљење министарствима (члан 22. ЗОНЗ).

Надлежност омбудсмана подложна је непрестаним променама. У одређеним областима његова овлашћења се поклапају са другим државним органима који су настали у међувремену, на пример са дечијим омбудсманом. Прве новеле закона прошириле су омбудсманову надлежност на област образовања и здравља, а од 1975. године његове надлежности односе се и на локалну самоуправу. Осим тога, омбудсман је добио нова овлашћења након

⁶⁰⁶ Углавном су омбудсмани бирани у највише два мандата (видети “Past Ombudsmen”, <http://www.ombudsmen.parliament.nz/about-us/past-ombudsmen>, посећено 12. новембра 2015. године).

⁶⁰⁷ Надлежност омбудсмана обухвата само оне државне агенције које су таксативно наведене законом.

⁶⁰⁸ Видети кратак преглед законодавних промена у: “The Ombudsman in New Zealand”, <http://www.ombudsman.parliament.nz/about-us/history>, посећено 15. децембра 2015. године; Такође: М. Frahm, “New Zealand: Ombudsman”, стр. 227–228.

ратификације међународних конвенција и доношења посебних закона у одређеним областима, као што је улога националног превентивног механизма у складу са Опционим протоколом уз Конвенцијом против тортуре и других сурових, нељудских и понижавајућих казни или поступака Уједињених нација од 2007. године.⁶⁰⁹

У последњем годишњем извештају, новозеландски омбудсман напомиње да је институција прошла „буран период“, да је осавремењена, да су проширене надлежности у појединим областима, повећан број запослених али и број притужби. Посебан фокус његове пажње задржан је на остваривању права на доступност информација.

⁶⁰⁹ Optional Protokol to the Convention against Torture (OPCAT).

2. ВАРИЈАЦИЈЕ У СЈЕДИЊЕНИМ АМЕРИЧКИМ ДРЖАВАМА

Интересовање за омбудсмана у Сједињеним Америчким Државама и Канади покренула је научна заједница, па се дебата о успостављању ове институције на нивоу представничких законодавних тела захуктала средином 60-их година. Групи професора припао је посебан значај у популаризовању институције. У својој компаративној студији из 1966. године,⁶¹⁰ објављеној годину дана након што је његов канадски колега Дејвид Роват представио своју монографију „Омбудсман – заштитник грађана“,⁶¹¹ Валтер Гелхорн је анализирао начине на који грађани могу да се жале против државних службеника, али је основни мотив његовог истраживања било откривање ефикасног механизма за решавање притужби. По његовом мишљењу то је институција скандинавског омбудсмана. У теорији су Гелхорнови радови оцењени као значајан подстицај за настанак „америчког типа омбудсмана“.⁶¹² Ипак, овај аутор је тврдио да се скандинавски монократски тип омбудсмана не може применити на федералном нивоу, јер „велики број становника Сједињених држава и многе од његових држава генерисаће превише притужби да преиспита само један човек.“⁶¹³ Због тога је ближи концепту колективног тела на различитим нивоима државне власти.

⁶¹⁰ W. Gelhorn, *Ombudsmen and Others – Citizen's Protectors in Nine Countries*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press, 1966. У овој студији предмет његовог истраживања била је и тадашња Југославија, о којој је врло похвално писао па су критичари указивали и на мањак његовог реализма приликом описа стању демократије у овој земљи. Гелхорн се сматра једних од тројице америчких професора који су заслужни за ширење идеје омбудсмана у Америци, поред Дависа и Абрахама (видети: D. R. Anderson, D. M. Stockton, *Ombudsmen in Federal Agencies: The Theory and the Practice*, Report for Recommendation 90-2, *sine loco*, стр. 115). У ову групу професора потребно је уврстити и професора Стенлија Андерсона.

⁶¹¹ D. Rowat, *The Ombudsman, Citizen's Defender*, London, 1965.

⁶¹² C. A. Auerbach, „When Americans Complain, by Walter Gellhorn; Ombudsman and Others: Citizen's Protectors in Nine Countries, by Walter Gellhorn” *Indiana Law Journal*, Vol. 43: Issue 2, Article 8, 1986, стр. 497.

⁶¹³ Цит. преузет: C. A. Auerbach, *нав. дело*, стр. 501; Осим овог постојали су и друге примедбе (гломазна државна администрација, бирократизација институције, преклапање надлежности са другим механизмима за жалбе, угрожавање остваривања уставних надлежности Конгреса итд.). Опширније: R. C. Crampton, „A Federal Ombudsman“, *Duke Law Journal*, Number 1. 1972, стр. 8–9.

Скандинавски тип омбудсман, сматра Гелхорн, може се прилагодити за локални ниво власти али не треба прецењивати његове домете.

У време објављивања поменуте Гелхорнове књиге разматрају се званичне иницијативе за успостављање институционализованих механизма за жалбу на савезном нивоу. Сенатски подбор за административне праксе и поступак покренуо је истраживање о омбудсману 1963. године, али је план о увођењу општег националног омбудсмана одбачен у Америчком Конгресу три године доцније. Прихваћено је мишљење да би успостављање федералне институције било нерационално, због високих трошкова за одржавање гломазне канцеларије.⁶¹⁴ У наредним годинама било је и других покушаја да се установи општи омбудсман, али је преовладало становиште да је целисходније да се настави са „експериментом“ на другим нивоима власти.

Бројне институционалне варијације представљају основно обележје америчког модела омбудсмана. Омбудсман је установљен у федералним јединицама – на Хавајима (Омбудсман, 1967. године),⁶¹⁵ у Небратски (Јавни заштитник, 1969), Ујови (грађански помоћник/омбудсман, 1971)⁶¹⁶ и Аљасци.⁶¹⁷ У време настанка првих облика ове институције, поред омбудсмана за канадску провинцију Алберта и Њу Брунsvик (1967), локални омбудсмани били су преседан које ће касније следити друге државе. При томе, његов правни положај

⁶¹⁴ Упоредити: S. Anderson, “Connecticut Ombudsman?”, S. V. Anderson, *Ombudsman Readings*, International Ombudsman Institute, 1980, *sine loco*, стр. 27; W. R. G., Frederick M. Kaiser, *Federal Complaint-Handling, Ombudsman, and Advocacy Offices*, Congressional Research Service, August 4, 2009, <https://www.fas.org/sgp/crs/misc/RL34606.pdf>, стр. 5 и даље, посећено 14. децембра 2015. године.

⁶¹⁵ Office of the Ombudsman, State of Hawaii, <http://ombudsman.hawaii.gov/>, посећено 14. децембар 2015. године.

⁶¹⁶ Citizen’s Aide/Ombudsman, Office of Ombudsman, State of Iowa, <http://www.legis.iowa.gov>, посећено 15. децембар 2015. године

⁶¹⁷ Office of the Ombudsman, <http://ombuds.alaska.gov/>, посећено 15. децембар 2015. године. Међутим, почетак њиховог функционисања био је нешто касније (Хаваји, 1969; Небраска, 1971; Ајова, 1972; Њу Џерси, 1974; Аљаска, 1975). Коришћени подаци: S. V. Anderson, *Ombudsman Readings*, *нав. дело*, стр. 283–296; Опширније: Dean M. Gottehrere, “State of Alaska Office of the Ombudsman”, R. Gregory, P. J. Giddings (eds.), *Righting Wrongs: The Ombudsman in Six Continents*, стр. 47–64.

није био хомоген у савезним државама.⁶¹⁸ У складу са начелом децентрализације, институционална мрежа се ширила у окрузима, градовима (Џемстаун, 1970; Дејтон, 1971; Сиетл, 1971; Вичита, 1972) и другим јединицама локалне самоуправе.⁶¹⁹

Омбудсмани специјализовани за одређене области убрзо се формирају и у савезним државама (затворски омбудсман, за особе лишене слободе, у Минесоти, 1972; Конектикату, 1973). Како би се ојачало поверење грађана према савезној администрацији форсирани су посебни омбудсмани на федералном нивоу (заштита потрошача, пореских обвезника) током последње деценије прошлог века.⁶²⁰ С обзиром на то да разматрају притужбе јавности као самостална тела, изабрана од Конгреса, они припадају категорији спољашњих омбудсмана (“external ombudsmen”). У оквиру департмана и федералних агенција, међутим, оснивају се и тзв. унутрашњи савезни омбудсмани (“internal ombudsmen”).⁶²¹

У Америци постоји више хиљада омбудсмана који користе овај назив или полажу право да се сматрају обликом ове институције. Нагло бујање институције није се могло објаснити само популарношћу стране крилатице и нагомилавањем нових послова у рукама бирократије, већ потребом за једноставним и релативно јефтиним сервисом грађана који би ефикасно и експресно разматрао њихове притужбе и пружио могућност ревизије грешака које је починила управа. Овај процес отпочео је у време скандала који су потресали америчку администрацију али и јачања покрета за грађанска права.⁶²² Учињено је то на оригиналан и

⁶¹⁸ Омбудсмана савезне државе Хаваји бира законодавно представничко тело; У Ајови омбудсмана именује законодавни савет уз сагласност већине у Представничком дому и Сенату; на Аљасци за избор омбудсмана неопходна је сагласност две трећине посланика и гувернера.

⁶¹⁹ О догађајима који су претходили, законодавним иницијативама и предлозима видети: В. Frank, “State Ombudsman Legislation in the United States”, стр. 399 и даље; S. Zagoria, *Ombudsman – How good governments handle citizens’ grievances*, Seven Locks Press, Washington, 1988, стр. 71.

⁶²⁰ W. R. G., Frederick M. Kaiser, *нав. дело*, стр. 10–11.

⁶²¹ Савезни омбудсмани окупљени су у Коалицију федералних омбудсмана (CFO – Coalition of Federal Ombudsmen, <http://federalombuds.ed.gov/>). Удружење је формирано 1996. године, има око 100 чланова према званичним подацима од 28. јула 2015. године. Већина омбудсмана припада категорији унутрашњих омбудсмана.

⁶²² Упоредити: “Public Ombudsman”, <http://www.usombudsman.org/public-sector-ombudsman/>, посећено 11. децембар 2015. године.

флексибилан начин, захваљујући прагматичном америчком духу. Толерисана је слобода да се у разним областима оснивају канцеларије за примање жалби, али и да се уведе и одређени ред, односно да се стандардизују правила по којима се оне оснивају и функционишу.

Кључ за разумевање америчког омбудсмана било је то да се више водило рачуна о делотворности, него о формалним аспектима независности и компатибилности са скандинавским омбудсманом.⁶²³ Због тога су развијени модалитети институције коју бира извршна власт. Извршни омбудсман (“executive ombudsman”) фокусира се на притужбу, утврђивање чињеничног стања, и непосредно се обраћа извршној власти која промтно може наложити отклањање узрока и последица кршења права грађана, па се сматра да је овај модел успешнији од парламентарног омбудсмана (“legislative ombudsman”).

Нису међутим сви показали одушевљење за иновације и доктринарну реинтерпретацију на америчком тлу. Критичари сматрају да је амерички начин прилагођавања институције девалвирао њен изворни смисао и значај. Извршни омбудсмани нити су независни нити су непристрасни, па се од њих не може очекивати да ће постићи жељене резултате. Како резигнирано примећује Бернар Франк „Американци су волели реч, али не и концепт.“⁶²⁴ У пракси, омбудсман је прихваћен као синоним за канцеларију која прима притужбе, без обзира на то да ли је она независна. Дејвид Роват истражујући снажан утицај америчког концепта омбудсмана у његовој домовини подсетио је, парафразијући Бернара Франка, да је „изобличен“ изворни концепт.⁶²⁵

Постоји неколико видова деформисања скандинавске скице омбудсмана. У САД-у је патентиран модел извршних омбудсмана, које су затим следиле друге земље. Друго, омбудсман се појављује и у невладином сектору, на универзитетима, болницама, у новинским кућама. Најекстремнији облик

⁶²³ Стенли Андерсон закључује да су превише апстрактна питања везана за трансплантацију институције и да су сукоби у вези с тим некорисни. S. Anderson, “Connecticut Ombudsman?”, стр. 28.

⁶²⁴ Преузето од: D. C. Rowat, “The American distortion of the Ombudsman concept and its influence on Canada”, стр. 43.

⁶²⁵ D. C. Rowat, “The American distortion of the Ombudsman concept and its influence on Canada”, *Canadian public administration*, Vol. 50, No. 1 (Spring 2007), The Institute of Public Administration of Canada, стр. 42–52.

„изобличавања“ концепта омбудсмана представљао је „корпоративни омбудсман“ који решава спорове и притужбе клијената или запослених у пословним компанијама (унутрашњи омбудсман). Деформација изворног концепта попримила је такве размере да је све теже јасно категоризовати наведене типове омбудсмана.⁶²⁶

Одговор на теоријску критику, али и подстицаје да се унапреди положај омбудсмана, уследио је кроз наставак трансформације и стандардизације институције. На терминолошком плану, користи се општи појам који обухвата различите институционалне форме – „организациони омбудсман“. Најранији покушај стандардизације покренут је у оквиру секције за управу Америчког удружења адвоката.⁶²⁷ Удружење државних омбудсмана понудило је своје правила, као и Федерални омбудсмани примењују посебан модел. Ова правила су се мењала у последњих неколико деценија, а њихов циљ је стварање правила за хармонизацију правног положаја и праксе омбудсмана у јавном и приватном сектору.⁶²⁸ Поједини аутори, међутим, замерају да су критеријуми и даље нејасни и противречни. На пример, „Стандарди за оснивање и рад канцеларије“ Америчке коморе адвоката од 2005. године користе формулацију о омбудсману – адвокату, односно легитимишу корпоративне омбудсмане.⁶²⁹

У САД-у је отпочела „револуција“ у развоју омбудсмана. Строги скандинавски критеријуми су екстензивно тумачени. Мноштво институционалних форми обједињавао је заједнички именитељ (организациони или индустријски омбудсман) – тело за примање притужби односно за решавање спорова. Независност институције гарантована избором посланичке већине, није више представљала конститутивни услов. Ова идеја, иако жестоко критикована и у Америци, врло брзо се примила у другим деловима света.

⁶²⁶ D. C. Rowat, “The American distortion of the Ombudsman concept and its influence on Canada”, стр. 44–45.

⁶²⁷ Америчко удружење омбудсмана је прве стандарде усвојило 1969. године, они су касније ревидирани 1971. године. Видети: United States Ombudsman Association (<http://www.usombudsman.org>)

⁶²⁸ United States Ombudsman Association, *Model Ombudsman Act for State Governments*, доступно: <http://www.usombudsman.org/model-ombudsman-act/>, посећено 14. септембра 2015. године.

⁶²⁹ D. C. Rowat, “The American distortion of the Ombudsman concept and its influence on Canada”, стр. 47.

3. ОМБУДСМАН У КАНАДИ

У Канади противници омбудсмана тврдили су да скандинавска институција не одговара моделу Вестминстерске парламентарне демократије. Посета Гаја Поулса (Guž Richardson Powles) Канади 1964. била је „прекретница“, јер је први новозеландски омбудсман доказао да критичари греше.⁶³⁰ Друштвена клима је била повољнија, па је већ наредне године изабран први омбудсман. У Канади су се формирала три типа омбудсмана – парламентарни и специјализовани омбудсмани у јавном сектору и приватни омбудсман (корпоративни омбудсман). С обзиром на то ова земља нема општег националног омбудсмана, обратићемо пажњу на његову реплику у покрајинама (*province*). Концепт покрајинског омбудсмана је никао из потребе да локална бирократија постане одговорнија и доступнија јавности.⁶³¹ Према речима Џорџа Маклелана (George B. McClellan), првог покрајинског омбудсмана (покрајина Алберта) од нове институције очекивало се да исправља грешке владе и неправде које су нанете грађанима.⁶³²

Омбудсман се са покрајина брзо проширио на општине.⁶³³ Класичан омбудсман у Канади је истражитељ (*inquirer*) који настоји да исправи административну неправду.⁶³⁴ Омбудсмана бира гувернер на предлог локалног парламента, али омбудсман подноси извештаје и одговора локалном парламенту.

⁶³⁰ S. Hyson, “The Ombudsman and E-government in Canada”, *Canadian Public Administration*, Vol. 53 No. 2, June 2010, The Institute of Public Administration of Canada, стр. 185.

⁶³¹ Први омбудсман је био Универзитетски омбудсман. Опширније о развоју канадског омбудсмана до 2000. године: W. Bernt, S. Owen, “The Ombudsman in Canada”, R. Gregory, P. J. Giddings (eds.), *Righting Wrongs: The Ombudsman in Six Continents*, IOS Press, International Institute of Administrative Sciences, Amsterdam, 2000, стр. 127–141.

⁶³² G. B. McClellan, “The Role of the Ombudsman”, *Miami Law Review*, Vol 23, 1969, University of Miami, стр. 469.

⁶³³ Од десет канадских покрајина омбудсман није успостављен у Њуфаудленду. Омбудсмани у покрајинама су уведени следећим редом: Алберта и Њу Брунсвик (1967), Квебек (1968), Манитоба (1970), Нова Шкотска (1971), Саскачеван (1973), Онтарио (1975), Британска Колумбија (1979) и Јукон (1996). Пропис којим се уређује омбудсман за Њуфаундленд усвојен је 2014. године. Видети: Forum of Canadian Ombudsman, *50 Ombudsmen in Canada, 1965–2015*, http://www.ombudsmanforum.ca/en/wp-content/uploads/2015/04/FCO50thEN_v2.pdf, посећено 21. децембра 2015. године.

⁶³⁴ Упоредити: S. Hyson, “The Ombudsman and E-government in Canada”, стр. 183 и даље.

Поред парламентарног комесара за управу, модел медијатора делује у покрајини Квебек претежно насељеној становницима француског порекла. Омбудсмана бира гувернер на предлог премијера локалне владе, а локални парламент потврђује избор квалификованом парламентарном већином.⁶³⁵

Омбудсмани су креирани по узору на Новозеландског и Британског институцију. Ипак, већина канадских омбудсмана у провинцијама је еволуирала јер је за разлику од Британског повереника за управу постојала могућност директне истраге и приступа грађана овој институцији.

Специјализовани омбудсмани постоје у у различитим областима и сарађују у оквиру форума канадских омбудсмана.⁶³⁶ Први омбудсман овог типа појавио се у виду представника за службене језике 1970. године. Канадско удружење омбудсмана усвојило је Изјаву о етичким принципима 2014. године, у којој се одређује улога и стандарди за омбудсмана. Од омбудсмана се очекује да буде независан, непристрасан, праведан, да поштује принцип поверљивости и да буде кредибилан. Ови критеријуми у пракси се широко тумаче.

⁶³⁵ Упоредити: W. Bernt, S. Owen, "The Ombudsman in Canada", стр. 129, 138.

⁶³⁶ Удружење канадских омбудсмана (Forum of Canadian Ombudsman, <http://www.ombudsmanforum.ca/>, посећено 12. септембра 2015. године) основано је 2000. године и има више од 450 чланова. Осим овог удружења постоји и Удружење Канадских колеџа и универзитетских омбудсмана (Association of Canadian Colleges and Universities Ombudspersons (ACCUO)) је 1983. године које има 45 чланова. http://www.uwo.ca/ombuds/accuo_aoucc/english/, посећено 13. децембра 2015. године.

4. ОМБУДСМАН У АУСТРАЛИЈИ

Аустралијски национални омбудсман постоји од 1977. године.⁶³⁷ Годину дана раније усвојен је закон којим је регулисан његов положај.⁶³⁸ За овог савезног омбудсмана користи се и званичан израз „Комонвелт омбудсман“, који осим овог има и друго значење – институција са „више шешира“,⁶³⁹ јединствена организациона структура са широком надлежношћу у различитим областима. Осим федералног омбудсмана, постоје и други „јавни омбудсмани“ (специјализовани федерални омбудсмани, са општом и посебном надлежношћу у савезним државама),⁶⁴⁰ као и приватни (корпоративни) омбудсмани. Настанак омбудсмана објашњава се порастом бирократије и утицајем државе благостања, а очекује се да ојача одговорност у јавном сектору.⁶⁴¹

Аустралијски омбудсман се угледао на новозеландску институцију, али је низ института другачије регулисано. Омбудсман је инокосног карактера, са највише троје заменика (члан 4. Закона о омбудсману). Парламент не учествује у поступку избора, већ гувернер именује омбудсмана (чл. 21–22. Закона о

⁶³⁷ „Покрет омбудсмана је започео у Аустралији 1971. године са усвајањем закона о оснивању канцеларије у Западној Аустралији“ (D. Pearce, “Ombudsman in Australia”, R. Gregory, P. J. Giddings (eds.), *Righting Wrongs: The Ombudsman in Six Continents*, IOS Press, International Institute of Administrative Sciences, Amsterdam, 2000, стр. 93).

⁶³⁸ Пречишћени текст Закона са амандманима од 1. јула 2015. године (The Ombudsman act, 1976) приступачан је на интернет страни: <http://www.comlaw.gov.au/>, посећено 22. децембра 2015. године. Овај закон представља једну врсту органског акта, јер је укључио и одредбе других закона који регулишу надлежност омбудсмана. Због тога је најдужи пропис о омбудсману у упоредном праву који смо имали прилику да анализирамо.

⁶³⁹ Опширније: M. Frahm, “Australia: Commonwealth Ombudsman”, Ombudsman Institute (ed.), *Australasia and Pacific Ombudsman Institutions – Mandates, Competences and Good Practice*, Springer, Heidelberg, 2012, стр. 104.

⁶⁴⁰ Омбудсмани у федералним јединицама и ентитетима успостављани су следећим редом: Западна Аустралија (1971), Јужна Аустралија (1972), Викторија (1973), Нови Јужни Велс (1974), Квинсленд (1975), Комонвелт (1977), Тасманија (1978), Северна територија (1981). Опширније: <http://www.ombudsman.gov.au/>, посећено 13. октобра 2015. године.

⁶⁴¹ A. Stuhmcke, “Changing Relations between Government and Citizen: Administrative Law and the Work of the Australian Commonwealth Ombudsman”, *The Australian Journal of Public Administration*, Vol. 67, No. 3, Institute of Public Administration Australia, Sydney, стр. 322.

омбудсману). Закон није уредио начин номинације, нити услове које је потребно да испуни кандидата, али и низ других јемстава независности омбудсмана (имунитет, финансијску и организациону аутономију). Разрешењу увек претходи мера суспензије, коју доноси генерални гувернер а одобрава парламент.⁶⁴² Мандат омбудсмана је две године дужи (седам година) и не подлеже ограничењу у погледу реизбора.

Основна функција Комонвелт омбудсмана јесте надзор над „администрацијом“ у вези са притужбом (члан 3. Закона о омбудсману), што значи да је фокус његовог деловања у оквиру традиционалног концепта омбудсмана.⁶⁴³ Један од бивших Комонвелт омбудсмана на следећи начин објаснио свој положај: „моја улога као Комонвелт омбудсмана је да поступавам непристрасно, истражујем притужбе, решавам спорове и бавим се неисправном управом[...].“⁶⁴⁴ Тешкоће наступају када се прецизније одређује предмет његове контроле, јер се она прожима с овлашћењима других омбудсмана и надзорних тела. На пример, док је под надзором Комонвелт омбудсмана приватно здравствено осигурање, државне болнице су у надлежности специјализованих омбудсмана у федералним јединицама и територијама.⁶⁴⁵ Из овога следи да омбудсман осим државних агенција контролише и приватни сектор у случају када он врши јавна овлашћења.

Савезни омбудсман је овлашћен за оружане снаге (Defence Force), имиграцију (Imigration), полицију (Law Enforcement), приватне поштанске оператере (Postal Industry), посебне државне агенције (Australian Capital Territory),

⁶⁴² Омбудсман се суспендује „због недоличног понашања или физичке или менталне неспособности“. Влада односно ресорни министар подноси изјаву Парламенту у року од седам дана од дана суспензије. У року од 15 дана од достављања изјаве о суспензији, односно од дана када је почело прво наредно заседање оба дома Парламента се изјашњавају о суспензији. Ако парламент прихвати изјаву, омбудсман се разрешава. У случају да се Парламент не изјасни суспензија престаје (члан 28. Закона о омбудсману).

⁶⁴³ Део проблема је последица компликоване расподеле надлежности између Федерације и њених саставних делова: држава, територија и прекоморских територија.

⁶⁴⁴ Цитат преузет од: А. Stuhmcke, “Changing Relations between Government and Citizen: Administrative Law and the Work of the Australian Commonwealth Ombudsman”, стр. 337.

⁶⁴⁵ То нам може звучати чудно, али по Уставу систем државне здравствене заштите је у надлежности територија.

приватно осигурање (Private Health Insurance) и за реформу службе образовање и студенте који студирају у иностранству (Overseas Students Ombudsman). Комонвелт омбудсман преузео је нове надлежности у последњих неколико година.

Министри и генерални гувернер нису предмет контроле омбудсмана. Омбудсман није овлашћен да улази у меритум судске одлуке, али може да „истражи поступак“ (члан 5. Закона о омбудсману) и да затражи обавештења о предметима ако је то у интересу истраге. У вези са правом на доступност информацијама омбудсман покреће поступак пред Врховним судом, а може и да се обрати Савезном суду са захтевом да се обезбеде информације и документа и омогући саслушање одређене особе.⁶⁴⁶ Омбудсман, иначе, нема формалноправно овлашћење законодавне иницијативе, али препорука може садржати мишљење у којој указује на потребу за променом закона или другог прописа (члан 16. Закона о омбудсману).

У последњем годишњем извештају Комонвелт омбудсман је навео пет својих главних функција: 1. поступање по притужби; 2. покретање истраживања по сопственој иницијативи; 3. контрола усклађености и примене прописа у регулаторним агенцијама; 4. надзор над имиграцијским притвором; 5. откривање „шеме комонвелт јавног интереса“. Комонвелт омбудсман сматра да је његова последња функција посебно важна – промоција Закона о јавном интересу из 2013. године, који подстиче државне службенике и функционере да пријаве злоупотребе у државном сектору.⁶⁴⁷

Друга важна карактеристика развоја институције омбудсмана била је експанзија омбудсмана у приватном сектору (индустријски или корпоративни омбудсман – “industry ombudsmen“). Током последње деценије прошлог века у Аустралији се појавило мноштво ових институција, па се она упоређује са

⁶⁴⁶ Видети члан 5. Закона о омбудсману (M. Frahm, “Australia: Commonwealth Ombudsman”, стр. 112).

⁶⁴⁷ У 2014. години Комонвелт омбудсман је примио око 29.000 притужби што је повећање за око 20% у односу на претходну годину. Commonwealth Ombudsman, ANNUAL REPORT 2014–15, October 2015, стр. 8–10, http://www.ombudsman.gov.au/pages/publications-and-media/reports/annual/ar2014-15/pdf/commonwealth_ombudsman_annual_report_1415.pdf., посећено 14. децембра 2015. године.

Канадом (најпре у области банкарства и телекомуникација),⁶⁴⁸ што се објашњава као део „глобалног тренда“ и индикатор да је право на жалбу део процеса јачања владавине права.⁶⁴⁹

⁶⁴⁸ „Аустралија је постала ривал Канади у њеној страсти за омбудсманом“ (Katrine Del Villar, „Who Guard the Guardians? Recent developments concerning the jurisdiction and accountability of ombudsmen in Australia“, L. C. Reif (ed.), *The International Ombudsman Yearbook*, 4/2002

⁶⁴⁹ J. McMillan „The Ombudsman and The Rule of Law“, L. C. Reif (ed.), *The International Ombudsman Yearbook*, International Ombudsman Institute, Vol. 8, 2004, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden &/ Boston, 2007, стр. 8–9.

V. АФРИЧКИ ОМБУДСМАН

Први омбудсман у Африци појавио се у Танзанији пре пола века. Танзанија је била шеста земља на свету и друга држава у оквиру Комонвелта у којој је успостављена ова институција.⁶⁵⁰ Две године доцније, 1967. године омбудсман је основан на Маурицијусу, а Уставом од 1969. године уређен је у Гани.⁶⁵¹ Развој ове институције споро се одвијало у осталим афричким државама. До краја осамдесетих година омбудсман је основан у још пет земаља (Гана, Замбија, Судан, Нигерија и Зимбабве),⁶⁵² њихов број постепено се повећава до средине 90-их година (Малави, Намибија, Сенегал и Јужна Африка), а прави „бум“ наступа од 2000. године (Боцвана, Џибути, Етиопија, Габон, Буркина Фасо, Чад, Гана, Лесото, Мадагаскар, Малави, Мароко, Мозамбик, Кенија итд.).⁶⁵³ Процењује се да тренутно омбудсман постоји у 35 држава, односно у две трећине од укупног броја афричких земаља, па је то након Европе други континент по броју ове институције у националним правним системима. Очекује се да ће у будућности наставити интензиван развитак у овом делу свету, а ове процене се заснивају на потребама за демократизацијом афричких друштава и модернизовањем државне управе.

⁶⁵⁰ Омбудсман у Танзанији настао је на основу Устава из 1965. године, и поступао је по притужбама који су се односиле на злоупотребе власти од државних службеника. Опширније: Leonard G. Magawa, "Tanzani's Commission for Human Rights and Good Governance: A Critique of the Legislation", у: Linda C. Reif (ed.), *The International Ombudsman Yearbook*, Volume 6, 2002, International Ombudsman Institute, Koninklijke Brill NV, Leiden, The Netherlands, 2004, стр. 101; "Repositioning the Ombudsman: Challenges and Prospects for African Ombudsman Institutions", Kenya School of Monetary Studies 19th – 21st September 2013, стр. 17–19, http://aoma.ukzn.ac.za/Libraries/External_reports/Kenya_Draft_Report_of_the_Regional_Colloquium_of_African_Ombudsmen.sflb.ashx (посећено 13. новембра 2015. године).

⁶⁵¹ Опширније: N. Abedin, *A Critical and Argumentative Study of the Development and Performance of the Ombudsman Institution in a Small Multiracial Society: The Republic of Trinidad and Tobago*, Springer Science+Business Media, LLC 2012

⁶⁵² Уместо омбудсмана, у Гани је основана Независна уставна комисија 1980. године, и то након доношења новог устава. Независна уставна комисија обављала је послове у области заштите људских права, реформе управног права и борбе против корупције.

⁶⁵³ У Етиопији омбудсман је почео са радом од 2005. године.

Иза уобичајеног и званичног образложења да је омбудсман остварење захтева за посебним механизмом који ће грађанима помоћи у заштити њихових права од последица лошег понашања јавне управе,⁶⁵⁴ често су се скривали и притајени политички мотиви за увођењем ове институције. У Свазиленду се од омбудсмана очекивало да ће се ублажити захтеве за увођењем вишестраначког система. Очигледно да након што је одиграо испунио своју сврху престала је и потреба за њим, па је укинут након само две године.⁶⁵⁵ У Јужној Африци омбудсман је послужио да би „прикрио нехуману природу режима“,⁶⁵⁶ а као параван је формиран и у другим једнопартијским диктатурама. У Боцвани, на пример, закон о омбудсману је донет ради умиривања јавности након низа корупционашких скандала 1995. године.

Уобичајено за афрички континент, а нетипично за друге делове света, било је то што је омбудсман уређен у недемократским политичким режимима. У Афричким земљама омбудсман је успостављен и под ауторитарним режимима (у Танзанији под једнопартијским системом, у Нигерији за време војне диктатуре, у Јужној Африци под режимом апартхејда итд.) и неконсолидованим или полудемократским политичким системима (на пример, у Мауританији и Зимбабвеу). Афричко искуство демантовало је становишта по којима је омбудсман својствен само либералним демократијама, односно отклоњена је предрасуда о противречности између ауторитарних режима и омбудсмана. У више земаља протекао је дуг временски период од првих иницијатива за увођењем омбудсмана до његовог успостављања. Један од разлога било је распрострањено

⁶⁵⁴ О настанку и развоју институције омбудсмана у Африци видети: A. Mukoro, “The Ombudsman Phenomenon in African States Public Services”, <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/AAPAM/UNPAN029881.pdf>, стр. 5, посећено 4. децембра 2015. године; L. Reif, *The Ombudsman, Good Governance and International Human Rights System*, стр. 218 и даље; Јужноафрички Јавни заштитник успостављен је с основним циљем да одигра „централну улогу у промовисању етичких понашања и принципа.“ “Repositioning the Ombudsman: Challenges and Prospects for African Ombudsman Institutions”, стр. 31.

⁶⁵⁵ Кратка историја омбудсмана у Свазиленду почиње 1983. а завршава се 1985. године.

⁶⁵⁶ D. Adetoritse Tonwe, “A Review of the Powers and Jurisdictional Remit of the Ombudsman Institution in Botswana”, стр. 13.

уверење код политичких елита да ће „омбудсман бити опозиција влади“,⁶⁵⁷ али се такође мора имати у виду да је на формирање и развој институције омбудсмана деловала савремена повест Африке оптерећена грађанским ратовима и друштвеним сукобима.⁶⁵⁸ Неповерење према демократским институцијама још увек је суочено са снажним отпорима. То показује и чињеница да су само две од 53 афричких земаља ратификовале Афричку повељу о демократији, изборима и управљању којом се државе обавезују да успоставе и подрже независне институције које промовишу демократију и уставни поредак.⁶⁵⁹

Приликом успостављања омбудсмана водило се рачуна о томе да се он прилагођава друштвеним потребама и околностима, а то је допринело његовим варијацијама у правним системима. Ипак, могуће је указати на извесна заједничка обележја. У мањем броју држава преузета је шема класичног скандинавског модела и(ли) специфичних решења за ову институцију примењених у бившим колонијалним силама. На простору Африке укрштали су се утицаји три колонијалне силе, а то се огледа и у стварању одређених језичких баријера. У земљама под утицајем Велике Британије (Англофонска Африка) омбудсман је пресликао нека од решења типична за Парламентарног представника за јавну управу.⁶⁶⁰ У подручјима под франкофонским утицајем (Франкофонска Африка) примењен је модел медијатора,⁶⁶¹ а у Лусофонској Африци португалског

⁶⁵⁷ Видети: “Repositioning the Ombudsman: Challenges and Prospects for African Ombudsman Institutions”, 19th – 21st September 2013, Kenya School of Monetary Studies, http://aoma.ukzn.ac.za/Libraries/External_reports/Kenya_Draft_Report_of_the_Regional_Colloquium_of_African_Ombudsmen.sflb.ashx, стр. 9, посећено 5. децембра 2015. године.

⁶⁵⁸ L. Reif, *The Ombudsman, Good Governance and International Human Rights System*, стр. 218.

⁶⁵⁹ М. А. Капа, “Promoting the effectiveness of democracy protection institutions in Southern Africa the Office of the Ombudsman in Lesotho”, EISA Research Report No 39, EISA, Richmond Johannesburg, South Africa, 2009, стр. 1.

⁶⁶⁰ На пример, Омбудсман Боцване је за узор имао Парламентарног представника за управу Велике Британије. D. Adetoritse Tonwe, “A Review of the Powers and Jurisdictional Remit of the Ombudsman Institution in Botswana”, *Mediterranean Journal of Social Sciences*, Vol 4. No. 13, 2013, MCSER Publishing, Rome-Italy, стр. 14–15.

⁶⁶¹ Адаптација француског медијатора извршена је на два начина. Прва група земаља успоставила је уставни статус и омогућила директан приступ грађана, по закону или *de facto* (као у Цибутију), друга група земаља уредила је омбудсмана као „председнички орган“ (Обала Слоноваче).

заштитника правде.⁶⁶² Ипак, овај утицај није био тако снажан у бившим доминионима да би ове земље у потпуности опонашале омбудсмана која постоји у некадашњим метрополама, већ су се појавила и оригинална решења.⁶⁶³ У Нигерији је спроведен јединствен експеримент у то време, она је била прва земља у свету која је увела омбудсмана на свим нивоима власти у савезној (федералној држави) од 1975. године. На тај начин, начињен је и преседан јер се у једној држави са бројним становништвом одустало се од решења да парламент послужи као „филтер за притужбе“. Новина је била и то што је надлежности омбудсмана приватни сектор (приватне компаније).⁶⁶⁴

Деколонизација је покренула процес демократизације који није био исте силе у свим афричким земљама. Омбудсман се споро развијао у већем броју афричких земаља, а у онима у којима се појавио није имао улогу и значај својствен класичним демократским системима. Утицај колонијалног наслеђа посматрамо и из другог угла. Колонијални управно-административни апарат формиран је с циљем одржавања зависног и поданичког односа између метрополе и колоније. Такав систем управе, који није био у складу с начелом владавине права и потребама грађана, преузеле су домаће политичке елите с намером успостављања партијске државе. Због тога је један од разлога за устројавањем омбудсмана у већем броју афричких земаља била прагматична политичка потреба да ова институције ојача легитимитет и стабилност политичког режима на тај

Упоредити: Acka, F.S. (2000) 'Un médiateur dans les institutions publiques ivoiriennes: l'organe présidentiel de médiation', *Afrilex* 2000 (01)

⁶⁶² Лусофонска Африка (државе у којима се као службени језик користи и португалски језик) обухвата шест Афричких земаља (Ангола, Капе Верде, Гвинеја Бисао, Мозамбик, Сао Томе и Принципе и Екваторијална Гвинеја). Омбудсман постоји у само две земље (Ангола и Мозамбик од 2012. године), док је у трећој конституционализован, али још увек није изабран (Капе Верде). Омбудсмани се у обе земље бирају квалификованом двотрећинском већином, имају широка овлашћења у борби против лоше управе и кршења људских права.

⁶⁶³ О разликама између Повереника за јавну управу у Великој Британији и омбудсмана на Маурицијусу видети: S. A. de Smith, "Mauritius: Constitutionalism in a plural society", *Modern Law Review*, Vol. 31, No. 6, November 1968, Willey-Blackwel, стр. 620.

⁶⁶⁴ Victor O. Ayeni, "The Ombudsman Around the World: Essential Elements, Evolution and Contemporary Challenges", Victor Ayeni, Linda C. Reif, Hayden Thomas (eds.), *Strengthening Ombudsman and Human Rights Institutions in Commonwealth Small and Island States – The Caribbean Experience*, Commonwealth Secretariat, London, 2000, стр. 4

начин што би подигла ефикасност државне управе. Касније, међутим, захваљујући и међународним притисцима, профилишу се друге улоге омбудсмана – пре свега у заштити људских права.⁶⁶⁵

У теоријским истраживањима махом се занемарује да све бројне дивергентне институционалне форме у Африци, строго узевши, не попадају под теоријску дефиницију омбудсмана. Напротив, мало која институција испуњава основне захтеве да би се могла сматрати независном и самосталном. За разлику од других континената, израженије су варијације ове институције у националним правним системима. Омбудсмани се појављују под различитим називима,⁶⁶⁶ у облику колегијалних тела, комисија са вишеструким функцијама и извршних омбудсмана. Такође, није усамљен пример да се омбудсманима поверава овлашћење да истражују притужбе против приватних лица и тела (Гана, Намибија и Танзанија).

Омбудсмани се појављују у форми вишенаменских институција – за заштиту људских права и борбу против корупције. Изузетак је омбудсман Намибије са таксативном одређеном надлежношћу у четири области: административна правда, људска права, сузбијање корупције и заштите животне средине.⁶⁶⁷ Након Уставних амандмана од 2010. године, брисана је његова антикоруптивна улога, због преклапања надлежности са новооснованом Комисијом за борбу против корупције.

За Африку су карактеристични извршни омбудсмани, о чијој правној природи постоје опречна мишљења. Извршни омбудсмани јављају се у тзв. чистој

⁶⁶⁵ Линда Рејф сматра да је више фактора допринело развоју омбудсмана Африци, Азији и региону Пацифика, као што су демократизација земаља и „повећано интересовање међународне заједнице“, L. Reif, *The Ombudsman, Good Governance and International Human Rights System*, стр. 215.

⁶⁶⁶ Стална Комисија за једнакост (Танзанија), Комисија за истраге, односно Генерални тужилац (Замбија), Јавна жалбена комисија (Нигерија), Генерални инспектор (Уганда). Опширније: Victor Ayeni, “Ombudsman Institutions and Democracy in Africa – A Gender Perspective”, L. C. Reif (ed.), *The International Ombudsman Yearbook*, International Ombudsman Institute, Vol. 1, 1997, Kluwer Law International, The Hague, 1997, стр. 66.

⁶⁶⁷ Опширније: K. G. Ruppel-Schlichting, “The independence of the Ombudsman in Namibia”, http://www.kas.de/upload/auslandshomepages/namibia/Independence_Judiciary/ruppel-schlichting.pdf, стр. 274, посећено 11. децембра 2015. године.

форми углавном зависни од председника републике. Осим њих, постоје и омбудсмани са мешовитом природом и правом парламента да учествује у поступку избора омбудсмана, који представља извештаје на два места – код председника републике и парламента. Већина извршних омбудсмана има декларативан независан статус, али је оперативно и стварно њихова самосталност ограничена. Омбудсман се уређује уредбом или извршним актом председника Републике или Владе,⁶⁶⁸ председник или влада бирају омбудсмана, одређују потребна средства потребна за његово функционисање и одлучују о особљу који ради у канцеларији омбудсмана. Поред тога, извршна власт резервише и право да заустави истрагу по притужби у случају ако сматра да је то штетно за безбедност, одбрану и међународне односе (Танзанија), а може и спречити да се објави извештај. Извештаји се, по правилу, подносе председнику па он више функционише као саветник председника Републике. С друге стране, особље које ради у канцеларији омбудсмана нема посебан статус, већ јавних службеника, што доприноси и могућности већих притисака на деловање канцеларије. Такође, у већини афричких земаља не примењује се већина међународних стандарда који се односе на независан и самосталан статус омбудсмана.

Карактеристику афричких омбудсмана представља и то да се он често јавља у форми колективног или колегијалног тела, под другим називом, чак и у оквиру других комисија (Танзанија, Замбија). Тако у Гани постоји Комисија за људска права и административну правду. У Нигерији у оквиру Канцеларије комисије јавног правобраниоца омбудсман функционише као вансудско тело за решавање управних жалби (Комисија за притужбе јавности).⁶⁶⁹ У Танзанији омбудсман је најпре био трочлано, а касније петочлано тело.

У Афричким земљама постоји тесна узајамна веза са тзв. комисијама за људска права. На пример, у Кенији од 2003. године Национална комисија за

⁶⁶⁸ Малобројне су афричке земље у којима омбудсман испуњава стандарде, од општег уставног и законског оквира, односно у којима је настао на основу уставне одредбе (на пример у Обали Слоноваче, Цибутију и Сенегалу).

⁶⁶⁹ Комисија је основана 1975. године уредбом. Комисија се састоји из два нивоа, али је високо „бироократизована“ и њена структура је смањила потенцијал институције. V. Ayeni, “Nigeria’s bureaucratized ombudsman system: an insight into the problem of bureaucratization in a developing country”, *Public Administration and Development*, Vol. 7, John Wiley and Sons Ltd., London, 1987, стр. 311–315.

људска права преузела је и мандат за борбу против лоше управе, да би од 2011. године била успостављена и Комисија за управно право која се бави искључиво лошом управом.⁶⁷⁰ У више афричких земаља омбудсман постоји паралелно са комисијама за људска права (нпр. Мозамбик) и другим контролним телима. Постојање ових органа са сличним надлежностима може изазвати „конфузију“ код грађана, па то захтева да се у јавности боље објасни њихова природа и улога.

Значај ове институције, карактер надлежности и овлашћења различити су у афричким правним системима. У Танзанији први омбудсман (Комисија за људска права и добро управљање) је имао широку надлежност (вишенаменска институција), па је осим заштите људских права и истражног мандата имао промотивни или саветодавни мандат, саветодавни мандат, посреднички мандат и мандат квазисудског тела и за пружање бесплатне правне помоћи. Међутим, ове надлежности нису биле детаљније регулисане.⁶⁷¹ У Намибији институција омбудсмана уређена је уставом, а то је један од ретких примера у коме је једна од функција заштита људских права.⁶⁷² Омбудсмана бира председник Републике на предлог посебне комисије коју чине судије Врховног суда, државни правобранилац и два универзитетска професора. Председник само формално проглашава кандидата који је препоручила ова комисија, па се на тај начин обезбеђује правично и у учешће више државних органа непристрасан избор

⁶⁷⁰ На Јамајци постоји Заштитник грађана који је представник парламента. Од 1978. до 2000. године постојала је Канцеларија парламентарног омбудсмана коју је истраживала притужбе почињене од службеника у случајевима тзв. лоше администрације. Назив овог омбудсмана је промењен у Заштитник грађана, а он је добио и проширену надлежност да истражује околности у којима се тврди . Заштитник грађана да су прекршена уставна права. Заштитник грађана такође може да заступа странку. Видети: Office of the Public Defender, “Eleventh Annual Report of the Office of the Public Defender of Jamaica”, <http://www.opd.gov.jm/images/articles/pdf/reports/11th%20Annual%20Report%20-%202011.pdf>, стр. 8; На Јамајци постоји и Политички омбудсман уведена 2002. године, поред посебне комисије за спречавање корупције, а бави се политичким инцидентима у време избора.

⁶⁷¹ Комисија је предстала за радом 2002. године. Опширније: A. Mukoro, *The Ombudsman Phenomenon in African States Public Services*, <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/AAPAM/UNPAN029881.pdf>, стр. 14, посећено 1. октобар 2015. године.

⁶⁷² Опширније: Katharina G Ruppel-Schlichting, “The independence of the Ombudsman in Namibia”, стр. 273 и даље.

омбудсмана.⁶⁷³ У Замбији, постоји колективно тело састављено од четири омбудсмана са једним представником као руководиоцем ове службе, која контролише све функционере изузев председника и потпредседника. У Лесоту основни улога омбудсмана јесте посредовање између владе и управе. У Гани кључни аспекти његовог мандата односе се на заштиту људског права и борбу против корупције.

Јужна Африка посебан је случај, јер је у овој земљи у време апартхејда постојала институција која се сматрала једном врстом омбудсмана. Генерални адвокат (*The Advocate-General*, 1979–1991) имао је ограничену надлежност. Након укидања расне дискриминације, успостављен је класични омбудсман (*Public Protector*), односно омбудсман у форми хибридног омбудсмана који осим традиционалне функције, надлежан је за сузбијање корупције и контролу примене етичких стандарда за државне службенике, чланове Владе и парламентарне посланике.⁶⁷⁴ Омбудсман, дакле, нема изричити уставни мандат за људска права, али се сматра да индиректно спроводи њихову заштиту, јер контролише повреде уставних права које су настале као резултат „неправилних предрасуда“.⁶⁷⁵ Устав Јужноафричке републике (чл. 181–182) прокламује независност и непристрасност омбудсмана, утврђује обавезу за државне органе да помажу омбудсману и забрањује било ком лицу да омета функционисање омбудсмана.

Тешкоће са којима се сусреће афрички омбудсман, могле су се уочити у раним фазама његовог развоја. Разликујемо проблеме везане за правни положај и однос са извршном влашћу и средину у којој се развија. Окружење у коме се успоставља и функционише омбудсман сложеније је него у другим средина на свету. У већем броју афричких земаља институција омбудсмана настала је у неповољном политичком амбијенту, у једнопартијским и диктаторским режимима, у нестабилним политичким системима оптерећеним сенком грађанских ратова и другим облика политичких сукоба. Структурни проблеми, као што су недостатак владавине права, бирократски државни апарат и

⁶⁷³ Katharina G Ruppel-Schlichting, “The independence of the Ombudsman in Namibia”, стр. 278.

⁶⁷⁴ Јавни заштитник је почео са радом 1995. године. Опширније: L. Reif, *The Ombudsman, Good Governance and International Human Rights System*, стр. 237; “Repositioning the Ombudsman: Challenges and Prospects for African Ombudsman Institutions”, стр. 31–37.

⁶⁷⁵ L. Reif, *The Ombudsman, Good Governance and International Human Rights System*, стр. 239.

непостојање политичке културе и културе људских права представљали су додатне отежавајуће околности. У већини афричких земаља и даље постоји висок ниво неписмености, а грађани често не знају која су њихова права. Државна управа, и у политичким системима с изборном демократијом, није заснована на принципима јавног сервиса, већ је политизована, неефикасна и централизована. У овим земљама постоје и проблеми системске корупције и успостављања политичке одговорности а с тим у вези и одговорности јавних службеника.

Услов за ефикасност омбудсмана јесте његова приступачност грађанима. У Африци, међутим, већина становништва живи у сеоским срединама и тешко доступним подручјима. Осим тога, постоје и етничке и језичке баријере, висок проценат неписменог становништва, заостао технолошки развој (слабе телефонске везе и недостатак интернета) и лоши административни капацитети.⁶⁷⁶ Проблем у вези са приступачношћу институције, као последица неефикасног система саобраћаја настоји да се разреши успостављањем подручних канцеларија. На пример, Јавни заштитник у Јужној Африци има 20 канцеларија и око 400 запослених, док је у Нигерији у канцеларији омбудсмана запослено око 2.000 запослених, што за собом повлачи проблем управљања канцеларијом, високих трошкова одржавања, бирократичности и ефикасности остваривање контролне функције, односно ризицима за изградњу поверења и ауторитета у јавности.⁶⁷⁷ С друге стране, афричким земљама недостаје и компетентно особље. Ради боље комуникације користе се искуства земаља у којима ова институције функционише већ више деценија, па се тако уводе омбудсмански дани (омбудсман повремено обилази земљу са својим помоћницима ради што непосреднијег контакта са грађанима).⁶⁷⁸

Осим неразвијених институционалних јемстава независности и самосталности, постоје и тешкоће које се везују за ужа овлашћења. На пример, право приступа информацијама од јавног значаја у великом броју земаља је ускраћено, а изван надлежности налазе се делови државног апарата, као што је војска, полиција и безбедносне службе. У Боцвани полиција и војска изузети су из

⁶⁷⁶ О проблемима у раду омбудсмана видети: М. Akpomuvire, *нав. дело*, стр. 8–9.

⁶⁷⁷ О овом проблему видети расправу код: V. Ayeni, “Nigeria’s bureaucratized ombudsman system: an insight into the problem of bureaucratization in a developing country”, стр. 314–315.

⁶⁷⁸ Д. Кулић, *Парламентарни омбудсман – заштитник права грађана*, стр. 67.

надлежности омбудсмана иако су они и починиоци најтежих кршења људских права. У Танзанији председник може да забрани омбудсману да настави спровођењем истраге, односно да спречи спровођење истражних овлашћења (долажење у додир са службеним подацима, улазак у просторије институција како би обавио истрагу). Председник може да спречи спровођење истраге ако је то штетно за безбедност, одбрану или међународне односе.

Многа основна људска права нису гарантована у Африци. Такво стање додатно отежава деловање омбудсмана. На пример, у Танзанији основна људска права нису била призната до 1984. године, а узрок су „моћна бирократија и летаргично и неприступачно правосуђе“.⁶⁷⁹ У овој земљи судство је неприступачно за грађане, а парламент је био под контролом владајуће странке. Касније је уз помоћ Данске владе извршена реформа, промењен је статус и проширен мандат омбудсмана. Афрички омбудсман наилази и на друге проблеме, у пракси су забележени различити видови притисака, од захтева да омбудсман поднесе оставку, утицаји на особље у његовој канцеларији итд.⁶⁸⁰

Без обзира на све мане и ограничења афрички омбудсман се сматра „једном од кључних компоненти демократске транзиције“.⁶⁸¹ Омбудсмани су утицали на промене прописа и спровођење управних реформи. Истовремено, одвија се и трансформација ове институције, углавном уз подршку дела међународне заједнице. Тако је, на пример, омбудман у Кенији добио одређена квазисудска овлашћења, а очекују се промене у вези са статуом ове институције и у другим државама. Афрички истраживачки центар (The African Ombudsman Research Centre) покренуо је истраживање с циљем да се утврде разлике између правних система и установе нормативни стандарди уједначавања положаја ове институције на континенту од 2011. године.⁶⁸²

⁶⁷⁹ “Repositioning the Ombudsman: Challenges and Prospects for African Ombudsman Institutions”, Kenya School of Monetary Studies 19th – 21st September 2013, стр. 17, http://aoma.ukzn.ac.za/Libraries/External_reports/Kenya_Draft_Report_of_the_Regional_Colloquium_of_African_Ombudsmen.sflb.ashx (посећено 13. новембра 2015. године)

⁶⁸⁰ “Repositioning the Ombudsman: Challenges and Prospects for African Ombudsman Institutions”, стр. 50.

⁶⁸¹ D. Adetoritse Tonwe, стр. 13.

⁶⁸² “Repositioning the Ombudsman: Challenges and Prospects for African Ombudsman Institutions”, стр. 65.

VI. ЛАТИНОАМЕРИЧКИ ОМБУДСМАН

Први национални омбудсмани у Латинској Америци појављују се од средине 80-их година прошлог века, али је њихова експанзија уследила током наредне деценије. Настанак омбудсмана у овом делу света објашњава се, пре свега, последицом радикалних друштвених збивања – променама у политичким и правним системима.⁶⁸³ Латиноамеричке реформаторе надахнуло је увођење ове институције у Шпанији, а значајну помоћ у овом процесу, који ће касније постати рецепт и за друге транзиционе политичке системе (тзв. посткомунистичке земље), пружила је међународна заједница уз подршку домаћег цивилног друштва.⁶⁸⁴

Основно обележје развоја латиноамеричког омбудсмана представља спајање и комбиновање елемената класичног парламентарног омбудсмана, шпанског омбудсмана са новим видовима његовог деловања.⁶⁸⁵ Концепт је заснован на идеји да се улога омбудсмана прилагоди реалности, латиноамеричким друштвима у којима нису консолидована демократија и владавина права. Легитимацијска матрица латиноамеричког омбудсмана полази од претпоставке да

⁶⁸³ Видети: L. Reif, *The Ombudsman, Good Governance, and the International Human Rights System*, стр. 187; F. Ugglia, „The Ombudsman in Latin America“, *Journal of Latin American Studies*, Vol. 36, Issue 3, August, Cambridge University Press, 2004, стр. 423–450. Угла је анализом обухватио шест земаља (Гватемала, Ел Салвадор, Хондурас, Колумбија, Перу и Боливија) до 2001. године; C. R. Constenla, „El defensor del pueblo en América Latina“, *Visioni LatinoAmericane è la rivista del Centro Studi per l'America Latina*, Numero 12, Gennaio 2015, Università di Trieste, http://www.openstarts.units.it/dspace/bitstream/10077/10659/1/Visioni_LA_12_2015.pdf, стр. 61.

⁶⁸⁴ Међународно учешће манифестовало се кроз финансирање различитих програма, директно и буџета омбудсмана, али и кроз „огртач дипломатског притиска“ за заштиту од политички мотивисаних напада (видети: F. Ugglia, *нав. дело*, стр. 424, 436). Тако је канцеларија омбудсмана у Салвадору у „великој мери зависила од средстава Програма за развој Уједињених нација“, а уједно је општеприхваћено становиште у истраживањима да је „међународни притисак био критичан у креирању омбудсмана, а спољна подршка од кључног значаја у напорима за јачање институције.“ (M. Dodson D. Jackson, „Horizontal Accountability in Transitional Democracies: The Human Rights ombudsman in El Salvador and Guatemala“, *Latin American Politics and Society*, Volume 46, Issue 4, December 2004, Center for Latin American Studies, стр. 7, 11).

⁶⁸⁵ Упоредити: T. Pegram, „The Human Rights Ombudsman and Democracy in Latin America“, <http://campus.usal.es/~dpublico/areacp/doctorado07-09/Pegram.pdf>, посећено 3. октобар 2015. године, стр. 15.

се прошири простор деловања омбудсмана, односно да се модификује његова функција. За разлику од традиционалног омбудсмана који се бави испитивањем да ли јавна управа добро поступа, у жаришту латиноамеричког омбудсмана је не само одбрана и промоција људских права, већ и јачање и очување демократије.⁶⁸⁶ У академским расправама пракса омбудсмана у Латинској Америци користи се као аргумент који поткрепљује тезу о непрестаном преображају институције. Међутим, становишта су често и опречна када треба дати одговоре на питања – које место заузима у оквиру категоријалне типологизације на класичан, хибридни и модел заштитника људских права, односно да ли је у Латинској Америци образован посебан модел.

Настанак и развој омбудсмана у Латинској Америци повезан је с процесом „транзиције ка демократији“.⁶⁸⁷ У већини држава Средње и Јужне Америке ауторитарну владавину и диктатуру пратила су масовна кршења људских права.⁶⁸⁸ Због тога су друштвене промене тежиле либерализацији политичких система, с циљем демократизације и поштовања људских права. Нове уставне вредности представљале су полазну основу за реформисање правних система. Уместо националне безбедности ревидирани уставни као основна уставна начела прокламују заштиту људских права, јачање улоге парламента и одговорности носилаца јавних функција.⁶⁸⁹ Уставотворци уједно проналазе одговарајући контролни механизам, како се претпостављало, решење за одбрану поменутих

⁶⁸⁶ Између омбудсмана у Латинској Америци и људских права постоји „снажна веза“ (F. Ugglá, *нав. дело*, стр. 425).

⁶⁸⁷ J. Finkel, „Explaining the Failure of Mexico’s National Commission of Human Rights (Ombudsman’s Office) after Democratization: Elections, Incentives, and Unaccountability in the Mexican Senate“, S. D. Roper (ed.), *Human Rights Review*, December 2012, Vol. 13, Issue 4, Springer, Berlin, стр. 477; Опширније о политичкој транзицији у земљама Латинске Америке: S. Huntington, *Treći talas*, *Politička kultura*, CID, Zagreb–Podgorica, 2004, стр. 27 и даље.

⁶⁸⁸ Опширније о томе: F. Ugglá, *нав. дело*, стр. 425;

⁶⁸⁹ О сложеној природи уставних промена у земљама Латинске Америке упоредити: Ђ. де Верготини, *Упоредно уставно право*, стр. 189, 545.

уставних начела. Одабран је омбудсман, јер је правосуђе било дисквалификовано због своје неефикасности и политичке зависности.⁶⁹⁰

Омбудсман је успостављен под различитим називима (*Procurador de Derechos Humanos*, *Defensor del Pueblo* или *Comisionado nacional de Derechos Humanos*).⁶⁹¹ Прва земља у којој је уведен омбудсман била је Гватемала (1985),⁶⁹² а последња Доминиканска Република (2010. године).⁶⁹³ Омбудсман је у већини

⁶⁹⁰ Додсон и Џексон сматрају да су недостаци судског система у појединим латиноамеричким земљама били толико озбиљнији, да је било неопходно ослонити се на друга средства за заштиту људских права. Упоредити: М. Dodson D. Jackson, *нав. дело*, стр. 2–6.

⁶⁹¹ Иначе, због различитог тумачења географске одреднице – Латинска Америка, истраживачи предмет истраживања проширују и на Карипске земље, Мексико и Порторико који у строгом смислу не припадају јужноамеричким државама. Због тога се наводи различит број држава у којима постоји омбудсман.

⁶⁹² Опширније о увођењу првог омбудсмана на простору Латинске Америке: J. Madrazo, „El Ombudsman Criollo“, <http://www.corteidh.or.cr/tablas/18222.pdf>, посећено 15. новембра 2015, стр. 18; L. Reif, *The Ombudsman, Good Governance, and the International Human Rights System*, стр. 193–205; М. Dodson D. Jackson, *нав. дело*, стр. 13;

Прва иницијатива за увођењем парламентарног омбудсмана забележена је у Аргентини је средином седамдесетих година.

⁶⁹³ У Салвадору и Колумбији омбудсман је уређен 1991. године, Перуу и Парагвају 1993. године, Аргентини 1994. године, Никарагви и Хондурасу 1995. године, Боливији наредне године, Еквадору 1997. године, Венецуели 1999. а Уругвају 2008. године. У Доминиканској републици омбудсман је изабран 2013. године. Упоредити: С. R. Constenla, *нав. дело*, стр.

Латиноамерички омбудсмани сарађују у оквиру удружења која су основали. Удружење под називом „Федерација латиноамеричких омбудсмана“, скраћено – FIO (*Federación Iberoamericana del Ombudsman*, <http://www.portalfio.org/>) формирано је у Колумбији пре две деценије (1995. године) и окупља више од 75 омбудсмана и других тела за заштиту људских права не само на националном, већ и на регионалном и локалном нивоу. Осим 13 латиноамеричких националних омбудсмана, чланови ове асоцијације јесу и национални омбудсмани Шпаније, Португалије и Андоре. Упоредити: G. E. Roca, „Defensor del pueblo“, http://diccionario.pradpi.org/inicio/index.php/terminos_pub/view/49, посећено 12. септембра 2015. године, s. v.

Чиле је једна од ретких латиноамеричких земаља у којој омбудсман још увек није уведен, упркос пројектима о омбудсману и националној институцији за људска права (*Capítulo Chileno del Ombudsman*, „Proyecto Legislativo“, <http://www.ombudsman.cl/>, посећено 15. новембра 2015. године; J. D. Milos, „La Idea del Defensor del Pueblo en Chile: Los inicios del Capítulo Chileno del

ових држава основна институционална полуга за заштиту људских права. У суштини преовлађује централистички приступ, подразумева се да у заштити људских права учествују државни органи, институције и цивилно друштво, али се водећа улога поверава једној националној институцији у форми омбудсмана.⁶⁹⁴ У Уругвају, на пример, не постоји разлика између националне институције за људска права и омбудсмана, јер омбудсман представља „кровну“ институцију која координира сарадњу са другим националним организацијама за заштиту људских права („Народна скупштина за људска права“).⁶⁹⁵ Предност омбудсмана као националне институције за заштиту људских права састоји се у једноставнијем усклађивању политике заштите људских права, али и ефикасности у деловању и одбрани од притисака. Међутим, омбудсман и национална институција за људска права не могу се увек употребити као синоними. У Мексику је образована Национална комисија за људска права (*Comisión Nacional de los Derechos Humanos de México*),⁶⁹⁶ а у Бразилу постоји Савезни јавни тужилац за права грађана (*Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão*), чланови удружења латиноамеричких омбудсмана (FIO).⁶⁹⁷ С друге стране, концепт јединствене

Ombudsman“, http://www.ombudsman.cl/pdf/idea-defensor_pueblo.pdf, посећено 15. новембра 2015. године; A. M. Moure, *нав. дело*, стр. 174–181).

⁶⁹⁴ L. Reif, *The Ombudsman, Good Governance, and the International Human Rights System*, стр. 188.

⁶⁹⁵ Упоредити: чл. 1. и 61. Закона бр. 18.446 од 2008. године са изменом из 2011 (*Ley N° 18.446 de 24 de diciembre de 2008, ajustada posteriormente por la Ley N° 18.806*, <http://inddhh.gub.uy/wp-content/uploads/2014/10/Ley-FINAL++++++-a-imprenta.pdf>, посећено 15. новембра 2015. године).

⁶⁹⁶ Национална комисија за људска права основана је у оквиру секретаријата председника Републике 1990. године. Две године доцније, ова комисија је реформисана, добила је уставни статус у форми посебног вансудског тела за заштиту људских права. Након промене Устава 1999. године, проширена је самосталност овог органа (*The NHCR, „Background“*, <http://www.cndh.org.mx/Antecedentes>, посећено 15. новембра 2015. године). Опширније: J. Finkel, „Explaining the Failure of Mexico’s National Commission of Human Rights (Ombudsman’s Office) after Democratization: Elections, Incentives, and Unaccountability in the Mexican Senate“, стр. 480–484.

⁶⁹⁷ У Мексику Национална комисија за заштиту људских права нема надлежност у области запошљавања и изборних спорова (члан 102[b] Устава Мексика), а влада може да наложи омбудсману да истражује кршења људских права (упоредити и члан 6. Закона о Националној комисији за људска права, *Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos*, http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/normatividad/Ley_CNDH.pdf, посећено 15. новембра 2015.

националне институције противречи тенденцији увођења специјализованих и локалних (регионалних) омбудсмана.⁶⁹⁸

Искуства у Шпанији била су драгоцене и могла су се применити не само због културне и језичке сродности, већ и због политичког амбијента. Потреба за омбудсманом рађа се у околностима постауторитарне транзиције, па се претпостављало да ће се пресадити скица овлашћења и правног положаја шпанског омбудсмана. Једноставна операција кренула је неувобичајеним током и претворила се у компоновање оригиналног модела. Омбудсман је прилагођен потребама латиноамеричких друштава стварањем националне канцеларије за заштиту људских права од које се очекивало обављање комплексније улоге: учествовање у јачању демократских процеса, попут одговорности државних органа, посредовању у друштвеним сукобима, изградњи демократске политичке културе.⁶⁹⁹

У теорији постоје две основне линије тумачења правне природе латиноамеричког омбудсмана. Према првој, постоји општи модел латиноамеричких омбудсмана који Хорхе Мадразо Куељар (Jorge Madrazo Cuellar), мексички правник назива „Креолски омбудсман“ (*Criollo ombudsman*).⁷⁰⁰

године). У делу литературе ови недостаци се не сматрају препреком, па се говори о „мексичком омбудсману“.

У Бразилу, тужилаштво активно „прати јавне политике у области људских права“, на пример учествује или организује разне програме едукације (<http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/institucional/nucleos-de-apoio-operacional-a-pfdc-naops/apresentacao>, посећено 15. новембра 2015. године). Савезно јавно тужилаштво члан је Федерације латиноамеричких омбудсмана.

⁶⁹⁸ Изузетак је Аргентина у којој постоје регионални омбудсмани (у провинцијама), локални омбудсмани у Колумбији, као и омбудсман у главним градовима Уругвај и Парагваја. С. R. Constenla, *нав. дело*, стр. 69.

⁶⁹⁹ Опширније: L. Reif, *The Ombudsman, Good Governance, and the International Human Rights System*, стр. 188; L. C. Reif, „Transplantation and Adaptation: The Evolution of the Human Rights Ombudsman“, стр. 284–286; J. Finkel, „Explaining the Failure of Mexico’s National Commission of Human Rights (Ombudsman’s Office) after Democratization: Elections, Incentives, and Unaccountability in the Mexican Senate“, стр. 477; J. L. Maiorano, „The Defensor del pueblo in Latin America“, R. Gregory and P. Giddings (eds.), *The Ombudsman in Six Continents*, IOS Press, Amsterdam, 2000, стр. 263; L. G. Volio, *нав. дело*, стр. 220, G. E. Roca, *нав. дело*, s. v.

⁷⁰⁰ Упоредити: S. Cardenas, *Chains of Justice, The Global Rise of State Institutions for Human Rights*, University of Pennsylvania Press, Philadelphia, 2014, стр. 153.

Овај термин требало би да укаже на шпанско порекло, али Мадразо заправо има на уму двојаки карактер овог омбудсмана – иако је у „основи заштита људских права [...] не занемарујући пажњу на заштиту по жалбама који се односе на лошу јавну управу[...]“, његов је „приоритет борба за поштовање људских права.“⁷⁰¹ „Креолски омбудсман“ настоји да подстицањем образовних процеса ствара културу законитости и поштовања људских права,⁷⁰² али и указује на „основне проблеме“ како би се консолидовала демократија.⁷⁰³

Поборници наведеног становишта сматрају да латиноамеричком омбудсману припада посебно место, односно да он представља „јединствену фазу у историјском развоју институције омбудсмана“. ⁷⁰⁴ Ова концепција заснива се на издвајању специфичности латиноамеричких у односу на скандинавског и европског омбудсмана. За разлику од земаља Западне Европе где је мандат омбудсмана усмерен на заштиту појединачног права, у Латинској Америци он се бави заштитом људских права уопште, односно системским кршењима људских права. Објекат контроле и „контролни параметар“ шире су одређени, јер у надзорни видокруг улазе носиоци јавних функција, укључујући посланике, судску власт⁷⁰⁵ и представнике извршне власти,⁷⁰⁶ а он прати поштовање не само „права

⁷⁰¹ J. Madrazo, „El Ombudsman Criollo“, стр. 18–19.

⁷⁰² Видети: L. González Volio, *нав. дело*, стр. 221–222; R. Gregory and P. Giddings, „The Ombudsman Institution: Growth and Development“, у: R. Gregory and P. Giddings (eds.), *The Ombudsman in Six Continents*, стр. 14.

⁷⁰³ Упоредити: Jorge Madrazo Cuellar, „The Ombudsman and his relationship with human rights, poverty and development“, L. C. Reif (ed.), *The International Ombudsman Yearbook*, Volume 2, 1998, International Ombudsman Institute, Kluwer Law International, The Hague, стр. 129–139. Хорхе Мајорано, некадашњи аргентински омбудсман, истиче да се већ први латиноамерички омбудсман настојао да његове притужбе не буду усмерене на јавну управу или њене службенике, већ и решавања других спорова и активном учествовању у судским процесима (J. L. Maiorano, *нав. дело*, стр. 264).

⁷⁰⁴ Упоредити: S. Cardenas, *нав. дело*, стр. 153.

⁷⁰⁵ За разлику од земаља у којима је правосуђе потпуно изван надлежности омбудсмана, у Латинској Америци независност правосуђа се не схвата строго па омбудсман има право да контролише примену права на суђење у разумном року, подноси тужбу *amparo*, да пружа правне савете и смернице.

⁷⁰⁶ Видети о томе: Ugglá, *нав. дело*, стр. 426, M. Dodson D. Jackson, *нав. дело*, стр. 6, 13–14.

потврђених у уставу, већ и права признатих у међународном праву“.⁷⁰⁷ Функција овог омбудсмана не може се посматрати само у правнонормативном оквиру. Политичко-социјални контекст модификују његову позицију тако да уместо да посредује између управе и грађанина типично за парламентарног и хибридног омбудсмана, латиноамерички омбудсман поставља се између државе и друштва. Омбудсман има веома деликатну и снажну позицију, али и контрадикторну јер „он не може ништа али може предупредити све.“⁷⁰⁸

Према другом становишту, неопходно је водити рачуна о особеностима које постоје између националних омбудсмана у Латинској Америци. Већина омбудсмана припада категорији заштитника људских права (*Human rights ombudsman*),⁷⁰⁹ али између ових земаља постоје и разлике тако да се не може прихватити теза да је у латиноамеричким државама установљен посебан модел или фази развоја.

Проблеми на које наилази омбудсман углавном се тичу очувања његове независности и спровођења препорука. Искуства латиноамеричких земаља показују да упркос прокламованим стандардима и гаранцијама, постоји стална опасност нарушавања његове независности. Углавном, притисци се крећу у опсегу од игнорисања до маргинализовања, од повремених политичких атака, злоупотреба омбудсмана у страначке сврхе, до континуираних кампања за дискредитацију омбудсмана, које се не ретко завршавају и његовом оставком или претњом смрћу.⁷¹⁰ Арсенал политичких притисака је разноврстан – променом

⁷⁰⁷ Упореди: G. E. Rosa, *нав. дело*, s. v.

⁷⁰⁸ C. R. Constenla, *нав. дело*, стр. 66.

⁷⁰⁹ Линда Рејф у својим ранијим радовима оцењује да је латиноамерички омбудсман типичан представник хибридног модела, али касније коригује своје оцене и сматра да „већина латиноамеричких држава има националног омбудсмана за људска права.“ (L. C. Reif, „Transplantation and Adaptation: The Evolution of the Human Rights Ombudsman“, стр. 277–278); Упоредити: J. L. Maiorano, „The Defensor del Pueblo in Latin America“, стр. 269.

⁷¹⁰ Крајем последње деценије прошлог века, у Салвадору је владајућа странка приморала омбудсмана да поднесе оставку, затим је изабрала кандидата по својој мери. Нови омбудсман је нарушио углед ове институције, запоставио своју функцију заштитника људских права, променио професионални кадар особама блиским политичким партијама. Касније, он је поднео оставку због скандала са проневером донаторских средстава. Његов наследник, међутим, наставио је да продубљује сукоб са особљем канцеларије, што је попримило трагикомичан расплет. „Он је постао

закона сужавају се његове надлежности, отежавају се услови за (ре)избора, скраћује се мандат (у Хондурасу је смањен са шест на четири године), смањују се или ускраћују буџетска средства, долази до физичких напада на особље канцеларије. С друге стране, опасност дискредитовања функције може потицати из самог омбудсмана. Тако се дешава да, због пасивности и након успешних почетних корака урушава се кредибилитет институције. У свим овим случајевима начело независности сукобљава се с намером владајућих странака да контролише омбудсмана.⁷¹¹ Друга врста проблема односи се на неизвршавање препорука омбудсмана. Извор оваквог стања последица је одсуства политичке подршке и синдрома бирократске власти, а запослени у јавном сектору добијају сигнал да је дозвољено одупирати се сарадњи са омбудсманом.

У истраживањима Ф. Угле, Т. Перграма, Џ. Финкела и М. Додсона разматра се положај и утицај омбудсмана, његова слабост и снага у латиноамеричким политичким системима. У свим истраживањима потврђује се оцена да је омбудсман важна институција за развој демократије. Легитимитет ове институције заснива се на високом нивоу подршке у јавном мњењу. Кадровски и финансијски капацитети надмашују сличне канцеларије у другим деловима света, али су и даље недовољни за обим послова и сложене задатке.⁷¹² Према Џ. Финкелу (J. Finkel) улога омбудсмана је незаобилазна у заштити људских права и демократије, али је неопходно открити претпоставке које спутавају делотворност ове институције у Латинској Америци. Финкел институцију омбудсмана посматра

толико непопуларан да запослени забарикадирали своју канцеларију и натерали га да ради на другом месту.“ (опширније: М. Dodson D. Jackson, *нав. дело*, стр. 10 и даље; о проблемима омбудсмана у Салвадору, Гватемали и Хондурасу видети: F. Uggla, *нав. дело*, стр. 434, 437; C. R. Constenla, *нав. дело*, стр. 69–70);

⁷¹¹ На примеру Мексика, Финкел објашњава да није довољна само реформа институције, већ су потребне и друге претпоставке („хоризонтална одговорност“) како би омбудсман успешно функционисао. О томе у Мексику: J. Finkel, „Explaining the Failure of Mexico’s National Commission of Human Rights (Ombudsman’s Office) after Democratization: Elections, Incentives, and Unaccountability in the Mexican Senate“, стр. 485–487, 491–492.

⁷¹² На пример у Гватемали и Салвадору је било запослено око 400 људи у канцеларији, а буџет је износио више милиона долара). Буџет Мексичке Канцеларије за људска права је преко 200 милиона долара (J. Finkel, „Explaining the Failure of Mexico’s National Commission of Human Rights (Ombudsman’s Office) after Democratization: Elections, Incentives, and Unaccountability in the Mexican Senate“, стр. 482).

у контексту одговорности носилаца јавних функција. Он, заправо, говори о повратној вези између хоризонталне одговорности и омбудсмана, а његов закључак се своди на то у земљама у којима не постоји одговорност носилаца јавних функција, мање су шансе да омбудсман продуктивно оствари своју функцију.⁷¹³ Ову тезу је развијена код Перграма (Т. Pergam), који указује на то да се помера поље деловања омбудсмана у простору јавне политике. Омбудсман „заузима посебан положај у оквиру политичког система“ и употребљава специфичне начине рада као што су убеђивање и компромис.⁷¹⁴ На примеру Перуа, Перграм показује како се ова институција адаптира новим задацима. По његовом мишљењу противречност између потребе делотворног обављања нове улоге и својих унутрашњих ограничења може се решити и коришћењем „тврдих“ овлашћења. И у радовима других истраживача слични су закључци. На пример, Додсон (М. Dodson) уочава допринос омбудсмана у промоцији људских права, али и да је потребно да преузме активну улогу у промоцији демократије, јер грађани немају поверења у демократију а политичка елита није искрена у подршци овој институцији.⁷¹⁵ Коначно, Угла (F. Ugglä) сматра да улога омбудсмана још увек није довољно дефинисана и да би будући правца његовог развоја могао ићи у правцу саветодавне улоге за људска права.⁷¹⁶

⁷¹³ Упоредити: Finkel, „Explaining the Failure of Mexico’s National Commission of Human Rights (Ombudsman’s Office) after Democratization: Elections, Incentives, and Unaccountability in the Mexican Senate“, стр. 478–479.

⁷¹⁴ Pergam Thomas, „Weak Institutions, Rights Claims and Pathways to Compliance: The Transformative Role of the Peruvian Human Rights Ombudsman“, *Oxford Development Studies*, Routledge, 2011, стр. 246.

⁷¹⁵ М. Dodson, „The Human Rights Ombudsman in Central America: Honduras and Salvador Case Studies“, *Essex Human Rights Review*, Vol. 3 No. 1, Colchester, стр. 29–45.

⁷¹⁶ F. Ugglä, *нав. дело*, стр. 442.

VII. АЗИЈСКИ ОМБУДСМАН

У односу на релативно хомоген „портрет“ омбудсмана у Латинској Америци знатно је теже објаснити природу, улогу и значај његовог пандана у Азији. Омбудсман се појављује од 70-тих година прошлог века, најпре у савезним државама у Индији (Махараштра од 1971. године), потом у Шри Банки (1978), Пакистану (1983), Филипинима (1987), Хонг Конгу (1989), а касније и у другим азијским земљама (на Тајланду и Индонезији од 2000. године).⁷¹⁷ У приближно трећини азијских правних система прихваћен је у модификованој форми традиционални модел, у другој трећини држава контролне институције уградиле су поједине елементе концепта омбудсмана, а у преосталим земљама истражна и надзорна овлашћења својствена овој институцији обављају друге контролне институције. Уопштено, општа слика развоја омбудсмана у Азији је веома мутна, због великих контраста у третману његовог концепта у националним правним системима.

Објашњење диспарантне примене идеје о специјализованој контролној функцији омбудсмана у тесној је вези са кључним детерминантама азијских политичких система. Азија је највећи континент на свету по територијалној површини, броју становника и држава, географски веома разуђен што је утицало и на карактер политичких уређења. Осим географског фактора, социјални, културни и економски чиниоци делују на форму правних институција. Већина истраживача закључује да „раст и ширење омбудсмана у Азији варира због великих разлика у култури, историјском искуству, економском статусу и политичком развоју“.⁷¹⁸ С

⁷¹⁷ Хронолошке податке видети код: табелу 1. у: V. G Carmona., „Strengthening the Asian Ombudsman Association and the Ombudsman Institutions of Asia“, *Strengthening the ombudsman institution in Asia: Improving accountability in public service delivery through the ombudsman*, Asian Development Bank, Mandaluyong City, Manila, 2011, стр. 6; A. Tai, „Diversity of Ombudsmen in Asia, Back to Roots: Tracing the Swedish Origin of Ombudsman Institutions“, http://www.theioi.org/downloads/74sji/Stockholm%20Conference_29.%20Back%20to%20the%20Roots_Alice%20Tai.pdf, стр. 2–3 (посећено 15. децембра 2015. године); L. Reif, *The Ombudsman, Good Governance and International Human Rights System*, стр. 242–245.

⁷¹⁸ V. G Carmona., „Strengthening the Asian Ombudsman Association and the Ombudsman Institutions of Asia“, стр. 6; Слично: S.-P. Hong, *A Comparative Study on Ombudsman Institutions in Asian Region*, www.acrc.go.kr/eng/file/file.do?command=downFile&encodedKey..., стр. 20, посећено 14. новембра

друге стране, у азијским правним системима у већој мери је изражена склоност адаптацији и трансформацији класичних модела омбудсмана. Свака држава је настојала да прилагоди омбудсмана својим потребама.⁷¹⁹

На простору Азије преплиће се утицај наслеђа колонијалних сила са снажним отпором према западноевропској либералној демократији. У доктринарном смислу, преовлађује становиште да је азијска култура неспојива са моделом либералне државе, односно да се напредак ових друштава мора заснивати на аутентичним националним вредностима. Због тога концепт људских права и контролних институција добијају другачије значење и смисао. Комуитарна права, посебно социјално-економска права, сматрају се важнијим од индивидуалних права односно политичких права,⁷²⁰ а подела власти, парламентарна демократија и надзорне институције нису неопходна начела по којима функционише систем организације власти.⁷²¹ Уставни аранжмани у овим политичким системима засновани су и на верским принципима, посебно на Блиском истоку, па је и због тога неосновано очекивати да ће омбудсмани имати традиционалну форму и улогу. У Малезији, на пример, Влада је одлучила да не

2015. године; M.J.A. Cooray “Ombudsman in Asia – A Case-study of Hong Kong and Sri Lanka”, R. Gregory, P. Giddings (eds.), *Righting Wrongs – The Ombudsman in Six Continents*, IOS Press, International Institute of Administrative Sciences – ILAS, Amsterdam-Brussels, 2000, стр. 75.

⁷¹⁹ George V. Carmona, Alex B. Brillantes, Rajani Ranjan Jha, and Jose O. Tiu Sonco II, “Ensuring Accountability in Privatized and Decentralized Delivery of Public Services: The Role of the Asian Ombudsman”, *Strengthening the ombudsman institution in Asia: Improving accountability in public service delivery through the ombudsman*, стр. 103.

⁷²⁰ „Готово све азијске државе су још на самиту у Бангкоку, пре одржавања Конференције УН о људским правима у Бечу заузеле став да оне неће прихватити декларацију која индивидуална права ставља изнад потреба друштва и права да се живи у оквирима друштвеног и политичког поретка.“ З. Крстић, *Савремени политички системи Југоисточне Азије*, ЈП „Службени гласник“, Београд, 2007, стр. 237.

⁷²¹ У Кини и Тајвану систем организације власти заснован је на традицији институције јуана и идејама Сун Јат Сена, првог кинеског председника. Организација власти уместо трипартитне поделе функција власти заснива се на јединственом моделу са пет функција и јуана (законодавни, извршни, судски, контролни и истражни). Контролни јуан врши надзорне функције и има сличне елементе као институција омбудсмана. Упоредити: M. Frahm, “Taiwan: Control Yuan”, International Ombudsman Institute (ed.), *Australasia and Pacific Ombudsman – Institutions Mandates, Competences and Good Practice*, Springer, Heidelberg, 2012, стр. 258 и даље.

треба увести нову институцију као што је омбудсман, већ да се нека решења искористе за реформисање владиног Бироа за притужбе јавности.⁷²²

Азија и Африка деле слична искуства у развојку омбудсмана. По екстензивном критеријуму већина азијских земаља формирала је ову институцију са аутохтоним карактером.⁷²³ Претече омбудсмана постојале су у Републици Кореји у старом веку, у Кини и Вијетнаму пре Другог светског рата, а у земљама са исламским правом датирају још од средњег века. Архаичне установе „реконструисане“ прилагођене су новим околностима.⁷²⁴ Међутим, према другом полазишту, нису довољни минимални елементи да би једна институција задовољила критеријуме омбудсмана. Друге формалне елементе (правни статус, независност и самосталност институције, прецизно уређена надлежност), испуњавају малобројне земље. Класичан модел присутан је у земљама које гравитирају европском копну (Јерменија, Азербејџан, Турска и земље централне Азије).⁷²⁵ Посматрано по регионима, највише омбудсмана постоји у Југоисточној Азији (Индија, Пакистан, Бангладеш, Мадагаскар, Индонезија, Тајланд, Филипини и Макао), а најмање је присутан на Блиском истоку (Израел).⁷²⁶ У осталим правним системима управни надзор се одвија у оквиру инспекцијских

⁷²² A. Tai, „Diversity of Ombudsmen in Asia, Back to Roots: Tracing the Swedish Origin of Ombudsman Institutions“, стр. 8.

⁷²³ S.-P. Hong, *нав. дело*, стр. 20; George V. Carmona, *нав. дело*, стр. 5.

⁷²⁴ Такво становиште подржава репрезентативно удружење азијских омбудсмана. Азијско удружење омбудсмана основано је 1996. године, с циљем сарадње, размене искуства и унапређивања положаја омбудсмана у Азији. Удружење омбудсмана обухвата 40 институција и тела из 18 земаља. О циљевима и члановима овог удружења видети на званичном веб-порталу овог удружења – Asian Ombudsman Association (скраћено: AOA, <http://www.asianombudsman.com>). Такође и: G. V. Carmona, *нав. дело*, стр. 2; M. Waseem, „Independence of Ombudsman“, стр. 24, [http://asianombudsman.com/ORC/RETAstudies/Copy%20%Prof.%20Waseem%20Final%20draft\(For%20%Printing\).doc](http://asianombudsman.com/ORC/RETAstudies/Copy%20%Prof.%20Waseem%20Final%20draft(For%20%Printing).doc)., посећено 11. септембра 2015. године.

⁷²⁵ Упоредити: B. Kofler, „Armenia“ (стр. 85–90), B. Kofler, „Azerbaijan“ (стр. 101–106), B. Kofler, „Georgia“ у: G. Kucsko-Stadlmayer (ed.), *European Ombudsmans- Institutions*, стр. 203–212.

⁷²⁶ У Израелу постоји институција омбудсмана који истовремено врши и функцију државног контролора или ревизора (*State Comptroller and Ombudsman*, званичан веб-сајт: <http://old.mevaker.gov.il>). Израелски омбудсман има и посебна овлашћења да заштити тзв. узбуњиваче, ако је због тога што је пријавио корупцију дискриминисан или отпуштен са посла.

служби ресорних министарстава (Кинески модел)⁷²⁷ или у складу са посебном формом судске контроле управе (Иран).⁷²⁸

Адаптација је кључно обележје развоја омбудсмана у Азији. То је најочигледније у правним системима који комбинују архаичне називе и шему независног контролора управе (у Пакистану, на Филипинима, Тајланду, Индонезији и Киргизији).⁷²⁹ Друго, примењују се оригинална решења. Хибридни мандат обухвата мешање контроле јавне управе са ојачањем „кваситужилачке“ форме деловања и акцентом на улози у сузбијању корупције. Карактеристичан је и централизовани модел институције, с изузетак мањег броја земаља, попут Пакистана, у којима осим савезног омбудсмана постоје децентрализовани и специјализовани омбудсмани.⁷³⁰ Уместо класичног парламентарног омбудсмана доминира извршни модел, у коме влада то јест шеф извршне власти бирају носиоца функције.⁷³¹ При томе, омбудсмани су конституисани и у недемократским режимима. У Пакистану је ова институција настала за време режима диктатора Зије ул Хака 1983. године.

Реформисање државног апарата и јавне управе, с циљем „да се ојача улога грађанског друштва, административна одговорност и контрола власти од стране

⁷²⁷ А. Таи, некадашњи омбудсман Хонг Конга сматра да је Кина, поред Пакистана и Тајланда једна од ретких земаља у којој постоји у складу са шведским омбудсманом (А. Tai, „Diversity of Ombudsmen in Asia, Back to Roots: Tracing the Swedish Origin of Ombudsman Institutions“, стр. 3).

⁷²⁸ У Ирану шефа државне инспекције именује највиша правосудна инстанца (верске судије) из редова других судија. Ова инспекција има слична овлашћења као и омбудсман, али је одговорна правосуђу.

⁷²⁹ Видети табелу 1. у прилозима: Називи и веб-портали омбудсмана.

⁷³⁰ Само неколико азијских земаља познаје специјализоване омбудсмане (Пакистан, Шри Ланка, Израел). У Пакистану постоји децентрализовани модел омбудсмана. Изузев савезног омбудсмана постоји и девет регионалних канцеларија, као и четири омбудсмана у провинцијама. Осим омбудсмана за банкарство, осигурање и омбудсмана за порезе постоји и омбудсман за заштиту жена од дискриминације (узнемиравања) на раду (Federal Ombudsman against Harassment of Women at Workplace, <http://www.fos-workplace.org> [посећено 13. септембра 2015. године]). У Израелу омбудсмани постоје и на локалном нивоу (В. Kofler, „Israel“, у: G. Kucsko-Stadlmayer (ed.), *Europenan Ombudsmans- Institutions*, 246).

⁷³¹ Такав случај постоји у Пакистану, Индији, Тајланду, док у Израелу омбудсмана бира парламент тајним гласањем. М. Waseem, „Independence of Ombudsman“, стр. 10.

народа“⁷³² били су основни разлози прихватања концепта омбудсмана у Азији. Прве доктринарне расправе и иницијативе одвијају се под утицајем искуства са овом институцијом на Новом Зеланду, у фази популаризовања овог феномена познатог као „омбудсманија“. Омбудсман је најпре успостављен у Индији на локалном нивоу, а затим и у Пакистану. У овим земљама, као и касније у другим државама, хибридна природа омбудсмана била је у складу са друштвеним интересима, јер је подразумевала да он предузима посебну улогу у борби против корупције и успостављању одговорности јавних службеника и функционера. У том смислу, омбудсману су поверена посебна овлашћења у надзору над применом етичких кодекса у понашању државних службеника.

Индија је „позајмила“ идеју шведског омбудсмана и развила посебан облик институција – Локајакту и Локпала. Мисао о врсти парламентарног тела које по притужби или по сопственој иницијативи покреће истраге у вези са корупцијом у јавном сектору (тзв. „suo moto“ концепт) настала је 60-тих година прошлог века.⁷³³ Међутим, она је била реализована у савезним државама. Федерални закон уредио је правни статус поменутих институција на савезном нивоу и у федералним јединицама. Овај акт се примењује од јануара 2014. године, а усвојен је након више неуспелих покушаја од 1971. године.⁷³⁴ Специфичност Локпала је да су под његовом надлежношћу државни службеници, али и премијер, чланови владе и посланици. Друго, Локпал и Локајакта делују као специјално тужилаштво

⁷³² S.-P. Hong, *нав. дело*, стр. 20.

⁷³³ Опширније: Rajami Ranjan Jha, “The Ombudsman Scene in India”, R. Gregory, P. Giddings (eds.), *Righting Wrongs – The Ombudsman in Six Continents*, стр. 247–262; Preeti Dilip Pohekar, *A Study of Ombudsman System in India with Special Reference to Lokayukta in Maharashtra*, Gyan Publishing House, New Delhi, 2010, стр. 33.

⁷³⁴ Закон о Народном представнику и Народном заштитнику (The Lokpal and Lokayuktas Bill, 2013, Bill No. 134-c of 2011, посећено 15. децембра 2015. године). Законом је установљена обавеза да све савезне државе уведу институцију Локајакте у року од годину дана од почетка његове примене, што до тада није био случај (члан 63).

Локпал је колективно тело мешовитог карактера, паритетно састављено од судија и посланика а на чијем челу се налази председавајући који ће бити министар правде или судија Врховног суда. Чланове овог тела бира председник, на предлог посебног одбора који чине премијер, председавајући Дома народа (Lok Sabha) и лидер опозиције (видети: Друго поглавље Закона). Приликом избора води се рачуна о томе и да у овом телу буду представљене касте и жене. Локпал доноси одлуке већином гласова.

у случајевима корупције, али и судски орган у појединим случајевима. У грађанском и кривичном поступку располажу стандардним тужилачким овлашћењима, па између осталог, предлажу привремено одузимање имовине и прихода за које се сматра да су стечени корупцијом. Ово тела преузимају и овлашћења цивилног суда у појединим случајевима, а служе и као коначан апелациони орган који одлучује о жалбама у вези с јавним услугама и корупцијом (члан 49. Закона).

Омбудсман у Пакистану обликован је у складу са искуствима из упоредног права и традицијом старе институције Вафаки мохташиб (*Wafaqi mohtashib*). Под утицајем британског Парламентарног представника за управу, његов основни задатак је да „открије, истражи, обештети и исправи било коју неправду почињену према особи у случају лоше управе“.⁷³⁵ Федерални омбудсман надлежан је за притужбе против савезне администрације (федералних министарстава и агенција), изузев спољних послова и одбране. Омбудсман покреће истрагу и поступак и по препоруци председника, владе, парламента и Врховног суда. Председничком наредбом од 2013. године ојачана је самосталност овог органа у виду чвршћих гаранција од неоснованог разрешења, проширена је финансијска и организациона

⁷³⁵ Видети: Establishment of the Office of Wafaqi Mohtasib (Ombudsman) Order, 1983, “President’s Order No. 1 of 1983” (текст је доступан на: <http://www.malaw.org.pk/pdf/law/The%20Establishment%20of%20the%20Office%20of%20Wafaqi%20Mohtasib.pdf>, посећено 1. септембра 2015. године). Председничка наредба је допуњена посебним амандманом 2002. године и новом наредбом од 2013. године (Ordinance No. 1 of 2013 to make institutional reforms for standardizing and harmonizing the laws relating to Federal Ombudsmen institutions and the matters ancillary or akin thereto, <http://ombudsman.gov.pk/gop/index.php?q=aHR0cDovLzE5Mi4xNjguNzAuMTM2L3dhZmFxaW1vaC91c2VyZmlsZXMxL2ZpbGUvT3JkaW5hbmNlJTlwQ29ycmVjdC5wZGY%3D22>, посећено 1. септембра 2015. године).

аутономија и прецизирани су процесни рокови.⁷³⁶ Омбудсман је добио и нова овлашћења, па тако може и да изриче казне због непоштовања одлуке суда.⁷³⁷

На Далеком истоку и Југоисточној Азији омбудсмани су „примарно корупцијски органи“, ⁷³⁸ већином у форми истражних комисија. Томе је допринела распрострањеност корупције која је попримила системски карактер у овим земљама. У Републици Јужној Кореји омбудсман постоји у оквиру Комисије за борбу против корупције и грађанска права. Осим омбудсмана у саставу ове комисије налазе се и друга два тела: Независна комисија за борбу против корупције и Управни одбор за жалбе од 2008. године.⁷³⁹ Основна улога Комисије јесте „формулисање и спровођење политике за борбу против корупције“, ⁷⁴⁰ али она нема моћ директне истраге.

Кључна улога Омбудсмана на Филипинима јесте успостављање одговорности у раду државних службеника и сузбијање корупције. Канцеларији омбудсмана припада специјално тужилаштво са широким овлашћењима. Тужилаштво, између осталог, врши кривично гоњење, припрема уговоре о признању кривице а обавља и друге дужности које одреди омбудсман. Канцеларија специјалног тужилаштва представља „органску компоненту“

⁷³⁶ Омбудсмана и даље именује председник, али је његово разрешење у надлежности Врховног правосудног савета. Омбудсман се разрешава ако не може да обавља дужност због физичке или менталне неспособности или у случају кривице за неправилно поступање (члан 5, Ordinance No. 1 of 2013). Формулација о „недоличном понашању“ као разлогу за разрешење могла се широко тумачити према члану 6, става 2. Наредбе председника Републике од 1983. године.

⁷³⁷ Председничка наредба је допуњена посебним амандманом 2002. године и новом наредбом од 2013. године (Ordinance No. 1 of 2013 to make institutional reforms for standardizing and harmonizing the laws relating to Federal Ombudsmen institutions and the matters ancillary or akin thereto, <http://ombudsman.gov.pk/gop/index.php?q=aHR0cDovLzE5Mi4xNjguNzAuMTM2L3dhZmFxaW1vaC91c2VyZmlsZXh0L2ZpbGUvT3JkaW5hbmNlJTlwQ29ycmVjdC5wZGY%3D22>, посећено 1. септембра 2015. године).

⁷³⁸ Опширније: V. G Carmona, *нав. дело*, стр. 11.

⁷³⁹ Управни одбора чине представници судске власти (председник Врховног суда и председници Врховног управног суда и Уставног суда), председник доњег дома и лидер парламентарне опозиције, као и још по један члан по избору Врховног суда правде и Врховног управног суда.

⁷⁴⁰ Погледати објашњење: S.-P. Hong, *нав. дело*, стр. 8.

институције омбудсмана, а специјални тужилац истовремено је и заменик омбудсмана.⁷⁴¹

Канцеларија омбудсмана у Хонг Конгу, по узору на новозеландског и британског омбудсмана,⁷⁴² истражује притужбе о неправдама због лоше јавне управе и жалбе на рад владиних министарстава и агенција у вези са кршењем права на приступ информацијама.⁷⁴³ Широки распон истражних овлашћења омогућава да се утиче на повећање квалитета јавних услуга и успостављање стандарда добре управе. Омбудсман руководи истражним тимовима у одређеним

⁷⁴¹ Институција Танодбаина или канцеларија омбудсмана уведена је председничким декретом председника Ф. Маркоса 1979. године. „Уставом слободе“ председнице К. Акино поново је успостављена. Према члану 10. Председничког декрета број 1630. омбудсман „гони за грађанске и управне предмете које укључују мито и корупцију, као и друга кривична дела почињена од јавних службеника и запослених.“ О мотивима успостављања омбудсмана и проблемима са којима се суочио видети: Quah S.T. Jon, “Comparing Anti-corruption Measures in Asian Countries: Lessons to be Learnt”, *Asian Review of Public Administration*, Vol. XI, No. 2, 1999, The Eastern Regional Organization for Public Administration, National College of Public Administration and Governance, Quezon City, стр. 81–82.

Видети: члан 11. одсек 7. Устава Филипина од 1987. године (http://www.ombudsman.gov.ph/docs/republicacts/Article_XI_1987_Philippine_Constitution.pdf) и члан 11(3) Закона о омбудсману (Ombudsman Act of 1989 [Republic Act. 6770]), http://www.ombudsman.gov.ph/docs/republicacts/Republic_Act_No_6770.pdf, посећено 17. септембра 2015. године.

⁷⁴² M. Frahm, “Hong Kong (Special Administrative Region of China): Ombudsman”, Ombudsman Institute (ed.), *Australasia and Pacific Ombudsman Institutions – Mandates, Competences and Good Practice*, Springer, Heidelberg, 2012, стр. 200.

⁷⁴³ Омбудсман је успостављен 1989. године, у време док је овај део Кине био под Британском управом. Након присаједињења матици, извршене су и промене у положају овог органа. Промењен је и назив па се некадашњи „Представник за административне жалбе“, очигледно имењак Британског омбудсмана, сада преводи као канцеларија омбудсмана (Office of the Ombudsman, видети званичну веб страну: <http://www.ombudsman.hk/>). Омбудсман је овлашћен да директно прима притужбе, а не више преко Парламента. Ојачана је и његова аутономија па је и проширено право омбудсмана да именује службенике у својој канцеларији. Омбудсман нема статус националног омбудсмана, већ посебан положај у складу с начелом „једна земља, два система“ (видети: M.J.A. Cooray “Ombudsman in Asia – A Case-study of Hong Kong and Sri Lanka”, стр. 75–92).

областима.⁷⁴⁴ Грађани се углавном жале на грешке у раду администрације. Због тога, омбудсман све више користи право на медијацију као начин решавања спорова између управе и грађана.⁷⁴⁵ Амандманима од 2001. године ојачана је организациона и финансијска самосталност канцеларије омбудсмана. Предвиђене су ригорозне казне затвором и у новчаном износу за спречавање и ометање омбудсмана, одбијање да се поступи у складу са обавезом сарадње и довођење омбудсмана у заблуду лажном изјавом. У складу с решењем које се примењује у Великој Британији, судови могу да преиспитају одлуке омбудсмана.⁷⁴⁶

Већина азијских омбудсмана нема законом регулисан мандат за заштиту људских права, али то их не спречава да у пракси штите права грађана.⁷⁴⁷ Модел заштитника људских права примењен је у државама централне Азије (Казахстан, Киргизија, Татарстан и Узбекистан).⁷⁴⁸ У овим земљама институцијама омбудсмана обликована је у складу са искуствима европских земаља и Париским принципима Уједињених нација.⁷⁴⁹ Представник за људска права у Киргизији, на пример, ужива независан статус и „надгледа и прати права и слободе“.⁷⁵⁰

⁷⁴⁴ Према последњем годишњем извештају Хонгкошки омбудсман је примио више од 5.000 жалби, спровео више од 300 комплетних истрага а извршено је нешто мање од 90 његових препорука. Видети: The Ombudsman Hong Kong, *Summary of Annual Report The Ombudsman Hong Kong*, June 2014, <http://ofomb.ombudsman.hk/doc/eng26sum.pdf>, посећено 24. новембра 2015. године.

⁷⁴⁵ Од 2001. године уведе се посебан сервис за подношење притужби.

⁷⁴⁶ Упоредити: M. Frahm, “Hong Kong (Special Administrative Region of China): Ombudsman”, стр. 206–207.

⁷⁴⁷ L. Reif, *Ombudsman, Good Governance and the International Human Rights System*, стр. 245; V. G Carmona., „Strengthening the Asian Ombudsman Association and the Ombudsman Institutions of Asia“, стр. 13.

⁷⁴⁸ Видети опширније: J. Stern, „Kazakhstan“; B. Kofler, „Kyrgyzstan“; B. Kofler, „Uzbekistan“ у: G. Kucsko-Stadlmayer (ed.), *European Ombudsmans- Institutions*, стр. 257–262, 263–269, 443–448. Централна Азија геополитички припада евроазијском простору, али географски Азији.

⁷⁴⁹ Видети: L. Reif, *Ombudsman, Good Governance and the International Human Rights System*, стр. 244; L. C. Reif, „Transplantation and Adaptation: The Evolution of the Human Rights Ombudsman“, стр. 271, 276, 279.

⁷⁵⁰ Видети председнички декрет о Decree of the President of the Republic of Kazakhstan N 947 as of 19. September 2002, доступно на интернет страни: http://www.ombudsman.kz/en/about/commissioner_%20for_%20human_%20Rights.php, посећено 20. децембра 2015. године.

Турска је формирала омбудсмана 2012. године, с намером да испуни критеријуме Европске уније у процесу тзв. евроинтеграција и отклони критике по питању заштите људских права, али се ова институција на почетку мандата суочила са низом проблема.⁷⁵¹ Омбудсман поступа у складу са начелима права, правичности и правде.⁷⁵²

Под окриљем међународне заједнице омбудсман се оснива и у другим земљама, било као посебна институција или у саставу комисија за људска права. Канцеларија омбудсмана за Источни Тимор конституисана је у оквиру мандата Уједињених нација тзв. Прелазне управе Уједињених нација (UNAMET – United Nations Transitional Administration in East Timor), на сличан начин као што је то учињено у Босни и Херцеговини и на Косову. Канцеларија међународног омбудсмана основана је у овој бившој португалској колонији, а након стицања независности (од 2002. године) Уставом је уређена институција Заштитника људских права и правде.⁷⁵³ На сличан начин одвијало се успостављање Канцеларије полицијског омбудсмана и Независне комисије за људска права у Авганистану.

У савременим азијским системима, паралелно се одвијају процеси хармонизације и трансформације у јединствени модел омбудсмана као националне институције за заштиту људских права. Национална комисија омбудсмана у Индонезији основана председничким декретом 2000. године, а осам година доцније променила је назив у Омбудсман Индонезије, што је сугерисало да

⁷⁵¹ Уставни суд је прогласио неуставним закон о омбудсману усвојен је 2006. године. Право грађана да се обрате канцеларији омбудсману регулисано је Уставним амандманом од 2010. године (члан 8 Закона бр 5982 од 12 септембра 2010 којим се допуњује и мења члан 74. Устава Турске Републике, Constitution of the Republic of Turkey). Закон о омбудсману усвојен је две године доцније (Law on the Ombudsman Institution, Law No. 6328 Official Gazette dated 29. 06. 2013 and no. 28338, текст закона доступан на званичном веб-порталу турског омбудсмана: www.ombudsman.gov.tr, посећено 12. августа 2015. године). О проблемима у успостављању турског омбудсмана видети: Н. Alpay Karasoy, “Ombudsman in Turkey: its contributions and criticism”, *European Scientific Journal*, August 2015 edition, Vol. 11, No. 22, стр. 55; “Turkish ombudsman complains of insufficient authority”, <http://www.hurriyetdailynews.com/turkish-ombudsman-complains-of-insufficient-authority.aspx?pageID=238&nID=65157&NewsCatID=338> (посећено 12. августа 2015. године).

⁷⁵² Турски омбудсман није овлашћен да самостално покрене поступак.

⁷⁵³ L. Reif, *Ombudsman, Good Governance and the International Human Rights System*, стр. 282–283.

ова институција добија посебан независан статус. С друге стране, надлежност Комисије за борбу против корупције у Макау обухвата „промоцију и заштиту људских права, слобода и легитимних интереса појединца [...], као и да подржи правичност, законитост и ефикасност јавне управе.“⁷⁵⁴ Ова комисија успостављена је 1990. године, а две године доцније започела је са радом по узору на сличну агенцију у Хонг Конгу.

Све више азијских земаља прихвата форме националне институције за заштиту људских права (NHRI) и националног механизма за превенцију тортуре у складу са Опционим протоколом Конвенције за заштиту од тортуре и других сурових, нељудских или понижавајућих казни и поступака. У Тајвану, на пример, воде се расправе о увођењу националне институције за заштиту људских права, а у оквиру контролног Јуана основан је Одбор за заштиту људских права од 2000. године, са задатком да открије случајеве кршења људских права и предлаже спровођење истраге, мере и промовише унапређење људских права.⁷⁵⁵ Тренд хармонизације прихваћен је и у пројекту регионалног удружења омбудсмана у Азији и програма развоја са стандардима за формирање и функционисање институције.

⁷⁵⁴ Видети члан 3. Закона о Агенцији за борбу против Корупције у Макау (Commission Against Corruption of the Macao Special Administrative Region, Law No. 10/2000, http://bo.io.gov.mo/bo/i/2000/33/lei10_en.asp, посећено 15. децембра 2015. године).

⁷⁵⁵ Упоредити: М. Frahm, “Taiwan: Control Yuan”, стр. 258 и 269.

Глава трећа

ПРАВНИ ПОЛОЖАЈ

У претходној глави докторске дисертације представљена је историјска позадина и компаративни развитак омбудсмана. Позиција институције није једнообразна, него је прилагођена потребама сваке земље. Ипак, заједничке црте формирају основни оквир референтног модела. У већини правних система омбудсман је независни истражитељ притужбе, са овлашћењима да критикује и препоручи корекцију административне акције и обраћа се парламенту и јавности. Ова минимална обележја у великој мери поклапају се с радном дефиницијом. Основни концепт, међутим, не обухвата варијације облика и функције који су настали у међувремену. Због тога, прво систематизујемо полазишта о комплексној правној природи ове институције, а затим анализирамо остале карактеристике референтног модела омбудсмана.

I. РАЗЛИЧИТА СХВАТАЊА О ПРАВНОЈ ПРИРОДИ (ОРГАНСКИ ПОЈАМ)

Концепције о правној природи настајале су у складу са еволуцијом омбудсмана од парламентарног представника до независног државног органа и централне институције за заштиту људских права. Омбудсман је, попут митског јунака Протеја, мењао свој статус у упоредном праву. У вишестраној природи преплићу се елементи парламентарног контролора и заштитника законитости, вансудског средства за контролу управе и заштиту људских права, представника грађана и националне институције за заштиту људских права.

Према традиционалном полазишту омбудсман је помоћни орган парламента или његов представник.⁷⁵⁶ У парламентарним системима стална парламентарна контрола управе обавља се преко омбудсмана. С обзиром на то да парламент не обавља директан надзор управе,⁷⁵⁷ у његово име то чини посебан службеник или званичник. У складу са овом концепцијом, омбудсман је функционално и институционално везан за парламент и ужива статус посебног повереника или функционера.⁷⁵⁸ Статус овог званичника зависи од парламентарне подршке, јер он није непосредно изабран од стране грађана, а распон степена независности и самосталности омбудсмана осцилира у упоредном праву.

⁷⁵⁶ Упоредити: В. Champan, „The Ombudsman“, стр. 303.

⁷⁵⁷ Парламенту је својствена „ванредна“ и „привремена“ контрола управа, путем истражних комисија и парламентарних истрага. Опширније: Верготини, *Упоредно уставно право*, стр. 632.

⁷⁵⁸ Парламентарни функционери углавном обављају посебне послове везане за представљање и рад скупштине. У упоредном праву овај статус углавном припада посланицима који су изабрани или именовани да обављају одређене функције (председавајући парламента или домова (*speaker*) и његови заменици или потпредседници парламента). У Србији овим појмом нису обухваћена контролна тела. Парламентарни функционери „јесу председник и потпредседници Народне скупштине и председници одбора, а у ширем смислу и секретар Народне скупштине и председници посланичких група.“ (Р. Марковић, *Уставно право, приручник за полагање правосудног испита*, Правни факултет Универзитета у Београду, ЈП „Службени гласник“, Београд, 2013, стр. 103). О парламентарним функционерима: В. Петров, *Парламентарно право*, Правни факултет Универзитета у Београду, 2011, стр. 85–100; Р. Марковић, *Уставно право*, двадесет прво поновљено издање, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2016, стр. 314; Б. Милосављевић, Д. М. Поповић, *Уставно право*, друго измењено и допуњено издање, Правни факултет Унион, 2008, стр. 268.

Парламент оснива институцију – доноси правни основ за функционисање институције, бира и разрешава носиоца функције и обезбеђује друге услове. У већини правних система контакт се остварује преко парламентарних одбора. Обавеза је омбудсмана да обавести парламент о уоченим неправилностима и незаконитостима и да резултате својих истраживањима представи у форми извештаја. Редовни извештаји обично обухватају преглед активности омбудсмана за сваку календарску годину. Концепција о парламентарном поверенику (парламентарном омбудсману или комесару) заступљена је у скандинавским правним системима, на Новом Зеланду и у Великој Британији.⁷⁵⁹

Концепција о парламентарном поверенику (парламентарни омбудсман или парламентарни представник) испољава се и преко назива институције. Однос између парламента и омбудсмана је ближи ако омбудсман прима инструкције (Норвешка) и дели судбину парламентарне већине, јер се увек бира након што се конституише парламент (Данска). Парламентарна природа омбудсмана рецидив је традиције класичног модела, према коме се омбудсман сматрао делом законодавног механизма контроле извршне власти.⁷⁶⁰ На Новом Зеланду омбудсман припада категорији парламентарних функционера, односно оним агенцијама и телима која непосредно подносе своје извештаје Парламенту.⁷⁶¹ У више европских земаља омбудсман се функционално сматра делом законодавне власти.⁷⁶²

⁷⁵⁹ У Великој Британији, у једном од извештаја у којој се разматрало увођење нове институције, речено је да „не желимо да створимо било какву нову установу која би поткопала функције чланова парламента у овом погледу, нити да заменимо правне лекове, које британска конституција већ осигурава. Наш предлог је да ова средства даље развијемо. Ми ћемо дати члановима парламента бољи инструмент који они могу употребити ради заштите грађанина, на име услуге Парламентарног комесара за администрацију.“ (цитат преузет од: К. Ј. Фридрих, *Конституционална демократија*, ЦИД, Подгорица, 2005, стр. 302.)

⁷⁶⁰ Први шведски омбудсмани били су и парламентарни посланици.

⁷⁶¹ Упореди: М. Frahm, “New Zealand: Ombudsman”, *нав. дело*, стр. 223.

⁷⁶² Упоредити: G. Kucsko-Stadlmayer (ed.), *European Ombudsman-Institutions A comparative legal analysis regarding the multifaceted realisation of an idea*, табела 5, страна 458. У овој табели је била наведена и Мађарска која је у међувремену изменила правни статус омбудсмана.

Екстремни израз ове концепције јесте парламентарни представник за оружане снаге у Немачкој који је „помоћни орган Бундестага“.⁷⁶³ У већини правних система, међутим, напушта се концепција омбудсмана о функционалној зависности омбудсмана за парламент. На статус омбудсмана утиче и систем организације власти. У председничким системима омбудсман је сарадник председника. У парламентарним системима омбудсман је организационо и функционално завистан од парламента, али је његов положај неспојив са посланичком функцијом. На пример, Британски парламентарни представник за управу није функционер парламента, нити је посланик, али ужива одређене привилегије посланика.

Према другом значењу, омбудсман има хибридну правну природу – он је парламентарни представник и државни орган. У односу на претходно полазиште слабији је утицај парламента на омбудсмана. Омбудсман формалноправно има уставну основу, снажнија јемства независности и самосталности и овлашћења да самостално покрене и води истрагу. У скандинавској традицији и пракси омбудсман је „највиши надзорни орган у демократском друштву“,⁷⁶⁴ чији углед и поверење штити парламент. Правна доктрина сматра да омбудсман не припада нити једној од три гране државне власти, али независност није стриктно потврђена у правним прописима.

Према трећем становишту, омбудсман се одређује као представник грађана или посебна врста (*sui generis*) органа или институција.⁷⁶⁵ Омбудсман се измешта у простор између власти и грађана. Овај тип омбудсмана карактерише врло висок ниво независности и самосталног руковања притужбом.⁷⁶⁶ Концепција је добила подршку у Португалији и Шпанији, популарна је у Латинској Америци и у земљама Централне и Источне Европе након пада Берлинског зида. Као представник грађана, омбудсман је државни орган који штити основне уставне вредности и има проширена овлашћења (право на законодавну иницијативу, право да покрене поступак за оцену уставности и законитости правних аката). Ова

⁷⁶³ Члан 49б Основног закона Немачке.

⁷⁶⁴ М. Oosting, “Protecting the Integrity and Independence of the Ombudsman Institution: the Global Perspective”, стр. 4–5.

⁷⁶⁵ Д. Радиновић, *Омбудсман и извршна власти*, стр. 40.

⁷⁶⁶ Т. Buck, R. Kirkham, B. Thompson, *The Ombudsman Enterprise and Administrative Justice*, стр. 161.

концепција манифестује се и у поступку избора, јер је искључено било какво учешће извршне власти и јавност учествује у поступку кандидовања.

Омбудсман као представник грађана наступа у јавном интересу и има двоструку одговорност, према Парламенту и јавности. Извештаји и препоруке, као и целокупна активност омбудсмана није поверљиве природе, него омбудсман јавно иступа без било каквих ограничења. Јавност, као и парламент, представљају важан ослонац у његовом раду. Смисао концепције омбудсмана као представника јавности јесте и у максималном постизању политичке неутралности и објективности у раду, па се због тога тежи смањивању утицаја политичког фактора на деловање институције. У пракси, на пример, води се рачуна да се за омбудсмана не бирају она лица која су претходно обављала високе политичке функције. Затим, парламент само формално именује омбудсмана док је избор фактички у рукама посебног тела које предлаже кандидата. За овај модел омбудсмана карактеристичан је и одређен начин комуникације са јавношћу, јер његова „моћ зависи од добре јавне слике.“⁷⁶⁷ Институција је много више отворена према јавности, заинтересована за сарадњу са цивилним друштвом.

Акцента критичког дискурса у савременим истраживањима заснива се на проблематизовању улоге омбудсмана као независног супервизора у служби јавног интереса у систему поделе власти. У складу с тим, омбудсман се одређује као највиши контролни орган. Формалноправно, наведена констатација није тачна, јер парламент је носилац контролне функције са демократским легитимитетом, а омбудсман је у већини правних система еманација парламента. Како би се јасно направила дистинкција у односу на класичне државне органе, омбудсман се дефинише и као облик недиректно изабраних институција (“form of unelected accountability”).⁷⁶⁸ Теоријска полазишта о правној природи омбудсмана осцилирају од оних који у омбудсману виде део правосуђа (квазисудска власт) до

⁷⁶⁷ P. Magnette, “The European Ombudsman: Protecting Citizens’ Rights and Strengthening Parliamentary Scrutiny”, стр. 110.

⁷⁶⁸ Омбудсман је „само један од играча“ за успостављање система одговорности, односно он се може посматрати и као део система управног правосуђа. О дилемама положаја омбудсмана у Великој Британији: Т. Buck, R. Kirkham, B. Thompson, *The Ombudsman Enterprise and Administrative Justice*, стр. 16, 19.

оних концепција које сматрају да институцији треба поверити статус уставног органа.

Наредно схватање сврстава омбудсмана у корпус институција које припадају четвртој грани државне власти.⁷⁶⁹ Ово становиште настало је као израз критике традиционалне поделе власти и улоге судова.⁷⁷⁰ Конзервативна доктрина поделе власти је превазиђена јер трихотомна организациона шема не испуњава сврху због које је и настала. Подела власти не гарантује уравнотежену, одговорну и легитимну владу. Због тога је потребно реформисати институционалну архитектуру организације власти успостављањем четврте гране. Структуру ове гране власти, у ширем смислу, чине цивилно друштво (штампа и невладине организације), државне агенције и независна контролна тела.⁷⁷¹ У ужем смислу, четврта грана власти јесу независна надзорна тела (омбудсман, државна ревизорска институција, повереници за борбу против дискриминације и заштиту приватности итд.). Независна тела као облик „институционализације концепта интегритета“ надгледају поштовање принципа владавине права и контролишу извршну власт и управу. У Аустралији, у оквиру расправе о реформи уставног система, спроводи се експеримент и оснивају се форуми независних контролних тела с циљем да врше синергијски притисак на државне органе власти. При томе, четврта грана државне власти нема претензију да врши функцију уравнотежења, већ да власт чини правно одговорнијом.⁷⁷²

Национална институција за заштиту људских права једна је од најутицајнијих концепција за објашњење преображаја правног положаја

⁷⁶⁹ Упоредити: J. McMillan, “Re-thinking the Separation of Powers”, *Federal Law Review*, Vol., 38, No. 3, стр. 424; Такође: John McMillan, “The Ombudsman and the Rule of Law”, у: L. C. Reif (ed.), *The International Ombudsman Yearbook*, Vol. 8, 2004, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden/Boston, 2007, стр 17–18.

⁷⁷⁰ Четврта грана власти код Б. Акермана има значење „бирографије“, али и према овом аутору потребно је осавременили поделу власти како би испунила демократску одговорност, као своју врлину (B. Ackerman, “The New Separation of Powers”, *Harvard Law Review*, Vol. 113, No. 3, January 2000, стр. 689, 691, фн. 133).

⁷⁷¹ О четвртој грани државне власти из угла критике судске контроле управе: S. A. Shapiro, R. Levy, “Heightened scrutiny of the Fourth Branch: Separation of Powers and the Requirement of Adequate Reasons for Agency Decisions”, *Duke Law Journal*, Vol. 36, No. 3, 1987, стр. 403.

⁷⁷² Опширније: J. McMillan, “Re-thinking the Separation of Powers”, стр. 439.

омбудсмана у савременом праву.⁷⁷³ Израз је настао у оквиру Уједињених нација с циљем унапређења система заштите људских права. Уједињене нације очекују од држава чланица да преузму одговорност за промоцију и заштиту људских права. „Кључни елемент“ у овом систему јесу институционални механизми на националном нивоу. Националне институције за заштиту људских права одређени су као државни органи са уставним или законским мандатом да штите и унапређују људска права.⁷⁷⁴

Статус националне институције за заштиту људских права утврђује се на основу акредитације у складу са тзв. Париским принципима.⁷⁷⁵ Национална институција може бити организована и као удружење различитих органа и тела, али је битно да има једног представника који је одговоран за стање заштите и унапређење људских права у држави. Међународни координациони комитет националних институција за промоцију и заштиту људских права акредитовао је националне институције у више од стотину држава. Овај статус уживају

⁷⁷³ Упоредити: L. C. Reif, *The Ombudsman, Good Governance and the International Human Rights System*, стр. 82–89.

⁷⁷⁴ Видети резолуције Генералне скупштине УН-а бр. 63/169, 63/172 и 64/161.

Националне институције за заштиту људских права представљају тела под различитим називом. (United Nations, *National Human Rights Institutions History, Principles, Roles and Responsibilities*, стр. 13–15). Омбудсман се често поистовећује са комисијама за заштиту људских права. За разлику од Комисија за људска права, омбудсман је углавном инокусни орган изабран од парламента, али су временом ове разлике постале све мање, тако да се каже да је омбудсман практично преузео овлашћења ових комисија.

⁷⁷⁵ На првој Међународној радионици националних институција за промоцију и заштиту људских права у Паризу 1991. године усвојена су начела која се односе на рад ових институција. Ове принципе прихватиле су Уједињене нације, и оне представљају додатак Резолуције 48/143 од 20. децембра 1993. године (United Nations, *Principles relating to the Status of National Institutions Competence and responsibilities*, <http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/StatusOfNationalInstitutions.aspx>, посећено 10. децембра 2015. године), и Савет Европе. Принципи одређују карактер мандата и положај националних институција за заштиту људских права. Париски принципи идентификују шест принципа који треба да испуни институција: широка надлежност, аутономија у односу на владу, независност гарантована законом или уставом, плурализам, адекватна средства и овлашћења у истрази. УН сматрају да националне институције имају што шири мандат за заштиту и независност (Опширније: United Nations, *National Human Rights Institutions History, Principles, Roles and Responsibilities*, New York and Geneva, 2010, стр. 29–54).

национални омбудсмани, било општи или специјализовани, на пример у Шведској – омбудсман за једнакост, у око четрдесет земаља. Омбудсмани у осталим земљама налазе се у саставу националних комисија за заштиту људских права.⁷⁷⁶ Линда Рејф је приметила да омбудсмани припадају националним институцијама за заштиту људских права иако „велики број класичних омбудсмана се не бави питањем људских права у својим истраживањима“.⁷⁷⁷

У Републици Србији статус националне комисије за промоцију и заштиту људских права припада Заштитнику грађана који је акредитован по први пут 2010. године, а 2016. године је реакредитован у највишем статусу.⁷⁷⁸ За омбудсмана статус ове институције представља обавезу и привилегију. У случају ако је омбудсман акредитован у складу са Париским принципима, обавеза државе чланице јесте да са већом одговорношћу гарантује ове стандарде независности и самосталности и обезбеди остале услове. С друге стране, обавеза је омбудсмана да координира мрежом институција за заштиту људских права на националном нивоу, припрема и представља националне извештаје о стању људских права међународним организацијама.

Омбудсман је комплексна институција чији правни статус није увек могуће прецизно одредити, изузев ако то није учинио законодавац изричитом нормом.⁷⁷⁹ Зато увек треба пажљиво тумачити прописе који уређују његов однос са другим државним органима и управом. Други начин, јесте да се држимо описних

⁷⁷⁶ Судови и други државни органи, изузев омбудсмана, нису обухваћени критеријумима УН-а (L. C. Reif, *The Ombudsman, Good Governance and the International Human Rights System* стр. 83).

⁷⁷⁷ L. C. Reif, *The Ombudsman, Good Governance and the International Human Rights System* стр. 83

⁷⁷⁸ Постоје три степена акредитације А – усаглашеност са Париским принципима; В – делимична сагласност са Париским принципима; С – неусаглашеност са Париским принципима (Видети карту акредитације од 23. маја 2014. године: International Coordinating Committee of National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights, Chart of the Status of National Institutions, (ICC)<http://nhri.ohchr.org/EN/AboutUs/ICCAccreditation/Documents/Chart%20of%20the%20Status%20of%20NHRIs%20%2823%20May%202014%29.pdf>, посећено 2. јануар 2016. године).

⁷⁷⁹ Видети нпр. Устав Републике Србије (члан 138. став 1) по коме је Заштитник грађана „независан државни орган који штити права грађана и контролише рад органа државне управе“. Овом одредбом дефинисани су основни елементи правног положаја (правни статус, надлежност, предмет и објект контроле).

критеријума и квалификација међународних и националних удружења омбудсмана.⁷⁸⁰

Класичан омбудсман, дакле овде говоримо о институцији у јавном сектору, у већини правних система самостална је и независна институција, која обавља послове заштите људских права и контроле јавне управе. У формалном смислу, правни статус омбудсмана има модалитете државног органа, помоћног органа парламента или посебног званичника. Статус може бити верификован на основу посебних улога у заштити људских права, у облику националне институције за заштиту и промоцију људских права. У функционалном погледу, са становишта управе, омбудсман је облик спољног, несудског надзора или контроле о чему ће бити речи касније.

Нека од основних мерила за препознавање омбудсмана врло су слична начелима деловања који важе и за државну управу.⁷⁸¹ Према међународним стандардима то су: самосталност, политичка неутралност, отвореност и транспарентност (јавност рада), поштење, правичност и законитост, одговорност и сразмерност која се може одредити као „постизање циља које је најповољније“ за подносиоца притужбе или оштећено лице.⁷⁸²

⁷⁸⁰ У Србији, иако су омбудсмани основани на различитим нивоима територијално-политичке организације власти, није формирано национално удружење омбудсмана. Као пандан постоји Удружење локалних омбудсмана (УЛОС) у Нишу 2012. године. Удружење организује годишње састанке. На иницијативу овог удружења допуњен је Нацрт закона о локалној самоуправи одредбом о промени назива за локалне заштитнике грађане у локалне омбудсмане и формулацијом да своју функцију обављају „независно и самостално“ („Локални заштитници грађана критиковали предлог СКГО“, <http://www.autonomija.info/lokalni-zastitnici-gradana-kritikovali-predlog-skgo.html>, посећено 12. јула 2015. године).

⁷⁸¹ Упоредити: З. Р. Томић, *Опште управно право, пето скраћено и осавремењено издање*, Правни факултет Универзитета у Београд, 2009, стр. 151.

⁷⁸² Упоредити стандарде Међународног удружења омбудсмана, удружења омбудсмана у Великој Британији и Америчког удружења правника: International Ombudsman Association, “IOA Standards of Practice”, <https://www.ombudsassociation.org/About-Us/IOA-Standards-of-Practice-IOA-Best-Practices.aspx>, посећено 11. децембра 2015. године; International Ombudsman Association, “IOA Best Practices, A Supplement to IOA’s Standards of Practice”, https://www.ombudsassociation.org/IOA_Main/media/SiteFiles/IOA_Best_Practices_Version3_101309_0.pdf, посећено 9. јануара 2016. године; British and Irish Ombudsman, “Criteria for the Recognition of Ombudsman”, <http://www.ombudsmanassociation.org/docs/BIOA-Rules-New-May2011-Schedule->

У упоредном праву делује широки дијапазон организационих форми омбудсмана. Иако се у овој институцији појављују у политички елементи, омбудсман је, по правилу, орган који обавља своје послове у јавном интересу и правно средство за заштиту људских права и контролу управе. Положај омбудсмана регулисан је и етичким принципима, чији су релевантни извори – стандарди међународних и националних удружења омбудсмана, а о којима води рачуна и законодавац.

1.pdf, посећено 11. децембра 2015. године; American Bar Association, “Standards for the Establishment and Operation of Ombuds Offices, Revised february 2004, <http://www.americanbar.org/content/dam/aba/migrated/leadership/2004/dj/115.authcheckdam.pdf>, посећено 9. јануара 2016. године.

II. НЕЗАВИСНОСТ И САМОСТАЛНОСТ

1. НЕЗАВИСНОСТ – DIFFERENTIA SPECIFICA

Независност, комплексан и противречан појам, кључно је обележје и један од најважнијих елемената омбудсмана.⁷⁸³ Формулација о независности у савременом праву широко се употребљава не само као атрибут класичних државних органа (законодавне, извршне и судске гране власти), него и јавних агенција и регулаторних тела. Током XIX и почетком XX века независност је асоцирала на поделу власти и одвајање државних функција, посебно када је реч о судству. Данас се независност користи и као заштитни знак других контролних институција и тела – тзв. немајоритетних институција.⁷⁸⁴ Основно значење слично

⁷⁸³ Независност је основа за друге карактеристике омбудсмана: непристрасност и објективност, веродостојан процес надзора и поверљивост (D. M. Gottehrer, "Fundamental Elements of An Effective Ombudsman Institution", стр. 6, http://www.theioi.org/downloads/934ch/Stockholm%20Conference_15.%20Plenary%20Session%20II_Dear%20Gottehrer.pdf, посећено 29. октобра 2015. године). О независности омбудсмана опширније: T. Buck, R. Kirkham, B. Thompson, *The Ombudsman Enterprise and Administrative Justice*, стр. 155–188. Поменути аутори сматрају да осим независности, најважније карактеристике омбудсмана су парламентарна подршка и одговорност; Опширније: M. Oosting, "Protecting the Integrity and Independence of the Ombudsman Institution: the Global Perspective", http://old.mevaker.gov.il/serve/site/docs/Protecting_the_Integrity.pdf, посећено 20. октобра 2015. године; D. C. Rowat, „A worldwide survey of Ombudsmen“, Occasional Paper No. 60, March 1997, International Ombudsman Institute, <http://www.theioi.org/publications/occasional-papers-1979-2008>; П. Теофиловић, „Независност парламентарних омбудсмана“, *Гласник адвокатске коморе Војводине*, број 7–8/2010, Адвокатска комора Војводине, Нови Сад, стр. 309–311.

⁷⁸⁴ Видети Препоруку Комитета министара државама чланицама о независности и функцијама регулаторних органа у области радио-дифузије (Recommendation Rec(2000)23, of the Committee of Ministers to member states on the independence and functions of regulatory authorities for the broadcasting sector, https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016804e0322, посећено 11. јануара 2016. године.

Под овим незграпним изразом подразумевају се контролне институције које нису изабране директно на изборима и јавно одговорне (детаљније: С. Томић, А. Јованчић, „Настанак и независност регулаторних тела у Србији: домаће или екстерне детерминанте?“, *Политичке перспективе*, број 5, 2012, Fakultet političkih znanosti, Факултет политичких наука, Удружење за

је у оба случаја – независност обухвата заједничке елементе и подразумева да су институције и тела ослобођене политичког утицаја како би непристрасно и ефикасно обављале своју функцију.⁷⁸⁵

У пракси, независност институција није нигде апсолутно изведена до краја у смислу њихове неодговорности, него уз одређена правна и економска ограничења.⁷⁸⁶ У савременој британској литератури сматра се да је независност институције у простору између захтева за непристрасним контролним државним органом, али и порицања његовог потпуно аутономног статуса.⁷⁸⁷ Од омбудсмана се очекује да своју надлежност и овлашћења обавља у складу с начелом законитости, па се зато може пре говорити о степенима њихове самосталности.

Видели смо да је начело независности конститутивни је елемент дефиниције омбудсмана. У поменутој Резолуцији Међународног удружења адвоката од 1974. године омбудсман је независни високи јавни службеник или званичник. Само независно тело заслужује да носи назив омбудсман, а овај критеријум прихватила су широм света међународна и национална удружења омбудсмана.⁷⁸⁸ Међународни стандарди обавезују државе да установе омбудсмана

политичке науке Србије, Zagreb–Београд, 2012, стр. 31–34); Повест независних (регулаторних) тела везује се за крај XIX века и Сједињене Америчке Државе, од када је Конгрес почео да успоставља тзв. независне јавне агенције (*independent agency*) с намером да ограничи моћ председника. Видети: М. Радојевић, „Независна (регулаторна) тела и институције у Србији“, *Српска политичка мисао*, бр. 4/2010, Институт за политичке студије, Београд, стр. 53–76.

⁷⁸⁵ Напомињемо да омбудсман није независна регулаторна агенција, па према томе нема овлашћење доношења подзаконских прописа и вођења управних поступака.

⁷⁸⁶ C. Ferris, B. Goodman, G. Mayer, “Brief on the Office of the Ombudsman” (prepared for presentation before the Ombudsman Committee at the International Bar Association, Eighteenth Biennial Conference, Berlin, September, 1980, International Ombudsman Institute, стр. 2, <http://www.theioi.org/publications/occasional-papers-1979-2008>, посећено 16. децембра 2015. године.

⁷⁸⁷ Омбудсман није унутрашњи облик контроле у оквиру извршне власти, нити „може да приушти да се посматра као заступник грађана“. Т. Buck, R. Kirkham, B. Thompson, *The Ombudsman Enterprise and Administrative Justice*, стр. 161.

⁷⁸⁸ Видети: „Критеријуме за коришћење имена омбудсман на Новом Зеланду“ (“Criteria to Use the Name Ombudsman in New Zealand”, <http://www.usombudsman.org/essential-characteristics-of-a-classical-ombudsman>, посећено 5. јануара 2016. године); „Критеријуме за препознавање канцеларије омбудсмана Удружења британског и ирског омбудсмана“ (British and Irish Ombudsman Association, Criteria for the recognition of Ombudsman Offices,

и поштују начело независности.⁷⁸⁹ Према Париским принципима независност, гарантована статутом или уставом, један је од кључних критеријума за препознавање националних институција за људска права, као што је омбудсман, у односу на друге институције.⁷⁹⁰

<http://www.ombudsmanassociation.org/docs/BIOA-Rules-New-May2011-Schedule-1.pdf>, посећено 5. јануара 2016. године); члан 2. Модела закона о омбудсману Америчког удружења омбудсмана (United States Ombudsman Association, "Model Ombudsman Act for State Governments", <http://www.usombudsman.org/site-usoa/wp-content/uploads/USOA-Model-Ombudsman-Act-For-State-Governments.pdf>, посећено 5. јануара 2016. године).

⁷⁸⁹ Упоредити: Стандарде праксе за омбудсмана Међународног удружења омбудсмана (International Ombudsman Association, IOA Standards of Practice, https://www.ombudsassociation.org/IOA_Main/media/SiteFiles/IOA_Standards_of_Practice_Oct09.pdf, посећено 30. децембра 2015. године) Стандарди су део Етичког кодекса и путоказ за успостављање омбудсмана у националним правним системима. Такође упоредити: тачку 4.1.1. Парламентарна скупштина Савета Европе, Резолуција 1959 (2013), „Јачање институције омбудсмана у Европи“.

⁷⁹⁰ Видети Резолуцију УН 48/134 Националне институције за промоцију и заштиту људских права (United Nations, General Assembly, A/RES/48/134, "National institutions for the promotion and protection of human rights", <http://www.un.org/documents/ga/res/48/a48r134.htm>, посећено 29. децембра 2015. године; Независност омбудсмана је потврђена и у другим резолуцијама УН-а: Резолуција Генералне скупштине УН-а о улози омбудсмана, посредника и других националних институција у промовисању и заштити људских права (United Nations, General Assembly, A/RES/65/207, "The role of the Ombudsman, mediator and other national human rights institutions in the promotion and protection of human rights", http://unipd-centrodirittiumani.it/public/docs/ares65_207.pdf, посећено 29. децембра 2015. године; Такође: United Nations, *National Human Rights Institutions History, Principles, Roles and Responsibilities*, стр. 17; Парламентарна скупштина Савета Европе позвала је земље чланице да успоставе „независну и неутралну институцију“ омбудсмана (тачка 4.1.1. Парламентарна скупштина Савета Европе, Резолуција 1959 (2013), „Јачање институције омбудсмана у Европи“, Council of Europe, Parliamentary Assembly, Resolution 1959[2013], Strengthening the institution of ombudsman in Europe); Council of Europe, Committee of Ministers, Recommendation No. R(97) 14 of the Committee of Ministers to member states on the establishment of independent national human rights institutions, <https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&%20InstranetImage=567349%20%20&SecMode=1&DocId=578706&Usage=2>, посећено 15. фебруара 2015. године.

Развитак концепта независности повезан је с настанком и еволуцијом саме институције, а у ширем смислу кризом парламентарног система.⁷⁹¹ У специфичном историјском контексту, у коме су влада и управа биле еманације монархових прерогатива, контролу је обављала особа независна и неутрална у односу на извршну власт.⁷⁹² У прво време то је био посланик скупштине који је уживао привилегије парламентарца, али и додатне гаранције да извршна власт неће утицати на обављање његове функције. Независност се тада схватала као бедем од притисака извршне власти.

У каснијој фази развитка омбудсман се осамостаљује и у односу на парламент. Измењена позиција објашњава се променама у парламентарном и страначком систему. Скупштине су изгубиле своју улогу централног представничког органа и контролора извршне власти.⁷⁹³ Иако су посланици репрезенти бирачког тела, они делају као партијски делегати. Моћне скупштине и слабе владе замениле су слабе скупштине и јаке владе. Промене у изборном и страначком систему преобратиле су парламент у преносиоца воље владајуће странке и машину за гласање.⁷⁹⁴ Парламент не само да више није у могућности да буде осигура независност омбудсмана, него је и сâм постао потенцијална претња за ову институцију.⁷⁹⁵ У „новом облику дуализма“ опозиција преузима улогу критичара и надзорника над парламентарном већином и извршном влашћу,⁷⁹⁶ а у појединим правним системима она добија и права да предлаже кандидата или даје сагласност на избор парламентарних контролних тела, као што је омбудсман.

⁷⁹¹ M. Waseem, “Independence of Ombudsmen”, *Strengthening the ombudsman institution in Asia: Improving accountability in public service delivery through the ombudsman*, Asian Development Bank, 2011, стр. 60.

⁷⁹² У Шведској, у време настанка омбудсмана, извршна и управна власт била је еманација монархових прерогатива.

⁷⁹³ Законодавна власт није више након Првог светског рата, како закључује Слободан Јовановић, „старија од осталих власти“ (С. Јовановић, *О држави – основни једне правне теорије*, БИГЗ, Југославија/публик Српска књижевна задруга, Београд, 1990, стр. 499).

⁷⁹⁴ О феномену и узроцима слабљења скупштина видети: Е. Хејвуд, *Политика*, Клио, Београд, стр. 609–614.

⁷⁹⁵ Упоредити: Т. Buck, R. Kirkham, B. Thompson, *The Ombudsman Enterprise and Administrative Justice*, стр. 158–159.

⁷⁹⁶ Ђ. де Верготини, *Упоредно уставно право*, стр. 422.

И у скандинавским земљама, додуше не у тако изоштrenom облику, прихваћено је схватање да иако је институција изведена из парламента, она не би требало да њему буде подређена. Први корак било је то што је парламент престао да бира омбудсмана из састава својих посланика, а затим и да се држи правила да не одређује случајеве, нити да на неки други начин врши притиске и усмерава његову делатност. Омбудсман се ослобађа од њеног туторства, а ову функцију обавља нестраничка личност. С друге стране, независност је критеријум за препознавање институције. Није свако тело које прима притужбе омбудсман, него овај статус може бити испуњен само ако је задовољен основни услов. Независност се различито тумачи, а везује се за начин избора. У складу са традиционалном школом мишљења, омбудсман је независан ако је изабран од парламента. Видећемо доцније да то није једина гаранција оваквог статуса.

На другу школу мишљења наилазимо у англосаксонским правним системима и у карикатуралној пракси у Африци и Азији. Независност се посматра са аспекта ефикасности, па се уобличавају особене форме омбудсмана у приватном сектору и у вези са извршном влашћу. Кључна детерминанта деловања ове институције није независност, јер извршни тип омбудсмана може бити ефикаснији од повереника кога бира парламент. Критичари се не одричу концепта независности,⁷⁹⁷ него сматрају да је у другом плану као помоћно средство за подизање ефикасности институције у смислу непристрасног жалбеног механизма.⁷⁹⁸ У савременом праву независност као елемент функционисања институција проширена је на варијације омбудсмана (у јавном и приватном сектору, на националном и локалном нивоу, парламентарне и извршне омбудсмане).

⁷⁹⁷ Мит о независности омбудсмана и других контролних тела разобличава Метју Шугарт (Matthew Soberg Shugart), амерички професор са Универзитета Сан Дијега. Не постоји однос узајамне одговорности између непосредно неизабраних агенција и непосредно изабраних носилаца власти, него однос између принципала и агента. „Већина агенција“, наставља Шугарт, „није у потпуности независна или аутономна, јер се изабрани политичари терете за избор, финансирање и разрешење тих актера.“ Опширније: M. S. Shugart, „The Accountability deficit in Latin America“, <https://kellogg.nd.edu/faculty/research/pdfs/Shugart.pdf>, посећено 17. новембра 2015. године, стр. 11.

⁷⁹⁸ P. Giddings, „The Parliamentary Ombudsman: a Classical Watchdog“, O. Gay, B. K. Winetrobe (eds.), *Parliament's Watchdogs: at the Crossroads, the Constitution Unit Department of Political Science*, University College London, 2008, стр. 93–94.

Поменимо још неколико важних тема, недовољно истражених у литератури. Нормативна прокламација независности као обележје омбудсмана, за разлику од земаља западне демократије,⁷⁹⁹ постоји у латиноамеричким државама, а затим и у постауторитарним системима на подручју Централне и Источне Европе.⁸⁰⁰ Гарантовање независности подигнуто је и за степеницу више, на ниво уставног начела, како би се и формалноправно заштитило од насртаја извршне власти. Слично као и судска власт, омбудсман као уставна институција ужива највиши степен независности. Уједињене нације су снажно подржале регулисање омбудсмана као независног и непристрасног посредника између грађана и управе, што је утицало на већину „младих“ демократија. Концепт независности апсорбује елементе правног положаја, односно у свом садржају укључује низ других института (јемстава). Као међународноправни стандард, независност јесте платформа за хармонизовање статуса омбудсмана и других институција за заштиту и промоцију људских права у упоредном праву.

У већини правних система, осим начела независности, регулисано је и начело самосталности. Садржај овог института обухвата аутономију у вођењу поступка и изрицању мера (функционална самосталност). У негативном смислу, самосталност је забрана за било кога, укључујући и највише државне органе, да утичу на понашање омбудсмана. Конкретно, то значи да парламент не упућује смернице или налоге, одређује појединачне случајеве којима ће се бавити омбудсман. Граница самосталности омбудсмана је специфична и последица је нарочитог положаја омбудсмана у односу на друге државне органе и управу. У већини правних система прокламована је апсолутна забрана права на жалбу у вези са одлукама омбудсмана. Његове одлуке и мере се не могу се оспоравати, јер се не примењује начело двостепености, што је важна тачка разликовања у односу на друге контролне органе.⁸⁰¹ Међународни стандарди јасно утврђују значење и

⁷⁹⁹ Прописи, дакле, не користе терминолошку одредницу „независност“ у нормативним актима, него наводе услове или претпоставке за њено остваривање.

⁸⁰⁰ На пример, према Уставу Србије (члан 138) Заштитник грађана је „независан државни орган“.

⁸⁰¹ Самосталност омбудсмана није у свим правним системима апсолутно и безусловно прихваћена. У Шведској Парламент не упућује директиве, не оцењује активности омбудсмана, нити директно усмерава његове активности, али у Данској парламент доноси сва правила која се односе на омбудсмана, док у Норвешкој може да затражи мишљење и издаје опште смернице. Такође, у

садржај овог института, углавном детаљније разрађеног у већини правних система.⁸⁰²

По својој садржини независност обухвата више карактеристика, које се групишу у организационе или институционалне, функционалне и личне или персоналне аспекте. Најпре, омбудсман има солидну или чврсту правну основу, по правилу у уставу и закону који предвиђају гаранције његове независности. Институционална независност омбудсман сагледава се у односу према другим државним органима. Омбудсман као спољни контролни орган мора бити „потпуно независан од других државних органа“.⁸⁰³ Организационо, омбудсман не припада извршној власти или парламенту, па се због тога и тврди да је изван традиционалне трихотомне шеме класичних државних власти: законодавна власт – извршна власт – судска власт. То значи да он не прима инструкције или налоге од других државних органа, већ да се његова делатност заснива на начелу законитости.

Функционална или оперативна независност односи се на вршење његових овлашћења и права, као и на кадровске и техничке ресурсе.⁸⁰⁴ Од омбудсмана се очекује да непристрасно обавља своју функцију, без утицаја са стране. Омбудсман је „господар својих поступака“, а покретање и спровођење истраге и друге радње морају бити у складу са фер поступком. За спровођење истраге

Пољској Маршал Сејма може да тражи од омбудсмана да предузме мере у одређеној материји, а у Пакистану други државни органи могу да иницирају покретање поступка.

⁸⁰² Према члану 9. Статута Омбудсман Европске уније „неће прихватати инструкције од било које владе или каквог другог тела“.

⁸⁰³ Опширније: M. Oosting, “The Independent Ombudsman in a Democracy, Governed by the Rule of Law“, Occasional Paper No. 66 September 1998, International Ombudsman Institute, Edmonton, <http://www.theioi.org/publications/occasional-papers-1979-2008>, посећено 10. јула 2015. године; Такође: M. Oosting, “Protecting the Integrity and Independence of the Ombudsman Institution: the Global Perspective“, http://old.mevaker.gov.il/serve/site/docs/Protecting_the_Integrity.pdf, посећено 14. јула 2015. године.

⁸⁰⁴ Видети: S. Buckland, W. McDermot, *Институције омбудсмана у оружаним снагама*, стр. 45–46; М. Давинић, *Европски омбудсман и лоша управа*, стр. 48; M. Frahm, “Comparative Analysis of the Ombudsman Institutions“, Ombudsman Institute (ed.), *Australasia and Pacific Ombudsman Institutions – Mandates, Competences and Good Practice*, стр. 33–34.

омбудсман располаже овлашћењима и правима.⁸⁰⁵ Примена начела опортуности показатељ је његове стварне самосталности, а то значи да располаже слободом акције, да сам процењује да ли ће и када покренути поступак и применити своја овлашћења. За разлику од других државних органа, на пример тужилаштва, опортуност треба шире тумачити јер омбудсмана не обавезује стриктна примена начела законитости. Омбудсман у већини правних система процењује јавни интерес за покретање поступка и примену овлашћења.

Лична независност подразумева мере заштите од притисака. Спољни прстен заштите гарантује се транспарентним поступком избора у парламенту, онемогућавањем неоснованог разрешења, одговарајућом зарадом, али и забраном обављања других функција и политичког ангажмана.⁸⁰⁶ Компонента личне независности јесте и интегритет обављања функције, а то значи да зависи од особе која обавља ову функцију. Лична независност се манифестује у односима према другим државним органима, управом и грађанима. За омбудсмана је од суштинског значаја да јавност има представу о њему као неутралном и независном државном органу. Да би добио њихово поверење, грађани морају бити уверени да је реч о компетентној особи која делује у општем интересу. Због тога, изузев стручности, од омбудсмана се очекује да га красе личне особине, способност да се наметне својим ауторитетом, ухвати укоштац са проблемима и демонстрира потребну храброст и отпорност на политичке утицаје. Независност је само средство да омбудсман изрази своју критику у јавности.

⁸⁰⁵ Мартин Остинг (Martin Oosting) некадашњи Холандски национални омбудсман и председник Међународног института омбудсмана, сматра да је за функционалну независност потребан „прави алат“ – овлашћења, простор за доношење одлука, а то значи да су правила поступка прилагођена његовим задацима, а да при томе не ометају његову флексибилност. Други предуслов је адекватан буџет, а то значи не значи само новац већ и остали ресурси (особље, базе података, смештајне капацитете) неопходни за квалитетно обављање функције у складу са обимом посла (M. Oosting, “Protecting the Integrity and Independence of the Ombudsman Institution: the Global Perspective”, http://old.mevaker.gov.il/serve/site/docs/Protecting_the_Integrity.pdf, посећено 14. октобра 2015. године).

⁸⁰⁶ Видети тачку 5. Резолуције 1615 (2003) „О институцији омбудсмана“ Парламентарне скупштине Савета Европе, <http://assembly.coe.int/main.asp?link=/documents/adoptedtext/ta03/erec1615.htm>, посећено 1. јун 2015. године.

У упоредном праву независност је разрађена низом аката и одредби, у вези с његовим овлашћењима, поступцима, средствима и правима. Државе се различито односе према обавези да утврде и гарантују независност омбудсмана. Видели смо да независност није конституционализована у свим правним системима. Међутим, као минималне претпоставке независности у већини правних система наводе се: 1) стабилан правни положај институције; 2) избор и разрешење у складу са законски утврђеним условима и прописаном процедуром и фиксно утврђен мандат с могућношћу реизбора 3) имунитет и инкомпабилитност са обављањем других функција и послова; 4) финансирање и зарада; 5) овлашћења и поступак;

Независност и самосталност се не тичу само носиоца функције. Међународни стандарди предвиђају да се јемства независности и самосталности односе и на његове заменике, односно саветнике. Запослени у канцеларији омбудсмана, према међународним стандардима, имају заштићен статус. Иако се сматрају државним службеницима, на њих се односи нарочити правни режим. Парламент не доноси одлуку, него даје сагласност на акте о унутрашњој организацији и броју радних места, а омбудсман одлучује и о примању у радни однос. Наведена овлашћења омбудсмана представљају елементе његове организационе или унутрашње самосталности.

Још један проблем тиче се раскорака између нормативне декларације о независности (*de iure*) и стварног стања (*de facto*). Иако је *sine qua non* независности парламентарни карактер институције, у пракси извршни омбудсмани могу демонстрирати и виши ниво независности од парламентарних омбудсмана.⁸⁰⁷ Ипак, поверење парламента претпоставка је за обезбеђење независности националних институција за заштиту и унапређење људских права и парламената.⁸⁰⁸ Стварна независности зависи од различитих фактора,

⁸⁰⁷ Упоредимо Велику Британију и Француску са другим земљама (L. C. Reif, *The Ombudsman, Good Governance and the International Human Rights System*, стр. 14).

⁸⁰⁸ Ово полазиште изражено је и на семинару који су организовали Канцеларија Високог комесара УН-а за људска права, Међународни координациони комитет националних институција за унапређење и заштиту људских права, Народна скупштина РС и Заштитник грађана у Београду 2012. године (Видети: Београдски принципи о односу између националних институција за заштиту и унапређење људских права и парламената,

нормативних претпоставки и политичке воље, а може се развијати само у „одговарајућем политичком окружењу“, демократској држави „заснованој на владавини права“.⁸⁰⁹

http://www.ombudsman.rs/attachments/2181_Beogradski%20principi.pdf, посећено 7. маја 2015. године). О односу омбудсмана и парламента и независности опширније: G. Kucsko-Stadlmayer, “Part One: The Legal Structures of Ombudsman-Institutions in Europe – Legal Comparative Analysis”, Gabriele Kucsko-Stadlmayer (ed.), *European Ombudsman-Institutions A comparative legal analysis regarding the multifaceted realisation of an idea*, стр. 10–17.

⁸⁰⁹ M. Oosting, “The Independent Ombudsman in a Democracy, Governed by the Rule of Law”. Occasional Paper No. 66, International Ombudsman Institute, September 1998, <http://www.theioi.org/publications/occasional-papers-1979-2008>, посећено 17. новембра 2015. године.

2. ЈЕМСТВА НЕЗАВИСНОСТИ И САМОСТАЛНОСТИ

2.1. Стабилан (уставни) правни оквир

У већини земаља национални омбудсман је уставна категорија подробније уређена законом.⁸¹⁰ Уставни карактер омбудсмана јамчи његов стабилнији положај и независност.⁸¹¹ У том случају, и значај овог државног органа је у равни с другим државним органима, његов ауторитет је подигнут на вишу степену, а то је основа и за шира овлашћења. Ранг омбудсмана као уставног државног органа важан је као мерило у правним питањима о примени одређених прописа или евентуалних дилема о његовим надлежностима.⁸¹²

⁸¹⁰ Национални омбудсман није регулисан уставом у Белгији, Исланду, Кипру, на Малти и Новом Зеланду. Такође, и у Великој Британији али је познато да ова земља нема кодификовани уставни акт. Регионални и локални омбудсмани најчешће су основани законом којим се уређује пренос овлашћења или посебним актом о омбудсману. У Србији, Закон о локалној самоуправи садржи општу норму којом је одредио да се у јединицама локалне самоуправе може установити заштитник грађана (члан 97, „Службени гласник РС“, број 129/07 и 83/14 – др. закон); посебним законом пренета су овлашћења да се у Аутономној Покрајини Војводини установи покрајинског омбудсмана.

⁸¹¹ То је „начин да се повећа његова независност“ (D. Jacoby, “The Future of the Ombudsman“, стр. 42). Уставним уређивањем институција се „може учинити мање рањивом, мање подложном арбитрарним притисцима и спремнијом да преживи протек времена.“ (*Ombudsmen, Parliamentary commissioners, Mediators and Persons Discharging Similar Functions in Member States of the Council of Europe: A Comparative Study*, стр. 9. Цитат преузет од Б. Милосављевића, *Омбудсман – заштитник права грађана*, Центар за антиратну акцију, Београд, 2001, стр. 31); Упоредити: M. Fram, “Part I – Comparative Analysis of the Ombudsman Institutions”, стр. 21; D. M. Gottehrer, “Fundamental Elements of An Effective Ombudsman Institution”, стр. 11.

⁸¹² Упоредити: П. Теофиловић, „Независност парламентарних омбудсмана“, стр 316–317.

Узмимо пример Србије у којој Заштитник грађана, у односу на друге контроле органе, има уставни ранг независног и самосталног државног органа (члан 138. Устава). Омбудсман је носилац „ексклузивног“ права да покрене поступак оцене уставности. С друге стране, овај његов правни положај је меродаван за оцену уставности прописа којима се нарушава његова прокламована независност. На пример, на основу Закона о начину одређивања максималног броја запослених у јавном сектору („Службени гласник РС“, број 68/15) нарушено је начело уставности и независности омбудсмана, јер надлежни парламентарни одбор одлучује о броју запослених у канцеларији омбудсмана, иако је он део државног органа уређен подзаконским прописом (видети

Међународни стандарди и стручњаци препоручују да се омбудсман уреди највишим правним актом једне земље. Тако су Венецијанска комисија, Комесар за људска права и Генерални директорат за људска права Савета Европе у свом заједничком мишљењу о Предлогу закону о Заштитнику грађана Србије истакле значај уставног нормирања институције,⁸¹³ што је утицало и на стање у упоредном праву.⁸¹⁴ Примећујемо и да се конституционализација омбудсмана може посматрати и као последица ширег процеса – конституционализације и институционализације људских слобода и права. То потврђује и развој одређених уставних установа и институција,⁸¹⁵ као што је случај са омбудсманом као чуварем људских права.

слично тумачење: „С. Орловић: Неуставност Закона о начину одређивања максималног броја запослених у јавном сектор“, <http://www.srpskipravnickiklub.rs/s-orlovic-neustavnost-zakona-o-nacinu-odredjivanja-maksimalnog-broja-zaposlenih-u-javnom-sektoru/>, посећено 15. јануара 2015. године).

⁸¹³ CDL-AD(2004)041 – Joint Opinion on the Law on the Ombudsman of Serbia by the Venice Commission, the Commissioner for Human Rights and the Directorate General of Human Rights of the Council of Europe (Strasbourg, 24 November 2004), у: European Commission for Democracy through law [Venice Commission], у: *Compilation on the Ombudsman institution*, CDL(2011)079, стр. 4, доступно на интернету: <http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL%282011%29079-e>, посећено 17. септембра 2015. године.

Венецијанска комисија је препоручила и да уставне одредбе „не морају да буду обимне“ и у „уским терминима“ (CDL-AD(2007)020 – Opinion on the possible reform of the Ombudsman Institution in Kazakhstan adopted by the Venice Commission at its 71st Plenary Session [Venice, 1-2 June 2007], §§7, 9, у: *Compilation on the Ombudsman institution*, стр. 4–5). Видети: Council of Europe, Parliamentary Assembly, Recommendation 1615(2003), The institution of ombudsman (тачка 7); Парламентарна скупштина Савета Европе, Резолуција 1959 (2013), „Јачање институције омбудсмана у Европи“; United Nations, *National Human Rights Institutions History, Principles, Roles and Responsibilities*, стр. 32–33.

⁸¹⁴ Од 47 европских земаља које су увеле националног омбудсман, 33 садрже уставну одредбу о овој институцији (Kucsko-Stadlmayer Gabriele [ed.], *European Ombudsman-Institutions, A comparative legal analysis regarding, the multifaceted realisation of an idea*, таб. 4, стр. 456–457). Такође, већина националних омбудсмана уређена је уставом и у Азији (V. G Carmona., „Strengthening the Asian Ombudsman Association and the Ombudsman Institutions of Asia“, стр. 7).

⁸¹⁵ О конституционализацији људских права, видети прегледан чланак Петра Бачића, „Ustav za Europu (2004) i značaj konstitucionalizacije ljudskih prava“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, god. 42, 2005, стр. 105–119. Аутор истиче да се процес конституционализације људских права одвија у оквиру европског уставног права, што се да приметити инкорпорацијом Повеље о

У упоредном праву није неуобичајено да се омбудсман оснива законом, а касније уреди уставом.⁸¹⁶ Међутим, преседан је да се ова институција регулише актима међународних организација, као је то било учињено у Босни и Херцеговини⁸¹⁷ и на Косову и Метохији. У оба примера јурисдикцију у регулисању и обављању функције омбудсмана преузела је међународна заједница,⁸¹⁸ под изговором да у овим срединама не постоје адекватни механизми заштите људских права.

Република Србија је, изузев што на њеној територији делује асиметричан правни режим омбудсмана, посебан случај по начину успостављања институције – од локалног ка централном нивоу. Тако су најпре усвојени прописи о омбудсменима у јединицама локалне самоуправе и у Аутономној покрајини Војводини 2002. године, закон о националном омбудсману усвојен је 2005. године, а две године доцније конституционализована је институција Заштитника грађана.⁸¹⁹

основним правима од 2002. године у Устав ЕУ. Људска права су, на тај начин, прешли и трећу – завршну степену од националног, међународног до транснационалног нормативног прокламовања.

⁸¹⁶ Примери ових земаља јесу: Аустрија (омбудсман уведен законом 1977, а затим је у Уставу унета одредба од 1981), Холандија (закон од 1981 и Устав од 1983), Пољска (закон од 1987 и Устав од 1989), Португалија (закон од 1975. године и Устав од 1989), Србија (закон од 2005. и Устав од 2006. године), Црна Гора (закон од 2003. и Устав од 2007. године) итд. У већини латиноамеричких држава омбудсман је уређен уставом, изузев у Костарики и Уругвају.

⁸¹⁷ Анексом 6. Дејтонског мировног споразума („Општи оквирни споразум за мир у Босни и Херцеговини“) предвиђено је доношење прописа о омбудсману. Пет година доцније донет је Закон о омбудсману за људска права Босне и Херцеговине. Видети: С. Пашић, „Организација и функционисање институција омбудсмана у Босни и Херцеговини“, у: Л. Марићевић, Д. Добрашиновић, Л. Скопљак (прир.), *Омбудсман – водич за усвајање функционалног закона*, Центар за развој Србије, Београд, 2005, стр. 74–75.

⁸¹⁸ На подручју Косова и Метохије институција Омбудперсона је била у саставу „Привремене цивилне управе УН на Косову“ (УНМИК-а) образоване у јулу 1999. године на основу Резолуције 1244. Наредне године, специјални изасланик Генералног секретара Уједињених нација донео је Уредбу о оснивању институције Омбудсмана на Косову и Метохији. Уредбом је одређено да је задатак омбудсмана да штити људска права према појединцима и правним лицима на Косову у складу с међународним стандардима.

⁸¹⁹ Видети члан 138. Устава Републике Србије, „Службени гласник РС“, број 98/06.

2.2. Избор

У упоредном праву нису унифицирана правила о избору омбудсмана.⁸²⁰ Најчешће о томе одлучује парламент,⁸²¹ а ређе шеф државе или влада. Овај други начин преовладава у азијским и афричким земљама, а често се користи приликом именовања специјализованих омбудсмана.⁸²² Под утицајем критика да оба метода не обезбеђују у довољној мери независност институције, предлага се да ову радњу обавља посебно тело и да јавност добије већи утицај у поступку кандидовања. Осим тога, траже се и решења у складу с начелом политичке неутралности институције, па и доктрине поделе власти. По једном моделу остварује се сарадња парламента, извршне власти и *ad hoc* тела у чијем саставу су углавном представници судске власти. На пример, у Холандији омбудсмана бира парламент простом већином гласова на предлог председника Државног савета, председника Врховног суда и председника Ревизијског суда; на Тајланду омбудсмана именује краљ на предлог Сената и препоруку изборне комисије; а на Новом Зеланду генерални гувернер на предлог Парламента.

Националне омбудсмане бирају скупштине у већини држава,⁸²³ нарочито у Европи, у складу с препорукама и мишљењима Парламентарне скупштине Савета Европе, Комитета министара Савета Европе и Венецијанске комисије и доктринарним становиштем о омбудсману као „парламентарном представнику“.⁸²⁴ Такође, у земљама Латинске Америке, са изузетком Панаме и

⁸²⁰ Упоредити: М. Давинић, *Европски омбудсман и лоша управа*, стр. 67.

⁸²¹ Овај начин избора је карактеристичан за скандинавске земље (Шведска, Финска, Данска).

⁸²² Упоредити: М. Frahm, “Comparative Analysis of the Ombudsman Institutions”, Ombudsman Institute (ed.), *Australasia and Pacific Ombudsman Institutions – Mandates, Competences and Good Practice*, стр. 25.

⁸²³ Према резултатима истраживањима (G. Kucsko-Stadlmayer [ed.], *European Ombudsman-Institutions*, стр. 461), којим су обухваћене поред европских држава и Азербејџан, Израел, Јерменија, Казахстан, Киргистан и Узбекистан до 2008. године, омбудсмана бира парламент у 43 од 47 земаља. У међувремену, Турска је донела усвојила амандмане на устав и посебан закон према коме омбудсмана бира Парламент од 2012. године.

⁸²⁴ У складу са тачком 4.1.2. Резолуције бр. 1959(2013) Парламентарне скупштине Савета Европе „омбудсмана треба да именује парламент и омбудсман треба да одговара парламенту.“ (Council of Europe, Parliamentary Assembly, Resolution 1959(2013), „Strengthening the institution of ombudsman

Колумбије у којој председник Републике предлаже кандидата,⁸²⁵ парламент је искључиво властан да одлучује о кандидату.

По правилу, парламент непосредно одлучује о омбудсману на својој општој седници. Одступање од овог начела било је и у Шведској до 1971. године. Парламент је у пленуму акламацијом само потврђивао одлуку посебног скупштинског тела. У складу с начелом да омбудсман „мора бити прихватљив за све политичке странке“, и након увођења једнодомног парламента шведски омбудсмани су се и даље бирали акламацијом, али они могу бити изабрани и тајним гласањем простом већином посланика.⁸²⁶

Поступак избора сложенији је у бикамералним системима. Парламентарни домови могу бити равноправни када одлучују о омбудсману и одлуку доносе на заједничкој седници,⁸²⁷ или овлашћења могу бити подељена тако да један дом само предлаже кандидата или потврђује одлуку другог дома (Шпанија и Пољска).⁸²⁸ У овим случајевима, избор омбудсмана углавном је у надлежности

in Europe“, доступно на: <http://www.assembly.coe.int/nw/xml/XRef/X2H-Xref-ViewPDF.asp?FileID=20232&lang=en>, посећено 31. маја 2015. године). Видети и *Compilation on the Ombudsman institution, European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), CDL(2011)79, Strasbourg, 22. Septembar 2011, http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL(2011)079-e, стр. 13–14, посећено 31. маја 2015. године.*

⁸²⁵ Упоредити: М. S. Shugart, E. Moreno, B. F. Crisp, “The Accountability Deficit in Latin America”, таб. 4. на страни 48; L. González Volio, *нав. дело*, стр. 223.

⁸²⁶ Законодавци су пошли од претпоставке да се омбудсман бира акламацијом, осим ако посланици изричито не захтевају да о њему гласају. О различитим начинима избора омбудсмана (акламација и тајно гласање): поглавље 13. члан 3, поглавље 3. члан 4. у вези са поглављем 12. члан 6. Закона о Парламенту (The Riksdag Act [Riksdagsordningen], <http://www.riksdagen.se/en/How-the-Riksdag-works/Democracy/The-Constitution/The-Riksdag-Act---almost-a-fundamental-law/>, посећено 1. јуна 2015. године).

⁸²⁷ Видети: члан 3(6) Закона о омбудсмену за људска права Босне и Херцеговине. „Службени гласник Босне и Херцеговине“, бр. 19/02, 35/04 и 104/11; члан 6. став 1. Румунског закона. У Румунији за омбудсмана је изабран кандидат који сакупи највећи број гласова у оба дома (члан 7. став 3. Закона о Народном адвокату).

⁸²⁸ У Пољској Сенат има рок од 30 дана да потврди или одбаци одлуку о кандидату који је изабран у Сејму. У Чешкој два кандидата предлаже председник Републике, а два кандидата предлаже Сенат. Предлог може бити и заједнички. Омбудсмана бира Дом посланика (члан 2. Закона о јавном заштитнику права). У Румунији омбудсман се бира на заједничкој седници оба парламента,

дома који представља грађане. То је случај и у већини система у којима парламент предлага, а извршна власт доноси одлуку о омбудсману (Велика Британија).

У теорији нису усамљена мишљења, а на основу тога и позитивноправна решења, по којима за избор омбудсмана просту парламентарну већину треба сматрати само доњом границом. Посебан статус овог државног органа захтева да се сагласност о личности која би обављала ову функцију разматра у оквиру ширег политичког консензуса, пре свега уважавања мишљења парламентарне опозиције. Позитивно изјашњавање квалификоване парламентарне већине обезбеђује виши ниво легитимности, делотворније јамчи независност и самосталност овог државног органа.⁸²⁹ Ако је одлука резултат вишестраначког договора већа је могућност да ће бити изабрана погодна личност која ће бити имуна на политичке притиске.⁸³⁰ Иако се у већини држава примењује правило о избору омбудсмана апсолутном парламентарном већином,⁸³¹ у Србији је постојала законска одредба према којој је Заштитник грађана могао бити изабран већином присутних

а кандидате предлага Стална канцеларија Дома посланика и Сенат на препоруку парламентарних група у оба парламентарна дома. (чл. 6–7. Закона о народном адвокату).

⁸²⁹ Ово становиште проистиче и из појединих препорука Савета Европе. Упоредити: Council of Europe, Parliamentary Assembly, Recommendation 1615(2003), „The Institution of Ombudsman“, доступно на: <http://assembly.coe.int/main.asp?link=/documents/adoptedtext/ta03/errec1615.htm>, посећено 1. јуна 2015. године.

⁸³⁰ Опширније: П. Теофиловић, „Локални омбудсман у Србији – анализа положаја локалних омбудсмана у Србији са препорукама за њихово правилно устројавање и деловање“, *Савет за међунационалне односе и локални заштитник грађана у мултиетничким срединама*, Центар за истраживање етницитета, Београд, 2011, стр. 39–40.

⁸³¹ Према истраживању групе аутора у организацији Универзитета у Бечу, у 29 држава национални омбудсман се бира простом парламентарном већином, а у 11 земаља квалификованом парламентарном већином (G. Kucsko-Stadlmayer [ed.], *European Ombudsman-Institutions*, стр. 461). Ово истраживање није обухватило и Турску у којој се омбудсман такође бира двотрећинском парламентарном већином од 2012. године. У Аутономној покрајини Војводини одредба о двотрећинској већини тумачи се потребом за компромисом о избор покрајинског омбудсмана са националним мањинама (Видети: члан 7. став 1. Покрајинске скупштинске одлуке о Покрајинском заштитнику грађана – омбудсману, „Службени лист АП Војводине“, број 37/14).

посланика (већином у односу на кворум). Ова норма никада није била примењена, а промењена је након усвајања Устава од 2006. године.⁸³²

Пракса је показала да омбудсман функционише у бољем окружењу ако у поступку избора активно учествује опозиција. Монопол владајуће већине ствара перцепцију да је омбудсман миљеник власти, па је и његов ауторитет мање снаге у јавности на почетку мандата. Опозиција може бити овлашћена да предложи кандидата или да учествује у поступку предлагања, а негде је потребна и сагласност опозиционог лидера да би кандидат могао бити изабран.⁸³³ Однос власти и опозиције приликом избора омбудсмана може бити остварена и кроз мање формалне канале сарадње.⁸³⁴

Право да предложи кандидата припада посланицима, парламентарним одборима, посебним или *ad hoc* комисијама,⁸³⁵ председавајућем парламента,⁸³⁶ а понегде и судској власти.⁸³⁷ Учешће извршне власти у поступку избора оправдава

⁸³² Видети: члан 4. став 1. Закона о Заштитнику грађана, „Службени гласник РС“, број 79/05. О разлозима због којих је усвојена оваква одредба опширније на у трећем делу, у одељку о избору Заштитника грађана.

⁸³³ У почетку у Финској бирани су посланици, то јест чланови политичких странака. Касније, сазрева становиште да личност омбудсмана треба што више заштитити од партијских утицаја. Тако је настало решење да опозиција и власт могу да предлажу своје кандидате, односно потребна је сагласност лидера опозиције да би омбудсман могао бити изабран. У другим земљама, такође се примењује слична пракса. На пример, у Аустрији три политичке странке са највише мандата предлажу омбудсмана. У Гватемали омбудсмана предлаже парламентарни одбор који чини по један представник сваке парламентарне странке.

⁸³⁴ Опозиционе политичке партије нису одговориле на позив председника Народне скупштине и предложиле свог кандидата за избор новог повереника за заштиту равноправности у Србији почетком априла 2015. године. Овај пример говори, пре свега, о томе да не постоји обичај да се приликом избора независних контролних тела поштује принцип да кандидата заједнички предлажу власт и опозиција.

⁸³⁵ Члан 8(4) Закона о омбудсмену за људска права Босне и Херцеговине, „Службени гласник БиХ“, 19/02, 35/04 и 104/11.

⁸³⁶ У Пољској ово право припада председавајућем парламента или групи од најмање 35 посланика, а у Украјини осим председника Скупштине ово право припада најмање четвртини посланика.

⁸³⁷ Посебно тело чине потпредседник Државног савета, председник Врховног суда и председник коморе Генералне контроле предлаже најмање три кандидата, али Парламент није формалноправно везан овим предлогом. J. Stern, „Netherlands“, G. Kucsko-Stadlmayer (ed.), *нав. дело*, стр. 325.

се доктрином поделе власти. Извршна власт, председник Републике или влада могу да предложе кандидата,⁸³⁸ као што и парламент предлаже кандидата када извршна власт бира омбудсмана. Међутим, ово решење критикује се јер нарушава концепт омбудсмана као контролног органа. Венецијанска комисија у свом мишљењу о Заштитнику људских права и слобода у Црној Гори истакла је да „перцепција заштитника као кандидата председника мора се избегавати. С обзиром на то да је главни задатак Заштитника да нагледа извршну власт институција треба да буде јасно повезана са Скупштином“.⁸³⁹

У савременим правним системима све више се води рачуна о томе да омбудсман као представник грађана обавља своју функцију у јавном интересу. С обзиром на то да се не бира на директним изборима, легитимност институције најбоље се може остварити путем одговарајућих претпоставки. Због тога се предвиђа избор између више кандидата, расписивање јавног позива на који се могу јавити кандидати, јавна дебата о предложеним кандидатима с могућностима да изнесу своје програме и буду саслушани (јавно саслушање кандидата), као и уважавање мишљења цивилног друштва о кандидатима.⁸⁴⁰

Нови Зеланд и Велика Британија представљале су усамљене примере држава у којима је постојао либерални режим у погледу услова које је потребно да испуни кандидат.⁸⁴¹ По правилу, од кандидата се тражи да испуни услове за вршење других јавних функција или заснивање радног односа у државној управи (нпр. држављанство, пословна способност, неосуђиваност).⁸⁴² Изузев општих

⁸³⁸ Председник Републике предлаже кандидата за омбудсмана у Мађарској, Словенији и Црној Гори.

⁸³⁹ 4.1. Compilation on the Ombudsman institution, European Commission for Democracy through law (Venice commission), <http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL%282011%29079-e>, стр. 12, посећено 17. априла 2015. године.

⁸⁴⁰ Упоредити додаток Резолуцији УН-а 48/134 тзв. Париски принципи у којима се говори о „плуралистичкој заступљености друштвених снага (цивилног друштва)“ у избору националне институције за заштиту људских права.

⁸⁴¹ На Новом Зеланду прописани су „негативни“ услови, а они се односе на неспојивост положаја омбудсмана са посланичким статусом или обављањем функција на локалном нивоу.

⁸⁴² Изузеци су страни држављани као први омбудсмани на Маурицијусу, у Босни и Херцеговини и на Косову.

услова, у већини правних система прописани су критеријуми који обезбеђују избор стручне особе са признатим угледом у јавности.

По узору на Шведску, у упоредном праву је прихваћен стандард да су, осим стручности, потребни и лични квалитети.⁸⁴³ Карактер овлашћења и поступака претпостављају високу професионалну оспособљеност, познавање правних прописа и процедура. Такву улогу може обављати само лице са формалним правним образовањем.⁸⁴⁴ Захтев за стручношћу кандидата може се поставити рестриктивније – у виду положеног правосудног испита⁸⁴⁵ или испуњавања услова за носиоце правосудних функција (на пример, за судију највишег суда у земљи или Уставног суда).⁸⁴⁶ Како би се јамчило да је он уистину стручан у својој области, то се доказује и постављањем новог услова – радног искуства на правним пословима.⁸⁴⁷

⁸⁴³ Функцију омбудсмана може вршити само особа „признатог осећаја за законитост и истакнутог интегритета“ (члан 96. Устава). У Шведској се захтевало да омбудсман мора бити „правник доказаних способности“, У Финској „истакнути правник“, а у Данској довољно је да буде само правник (члан 2. став 2. Закона о Парламентарном омбудсману). Упоредити: К. Еклунд, нав. дело, стр 11. Шведска је касније укинула овај посебан услов.

⁸⁴⁴ Универзитетска диплома као услов се у појединим законима и изричито наводи (нпр. у Црној Гори, видети: члан 8. став 1. Закона о заштитнику/ци људских права и слобода Црне Горе), Војводина, слично у Турској (члан 10.1.ц. Закона о омбудсману). Од омбудсмана ЕУ не тражи се да има завршен правни факултет. у Мађарској омбудсман омбудсман мора имати диплому завршеног правног факултета, али се од њега очекује да поседује „изузетна теоријска знања“ или најмање десет година радног искуства везана за област људских права (видети члан 5. Мађарског закона о представнику за људска права – Act CXI of 2011 on the Commissioner for Fundamental Rights, доступно на електронској адреси:

<http://www.ajbh.hu/en/web/ajbh-en/act-cxi-of-2011>, посећено 5. августа 2015. године).

⁸⁴⁵ Оштрији услови предвиђени су у Босни и Херцеговини – правник са положеним правосудним испитом и 10 година искуства у правној струци, члан 11. Закона.

⁸⁴⁶ За судију – нпр. у Норвешкој, Гватемали (првој земљи која је увела омбудсмана у Латинској Америци) и у Намибији. У Румунији „сваки румунски држављанин који испуњава услове за именовање судија Уставног суда може бити именован за омбудсмана“ (члан 6. Закона о Народном адвокату).

⁸⁴⁷ Опсег година радног искуства на правним пословима варира од 15 у Мађарској, 10 у Хрватској до 9 година у Македонији (видети: члан 6. став 1. Закон за Народниот правобранител). Уобичајено да се за заменика омбудсмана захтева мањи број година радног искуства.

Заблуда је да се за омбудсмана „увек бира лице са правним образовањем“, ⁸⁴⁸ у неким државама не захтева се никаква стручна квалификација или је неопходна висока стручна спрема било које струке, односно испуњење оних услова који су потребни да би једно лице било изабрано за посланика (Чешка). Концепција омбудсмана као браниоца људских права утицала је на ублажавање услова, ⁸⁴⁹ али и на прописивање новог захтева – искуства у области људских права. ⁸⁵⁰

За обављање функције омбудсмана важни су лични квалитети кандидата. Без поверење и ауторитета у јавности институција је осуђена на неуспех. Омбудсман користи суптилне технике у преговорима између грађана и управе својствене дипломатама, па је потребно изабрати „веома мудрог, врло зрелог, а врло толерантног човека“. ⁸⁵¹ Особа која обавља функцију омбудсмана требало би

⁸⁴⁸ На таква становишта наилазимо у старијој литератури (нпр. М. Јовичић, Омбудсман – чувар законитости и права грађана, стр. 59).

⁸⁴⁹ Другачије становиште заузела је Венецијанска комисија (*Compilation on the Ombudsman institution, European Commission for Democracy through Law*, стр. 14–16). У појединим земљама од заменика омбудсмана не захтева да имају правни факултет (на пример у Србији заменици Заштитника грађана).

⁸⁵⁰ Овај услов предвиђен је и приликом избора званичника надлежних за заштиту људских права у Србији. Избор новог Повереника за заштиту равноправности у мају 2015. године није подржала опозиција нити цивилни сектор, сматрајући да кандидат не испуњава законске услове, као што је радно искуство у области заштите људских права. Нова повереница претходно је обављала послове који нису у непосредној вези са заштитом равноправности (државни секретар у ресорном министарству задуженом за област рада и социјалне политике и директор Геронтолошког центра Београда). Председник одбора за уставна питања, у својству овлашћеног предлагача кандидата, приликом парламентарне расправе изнео је аргумент да Народна скупштина нема обавезу да о томе претходно уважи мишљење невладиних организација (видети: „Спор власти и опозиције око избора повереника за равноправност“, <http://www.politika.rs/rubrike/Drustvo/Spor-vlasti-i-opozicije-ok-izbora-poverenika-za-ravnoopravnost.lt.html>, посећено 17. јун 2015. године; „Избор повереника поделио парламент“, http://www.danas.rs/danasrs/drustvo/pravo_danas/izbor_poverenika_podelio_parlament_.1118.html?new_s_id=302310, посећено 17. јун 2015. године).

⁸⁵¹ Изјава бившег државног тужиоца поводом избора првог омбудсмана на Новом Зеланду. Цитат преузет од: W. Gellhorn, “The Ombudsman in New Zealand”, стр. 1156.

да буде особа од интегритета,⁸⁵² али је спорно како објективно проценити његове моралне квалитете неопходне за обављање дужности. Истовремено он мора добро познавати правни систем своје земље и начин функционисања управе. У Шведској иако су укинута формални услови, јер се сматра да се на тај начин проширује простор за избор кандидата, омбудсман се бира из редова „правника доказаних способности и истакнуте честитости“, што су обично и они услови који се захтевају за носиоце високих правосудних функција, а у складу са Финским уставом мора поседовати „изузетно знање из области права.“⁸⁵³

Противно полазишту да се ублаже или потпуно укину услови за избор кандидата, установљени су посебни услови односе се на године старости,⁸⁵⁴ националну припадност,⁸⁵⁵ инкомпатибилитет са другим функцијама итд.⁸⁵⁶ Како се од кандидата очекује да не буде у „сукобу интереса“, односно да не врши оне послове које ми могли довести у питање беспрекорно обављање његове функције. У већини правних система генералном формом или таксативним набрајањем одређују се послови и функције које не може истовремено обављати (на пример, посланички статус, забрана да обавља било коју другу функцију или прима зараду за обављање посла). Од овог правила обично се дозвољава изузетак и то тако да се допушта да и даље обавља наставничку делатност.

Један од новијих принципа везује се за поштовање родне равноправности, па ако омбудсмана представљају више носилаца функције или ако омбудсман има заменике и помоћнике прописује се равномерна заступљеност оба пола у

⁸⁵² „Ове особине су непроцењиве вредности као стуб ефикасности и ауторитета“ (*Compilation on the Ombudsman institution, European Commission for Democracy through Law*, стр. 16).

⁸⁵³ М. Видаковић Мукић, *нав. дело*, стр. 72.

⁸⁵⁴ У Мађарској и Словачкој омбудсман мора имати најмање 35 година, а у Чешкој и Украјини 40 година старости. У Турској главни омбудсман мора имати најмање 50 година, док 40 година старости „на дан избора“ морају имати кандидати за преосталих пет омбудсмана у његовој канцеларији (видети: члан 10. Закона о омбудсману).

⁸⁵⁵ Избор по тзв. националном кључу постоји у Босни и Херцеговини. Три омбудсмана представљају конститутивне народе (Срби, Хрвати и Бошњаци). Слично решење постоји у Белгији за фламанску и валонску националну заједницу.

⁸⁵⁶ У Румунији кандидат мора да познаје најмање један страни језик (члан 7. Закона о омбудсману).

канцеларији.⁸⁵⁷ У Шведској је ова институција дуго била резервисана за мушкарце, али је од 1941. године дозвољено да се и жене бирају за омбудсмана, док је у Финској отворена за „припаднице лепшег пола“ од 1974. године. У пракси ова равнотежа пореметила се у корист „слабијег пола“, па је све више жена које су носиоци функције. У Хрватској, на пример, која има вишеинституционални модел омбудсмана, тренутно су искључиво жене носиоци функције (општи национални омбудсман и три специјализована пучка правобранитеља). У Србији, као и у већини других правних система, не постоји законска одредба која налаже поштовање овог принципа, али се о томе води рачуна.⁸⁵⁸

2.3. Мандат и реизбор

Омбудсман обавља функцију у временском распону од четири до осам година. Изузетно, трајање функције зависи од легислатурног мандата, других критеријума (као што је то у Великој Британији, Северној Ирској и Данској)⁸⁵⁹ или је временски неограничено (Линтештајн).⁸⁶⁰ Парламентарни представник за

⁸⁵⁷ Приликом избора чланова одбора националне институције у Уругвају захтева се поштовање равноправности полова кандидата (видети: члан 37, Ley Nº 18.446 de 24 de diciembre de 2008 (ajustada posteriormente por la Ley Nº 18.806, <http://inddhh.gub.uy/wp-content/uploads/2014/10/Ley-FINAL++++++-a-imprenta.pdf>, посећено 15. новембра 2015. године). Упоредити: члан 12(7) Закона о пучком правобранитељу у Хрватској.

⁸⁵⁸ У Републици Србији равномерна је заступљеност полова међу заменицима Заштитника грађана од 2012. године.

⁸⁵⁹ У Данској омбудсман може бити на функцији најдуже 10 година, а пензионише се са навршених 70 година (члан 1. став 2. и члан 4. став 2. Закона о Парламентарном омбудсману). На Новом Зеланду омбудсман може бити на функцији до навршене 72 године. Трајање мандата до истека радног века, са навршених 65 година старости, односно са могућношћу продужења до 70 година старости али по одобрењу председника Републике регулисано је и Уставом Намибије (члан 90. став 2).

⁸⁶⁰ Лихтенштајн нема класичног националног парламентарног омбудсмана већ Канцеларију за савете и жалбе (Beratungs- und Beschwerdestelle), „компатибилну институцију“ која је чланица неколико међународних организација омбудсмана. Међутим, ово тело разликује се од класичног омбудсмана по много својих карактеристика. Примера ради, Канцеларија за савете и жалбе није независно тело, већ део државне управе. Канцеларија се подноси извештаје парламенту. На челу

јавну управу у Великој Британији донедавно је могао бити на функцији „док се добро држи“ (*during good behavior*), односно до испуњавања услова за одлазак у пензију.⁸⁶¹ У пракси, британски парламент бира омбудсмана на четири до шест година,⁸⁶² и овај обичај је био последица примене другог правила, а то је да омбудсмана именује монарх „с времена на време“ (*from time to time*).

Први омбудсмани, у Шведској и Финској, бирали су на годину дана. Шведска је продужила мандат на четири године 1941. године, а потом је то учинила и Финска 1957. године.⁸⁶³ Четворогодишњи мандат, изузев у скандинавским земљама (Исланд, Норвешка, Финска и Шведска) прихваћен је у Грчкој, Португалији и Летонији. Омбудсман може и да се бира након сваких општих парламентарних избора (нпр. дански омбудсман), с тим да је трајање његовог мандата и фиксно одређено (Омбудсман ЕУ). Са сваким новим сазивом парламента бира се и омбудсман, а ово решење је израз концепције институције као парламентарног представника. Такво решење умањује независност омбудсмана и има и других мана.⁸⁶⁴

ове канцеларије се налази лице које бира влада, а његов мандат није временски ограничен. Видети: В. Kofler, „Liechtenstein“, G. Kucsko-Stadlmayer (ed.), *European Ombudsman -Institutions*, стр. 278.

⁸⁶¹ У Великој Британији на снази је тренутно решење о одласку у пензију са навршених 65 година старости, а од 2016. године примењиваће се старосна граница од 66 година.

⁸⁶² Омбудсман не може обављати своју функцију дуже од седам година (члан 1[26] Закона о Парламентарном представнику). Упоредити: М. Јовичић, *Омбудсман – чувар законитости и права грађана*, стр. 57; Б. Милосављевић, *Омбудсман – заштитник права грађана*, стр. 43.

⁸⁶³ У Финској од 1933. године, омбудсман се бирао на три године, а од 1957. године његов мандат је повећан на четири године. Упоредити: М. Јовичић, *Омбудсман – чувар законитости и права грађана*, 57.

⁸⁶⁴ Ако се мандати поклапају омбудсман је у већој мери изложен притисцима (П. Теофиловић, „Независност парламентарних омбудсмана – упоредни преглед“, стр. 320). Такође, постоје и практични проблеми („Јан Харден, начелник правног одељења канцеларије Европског омбудсмана, изразио је сумњу у погледу оправданости избора Омбудсмана са сваким новим сазивом Парламента, имајући у виду да новим посланицима често недостају информације и искуство на основу којих би могли да темеље свој избор.“ Цитат преузет од: М. Давинић, *Европски омбудсман и лоша управа*, стр. 189). Међутим, ово решење аутоматски и не значи да је омбудсман мање независан него у другим правним системима. Парламент јесте „послодавац“ омбудсмана, али се води рачуна о његовој политичкој неутралности (М. Götze, „The Danish ombudsman a national watchdog with selected preferences“, стр. 37).

Друга могућност јесте мандат омбудсмана дужи од мандата парламента.⁸⁶⁵ Статистички посматрано, у упоредном праву преовладава петогодишњи мандат, потом следе државе са четворогодишњим и шестогодишњим мандатом, изузетно седмогодишњи мандат прихваћен је у Азербејџану, Естонији и Израелу и Аустралији, а осмогодишњи у Луксембургу, Македонији и Хрватској.⁸⁶⁶

У тесној вези са дужином трајања мандата јесте питање поновног избора истог лица за омбудсмана. Обнављање мандата није дозвољено у Андори, Азербејџану, Француској и Израелу. У скандинавским земљама (Шведска, Данска, Финска и Норвешка) не постоји ограничење реизбора.⁸⁶⁷ Вишеструки реизбор претвара се „квазидоживотни мандат“,⁸⁶⁸ па да би се таква ситуација онемогућила у Шведској је устаљен обичај да се након истека трећег мандата изабере друга особа.

О природи и трајању мандата омбудсмана не постоји доктринарна једногласност нити идеално решење. Дуже трајање мандата са могућношћу реизбора заснива се на аргументацији да се тиме јача стабилност и независност институције, као и квалитет обављања функције. Омбудсман је специфична институција која се везује за личност њеног носиоца, па би било нерационално вршити честе промене особе који је представља у јавности. Према другом тумачењу, непомирљиво с „духом демократије“ је да иста личност обавља ову функцију у дужем временском периоду. Изузев што се функција „приватизује“, негативне последице могу бити бирократизација институције, неодговорност и инертности омбудсмана. Због тога је потребно институцију „проветрити“ с

⁸⁶⁵ У упоредном праву наилазимо и на решење о десетогодишњем мандату, у канадским провинцијама Њу Брунсвик и Онтарио. W. Bernt, S. Owen, “The Ombudsman in Canada”, R. Gregory, P. J. Giddings (eds.), *Righting Wrongs: The Ombudsman in Six Continents*, стр. 129.

⁸⁶⁶ В. табелу број 15. у књизи G. Kucsko-Stadlmayer (ed.), *нав. дело*, стр. 473.

⁸⁶⁷ Ово решење примењује се и у Хрватској (члан 10(1) Закона о пучком правобранитељу), Аустралији (члан 23. Закона о омбудсману Аустралије) и Новом Зеланду. На Новом Зеланду омбудсман може бити на функцији до навршене 72 године. Трајање мандата до истека радног века, са навршених 65 година старости, односно са могућношћу продужења до 70 година старости али по одобрењу председника Републике регулисано је и Уставом Намибије (члан 90. став 2).

⁸⁶⁸ Познати су примери данског омбудсмана који је био на функцији 18 година и шведских омбудсмани, попут Алфреда Бехелиуса и Клаеса Еклунда са четири узастопних мандата. Д. Радиновић, *нав. дело*, стр. 183, 185.

времена на време, изабрати нове људе који ће донети нове идеје и нову енергију. У упоредном праву, већина правних система приклања се средњем решењу – умереном трајању мандата са могућношћу једног реизбора.

2.4. Престанак мандата

Функција омбудсмана престаје и пре истека времена на који је изабран у случају наступања одређених чињеница (смрти носиоца функције), оставке и разрешења. У првом случају, надлежни орган констатује разлоге да одређено лице није више у могућности да обавља своју функцију.⁸⁶⁹ Оставка представља лични чин, а разрешење санкцију.⁸⁷⁰ У складу са стандардима у упоредном праву разлози и поступак скраћивање мандата омбудсмана регулишу се тако да не доводе у питање прокламована начела независности и самосталности.

У већини правних система омбудсмана разрешава државни орган који је надлежан за његов избор. Обично је поступак разрешења тежи у односу на избор. Парламенти су незаобилазан учесник у разрешењу и у случајевима када извршна власт формалноправно одлучује о судбини омбудсмана.⁸⁷¹ Осим тога, постоје и додатне гаранције које штите омбудсмана од неоправданог разрешења. На пример, може се тражити већа парламентарна већина од оне које је била потребна за његов избор. У Великој Британији, Краљ разрешава омбудсмана али само на основу сагласност оба дома. Друга опција је да се о смени омбудсмана одлучује по поступку који се разрешавају високи државни функционери (импичмент). Парламент покреће поступак и доноси одлуку али тек након што је добио

⁸⁶⁹ Ове чињенице се доказују одређеним документима. Трајну или привремену неспособност се доказује лекарским уверењем, а углавном су мишљења сагласна да ово уверење може издати само посебна лекарска комисија.

⁸⁷⁰ Изузетак је Аустрија у којој није дозвољено да се омбудсман разреши пре истека мандата. G. Kucsko-Stadlmayer, "The Legal Structures of Ombudsman-Institutions in Europe – Legal Comparative Analysis", G. Kucsko-Stadlmayer (ed.), *нав. дело*, стр. 13.

⁸⁷¹ M. Frahm, "Comparative Analysis of the Ombudsman Institutions", Ombudsman Institute (ed.), *Australasia and Pacific Ombudsman Institutions – Mandates, Competences and Good Practice*, стр. 30–31.

мишљење највишег суда или уставног суда да је омбудсман прекршио прописе.⁸⁷² Наредна могућност јесте да о смени одлучује највиши суд у земљи или посебно тело, које се конституише искључиво са надлежношћу да одлучи о разрешењу омбудсмана. Такво тело може бити мешовитог карактера, састављено од представника државне власти и експерата.⁸⁷³

Разлози за разрешење омбудсмана могу бити уопштени (неспособност или неподобност за обављање функције, необављање дужности) или конкретни (учињено кривично дело). Тенденција је да се разлози за разрешење и поступак детаљније уреде и прецизирају (кршење прописа, нарушавање инкомпатибилности, одавање службене тајне),⁸⁷⁴ а да парламент не би требало да утврђује, већ само да констатује разлоге за престанак функције, односно разрешење омбудсмана.

У европским државама, у складу са препорукама Венецијанске комисије за демократију, примењују се стандарди и додатна средства обезбеђења за разрешење омбудсмана.⁸⁷⁵ Обично коначну одлуку доноси квалификована парламентарна већина, омбудсман има прилику да се изјасни о разлозима за своје разрешење, а о лишавању пословне способности претходно одлучује стручна

⁸⁷² У Финској омбудсман се бира простом а разрешава квалификованом већином. Одлуку о разрешењу се доноси након што је своје мишљење доставио одбор надлежног за уставна питања, односно ако је тужбу о незаконитом понашању размотрио надлежни суд (члан 117. Устава). Правна одговорност у вези са незаконитим актима./понашањем.

⁸⁷³ У Пакистану омбудсман се разрешава на основу одлуке Врховног суда, а у Финској одлуку доноси Виши суд ако је омбудсман проглашен кривим за кривично дело. Слична решења постоје у Индији и Холандији. У Француској разлоге за разрешење Медијатора (неспособност за обављање функције), а сада и Заштитника права једногласно утврђује Колегијум који чине потпредседник Државног савета, председник Касационог суда и председник Рачунског суда (члан 5. Министарског декрета о Заштитнику права од 2011, године, Décret n° 2011-905 du 29 juillet 2011 relatif à l'organisation et au fonctionnement des services du Défenseur des droit, JORF n°0175 du 30 juillet 2011).

⁸⁷⁴ G. Kucsko-Stadlmayer, "The Legal Structures of Ombudsman-Institutions in Europe – Legal Comparative Analysis", стр. 14.

⁸⁷⁵ Видети: European Commission for Democracy through law (Venice Commission), Draft joint Opinion on the law on the Protector of Human Rights and Freedoms of Montenegro by the Venice Commission and the OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (OSCE/ODIHR) CDL(2011)082, стр. 6.

медицинска комисија. С обзиром на то да институција остаје без носиоца функције, одређује се привремени вршилац функције, као и рокови за избор новог омбудсмана. Мера разрешења се изузетно примењује, приметили смо да стварни разлог разрешења није некомпетентност или неквалитетно обављање функције, него сукоб омбудсмана са извршном или законодавном влашћу.

Суспензија је мера привременог карактера – примењује се у одређеном временском року или у складу са одређеним чињеницама, под условом да се не ремети функционисање канцеларије. На пример, на Новом Зеланду суспензију изриче генерални гувернер у трајању од најдуже два месеца ако се парламент не налази у сталном заседању.⁸⁷⁶ У међувремену, до избора новог омбудсмана или повратка на функцију, привремено обављање функције преузима његов заменик, помоћник или други омбудсман ако је реч о вишечланој институцији.⁸⁷⁷ У Аустралији, суспензија траје краће а генерални гувернер који је донео ову одлуку мора да затражи одобрење од оба дома парламента како би се она претворила у разрешење (члан 28. Закона о омбудсману).

2.5. Имунитет и инкомпатибилност

У вршењу своје јавне функције омбудсман ужива привилегије у виду парламентарног имунитета и материјалне накнаде које добија за свој рад. Сврха ових привилегија јесте у томе да се заштити од у вршењу њихових функција. По првом становишту, имунитет омбудсмана се изједначава са посланичким имунитетом. По другом мишљењу он мора бити ужи од посланичког имунитета. Имунитет обухвата два аспекта – кривичноправни имунитет и функционални имунитет. Под имунитетом неодговорности подразумева се имунитет у обављању своје функције – слобода говора и израженог мишљења и за предузете друге радње у вршењу своје функције (материјални имунитет). То значи да он не може бити подвргнут судском преиспитивању. Обично је овај принцип регулисан одредбом по којој се на поступак пред омбудсманом не може уложити жалба,

⁸⁷⁶ Видети: чл. 6. и 25. ЗОНЗ.

⁸⁷⁷ Упоредити решења о суспензији у Холандији и Србији.

нити друга врста правног лека.⁸⁷⁸ Изузетно, постоје и одступања од овог правила, па се може закључити да ова врста имунитета није доследно спроведена у упоредном праву.

Материјални имунитет не значи да је омбудсман апсолутно неодговоран за своје поступке. Парламент може позвати омбудсмана на одговорност. С друге стране, постоје и заштитне клаузуле, па се тако претње и притисци на омбудсмана санкционишу као кривично дело.

Имунитет од лишења слободе и кривичног гоњења (процесноправни имунитет) неопходна је претпоставка независности омбудсмана, али је различито разрађена у упоредном праву. Овај вид имунитета обухвата заштиту од кривичног гоњења и лишења слобода, ослобађање од кривичне, грађанске и управне одговорности на начин како је то уређено у појединим правним системима. О имунитету одлучује парламент или друго тело. У упоредном праву, имунитет се не односи на одређена кривична дела (нпр. корупције или дела против државе).⁸⁷⁹ Такође, ако је очигледно да је омбудсман учинио кривично дело, то јест ако се затекне на месту извршења кривичног дела (*in flagranti*) за које је прописана казна затвора, лишава се слободе и не може се позвати на имунитет.

У складу с међународним стандардима имунитет се односи на омбудсмана и на његове заменике и особље у канцеларији. Особље у канцеларији омбудсмана ужива имунитет у вези с вршењем њихових функција.⁸⁸⁰ Предмет имунитета није само говор и мишљење, него обухвата документа, преписку и средства комуникације. Имунитет се примењују и након окончаног мандата,⁸⁸¹ како би се

⁸⁷⁸ Упоредити: члан 25. ЗОНЗ. Изузетак је Данска где се против омбудсман може покренути кривични и други поступак у вези са одлукама које је донео.

⁸⁷⁹ Члан 26. Новозеландског Закона о омбудсману.

⁸⁸⁰ Упоредити: United Nations, *National Human Rights Institutions History, Principles, Roles and Responsibilities*, стр. 42; члан 26. Закона о омбудсману Новог Зеланда; European Commission for Democracy through law (Venice Commission) CDL(2006)038, у: *Compilation on the Ombudsman institution*, стр. 14.

⁸⁸¹ Гарантовање специјалног статуса запослених у институцији Заштитника грађана у Црној Гори поздравила је Венецијанска комисија (Мишљење бр. 540/2009, члан 25), уз коментар, да то представља додатну потврду изузетне природе ове институције, која ће додатно гарантовати како независност институције тако и њену адекватну перцепцију у друштву. У члану 63. гарантује се заштита стручног особља за исказани став или мишљење у раду. Ово решење је унето по основу

бивши омбудсман заштитио од евентуалне прогона након одласка са своје функције.

У већини правних система примењује се и одредба о неспојивости положаја омбудсмана с другим јавним пословима (инкомпатибилитет),⁸⁸² као што су посланички мандат, функције у локалној самоуправи, као и други плаћени послови. Изузетак може бити обављање научно-педагошке делатности. Као и у случају имунитета, одредбе о инкомпатибилитету примењују се и након напуштања функције.

2.6. Организациона аутономија

Омбудсман је надлежан за широк круг послова, па у склопу канцеларије учествује помоћно особље – стручни сарадници и административни техничари. Осим стално запослених лица, омбудсман може ангажовати и експерте из разних области. Према међународним стандардима, и запослени у канцеларији омбудсмана требало би да заштићени путем имунитета у вршењу послова, али и кроз друга права (увећање зараде у одређеном проценту у односу на друге јавне службенике итд.).

Омбудсман руководи канцеларијом и одговоран је за понашање својих запослених. Под организационом аутономијом подразумева се самостално доношење правних прописа која детаљније регулишу поступак и правила везана за канцеларију (систематизација радних места и број запослених, оснивање радних тела и одељења, радноправни статус запослених у његовој канцеларији). По правилу, омбудсман предлаже кандидате за своје заменике и ангажује лице које ће административно руководити канцеларијом. Ова аутономија може бити и сужена, па тако у Норвешкој Парламент доноси упутства за парламентарног омбудсмана, а разликује се статус привременог запослених које именује

преузете обавезе по ОПЦАТ-у (члан 18), као и на препоруку Венецијанске комисије (Мишљење бр. 540/2009 члан 26). Видети Мишљење Венецијанске комисије: European Commission for Democracy through law (Venice Commission), Draft joint Opinion on the law on the Protector of Human Rights and Freedoms of Montenegro by the Venice Commission and the OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (OSCE/ODIHR) CDL(2011)082, стр. 5.

⁸⁸² М. Frahm, "Comparative Analysis of the Ombudsman Institutions", стр. 31.

омбудсман у року до шест месеци и запослени који се именују од стране председништва Стортинга по препоруци Омбудсмана (члан 14. Закона о парламентарном омбудсману за јавну управу). У већини правних система, међутим, парламент одобрава интерне акте омбудсмана, као и на одлуке о запошљавању новог особља.

2.7. Финансијска самосталност

Финансијска самосталност омбудсмана важна је гаранција независности која обезбеђује оперативну аутономију ове институције.⁸⁸³ Буџетска независност омогућава да омбудсман одговори задацима које је преузео.⁸⁸⁴ Средства морају бити довољна за делотворно функционисање канцеларије омбудсмана. Према стандардима Међународног удружења омбудсмана она обухватају не само финансијска средства, већ и „адекватни простор, опрему, особље, обуку за особље, као и производњу и дистрибуцију информативног материјала.“⁸⁸⁵

Ако влада самовољно одређује износ средстава потребних за финансирање институције, омбудсман нема утицај на утврђивање коначне висине средстава и начин њихове расподеле. Овај модел финансирања карактеристичан је у системима са тзв. извршним омбудсменима. Омбудсман може да преговара с владом о висини буџета, и да се евентуално његов буџет утврђује као ставка у буџету. И у овом случају задржан је висок ниво утицаја извршне власти на финансирање омбудсмана. Виши стандард буџетске независности остварује у случајевима када омбудсман утврђује предлог свог буџета који доставља

⁸⁸³ Видети: United Nations, General Assembly, A/RES/48/134, *National institutions for the promotion and protection of human rights*, <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N94/116/24/PDF/N9411624.pdf?OpenElement>, посећено 11. августа 2015. године.

⁸⁸⁴ Парламентарна скупштина Савета Европе у својим резолуцијама (Резолуција 1615[2003]6 и Резолуција 1959[2013]) препоручила је да земље чланице обезбеде довољно финансијских средстава за обављање надлежности које су додељене омбудсману.

⁸⁸⁵ Видети: „Најбоља пракса МУО – Додатак практичним стандардима“, трећа верзија од 13. октобра 2009. године (“IOA Best Practices, A Supplement to IOA’s Standards of Practice”, тачка 1.5. https://www.ombudsassociation.org/IOA_Main/media/SiteFiles/IOA_Best_Practices_Version3_101309_0.pdf, посећено 9. јануара 2016. године).

парламенту, а овај прослеђује влади. Предлог ових средства представљају раздео буџета. У неким правним системима, омбудсман има право да учествује на парламентарној седници на којој се расправља о државном рачуну, као показатељ његове финансијске самосталности.

Висина средстава утврђује се правним актом (законом) о буџету. Омбудсман предлаже висину средстава потребних за финансирање, обично након консултације са министром надлежним за финансије. Венецијанска комисија је у једном свом мишљењу истакла да је пожељно да влада овај предлог укључи у национални буџет без промена, односно да се процес утврђивања буџетских средстава не користи као инструмент притиска.⁸⁸⁶

Боље решење за финансијску независност постоји ако се висина буџета веже за одређене критеријуме, чиме се постиже да извршна власт дискреционо умањује или ускраћује финансијска средства. На пример, у Хонг Конгу висина буџета везана је за индекс потрошачких цена, тако да су искључени преговори између владе и омбудсмана.⁸⁸⁷ Средства за финансирање могу се обезбеђивати из различитих извора, не само из државних средстава, већ и из донација. Ова средства углавном се реализују у оквиру програма подршке успостављању и развоју институције омбудсмана чији су покровитељи међународне организације или стране владе.⁸⁸⁸

⁸⁸⁶ Према становишту Венецијанске комисије „буџетска средства за рад институције морају бити адекватна потребама да се осигура независно и ефикасно вршење одговорности и функција ове институције, узимајући у обзир и број жалби која је поднета институција у претходној години.“ (Мишљење о изменама и допунама Закона о заштитнику Јерменије, CDL-AD(2006)038 – Opinion on Amendments to the Law on the Human Rights Defender of Armenia adopted by the Venice Commission at its 69th Plenary Session [Venice, 15-16 December 2006], §§ 80, 81, у: European Commission for Democracy through law (Venice Commission) CDL[2006]038, *Compilation on the Ombudsman institution*, стр. 21).

⁸⁸⁷ То је омогућило омбудсману и да направи финансијску резерву, којом може да се несметано финансира у наредних пар година. Видети: A. Tai, „Diversity of Ombudsmen in Asia, Back to Roots: Tracing the Swedish Origin of Ombudsman Institutions“, http://www.theioi.org/downloads/74sji/Stockholm%20Conference_29.%20Back%20to%20the%20Roots_Alice%20Tai.pdf, стр. 5, посећено 15. децембра 2015. године.

⁸⁸⁸ На пример, Данска је пружила логистичку помоћ за успостављање омбудсмана у Албанији, док је Организација за европску безбедност и сарадњу (ОЕБС) обезбедила куповину возила за потребе канцеларије Заштитника грађана у Републици Србији (видети: Заштитник грађана, *Редовни*

У пракси, постоје две групе проблема везаних за финансирање – већина омбудсмана сматра да су буџетска средства недовољна, а постоје и примери да се и унапред обезбеђена средства ускраћују или смањују, и да је омбудсману фактички одузето право да утиче на њихово одређивање.⁸⁸⁹ Парламентарна скупштина Савета Европе је у својој Резолуцији 1959(2013) о јачању институције омбудсмана позвала државе чланице „да уложи максималан напор да избегну буџетска смањења која би довела до губитка независности институција омбудсмана или чак њихово гашење.“⁸⁹⁰ У Молдавији, на пример, буџет омбудсмана се утврђује у периоду за време од две године, а висина буџета може се смањити само на основу одлуке Парламента.⁸⁹¹ При томе, веома је важно да се висина финансијских средстава усклади с правним положајем омбудсмана. У последњих неколико година, повећане су надлежности и овлашћења омбудсмана у области заштите људских права, а то уједно значи већи број притужби и контролних поступака. Међутим, проширење надлежности и предмета контроле није било усклађено с проширењем техничких, материјалних и кадровских капацитета.

Један од аспеката независности омбудсмана тиче се и зараде омбудсмана. Уобичајено је да зарада носилаца јавних функција одговара његовим квалификацијама и тежини обављеног посла. Већ је у Скандинавији постављен принцип да се плата омбудсмана одређује на највишем нивоу зарада запослених у државном сектору и да она не зависи од извршне власти. У упоредном праву примењују се различита мерила за одређивање зараде. У Норвешкој плата је фиксна и утврђује је Парламент или јавна агенција која је овлашћена од Стортинга (члан 13. Закона о парламентарном омбудсману за јавну управу). У другим правним системима плата може бити варијабилна, али примена одређених

годишњи извештај заштитника грађана за 2010. годину (штампано издање), Београд, 2011, стр. 135.

⁸⁸⁹ О проблемима везаним за финансирање омбудсмана у Азији видети: М. Waseem, “Independence of Ombudsman”, стр. 22–23.

⁸⁹⁰ Видети Council of Europe, Parliamentary Assembly, Resolution 1959(2013), *Strengthening the institution of ombudsman in Europe*, тач. 4.4. и 6.

⁸⁹¹ Члан 37.(2–3). Закона о народном адвокату адвокату (Law No. 52 on the People’s Advocate (Ombudsman), Official Monitor No. 110-114, Published 09.05.2014 (доступно на електронској адреси: http://www.apr.ch/content/files/npm/eca/Moldova_Ombudsman%20Law_May2014_ENG.pdf).

параметара не сме да доводи у питање његову независност и интегритет функције.⁸⁹² Како закључује Валтер Гелхорн плата служи и „као статусни симбол, показатељ његовог већег статуса а тиме и вероватноће за његов већи успех.“⁸⁹³

⁸⁹² Зарада се усклађује са зарадама носилаца других државних функција (министара у Румунији), обично носилаца правосудних функција, судија највиших судова у земљи или уставног суда (Србија). Зарада може да се израчунава тако што се умањује за одређен проценат у односу на плате највиших носилаца државних функција (нпр. министара или премијера, на Новом Зеланду износи 75% од премијерске плате) или увећава (у Пољској је једнака министарској плати и за 40% већа у односу на зараду посланика Сејма). У Црној Гори зарада омбудсмана везује се за коефицијент (фиксни део), а висину коефицијента утврђује надлежно тело Скупштине (члан 49. Закона о заштитнику/ци грађана РЦГ), док у Бугарској износи три просечне зараде државних службеника.

⁸⁹³ W. Gellhorn, “The Ombudsman in New Zealand”, стр. 1166.

III. ВРСТЕ, СТРУКТУРА И ОРГАНИЗАЦИЈА ОМБУДСМАНА

Развитак омбудсмана који се сликовито описује „као расуто пољско цвеће, а не уредно уређена башта“ потврђују многобројне организационе форме у упоредном праву.⁸⁹⁴ Наука је ову раштрканост настојала да систематизује конструисањем класификација. Према критеријуму избора носиоца функције и правном положају разликују се извршни и парламентарни омбудсман; према делокругу послова општи и посебни (специјализовани) омбудсмани; у зависности од месне надлежности омбудсмани могу бити централни и локални, а према броју носиоца функције инокосни и колегијални. Омбудсмани се деле и на реактивне и проактивне, директне и посредне, а актуелно је и груписање у зависности од мандата односно улога. Традиционалну дихотомну поделу на класичне и хибридне омбудсмане потиснуле су нове систематизације. „Раскошна разноврсност омбудсмана“⁸⁹⁵ указује на еволуцију и диверсификацију институције.

1. ОМБУДСМАН У ЈАВНОМ И ПРИВАТНОМ СЕКТОРУ

Порекло једне од најстаријих класификација везује се за покрет с циљем примене класичног модела у приватном сектору у Канади и Сједињеним Америчким Државама. У Великој Британији ова појава објашњава се новом фазом у развоју – „рационализацијом и интеграцијом“ институције.⁸⁹⁶ Основна идеја

⁸⁹⁴ Steiber, C. (2000) “57 Varieties: Has the Ombudsman Concept Become Diluted?”, *Negotiation Journal* 16(1), стр. 51. Цитат преузет од М. Le Baron, “Watchdogs and Wise Ones in Winter Lands: The Practice Spectrum of Canadian Ombudsman”, [http://www.ombudsmanforum.ca/en/wp-content/uploads/2012/02/Liz%20Hoffman%20Paper%202009%20\(Eng\).pdf](http://www.ombudsmanforum.ca/en/wp-content/uploads/2012/02/Liz%20Hoffman%20Paper%202009%20(Eng).pdf), стр. 16, посећено 14. јануара 2015. године.

⁸⁹⁵ D. French, R. Kirkham, “Complaint and Grievance Mechanisms in International Law: One Piece of the Accountability Jigsaw?”, *New Zealand Yearbook of International Law*, Vol. 7, University of Canterbury, 2009, Christchurch, стр. 181.

⁸⁹⁶ У Великој Британији је дошло и до комбиновања елемената омбудсмана у приватном и јавном сектору од 80-их година прошлог века. Мешовити модел („хибридни модел“) основан је правним актом државног органа, али његова надлежност обухвата и приватни сектор. Упоредити: М. Seneviratne, *Ombudsmen – Public Services and Administrative Justice*, стр. 4–7.

било је прилагођавање скандинавског омбудсмана другачијем правном и културном амбијенту. На почетку процеса од средине 60-их година прошлог века, теорија је имала одбојан став према стварању нових верзија функционисања институције. Шема поступања по притужби у приватном сектору била је страна првобитној природи независног парламентарног званичника овлашћеног да контролише примену законитости. Применом новог концепта, по становишту критичара, радикално се мења правна природа институције и због тога је неодрживо прогласити контролни механизам за решавање по притужбама у приватном сектору – омбудсманом.⁸⁹⁷

Израз генеричког садржаја приватни омбудсман (*private ombudsman*) није прецизан, па се у стручној терминологији радије користе називи – невладин омбудсман (*nongovernmental ombudsman*),⁸⁹⁸ интерни омбудсмани (*internal*

⁸⁹⁷ У САД-у дуго се водио спор о легитимности употребе назива за различита контролна тела у приватном сектору. Дефиниција омбудсмана удружења канадских омбудсмана обједињује надлежност омбудсмана у јавном и приватном сектору и разликује класичне, извршне и организационе омбудсмане. (Опширније: M. LeBaron, “Watchdogs and Wise Ones in Winter Lands: The Practice Spectrum of Canadian Ombudsman”, [http://www.ombudsmanforum.ca/en/wp-content/uploads/2012/02/Liz%20Hoffman%20Paper%202009%20\(Eng\).pdf](http://www.ombudsmanforum.ca/en/wp-content/uploads/2012/02/Liz%20Hoffman%20Paper%202009%20(Eng).pdf), посећено 13. октобра 2015. године).

⁸⁹⁸ У САД-у омбудсмани су најпре појавили на универзитетима средином 60-их година прошлог века (невладини универзитетски омбудсмани), а затим и на локалном нивоу (извршни модел). Убрзо, шема омбудсмана се проширила на новинске куће, велике приватне корпорације као што су Генерал електрик и Боинг Даглас. Појава ових омбудсмана у приватним компанијама везана је за решавање равноправног статуса запослених (дискриминација при запошљавању и здравље и сигурност на раду). Упадљиво је и да се у савременој америчкој литератури користе подкатегоризације па се говори о тзв. корпоративном моделу омбудсмана. Опширније: C. Stieber, “57 Varieties: Has the Ombudsman Concept Become Diluted?”, *Negotiation Journal*, Vol. 16, Issue 1, January 2000, Harvard Law School, стр. 52; О настанку приватних (корпорацијских) омбудсмана у САД-у видети: C. L. Howard, *The Organizational Ombudsman – Origin, Roles and Operation: A Legal Guide*, стр. 13–15; Опширније о класификацији и о тзв. организационом омбудсману: D. M. Bennet, „Roles and Function of Organizational Ombuds Officers in the United States“, *Electronic Theses and Dissertations*, Paper 67, доступно: <http://digitalcommons.du.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1066&context=et>, посећено 27. новембар 2015. године, стр. 10

ombudsman, in house ombudsman),⁸⁹⁹ корпоративни омбудсман,⁹⁰⁰ организациони омбудсман,⁹⁰¹ „омбудсман удружење“ (*The Ombudsman Enterprise*).⁹⁰² Овај списак указује на то да су постале легитимне форме или подврсте омбудсмана у приватном сектору.

У већини правних система у упоредном праву класичан омбудсман нема овлашћења над приватним сектором.⁹⁰³ Међутим, нагла популарност и експанзија омбудсмана била је и један од разлога да се овај модел примени у недржавном сектору. Омбудсмани се оснивају у приватним компанијама и корпорацијама (за осигурање, медије), банкама и другим привредним друштвима (индустријски омбудсман). С друге стране, омбудсмани у приватном сектору настају и као последица приватизације јавних комуналних предузећа. Омбудсман у приватном сектору се посматра као средство за успостављање бољих односа на релацији послодавац – запослени и клијент/потрошач – привредни субјект.

⁸⁹⁹ Унутрашњи омбудсмани су канцеларије за жалбе које решавају спорове између запослених и органа управљања. Упоредити: W. R. Ginsberg, F. M. Kaiser, “Federal Complaint-Handling, Ombudsman, and Advocacy Offices”, *Congressional Research Service*, August 4, 2009, <https://www.fas.org/sgp/crs/misc/RL34606.pdf>, посећено 15. августа 2015. године, стр. 2; М. Давинић, *Европски омбудсман и лоша управа*, стр. 74.

⁹⁰⁰ Корпоративни омбудсмани нису независна и самостална тела, већ жалбени механизам унутар одређене организације или компаније. У литератури су познати и као „квази омбудсмани“ (*ombudslike*).

⁹⁰¹ Организациони омбудсман обухвата извршне, корпоративне омбудсмане и друге врсте омбудсмана у приватном сектору. Међународно удружење омбудсмана (International Ombudsman Association) са седиштем у Едмонтону (Канада) окупља и промовише организационе омбудсмане (“What is an Organizational Ombudsman?”, <https://www.ombudsassociation.org/Resources/Frequently-Asked-Questions/What-is-an-Organizational-Ombudsman.aspx>, посећено 27. новембра 2015. године). Ово удружење је донело и етичке стандарде чији је циљ да се хармонизују основни елементи правног статуса омбудсменима у јавном и приватном сектору. Упоредити: D. C. Rowat, „A worldwide survey of Ombudsmen“; L. C. Reif, *Ombudsman, The Ombudsman, Good Governance and the International Human Rights System*, стр. 28;

⁹⁰² Овим изразом аутори желе да обухвате заједницу омбудсмана у јавном и приватном сектору у Уједињеном краљевству. Истовремено они настоје да укажу на већи значај омбудсмана у остваривању јавног интереса него што је то био случај до сада (Т. Buck, R. Kirkham, B. Thompson, *The Ombudsman Enterprise and Administrative Justice*, стр. 3–4).

⁹⁰³ Упоредити: L. C. Reif, *Ombudsman, The Ombudsman, Good Governance and the International Human Rights System*, стр. 3.

У приватним компанијама развој посебних механизма за притужбе под називом омбудсман повезан је с преношењем овлашћења за обављање јавних услуга приватним компанијама. Концепт неолибералне политике потиснуо је државу благостања са историјске сцене. Једна од његових карактеристика јесте дерегулација управљања и реформисање јавног сектора у правцу смањивања бирократског апарата. Филозофија новог јавног управљања подразумева да се пружање јавних услуга поверава приватним агенцијама или акционарским друштвима са мешовитом својином. Због тога је дошло до модификације институције омбудсмана, јер су адресати контроле – правна лица у приватном сектору. Грађани своја права могу да заштите и путем омбудсмана када се ради о пружању финансијских и банкарских услуга, осигурању, правима по основу пензије и средствима уложеним у приватне пензионе фондове, комуналним услугама итд. Ова врста институције, због својих карактеристика, названа је приватно-јавним омбудсманом.⁹⁰⁴

Приватни омбудсмани решавају притужбе потрошача или корисника услуга против приватних компанија, а по поступку типичним за класичног омбудсмана. У приватном сектору углавном делују као медијатори и представљају алтернативу грађанским судовима. Такође, од ових омбудсмана се очекује да делују и проактивно – предвиде и спрече појаву спорова упозоравајући тржишне играче и приватне компаније на неправилности у њиховом раду.⁹⁰⁵ Међутим, они се и разликује од класичних омбудсмана по свом правном положају.

⁹⁰⁴ Линда Рејф наводи четири обележја „хибридног јавно-приватног секторског омбудсмана за читаву индустрију или услужни сектор“ – основан прописом владе или на nižем нивоу, успостављен правним прописом с надлежношћу над индустријском граном или сектором услуга; Омбудсмана именује законодавна, извршна власти или други правни ентитет којима подноси извештаје (L. C. Reif, *Ombudsman, The Ombudsman, Good Governance and the International Human Rights System*, стр. 27). Сматрамо да се карактеристике овог типа омбудсмана могу свести на две – правну основу и надлежност.

⁹⁰⁵ О сличностима између јавних и приватних омбудсмана видети: W. Merricks, “Private sector ombudsman schemes and the administrative justice system (Speech at the annual conference of the Administrative Justice and Tribunals Council, 12 November 2009”), http://ajtc.justice.gov.uk/adjust/articles/conf09_merricks.pdf, посећено 13. јануара 2016. године.

Због многобројних варијација и узајамног преплитања није могуће егзактно раздвајати вансудске механизме за решавање спорова у јавном и приватном јавном сектору.⁹⁰⁶ Омбудсман у приватном сектору може бити окренут унутра – када решава спорове везане за радноправни статус запослених (интерни омбудсман), односно споља – када разматра притужбе корисника услуга (спољни омбудсман).⁹⁰⁷ Класични омбудсман, међутим, може имати надлежност и над приватним сектором.

Уместо дуалне класификације на јавне и приватне омбудсмане, уводи се и нови тип – мешовити или хибридни (приватно-јавни) омбудсман. Хибридни омбудсман спаја елементе једног и другог модела – успоставља се актом државног органа или другог државног субјекта и има надлежност над правним лицима у приватном власништву (банке, организације за пружање финансијских услуга итд).⁹⁰⁸ Јавни и јавно-приватни омбудсман обично основани законом, изабрани су од парламента или другог државног органа или институције, и формалноправно независни и самостални.

Научници се не разилазе само по терминологији и по томе што истим називом означавају различите категорије институција, него и по признавању статуса омбудсмана у приватном сектору. Док једни сматрају да је реч о истој фамилији, други тврде да су они псеудоинституције. „Квазиомбудсмани“ немају основна својства базичне институције, као што су независност и непристрасност, објективне процедуре, нити су јавно одговорни. С обзиром на то да нису „непристрасни истраживачи“ притужби грађана, не треба их називати

⁹⁰⁶ Т. Buck, R. Kirkham, B. Thompson, *The Ombudsman Enterprise and Administrative Justice*, стр. 7.

⁹⁰⁷ Аутори сматрају да приватни омбудсмани (*ombudsmanlike*) припада категорији „унутрашњих омбудсмана“. Под спољним омбудсманима (*external ombudsman*) подразумевају се омбудсмани који постоје на савезном нивоу. Упоредити: W. R. Ginsberg, F. M. Kaiser, “Federal Complaint-Handling, Ombudsman, and Advocacy Offices”, Congressional Research Service, August 4, 2009, <https://www.fas.org/sgp/crs/misc/RL34606.pdf>, посећено 15. августа 2015. године. Аутори сматрају да приватни омбудсмани (*ombudsmanlike*) припада категорији „унутрашњих омбудсмана“. Под спољним омбудсманима (*external ombudsman*) подразумевају се омбудсмани који постоје на савезном нивоу

⁹⁰⁸ На пример, то су банкарски омбудсмани у Словенији, Хрватској и Црној Гори.

омбудсменима.⁹⁰⁹ У савременој америчкој литератури, насупрот томе, сматра се да је разлика између приватних и јавних омбудсмана суштински ирелевантна и превазиђена, јер обе врсте стреме истом циљу – заштити грађана, непристрасном одлучивању, решавању спорова и правичном задовољавању интереса.⁹¹⁰ Сасвим је легитимно признати статус омбудсмана бројним институцијама које задовољавају одређене стандарде.

Подршка поменутом становишту долази и с друге стране Атлантика, у истраживањима која наговештавају „веће признање“ и важнију улогу“ омбудсмана у приватном сектору,⁹¹¹ али и обавезу држава да у остваривању међународних обавеза да поштују штите и промовишу људских права врше надзор и над приватним компанијама.⁹¹² У упоредном праву, профилисање омбудсмана у приватном сектору зависи од „приватизације јавног сектора“, преношења јавних овлашћења на приватне компаније. Преостала решења су проширење надлежности општих омбудсмана или оснивање специјализованих омбудсмана.⁹¹³

⁹⁰⁹ G. Kucsko-Stadlmayer, “Part One: The Legal Structures of Ombudsman-Institutions in Europe – Legal Comparative Analysis”, у: G. Kucsko-Stadlmayer (ed.), *European Ombudsman-Institutions A comparative legal analysis regarding the multifaceted realisation of an idea*, стр. 6

⁹¹⁰ Упоредити: C. Stieber, “57 Varieties: Has the Ombudsman Concept Become Diluted?”, стр. 55–56.

⁹¹¹ T. Buck, R. Kirkham, B. Thompson, *The Ombudsman Enterprise and Administrative Justice*, стр. 254.

⁹¹² Видети, на пример, тачку 2. Препоруке Одбора министара државама чланицама Савета Европе о Водичу о људским правима корисника интернета (Recommendation CM/Rec(2014)6 of the Committee of Ministers to member States on a Guide to human rights for Internet users, *Adopted by the Committee of Ministers on 16 April 2014*, текст овог документа доступан је у: *Council of Europe, Guide to Human Rights for Internet users*, стр. 2–6, <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016804d5b31>, *посећено 14. октобра 2015. године*).

⁹¹³ Видети надлежност омбудсмана у европским земљама над приватним компанијама које пружају јавне услуге (електрична енергија, водоснабдевање, телекомуникационим услуге). G. Kucsko-Stadlmayer, “Part One: The Legal Structures of Ombudsman-Institutions in Europe – Legal Comparative Analysis”, стр. 495–497.

2. ПАРЛАМЕНТАРНИ И ИЗВРШНИ ОМБУДСМАНИ

Између парламентарног и извршног омбудсмана (*executive ombudsman*) стоји значајна разлика – овог другог бира и разрешава извршна власт (шеф државе или влада).⁹¹⁴ За први облик или класичну верзију карактеристично је да се оснива уставом или законом, на челу ове институције налази се високи званичник изабран од стране парламента. Класични или законодавни омбудсман овлашћен је да прима и решава притужбе о понашању јавне управе, да препоручује, критикује, упућује мишљења и обавештава јавност и парламент о уоченим неправилностима у раду управе.⁹¹⁵

Класичан тип омбудсмана у непосредном је односу са парламентом. Обавеза је парламента да обезбеди „висок степен ауторитета и легитимитета, чиме је ублажена компаративна слабост омбудсмана“,⁹¹⁶ као тела које није изабрано на непосредним изборима. С друге стране, класичан омбудсман доприноси потпунијем остваривању контролне функције парламента, као канал за подношење жалби против извршне власти. У односима две институције успоставља се подела рада, с парламентом као грудобраном за заштиту и средством за спровођење препорука, и омбудсманом од кога се очекује да у контакту са парламентом врши перманентан надзор над управом. Однос између парламента и омбудсмана наизглед је једноставан, али веома деликатан у пракси. Већина европских земаља определила се за концепт парламентарних омбудсмана као доминантан модел, а ствари мало другачије стоје у правним системима на другим континентима.

Извршни (влади) омбудсман обично се оснива законом или другим актом, а ретко уставом (у Африци). Извршни омбудсман може имати општу или специјалну (посебну) надлежност, а може бити директно зависан од извршне власти или у другој варијанти подређен, осим шефа државе или влади, и

⁹¹⁴ S. Zagoria, *The Ombudsman – How good governments handle citizens' grievances*, стр. 37; V. Ayeni, „A Typology of Ombudsman Institutions”, Occasional Paper #30, September 1985, International Ombudsman Institute, <http://www.theioi.org/publications/occasional-papers-1979-2008>, посећено 17. фебруара 2015. године; М. Давинић, *Европски омбудсман и лоша управа*, стр. 64.

⁹¹⁵ М. Давинић, *Европски омбудсман и лоша управа*, стр. 48–51.

⁹¹⁶ T. Buck, R. Kirkham, B. Thompson, *The Ombudsman Enterprise and Administrative Justice*, стр. 157.

парламенту. Тако своје извештаје може да доставља истовремено на два места, чиме се остварује и сарадња законодавне и извршне власти. Концепт извршних омбудсмана настао је у САД-у,⁹¹⁷ а затим је прихваћен у Канади, Аустралији,⁹¹⁸ Азији и Африци (тзв. председнички орган). Данас је овај тип омбудсмана популаран и у скандинавским земљама, али у мањој мери него парламентарни модел.⁹¹⁹ Извршни омбудсмани у јавном сектору може бити основан на националном, регионалном или локалном нивоу власти, са надлежношћу само у одређеној области (секторски омбудсмани) или са општом надлежношћу, као главни извршни омбудсман (нпр. Медијатор у Француској) поред тзв. помоћних извршних омбудсмана.⁹²⁰

У теорији понуђена су два основна аргумента у прилог ове врсте омбудсмана. По првом, не постоје уверљиви докази да су ефикаснији парламентарни омбудсмани. Преко контакта са својим оснивачем, извршни омбудсман може једноставније и делотворније обезбедити спровођење својих одлука. Извршни омбудсман, за разлику од парламентарног омбудсмана коме је прва адреса јавност и парламент, у случају неуспеха да убеди државног службеника да поступи по препоруци, непосредно се обраћа извршној власти.

⁹¹⁷ Упоредити: N. Abedin, „Conceptual and Functional Diversity of the Ombudsman Institution: A Classification“, *Administration & Society*, Vol 43, Issue 8, 2011, стр. 906.

Први омбудсман, уједно и извршни омбудсман, изабран је у Насау округу у САД-у 1966. године, а затим су гувернери Орегона (1969), Ајове (1979) и Јужне Каролине (1971) именовали омбудсмане (D. C. Rowat, „The Spread of the Ombudsman Idea in the United States“, *International Ombudsman Institute*, Occasional Paper No. 26, Edmonton, April 1984, стр. 1, 9, доступно на електронској адреси: <http://www.theioi.org/publications/occasional-papers-1979-2008>, посећено 1. септембра 2015. године).

⁹¹⁸ Последња деценија прошлог века било је време експанзије извршних омбудсмана. Аустралија је, по речима једне ауторке, „постала ривал Канади у њеној страсти за омбудсманом.“ Упоредити: K. Del Villar, „Who Guard the Guardians? Recent developments concerning the jurisdiction and accountability of ombudsmen in Australia“, у: L. C. Reif (ed.) *The International Ombudsman Yearbook*, 4/2002, стр. 4 (текст под овим називом доступан је на електронској адреси: <http://www.austlii.edu.au/au/journals/AIAdminLawF/2003/3.pdf>, посећено 13. септембра 2015. године).

⁹¹⁹ Б. Милосављевић, *Коментар Закона о Заштитнику грађана*, стр. 55.

⁹²⁰ Ову класификација се критикује јер се сматра да је у пракси све теже разликовати извршне специјалне омбудсмане и канцеларије за поступање по жалбама (D. C. Rowat, „A worldwide survey of Ombudsmen“, стр. 10–11).

Такође, извршни омбудсман није оптерећен поступком решавања притужбе, већ понашањем управе.⁹²¹ Захваљујући подршци извршне власти једноставнији је приступ информацијама и документима и директно се остварује комуникација са управом. Треће, парламент није најбољи инструмент за гарантовање независности омбудсмана.⁹²² Наивно је веровати у политичку неутралност парламента који изражава различите страначке интересе. Велика је вероватноћа да ће парламентарна већина изабрати кандидата који ће бити по њеној мери. Напослетку, постоји још један аргумент а то је да је извршни омбудсман флексибилнији модел, јер се лако трансформише у класичан модел.⁹²³

Противници оспоравају независан карактер извршних омбудсмана.⁹²⁴ С обзиром на то да их извршна власт бира и разрешава, извршни омбудсмани не могу бити неутрални у решавању притужби.⁹²⁵ То је противречно изворном концепту.⁹²⁶ Само омбудсман потпуно независан од извршне власти може остварити своје контролне надлежности. Да би се издвојили од класичних омбудсмана, у теорији се извршни омбудсмани означавају „квази-омбудсменима“

⁹²¹ Упоредити: М. Давинић, *Европски омбудсман и лоша управа*, стр. 65–66; Д. Кулић, *Парламентарни омбудсман – заштитник права грађана*, 180–181.

⁹²² Т. Buck, R. Kirkham, B. Thompson, *The Ombudsman Enterprise and Administrative Justice*, стр. 158–159.

⁹²³ Упоредити: М. Mills, „Municipal Government Ombudsman“, <http://www.usombudsman.org/municipal-government-ombudsman/> посећено 23. августа 2015. године; S. Zagoria, *The Ombudsman – How good governments handle citizens' grievances*, стр. 39.

⁹²⁴ Упоредити типове извршних омбудсмана код: L. C. Reif, *Ombudsman, The Ombudsman, Good Governance and the International Human Rights System*, стр. 26–27. Ова ауторка наводи четири типа извршних омбудсмана у јавном сектору у зависности од нивоа власти на коме делују, врсте акта којим су основани, одговорности и надлежности.

⁹²⁵ Извршни омбудсмани нису били предмет истраживања о омбудсменима у Европи, који је спровео Правни факултет Универзитета у Бечу. Како је објашњено, извршни омбудсмани јесу жалбени механизми али не испуњавају критеријуме независности (G. Kucsko-Stadlmayer, „Part One: The Legal Structures of Ombudsman-Institutions in Europe – Legal Comparative Analysis“, у: G. Kucsko-Stadlmayer (ed.), *European Ombudsman-Institutions A comparative legal analysis regarding the multifaceted realisation of an idea*, стр. 6).

⁹²⁶ B. Frank, „The Ombudsman Concept is Expanding in the U.S.“, *National Civic Review*, Vol. 61, Issue 5, 1972, стр. 233.

(*quasi ombudsman, in house ombudsman*).⁹²⁷ Начелна критика долази и из табора оних који се залажу са централизовани модел институције. Настанак извршних и специјалних омбудсмана нарушава поверење у националног омбудсмана.⁹²⁸

Осим извршних и парламентарних омбудсмана у упоредном праву постоји и трећа категорија која комбинује решења из оба модела („гранични модел омбудсмана“). Мешовити модел настоји да помири захтеве за независношћу са ефикасношћу институције. На пример, иако омбудсмана бира извршна власт он своје извештаје подноси и парламенту (нпр. у Француској, Новом Зеланду) или у поступку његовог избора заједно учествују извршна и законодавна власт.

Не постоји једноставан одговор на питање о томе који је модел омбудсмана бољи – извршни или парламентарни.⁹²⁹ У Данској парламентарни модел функционише са представом о поштовању интегритета и независности ове институције. У САД-у, Француској и Великој Британији такође се сматра да је омбудсман остварио високе стандарде независности иако је изабран од стране извршне власти. Опречан пример са извршним омбудсманима постоји у Африци и Азији. Парламентарна природа омбудсмана није *a priori* довољан услов који гарантује непристрасност и ефикасност ове институције. У Латинској Америци дуго није било забележен реизбор омбудсмана који је критиковао владајућу парламентарну већину за време свог мандата.

Већина истраживача сматра да „није важно које је боје мачка, већ да ли лови мишеве“, односно није важна структура, организација и њена формална надлежност и овлашћења, него да ли се ради о доступном начину за остваривање

⁹²⁷ Упоредити: R. Gregory, „Building and Ombudsman Scheme: Statutory Provisions and Operating Practices“, L. C. Reif (ed.), *The International Ombudsman Anthology: Selected Writings from the International Ombudsman Institute*, International Ombudsman Institute, The Hague – London – Boston, 1999, стр. 134.

⁹²⁸ Опширније: J. F. Robertson, „Protection of the name 'Ombudsman'“, стр. 3–4.

⁹²⁹ R. Gregory, *ibidem*. Предност извршног омбудсмана је томе што се једноставније формира и ефикасније утиче на управу. Међутим, његова мана је да се повлачи у „питањима која су непријатна за извршну власт“, а у очима грађана не може да успостави ауторитет као неутрални и непристрасан званичник. Упоредити: S. Zagoria, *The Ombudsman – How good governments handle citizens' grievances*, стр. 38.

заштите грађана. При томе, приликом избора одређених модела, треба водити рачуна о укупној правно-политичкој структури.⁹³⁰

⁹³⁰ Опширније: L. C. Reif, *Ombudsman, The Ombudsman, Good Governance and the International Human Rights System*, стр. 218; V. Ayeni, „A Typology of Ombudsman Institutions”; М. Давинић, *Европски омбудсман и лоша управа*, стр. 66.

3. ОПШТИ И СПЕЦИЈАЛИЗОВАНИ ОМБУДСМАН

Омбудсман има општи мандат или надлежност ограничену само на одређену област или више сектора – специјализовани омбудсмани (*single-sector, single-purpose ombudsman*).⁹³¹ Општи омбудсман једноставније је средство заштите грађана. На једном месту грађани могу добити заштиту својих права („one stop shop“ систем). Модел општег омбудсмана економичнији је у односу на специјализоване омбудсмане, јер се средства не расипају на више институција нити постоји могућност сукоба надлежности. С једним носиоцем функције лакше је уједначити праксу поступања и очувати кредибилитет институције.⁹³² У складу с наведеним аргументима, Француска, Шкотска и Мађарска објединили су више специјалних у једног омбудсмана. Сличан покушај, међутим, био је неуспешан у Хрватској и у Великој Британији.

Посебан (специјализовани) омбудсман јесте широк појам који обухвата контролна тела у јавном и приватном сектору. За разлику од општег омбудсмана, специјални омбудсмани штите одређену област људских права (дечја права, права лица лишених слободе, права инвалида итд.) или категорију лица (деца, припадници националних мањина, запослени на универзитетима и студенти итд.). Њихова наредна особина је да махом припадају категорији извршних омбудсмана (бира их извршна власти), углавном нису конституционализовани већ су уређени посебним законом или актом управног органа. Специјални омбудсмани могу имати и сва овлашћења типична за генералног омбудсмана, али је често случај да су одређена права ограничена или ускраћена, као што је право на истрагу (на пример, омбудсман за дечија права на Новом Зеланду).

⁹³¹ Упоредити: L. C. Reif, *Ombudsman, The Ombudsman, Good Governance and the International Human Rights System*, стр. 34; Gabriele Kucsko-Stadlmayer, “Part One: The Legal Structures of Ombudsman-Institutions in Europe – Legal Comparative Analysis”, стр. 5; Д. Милков, „Специјализовани омбудсмани“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, број 3/2007, Нови Сад, стр. 112; Д. Радиновић, *Омбудсман и извршна власт*, стр. 157; Ч. Марковић, С. Југовић, „Специјализовани омбудсмани у Републици Србији“, *НБП – журнал за криминалистику и право*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, стр. 144.

⁹³² Опширније: T. Buck, R. Kirkham, B. Thompson, *The Ombudsman Enterprise and Administrative Justice*, стр. 83;

Први специјализовани омбудсмани настали су у области оружаних снага (војни омбудсмани).⁹³³ Експеримент са специјализованим омбудсманом са успехом функционише у земљама Скандинавије и англосаксонског правног система. Најпознатији облици су војни омбудсман, омбудсман за права детета,⁹³⁴ омбудсман за равноправност или против дискриминације, полицијски омбудсман,⁹³⁵ омбудсман за заштиту права потрошача, здравствени омбудсман,⁹³⁶

⁹³³ У Шведској (1915), Норвешкој (1952), Аустрији (1955) и Немачкој (1954, односно 1959. године). Опширније о настанку омбудсмана у области оружаних снага: B. S. Bucklan, W. McDermot, *Ombuds Institutions for the Armed Forces*, 2012, DCAF, Geneva, 2012, стр. 15; М. Радојевић, „Парламентарна контрола безбедносног сектора – полицијски и војни омбудсман“, Политичка ревија, број 3/2008, Институт за политичке студије, стр. 798–818;

⁹³⁴ Дечији омбудсман је по први пут установљен 1981. године у Норвешкој. Његова појава објашњава се доношењем међународних докумената о дечјим правима. Дечји омбудсман постоји у Аустрији (на покрајинском нивоу), Белгији, Данској, Исланду, Кипру, Литванији, Луксембургу, Малти, Холандији, Хрватској, Републици Српској, Руској федерацији, Пољској, Северној Ирској, Шведској и Шкотској, а од 1997. године је успостављена и Европска мрежа омбудсмана за децу (European Network of Ombudspersons for Children, скраћено – ENOC, <http://www.crin.org/enoc/> посећено 25. фебруара 2013. године] ради размене информација, израде заједничких стратегије и обезбеђивања позитивних националних политика за заштиту деце. У свету дечији омбудсман постоји више у више од 40 земаља. На иницијативу Норвешке формирана је неформална мрежа сарадње омбудсмана с циљем унапређења и заштите људских права земаља југоисточне Европе. Ова мрежа обухвата 11 институција омбудсмана из девет држава региона. Овој мрежи припада и републички омбудсман Србије. (видети материјале са конференције које је одржана у организацији Покрајинског заштитника грађана: „Мрежа омбудсмана за децу у југоисточној Европи“, зборник радова [том I, II и III]. О искуствима појединих омбудсмана за децу (Литваније, Пољске, Хрватске и Шведске видети у: С. Анђелковић [ур.], *Искуства рада омбудсмана за децу и како их стећи – Европске перспективе*, зборник радова са међународне конференције, Дечији културни центар Београда, Београд, 2005, стр. 24–77.)

Влада Републике Србије је у јулу 2006. године послала у Народну скупштину на усвајање Предлог закона о заштитнику права детета. Према предлогу закона било је предвиђено да се изабере Заштитник права детета као независан државни орган, који би штитио и промовисао права детета.

⁹³⁵ Полицијски омбудсмани, као специјализовани омбудсмани, делују у Великој Британији (полицијски омбудсман за Северну Ирску), у Бразилу, Перуу и Израелу. Опширније: Б. Милосављевић, *Грађански надзор над полицијом – могући модел за Србију*, Центар за антиратну акцију, Београд, 2004, стр. 94–98.

⁹³⁶ У Великој Британији служба националног здравственог омбудсмана интегрисана је у оквиру Парламентарног представника за управу.

банкарски (финансијски) омбудсман, универзитетски омбудсман. Специјализовани омбудсмани могу бити парламентарни или извршни, локални или општи. У упоредном праву расте значај и број специјализованих агенција за заштиту људских права,⁹³⁷ а у теоријским истраживањима питању посвећује им се све већа пажња.

Прави специјализовани омбудсмани могу бити само јавно-правни органи.⁹³⁸ Интерни омбудсмани, за разлику од екстерних специјализованих омбудсмана, образују се као организационе јединице у саставу управе и облик су унутрашњег инспекцијског надзора. Важно је нагласити да се интерни омбудсмани именују унутар институција које контролишу. Иако су слични правим омбудсменима, уврежено је полазиште да они немају независан положај.⁹³⁹ Интерни омбудсмани решавају појединачне случајеве, а мање се баве системским проблемима као што то чини већина класичних омбудсмана.⁹⁴⁰ Ипак, као и код других категорија, критеријуми раздвајања тумаче се екстензивно па је тешко класификовати граничне случајеве. У Србији категорији интерних

⁹³⁷ На Јамајци делује омбудсман за борбу против политичког насиља, односно заштиту политичких права. Политички омбудсман, установљен законом од 2002. године (Political Ombudsman Act, [http://jamaicalawonline.com/law-reports/alphabetical-list-of-statutes/99-p/475-POLITICAL%20OMBUDSMAN%20\(INTERIM\)%20ACT.html](http://jamaicalawonline.com/law-reports/alphabetical-list-of-statutes/99-p/475-POLITICAL%20OMBUDSMAN%20(INTERIM)%20ACT.html), посећено 12. децембра 2015. године), у ствари је парламентарна комисија којом руководи лице изабрано од стране генералног гувернера након консултација са премијером и лидером опозиције. Парламентарни омбудсман истражује активности политичких странака или њихових симпатизера који крше етичка и друга правила понашања између присталица различитих политичких странака. Омбудсман спроводи истрагу и одређује висину обештећења за лице чије је право повређено. Упоредити: L. C. Reif, *The Ombudsman, Good Governance and the International Human Rights System*, стр. 212; Belle Antoine R-M., *Commonwealth Caribbean Law and Legal Systems*, Second Edition, Routledge • Cavendish, New York, 2008, стр. 408.

⁹³⁸ Д. Милков, „Специјализовани омбудсман“, стр. 112–113. У Србији категорији интерних омбудсмана припадају универзитетски омбудсман и заштитник пацијентових права.

⁹³⁹ Специјализовани омбудсман, за разлику од интерних омбудсмана, „има свој правни оквир који прописује овлашћења омбудсмана и успоставља институцију као самостални ентитет.“ L. C. Reif, *Ombudsman, The Ombudsman, Good Governance and the International Human Rights System*, стр. 35.

⁹⁴⁰ [http://www.ombudsmanforum.ca/en/wp-content/uploads/2012/02/Liz%20Hoffman%20Paper%202009%20\(Eng\).pdf](http://www.ombudsmanforum.ca/en/wp-content/uploads/2012/02/Liz%20Hoffman%20Paper%202009%20(Eng).pdf), посећено).

омбудсмана припадају Универзитетски омбудсман и Заштитник пацијентових права.

Узмимо за пример широко тумачење начела независности у случају једног специјализованог омбудсмана. Универзитетски омбудсмани оснивају се и на приватним факултетима, али у том случају они припадају приватно-правним омбудсменима. Међутим, попут већине других интерних омбудсмана, нису део управљачке структуре и у односу субординације, него неутрални представник институције. Тако се универзитетски омбудсман именује од стране комисија мешовитог састава у коме учествују осим оснивача, запослени и представници студената.⁹⁴¹ И интерни омбудсмани као и специјализовани омбудсмани, уосталом, могу имати значајну улогу у заштити и унапређењу људских права али сматрамо да је неопходно термилошко разграничење.

Дилема о једном или више омбудсмана фокусира се на практичне аспекте и проширење мандата. Запажања да класичан омбудсман није довољно оспособљен за експертски приступ у одређеним областима и да његова слабост подстиче бирократски менталитет унутар саме канцеларије обично се истичу као оправдања за оснивање специјалних омбудсмана.⁹⁴² С тим у вези, примећује се и да су проблеми у остваривању заштите људских права подстакли оснивање специјализованих омбудсмана.⁹⁴³ Искуства су различита, па је у неким правним

⁹⁴¹ Тако један универзитетски омбудсман у Канада тврди да је независан од других канцеларија на универзитету, јер није део нити савета студената, нити факултета или академског одељења (F. Bauer, "The Practice of One Ombudsman", *Negotiation Journal*, Vol 16, Issue 1, January 2009, Harvard Law School, Cambridge, Massachusetts, стр. 61;

⁹⁴² S. Shaw, "A Specialist Ombudsman for Prisoners", L. C. Reif (ed.), *The International Ombudsman Yearbook*, Vol. 8, 2004, International Ombudsman Institute, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden – Boston, 2007, стр. 124–125.

⁹⁴³ T. Buck, R. Kirkham, B. Thompson, *The Ombudsman Enterprise and Administrative Justice*, стр. 196–197; У Шведској је као резултат општег консензуса усвојен Закон о једнаким могућностима 1980. године. Примену овог закона надгледају Омбудсман и Комисија за једнаке могућности. Специјализовани омбудсман промовише једнакост између мушкараца и жена на послу, предузима акције које не подразумевају само истраге по притужби оштећене особе, него и заступање појединца на суду ако сматра да пресуда представља „вредан преседан“ и у случају да синдикат није заступао појединца. Омбудсман прати и поштовање колективних уговора. Ако се послодавац се не придржава овог акта и не поступи по захтеву за поштовањем споразума са радницима, Омбудсман за једнаке могућности може да предложи Комисији изрицање новчане казне и забрану

системима законодавац донео одлуку о оснивању посебног омбудсмана због бројних притужби за кршење појединих људских права,⁹⁴⁴ а у другим установио заменике омбудсмана надлежне за одређене области људских права (на пример у Србији). На основу анализе, сматрамо да је релевантно полазиште Венецијанске комисије да увек када то прилике дозвољавају треба смањити број омбудсмана, али и узети у обзир специфичан правнополитички контекст у једној земљи.⁹⁴⁵

уживања статуса послодавца. Опширније: Ulf Lundvik, „The Equal Opportunities Ombudsman a Swedish Instrument to promote equality between women and men on the Labour Market”, *Occasional Paper*, No. 29, International Ombudsman Institute, May 1985, <http://www.theioi.org/publications/occasional-papers-1979-2008>, посећено 9. јануара 2016. године.

⁹⁴⁴ Упоредити: S. Shaw, “A Specialist Ombudsman for Prisoners“, стр. 125–126.

⁹⁴⁵ Видети мишљења у: European Commission for Democracy through law (Venice Commission), *Compilation of Venice Commission Opinions Concerning the Ombudsman Institution*, CDL-PI(2016(001), стр. 5–6.

4. НАЦИОНАЛНИ И ЛОКАЛНИ ОМБУДСМАН

У зависности од нивоа власти разликујемо централизовани и децентрализовани модел омбудсмана.⁹⁴⁶ Централизовани модел представљају правни системи са јединственим државним органом, и он је природнији у унитарним државама с мањим бројем становника (Словенија, Македонија, Црна Гора, Кипар, Малта). Централизовани модел је једноставнији и рационалнији, погоднији у правним системима у којима се по први пут успоставља ова институција. На тај начин елиминише се потенцијални сукоб надлежности, неуједначена пракса или евентуално дискредитовање омбудсмана формирањем сличних институција на различитим нивоима власти.

Према једном од најчешћих навођених аргумената у литератури, економичније је повећати стручно особље националног омбудсмана, уместо да се финансијска средства троше на више канцеларија на локалном нивоу.⁹⁴⁷ Критичари, међутим, сматрају да централизовани модел не омогућава бољу доступност институције.⁹⁴⁸ Због тога, у државама у којима не постоје регионални или локални омбудсман примењују се друга решења. Централни омбудсман може оснивати канцеларије широм земље,⁹⁴⁹ деташирана одељења с циљем да

⁹⁴⁶ Упоредити класификацију на сингл, дуални и вишеинституционални модел. Ако осим омбудсмана постоји и комисија за људска права може се говорити о тзв. дуалном моделу, а ако поред омбудсмана чија се надлежност простире на територији једне земље и делују и омбудсмани у јединицама локалне самоуправе или у одређеним областима тада постоји вишеинституционални модел („multi-organ system“). Видети: L. F. M. Besselink, „Types of National Institutions for the Protection of Human Rights: An Overview of Organizational and Legal Issues”, K. Hossain, Leonard F. M. Besselink, H. S. G. Selassie, Edmond Völker (eds.), *Human Right Commissions and Ombudsman Offices: National Experiences throughout the World*, Kluwer Law International, The Hague, The Netherlands, 2000, стр. 157.

⁹⁴⁷ Упоредити: W. Gellhorn, “The Ombudsman in New Zealand”, стр. 1177–1178.

⁹⁴⁸ Б. Милосављевић, *Омбудсман – заштитник права грађана*, стр. 55.

⁹⁴⁹ Упоредити: G. Kucsko-Stadlmayer (ed.), *European Ombudsman-Institutions A comparative legal analysis regarding the multifaceted realisation of an idea*, стр. 33–34; Типичан пример је Омбудсман за људска права Босне и Херцеговине чије је седиште у Бањој Луци, а канцеларије се налазе у Мостару, Сарајеву и Брчком. Законодавац је предвидео да се канцеларије могу основати и у другим местима (В. члан 1. став 3. Закон о омбудсмену за људска права Босне и Херцеговине, „Службени гласник БиХ“, број 19/02, 35/04 и 32/06.

приближавања институције грађанима и решавање проблема на лицу места (модел француског медијатора) или формирање покретних канцеларија и тимова. Национални омбудсман могу организовати и дане за саветовање („consultation days“), привремено обављање функције изван седишта институције чији је циљ и промоција институције.⁹⁵⁰ Такође, технолошке промене омогућавају једноставнију комуникацију са грађанима путем видео-линка чиме се умањује примедба против централизованог модела.

Мултиинституционални (вишеинституционални) модел институције у складу је са идејом децентрализације и деконцентрације власти јер комбинује различите моделе организовања институције на више територијалних нивоа власти.⁹⁵¹ Локални омбудсмани могу бити у облику федералног и регионалног омбудсмана и у јединицама локалне самоуправе. Вишеинституционални локални омбудсмани карактеристични су за правне системе за разуђеном територијално-политичком организацијом власти (Шпанија, Велика Британија,⁹⁵² Белгија и Италија).⁹⁵³ Присталице децентрализованог система сматрају да су локални омбудсмани вишеструко корисни, јер указују на системске проблеме који се решавају кроз више нивоа у складу са приступом *bottom up*, растерећују централну институција омбудсмана, успостављају директан контакт са грађанима и делотворнију контролу локалних органа власти јер боље познају прилике на терену.⁹⁵⁴ Оправдање за успостављањем локалних омбудсмана постоје у

⁹⁵⁰ Црногорски закон уређује ову обавезу омбудсмана (члан 5. став 2. Закона о Заштитнику/ци људских права и слобода Црне Горе).

⁹⁵¹ Б. Милосављевић, *Омбудсман – заштитник људских права грађана*, стр. 55.

⁹⁵² У Великој Британији термин локални омбудсман се користи и за омбудсмане у Шкотској, Велсу и Ирској, али и за локалне омбудсмане.

⁹⁵³ О регионалним омбудсманима у Европској унији (Белгија, Италија, Велика Британија, Аустрија, Немачка, Шпанија) видети: “The European Ombudsman – Regional Ombudsmen and similar bodies in the European Union”, <http://www.euro-ombudsman.eu.int/links/en/regomeu1.htm>, посећено: 13. августа 2014. године.

⁹⁵⁴ Упоредити: G. Kucsko-Stadlmayer, “Part One: The Legal Structures of Ombudsman-Institutions in Europe – Legal Comparative Analysis”, стр. 17

случајевима када централни омбудсман нема овлашћења над локалном управом.⁹⁵⁵

Локални омбудсмани имају ограничено поље деловања, с обзиром на то да их поставља локална власт а контролишу локалну управу.⁹⁵⁶ Историја локалних омбудсмана везана је за настанак регионалног омбудсмана у канадској провинцији Алберти 1965. године. Две године касније основан је општински омбудсман у Јерусалиму, као и омбудсман у америчким окрузима и савезној држави Хаваји.⁹⁵⁷ Нигерија је била прва земља у којој је поред савезног нивоа, омбудсман успостављен и у федералним јединицама. У Азији настанак институције омбудсмана био је карактеристичан по томе што су омбудсмани формиран у регионима, провинцијама и федералним јединицама,⁹⁵⁸ а касније и на савезном нивоу. Први локални омбудсман у Европи успостављен је за град Цирих (Швајцарска) 1971. године.⁹⁵⁹

У зависности од територијално-политичке децентрализације у унитарним државама постоје регионални омбудсман⁹⁶⁰ и омбудсмани у јединицама локалне

⁹⁵⁵ C. M. Chinkin, R. J. Baley, "The Local Ombudsman", *Public Administration*, Vol. 54, Issue 3, September 1976, стр. 268.

⁹⁵⁶ L. C. Reif, Ombudsman, *The Ombudsman, Good Governance and the International Human Rights System*, стр. 30–31; G. Kucsko-Stadlmayer, "Part One: The Legal Structures of Ombudsman-Institutions in Europe – Legal Comparative Analysis", стр. 17.

⁹⁵⁷ S. V. Anderson, *Ombudsman readings*, стр. 283.

⁹⁵⁸ Први азијски омбудсман уведен је у индијској покрајини Махараштра. Индија и данас нема савезног омбудсмана, за разлику од Пакистана у коме је успостављен у 1983. године. У Пакистану постоје и омбудсмани у провинцијама. Опширније: A. Tai, "Diversity of Ombudsmen in Asia, Back to Roots: Tracing the Swedish Origin of Ombudsman Institutions", http://www.theioi.org/downloads/74sji/Stockholm%20Conference_29.%20Back%20to%20the%20Roots_Alice%20Tai.pdf, стр. 3, посећено 13. јуна 2015. године.

⁹⁵⁹ Опширније: D. von Blarer, „Институције омбудсмана у Швајцарској“, у: С. Лилић, W. Kälin, *Локални омбудсман – упоредна искуства Србија, Босна и Херцеговина, Швајцарска*, Швајцарска агенција за развој и сарадњу, Програм подршке општинама, Краљево, 2007, стр. 55, фн 2; Д. Радиновић, *Омбудсман и извршна власт*, стр. 165–168. Б. Милосављевић, *Омбудсман – заштитник људских права грађана*, стр. 52–56.

⁹⁶⁰ У Италији и Шпанији делују покрајински (регионални) омбудсмани.

самоуправе), а савезни омбудсман и омбудсман у федералним јединицама.⁹⁶¹ Локални омбудсман може имати вид специјалног омбудсмана⁹⁶² и извршног омбудсмана. Такође, он је углавном асиметрично распоређен. У Републици Србији локални омбудсмани су факултативне институције у јединицама локалне самоуправе. Локални омбудсмани не стоје у корелативној вези с централним омбудсманом. У Италији омбудсмани постоје у регионима, али не и на нивоу општина и на централном нивоу.⁹⁶³ У Србији, од 2002. до 2007. године формиран су само омбудсмани у јединицама локалне самоуправе и покрајински омбудсман.

У државама које не познају могућност оснивања локалних омбудсмана врши се деконцентрација институције и оснивају се канцеларије које се налазе изван седишта националног омбудсмана. У Аустрији савезни омбудсман надлежан је на простору читаве земље, изузев у две покрајине у којима регионални омбудсмани испитују евентуалне случајеве лоше управе (Тиролу и Ворарлбергу).

На основу емпиријске грађе закључујемо да настаје и развија се мрежа локалних омбудсмана у државама са сложенијом територијално-политичком структуром. По правилу, у складу с политиком територијално-политичке децентрализације власти разноврстније се организује институција. Варијације

⁹⁶¹ У Пакистану функционишу омбудсмани на свим нивоима власти. У Белгији, поред савезног омбудсмана, основани су омбудсман за Фламанску заједницу и омбудсман за Валонски регион. Ипак, чешћи је пример да омбудсмани постоје само на локалном нивоу, и то у федералним државама (САД, Индија, Немачка, Канада). У Сједињеним Америчким Државама не постоји општи омбудсман, али зато постоје омбудсмани у федералним јединицама. У Русији осим федералног омбудсмана успостављени су и омбудсмани у већини федералних јединица. У Аустрији поред Савезног народног правобраниоца постоје омбудсмани у појединим покрајинама.

⁹⁶² Специјализовани локални омбудсмани делују на нивоу локалне самоуправе (Гент у Белгији, у Холандији, Цирих у Швајцарској).

⁹⁶³ Идеја националног омбудсмана одбачена је због „предрасуда“ о страном пореклу институције али и промене „неуравнотеженог односа између грађана и власти“. Локални (регионални) омбудсмани били су политичка компензација или уступак опозицији услед критика да институционалних дефицита у уставном систему и резултат растућег тренда регионализације. У Италији су укинута омбудсмани у општинама у склопу политике штедње од 2010. године. Овлашћења локалног омбудсмана су пренета на регионални ниво (Опширније: М. А. Quiroz Vitale, “The Ombudsman And The Protection Of Human Rights In Europe: Case Study Of Italian ‘civic Defender’”, *US-China Law Review*, Vol. 11, Number 8, 2014, стр. 969, 972).

долазе до пуног изражаја у различитим комбинацијама савезног, регионалног и локалног омбудсмана. У Шпанији, Великој Британији и Србији осим централног омбудсмана делују покрајински и локални омбудсмани. С друге стране, познати су и примери држава које немају омбудсмана на централном нивоу, него само регионалне односно локалне омбудсмане (Италија, Швајцарска, Србија од 2002–2006. године).

Неслагање о предностима или манама једног националног омбудсмана или децентрализације институције постоји и у Европи. За разлику од Венецијанске комисије која је опрезна у подршци концепта локалних омбудсмана,⁹⁶⁴ Савет Европе је као регионална организација низом препорука подржала увођење омбудсмана на локалном нивоу.⁹⁶⁵ У земљама с више институција омбудсмана на

⁹⁶⁴ Видети мишљење о евентуалној реформи институције омбудсмана у Казахстану: European Commission for Democracy through law (Venice Commission), *Compilation of Venice Commission Opinions Concerning the Ombudsman Institution*, CDL-PI(2016(001), стр. 23.

⁹⁶⁵ Видети: Resolution 309(2011) The office of Ombudsperson and local and regional authorities; [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=REC309\(2011\)&Language=lanEnglish&Ver=original&direct=true](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=REC309(2011)&Language=lanEnglish&Ver=original&direct=true), посећено 11. октобра 2015. године; Resolution 327 (2011) The office of Ombudsperson and local and regional authorities, <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&id=1854757&Site=COE&direct=true>, посећено 11. октобра 2015; У Препоруци Парламентарне скупштине Савета Европе број 1615 (2003) предлаже се да владе земаља чланица Савета Европе на националном, регионалном и локалном нивоу формирају институцију омбудсмана; Препорука Парламентарне скупштине Савета Европе број 757 (1975), Recommendation 757 (1975) on the conclusions of the meeting of the Assembly's Legal Affairs Committee with the Ombudsmen and Parliamentary Commissioners in Council of Europe member states, <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=14791&lang=en>, посећено 16. септембра 2015. године; Препорука бр. R (97) 7 о локалним јавним услугама и правима њихових корисника, садржи препоруку да се именују омбудсмани који би решавали по притужбама на рад локалних јавних служби (Recommendation No. R (97) 7 of the Committee of Ministers to member states on Local Public Services and the Rights of their users, <https://www.innanrikisraduneyti.is/sam/malaflokkar/sveitastjornarmal/evropurad/tilmaeli/nr/22507>, посећено 17. септембра 2015. године);

Конгрес локалних и регионалних власти усвојио је Препоруку број 61 о улози локалних и регионалних посредника/омбудсмана у одбрани грађанских права из 1999 (Recommendation 61 (1999) on the role of local and regional mediators/ombudsmen in defending citizens' rights, <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&id=848103&direct=true>, посећено 17. септембра 2015. године); У Резолуцији број 80(1999), о улози локалних и регионалних посредника/омбудсмана у одбрани

различитим нивоима власти неопходно је уредити њихов узајамни однос, прецизно разграничити надлежности, питање координације и уједначавања праксе.

Између омбудсмана на различитим нивоима територијално-политичке организације власти не постоји хијерархијски однос – то није однос конкуренције, већ сарадње и координације. Локални омбудсмани нису подређени централној институцији, па у складу с тим није допуштена жалба на омбудсмана на нижем нивоу територијално-политичке организације.⁹⁶⁶ Уобичајено се користе два метода регулисања узајамног односа. У пропису о оснивању институције омбудсмана на државном нивоу садржани су и принципи односа са другим институцијама. Према другом методу сарадња је неформална или се уређује споразумом о конкретним облицима сарадње између државног и локалних омбудсмана. Сарадња се састоји у размени мишљења и информација, заједничком решавању конкретних случајева или заједничким истрагама и контролним поступцима. Виши ниво институционалне сарадње остварује се кроз национална удружења омбудсмана (у Великој Британији, САД-у, Канади, Аустралији, Новом Зеланду) која доносе и заједничке смернице и принципе понашања.

О значају модела локалних омбудсмана издвојили смо три парадигматична случаја. У Италији ова институција компромитована је у пракси, због чега се

грађанских права подржано је оснивање локалних и регионалних омбудсмана јер се сматра да ова институција доприноси развоју локалне демократије и повећава ефикасност административних процедура. Резолуцијом се подржава и удруживање ресурса и оснивање заједничких институција за више јединица локалне самоуправе (тачка 11, Resolution 80 (1999) on the role of local and regional mediators/ombudsmen in defending citizens' rights, <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&id=849113&direct=true>, посећено 17. септембра 2015. године); Конгрес локалних и регионалних власти Савета Европе усвојио је препоруку (Recommendation 159 (2004) on Regional ombudspersons: an institution in the service of citizens' rights, [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=REC\(2004\)159&Language=lanEnglish&Ver=original&direct=true](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=REC(2004)159&Language=lanEnglish&Ver=original&direct=true), посећено 11. октобра 2015. године). Резолуцију број 191 од 2004. године о регионалним омбудсменима: институцији у служби права грађана (Resolution 191 (2004) on Regional ombudspersons: an institution in the service of citizens' rights, <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&id=817671&direct=true>, посећено 17. септембра 2015. године).

⁹⁶⁶ О томе је говорио Бартоломеј Хозе, заменик Омбудсмана Шпаније на међународној конференцији о омбудсману. Видети његово излагање у: Б. Колар Мијатовић, *нав. дело*, стр. 173–177.

говори о „кризи италијанских омбудсмана“. Покрајински омбудсмани нису одговорили захтевима да ефикасно обављају улогу посредника између грађана и власти и „функционалног еквивалента“ судској власти.⁹⁶⁷ У Швајцарској кантонални и локални омбудсмани успешно делују, на основу индикатора притужби и предмета који обрађују, као средства за унапређење управе.⁹⁶⁸ У Србији након почетног ентузијазма замрле су активности на промоцији и оснивању локалних омбудсмана. У јединицама локалне самоуправе у којима постоје локални омбудсмани с потешкоћама се одржавају или се укидају. Неповеће према овој институцији имају грађани, локалне власти и национални заштитник грађана. Једни сматрају да је то скупа институција, а други да индиректно подрива повеће у институцију Заштитника грађана на националном нивоу. Гледиште према локалним омбудсманима променио је и Савет Европе који признаје да недостатак подршке кроз систем на државном нивоу није погодан за надгледање државне управе.⁹⁶⁹

⁹⁶⁷ Објашњење је у „двојном структурном дефициту“ – без националног омбудсмана није било могуће успоставити подршку националног парламента и стабилну структуру омбудсмана, као и проблематичан уставноправни статус покрајина. Опширније: М. А. Quiroz Vitale, “The Ombudsman and the Protection of Human Rights in Europe: Case Study of Italian ‘Civic Defender’”, стр. 970.

⁹⁶⁸ D. von Blarer, „Институције омбудсмана у Швајцарској“, стр. 61–62.

⁹⁶⁹ Видети тачку 4. Recommendation 309 (2011) The office of Ombudsperson and local and regional authorities.

5. ИНОКОСНИ И КОЛЕКТИВНИ ОМБУДСМАН

Омбудсман може бити организован у складу са инокосним или колективним начелом. Ако је омбудсман монократско тело једно лице представља институцију. Инокосни омбудсман у складу је с природом његове функције. У крупном кадру јесте појединац који успоставља лични однос с подносиоцима притужбе и субјектима чији рад контролише. Поверење у институцију заснива се на ауторитету челника који управља канцеларијом. Добра страна инокосног омбудсмана јесте једноставније афирмисање угледа, руковођење институцијом и утврђивање одговорности за рад канцеларије. У већини правних система прихваћен је модел инокосног омбудсмана.⁹⁷⁰

Друга могућност јесте мешовита варијанта са више особа (тзв. колегијални одбор), од којих једна има статус председавајућег. У Шведској, на пример, између четири омбудсмана бира се шеф омбудсман који је *primus inter pares*. О већини послова заједнички одлучују омбудсмани (на пример о организационим питањима, запошљавању у канцеларији омбудсмана), али они нису у свему једнаки.⁹⁷¹ Варијанта овог решења позната је на Новом Зеланду, са опцијом вишечланог тела. Ако се бирају два омбудсмана, онда један од њих врши функцију шефа канцеларије. Међутим, оба омбудсмана задржавају самосталност у поступању по предметима, јер шеф омбудсмана не врши надзор над другим омбудсманом.⁹⁷²

Вишечлани омбудсман погодан је за мултинационалне средине и у складу је с поштовањем равноправне заступљености етничких заједница. У Босни и Херцеговини три омбудсмана припадају конститутивним народима. Појединачно, омбудсмани примају притужбу и утврђују да ли је било повреде људских права. Заједно они формулишу предлоге, решења и доносе извештаје, а један од њих

⁹⁷⁰ Упоредити за Европу: G. Kucsko-Stadlmayer, "Part One: The Legal Structures of Ombudsman-Institutions in Europe – Legal Comparative Analysis", стр. 11; такође G. Kucsko-Stadlmayer (ed.), *European Ombudsman-Institutions A comparative legal analysis regarding the multifaceted realisation of an idea*, стр. 467–468.

⁹⁷¹ Шеф канцеларије одлучује о расподели предмета.

⁹⁷² Сличан модел постоје и на Папуи Новој Гвинеји. Упоредити: M. Frahm, "Legal Framework", International Ombudsman Institute (ed.), *Australasia and Pacific Ombudsman Institutions – Mandates, Competences and Good Practice*, стр. 26–27.

координира пословима.⁹⁷³ Инокосни облик са више носилаца делује у Литванији,⁹⁷⁴ Молдавији⁹⁷⁵ и Турској.⁹⁷⁶ У Литванији свако од омбудсмана јесте независан и самосталан, а директор институције не одговара за њихове поступке. У Уругвају пет чланова Одбора националне институције за заштиту људских

⁹⁷³ Б. Милосављевић, *Омбудсман – заштитник права грађана*, стр. 60; Б. Колар Мијатовић, *нав. дело*, стр. 53–54.

⁹⁷⁴ У Литванији парламент је бирао пет чланова институције омбудсмана, а један од њих представља институцију. Надлежност омбудсмана је подељена према територијалном нивоу, па двојица контролишу активности државних службеника на локалном нивоу, док преостала три надзиру јавну управу на локалном нивоу. О подели послова узајамно одлучују, а одлуке се доносе већином гласова. Ј. Stern, „Lithuania“, G. Kucsko-Stadlmayer (ed.), *European Ombudsman-Institution*, стр. 282.

У Парламенту (Сеимасу) у оквиру поступка реформе институције разматрано је и питање смањења броја омбудсмана и раздвајања њихових овлашћења (Е. Žiobienė, “Reform of the Ombudsman institutions in Lithuania”, *Jurisprudence*, Vol. 1(119), 2010, University of Wroslaw, стр. 32). Парламент је усвојио измене Закона према коме се број омбудсмана смањује са пет на два од 2010. године (видети члан 7. Закона о парламентарном омбудсману, Law of the Seimas Ombudsmen, интегрални текст закона доступан на електронској адреси: http://www3.lrs.lt/pls/inter2/dokpaieska.showdoc_l?p_id=381470, посећено 11. августа 2015. године). Један омбудсман истражује активности државних службеника и јавних агенција које делује са централног нивоа, док други истражује активности локалних службеника и агенција.

⁹⁷⁵ У Молдавији је до 2014. године постојао прави колективни омбудсман – „Парламентарни адвокат – Центар за људска права“ који су чинили три омбудсмана са истим правима и одговорностима (Видети: Ј. Stern, „Republic of Moldova“, у: G. Kucsko-Stadlmayer (ed.), *European Ombudsman-Institutions A comparative legal analysis regarding the multifaceted realisation of an idea*, стр. 328). Након доношења новог закона Народног адвоката представљају два омбудсмана који су аутономни у раду. Један од њих је задужен за заштиту људских права, док је други омбудсман надлежан за заштиту права детета. Упоредити: чл. 1, 5. и 17. Закона о Народном адвокату (Law No. 52 on the People’s Advocate (Ombudsman), Official Monitor No. 110-114, Published 09.05.2014 (доступно на електронској адреси: http://www.apr.ch/content/files/npm/eca/Moldova_Ombudsman%20Law_May2014_ENG.pdf).

⁹⁷⁶ У Турској на челу канцеларије омбудсмана налази се главни омбудсман. Поред овог омбудсмана постоји још пет омбудсмана, али они нису аутономни. Главни омбудсман расподељује предмете између омбудсмана и координира узајамну сарадњу. Видети чл. 4(1), 7(1g), 8(2), Закона о омбудсману (Law on the Ombudsman Institution, Law No. 6328 Official Gazette dated 29. 06. 2013 and no. 28338, текст закона доступан на званичном веб-порталу турског омбудсмана: www.ombudsman.gov.tr, посећено 9. децембра 2015. године).

права бира председник са мандатом од годину дана.⁹⁷⁷ Колегијални модел омбудсмана цењен је и у Африци (Танзанија, Гана и Замбија).

Прави колегијални модел примењен је у Аустрији. Три члана аустријског омбудсмана (Народни правобранилац – *Osterreichische Volksanwaltschaft*) надлежни су за одређене послове. Чланови Народног правобраниоца приликом преузимања функције договарају се о областима за које су надлежни. О другим питањима одлучују у целини.⁹⁷⁸ Федералног омбудсмана у Белгији (Колегијум федералних омбудсмана) представљају два лица француске и холандске језичке заједнице. Они узајамно уступају предмете, али одлучују заједно.⁹⁷⁹ На примере колегијалног омбудсмана наилазимо у Африци, као и на Тајвану.

Нема сагласности о томе који је бољи модел. Предност колегијалног типа јесте у томе што обезбеђује већи простор за консултације између више особа, дисперзију одговорности и специјализацију за одређене области. Полазишта се временом и мењају, па присталице колегијалног модела често наводе пример Шведске, у којој је некада ова институција била инокосна а сада функционише као вишечлано тело.

⁹⁷⁷ Упоредити: чл. 36, 53–54, Ley № 18.446 de 24 de diciembre de 2008 (Ley № 18.446 de 24 de diciembre de 2008 (ajustada posteriormente por la Ley № 18.806).

⁹⁷⁸ B. Kofler, „Austria“, G. Kucsko-Stadlmayer (ed.), *European Ombudsman- Institutions*, стр. 92; Б. Милосављевић, *Омбудсман – заштитник права грађана*, стр. 61; <http://volksanwaltschaft.gv.at/hr>, посећено 23. новембра 2015. године.

⁹⁷⁹ J. Stern, „Belgium“, G. Kucsko-Stadlmayer (ed.), *European Ombudsman- Institution*, стр. 108.

6. КЛАСИФИКАЦИЈЕ ПО ДРУГИМ МЕРИЛИМА

Линда Рејф (Linda C. Reif), канадски професор права, аутор једне од најутицајнијих доктринарних класификација, разликује „класичан“ или традиционалан и „хибридни модел омбудсмана“. За разлику од класичног омбудсмана, „мешовити омбудсман“ комбинује функцију контроле управе са заштитом људских права.⁹⁸⁰ У међувремену, класификација је модификована. С обзиром на то да класификационе јединице не обухватају савремене верзије омбудсмана, ауторка је издвојила модел институције за људска права као посебну подкатегорију хибридних омбудсмана.⁹⁸¹ Омбудсман за људска права, као доминантни тип институције, производ је еволуције институције,⁹⁸² па је и превазиђена строга подела између класичног и хибридног омбудсмана.⁹⁸³ Низ аутора врши систематизације у складу с мандатом омбудсмана.⁹⁸⁴ Новина коју је увела Габријела Куцско-Стадлмајер, професор на Правном факултету Универзитета у Бечу, јесте трихотомна типологизација, с моделом владавине права.⁹⁸⁵ Аутори користе и остале сличне елементе као критеријуме

⁹⁸⁰ „Класични омбудсман је канцеларија у јавном сектору коју је основала законодавна власт да прати и регулише управну активност егзекutive.“ (Linda C. Reif, “Introduction”, u: L. C. Reif (ed.), *The International Ombudsman Anthology*, International Ombudsman Institute, Kluwer Law International, The Hag, The Netherlands, 1999, стр. XXIII).

⁹⁸¹ Омбудсман за људска права наводи се као подврста хибридних омбудсмана, односно реч је о „хибридним омбудсменима за људска права“ (L. C. Reif, *The Ombudsman, Good Governance and the International Human Rights System*, стр. 8). У каснијим истраживањима, Рејф закључује да овој категорији припада све већи број омбудсмана у свету (Linda C. Reif, “Transplantation and Adaptation: The Evolution of the Human Rights Ombudsman”, стр. 272).

⁹⁸² Упоредити: Т. Pegram, “The Human Rights Ombudsman and Democracy in Latin America”, стр. 17–18.

⁹⁸³ Уместо ове класификације предлаже се подела на општи, интерне и специјализоване омбудсмане (опширније: Victor O. Ayeni, “Ombudsmen as Human Rights Institutions”, *Journal of Human Rights*, Vol. 13, Issue 4, 2014, стр. 501–503).

⁹⁸⁴ Слична претходној класификацији јесте подела на једнонаменског и вишенаменског (вишедимензионалног) омбудсмана.

⁹⁸⁵ Класичан модел има широка овлашћења у истрази, могућност да доноси препоруке које су правнонеобавезујуће и да подноси годишње извештаје у парламенту. Овај тип омбудсман нема моћ принуде, већ се заснива на „меком притиску“. Модел владавине права садржи додатна

класификација.⁹⁸⁶ Другачији приступ негују аутори који немају претензију да успоставе корелацију са главним тенденцијама у развоју институције.⁹⁸⁷

Реактивни и проактивни модел представљају лица класичног омбудсмана. Први је опрезнији и конзервативнији, други је предузетнији и плодотворнији. Реактиван омбудсман наступа кад проблем настане, махом по притужби грађана. Углавном је пасиван док се не деси повреда права,⁹⁸⁸ оријентисан је на конкретан случај и спор између грађана и управе и изузетно на сопствену иницијативу може да истражује питања системског карактера, али су она ипак у вези с појединачном

овлашћења за заштиту законитости – право да покрене кривични и дисциплински поступак, да поднесе захтев за обуставу извршења управног акта или одлуке државног органа, оспорава прописе пред уставним судом, право да се обрати судовима и учествује у поступцима итд. Тежиште надлежност последњег модела је на заштити људских права са одговарајућим овлашћењима попут права на уставну жалбу и у вези са промоцијом и информисањем о стању људских права. Чисти модели, како и сама признаје Г. Куцко, не постоје у пракси (G. Kucsko-Stadlmayer, “Part One: The Legal Structures of Ombudsman-Institutions in Europe – Legal Comparative Analysis”, стр. 61–65). Овој класификацији се оспорава хеуристичка вредност (Quiroz Vitale A. Marco, “The Ombudsman and the Protection of Human Rights in Europe: Case Study of Italian ‘civic Defender’”, стр. 955).

⁹⁸⁶ Б. Таи разликује шест типова омбудсмана у зависности овлашћења и улоге институције у заштити људских права (B. Y. T. Tai, “Models of Ombudsman and Human Rights Protection”, *International Journal of Politics and Good Governance*, Volume 1, No. 1.3 Quarter III 2010, текст доступан на интернету: <http://onlineresearchjournals.com/ijopagg/art/54.pdf>, посећено 13. августа 2015. године).

⁹⁸⁷ Катја Хеде (Katja Heede) „удаљила се од традиционалне поделе омбудсмана у вези с њиховим историјским развојем“, али у теорији ова њена класификација није коректно интерпретирана (Упоредити: M. Remac, “Standards of Ombudsman Assessment: A New Normative Concept?”, *Utrecht Law Review*, Vol. 9, Issue 3, 2013, стр. 63 фуснота 10). Хеде разликује два елемента или механизма: контрола и „обештећење“ – *redress model*. За разлику од правног лека („remedies“) израз *redress* треба тумачити као „процес који може имати одређени утицај, али који не гарантује последице, јер орган који обезбеђује обештећење нема моћ да поништи првобитну одлуку“ (K. Heede, *European Ombudsman: redress and control at Union level*, стр. 95). На основу ова два елемента и седам критеријума везаних за правни положај и мандат институције аутор разликује пет теоријских модела (Опширније: K. Heede, *European Ombudsman: redress and control at Union level*, стр. 100–103).

⁹⁸⁸ Упоредити: U. Vangansuren, “The Institution of the Ombudsman in the Former Communist Countries“, стр. 7.

притужбом.⁹⁸⁹ Од омбудсмана се не очекује да иде изван оквира притужбе и бави се, на пример, стандардима управног понашања осим ако је на овај проблем указао већи број поднетих притужби. Проактиван омбудсман обавља сталан надзор над управом с циљем да спречи наступање штетних последица и повреду права, па су и његова овлашћења шира у истрази. За овај тип омбудсмана карактеристична је превентивна истрага и контрола, учешће у процесу промоције и заштите људских права. Предност проактивног јесте и боље коришћење потенцијала институције. У савременом праву, у већини правних система одвија се трансформација од реактивног ка проактивном моделу омбудсмана.⁹⁹⁰

У упоредном праву диференцирају се директни и посредни омбудсман према начину подношења притужби. Непосредан контакт са омбудсманом дозвољен је у већини правних система. У Великој Британији, међутим, Парламент прима приговоре грађана.⁹⁹¹ Посланици Доњег дома, који су „филтер за жалбе“, разматрају оправданост приговора, односно надлежност омбудсмана да испита повреду права. Филтрирање растерећује омбудсмана, али је оправдано критиковано. Овај систем супротан је идеји лако доступне и ефикасне правде. У односу на директно обраћање поступак је спорији, а у хитним случајевима не допушта промтну акцију.⁹⁹² Како би се помирили опречни интереси у Шпанији,

⁹⁸⁹ Између ова два пола, налази се омбудсман као омбудсман – „реформатор“ који има стваралачку улогу у законодавству. Опширније: A. Stuhmcke, “The evolution of the classical ombudsman: a view from the antipodes”, *International Journal of Public Law and Policy*, Vol 2, Issue 1, 2012, стр. 83–95 (текст доступан на интернету: <http://www.inderscienceonline.com/doi/abs/10.1504/IJPLAP.2012.045224>, посећено 3. новембра 2015. године).

⁹⁹⁰ О овом процесу, на примеру Аустралије, видети: A. Stuhmcke, “Changing Relations between Government and Citizen: Administrative Law and the Work of the Australian Commonwealth Ombudsman”, *The Australian Journal of Public Administration*, Vol. 67, No. 3, National Council of the Institute of Public Administration Australia, Sydney, стр. 321–339.

⁹⁹¹ Сличан систем постојао је и у Француској. Притужбе су се подносиле посланицима и сенаторима у Националној скупштини.

⁹⁹² Упоредити: G. Kucsko-Stadlmayer, Part one: The Legal Structures of Ombudsman-Institution in Europe – Legal Comparative Analysis, стр. 18; На ову појаву упозоравано је у француској теорији у вези са деловањем Медијатора. Видети: Misfud, C. Plaidu, исто стр. 68; а у Великој Британији о овом проблему више код: G. Drewry, C. Harlow, “‘Cutting Edge’? The Parliamentary Commissioner and MPs”, стр. 753 и даље.

Португалији и Израелу примењује се решење по коме грађанин располаже правом да бира између две опције – да притужбу поднесе посланику или директно омбудсману.

Напоследку, из методолошких побуда, осврнућемо се на разлику између модела иследника и медијатора. По тужилачком моделу омбудсман заступа грађане у односима са управом.⁹⁹³ Омбудсман прима притужбе и спроводи истрагу, али је битно да се у спору налази на страни грађана. Други модел је посредник, чији су зачеци у институцији данског омбудсмана, касније уобличени у институцији француског Медијатора који је одиграо велики утицај на друге правне системе.⁹⁹⁴ Медијатор, пре свега, инсистира на концилијацији, сарадњи с државним органима и управом и побољшању односа између грађана и управе.⁹⁹⁵ С дипломатским тактом суптилно усмерава државне органе и управу да препознају и исправе своје грешке. Уместо да упути критику, омбудсман се обраћа државном службенику или државном органу да објасни своје надлежности, овлашћења, или конкретну одлуку.

⁹⁹³ W. Källin, M. Strecker, „Омбудсман: појам, концепција и европски стандарди“, у: С. Лилић, W. Källin, *Локални омбудсман – упоредна искуства Србија, Босна и Херцеговина, Швајцарска*, стр. 12–13.

⁹⁹⁴ Опширније о разликама омбудсмана – медијатора и других омбудсмана: D. Jacoby, “The Development of the ‘Ombudsmediator’ on a global scale”, Occasional Paper No 69 March 1999, International Ombudsman Institute, <http://www.theioi.org/publications/occasional-papers-1979-2008>, посећено 26. јуна 2015. године.

⁹⁹⁵ Сарадња некада има и облик директне инволвираности омбудсмана у административни апарат, то јест да се омбудсмани регрутују од лица са искуством рада у управи. О феномену „административног капитала“ у организацији службе омбудсмана у Француској код: P.-Y. Baudot, « La médiateur de la république: périmètre et autonomisation d’une institution », *Revue française d’administration publique*, n° 139, 2011/3, стр. 339–352.

IV. НАДЛЕЖНОСТ И ОВЛАШЋЕЊА ОМБУДСМАНА

Традиционални омбудсман је вансудски орган који ауторитативно одлучује у једној ствари, заштити конкретног права грађана, или о питању системског карактера у јавном интересу. Као орган који делује у јавном интересу носилац је права и обавеза.⁹⁹⁶ Скуп његових послова или јавних овлашћења специфичан је у односу на друге државне органе. Основу његове надлежности чине три права – да прими притужбу, спроведе истрагу и обавести, по правилу, парламент о својим активностима.⁹⁹⁷ Поменута овлашћења заједничка су различитим моделима и варијацијама омбудсмана. У негативном смислу, за омбудсман се не везују нормативно-јавна нити управно-јавна овлашћења. Ипак, на одступања од правила наилазимо у упоредноправној пракси.

Експлицитна овлашћења уређена су правним прописима а имплицитна (неписана) овлашћења последица квазиправне и квазиполитичке функције омбудсмана. Напомињемо да је омбудсман властан да интерпретира своја овлашћења, а то подразумева и његово опортуну право да изузме одређен предмет из своје надлежности. Много тога је на добровољној основи у вези са омбудсманом – обраћање институцији, одлука да ли ће узети притужбу у разматрање, право да покрене истрагу, избор средстава која користи у поступку, извршење његових препорука.⁹⁹⁸ Може се рећи да је то државни орган са

⁹⁹⁶ Омбудсман прима притужбе грађана и истражује по сопственој иницијативи, тражи одговоре од државних службеника, оцењује да ли је рад управе био законит и правилан, критикује и препоручује. Упоредити: Linda C. Reif, *The Ombudsman, Good Governance and the International Human Rights System*, стр. 3; B. S. Buckland, W. McDermott, *Институције омбудсмана у оружаним снагама*, стр. 23–26.

⁹⁹⁷ Упоредити међународне стандарде: International Ombudsman Association, “IOA Standards of Practice”, <https://www.ombudsassociation.org/About-Us/IOA-Standards-of-Practice-IOA-Best-Practices.aspx>, посећено 11. децембра.

⁹⁹⁸ Тачка 4.5. Стандарди за практично поступање Међународног удружења омбудсмана (International Ombudsman Association, “IOA Standards of Practice”, <https://www.ombudsassociation.org/About-Us/IOA-Standards-of-Practice-IOA-Best-Practices.aspx>, посећено 11. децембра).

најширом дискреционом моћи – може много тога, али не мора ништа.⁹⁹⁹ Ова игра речи, говори о томе да су се прилике промениле – омбудсман је добио низ нових овлашћења и постао активнији у односу на ранија тумачења. Осим „задовољења“ интереса заштите грађана или „решавања спорова“ и „контроле“ или „промовисање добре управе“ омбудсман располаже низом институционалних могућности.¹⁰⁰⁰

Надлежност омбудсмана обухвата две области – заштиту људских права и контролу државне управе. Класичан омбудсман првенствено је оријентисан на надзор над управом, за разлику од хибридног омбудсмана који има „интегрисани мандат“. Ова разлика, која је некада имала оправдање, нестала је с преображајем институције и развитком његових нових улога. Вишеструки мандат омбудсмана карактеристичан је у Африци, Латинској Америци и Источној Европи. Омбудсман је одговоран за заштиту законитости, борбу против корупције или одређену област људских права (нпр. заштита животне средине). У историјском контексту, надлежност и овлашћења омбудсмана су еволуирала.¹⁰⁰¹

У упоредном праву надлежност је уређена генералном уставном или законском клаузулом, а делокруг послова (овлашћења) и адресати контроле детаљније су разрађени осталим прописима. Кључно питање у вези с надлежношћу јесте одређивање границе, односно прецизирање овлашћења, предмета контроле (*ratione materiae*) и адресата контроле (*ratione personae*).

⁹⁹⁹ То, свакако, не значи да је он неодговоран и пасиван. Од омбудсмана се очекује да „разматра легитимне захтеве и интересе свих лица на које утиче ситуација на коју се указује“ (Стандарди за практично поступање Међународног удружења омбудсмана – International Ombudsman Association, “IOA Standards of Practice”).

¹⁰⁰⁰ T. Buck, R. Kirkham, B. Thompson, *The Ombudsman Enterprise and Administrative Justice*, стр. 14.

¹⁰⁰¹ Омбудсман је добио низ овлашћења и функција у различитим областима у вези с појавом нових људских права. Један од основа за његова нова права и обавезе произилазе из статуса националног превентивног механизма за сузбијање тортуре и других окрутних, нехуманих и понижавајућих у складу са Конвенцијом против тортуре и других нехуманих и понижавајућих третмана или кажњавања (Optional Protocol to the Convention against Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, General Assembly, United Nations A/RES/57/199) .

¹⁰⁰¹ У складу са статусом националне институције за заштиту и промоцију људских права (Париски принципи) инсистира се на „широком мандату“ националних институција за заштиту људских права. Упоредити: M. Frahm, “Comparative Analysis of the Ombudsman Institutions”, стр. 21.

Надлежност парламентарног националног омбудсмана простире се, уз одређена ограничења, на територији једне државе. Питање стварне и територијалне надлежности, односно атракције (сукоба) надлежности поставља се у случају више омбудсмана у земљи, а решава се споразумом (пророгација надлежности) или у складу с начелом процесне економије тако да се контрола локалне управе поверава месно надлежним омбудсманима. Надлежност омбудсмана није могуће прецизно одредити у оквиру правног система, јер је правна природа институције комплекснија у односу на друге државне органе.

У већини правних система адресати контроле нису централни државни органи – парламент, влада, судска власт, локални представнички органи и друга независна тела (ревизорска институција, национална банка итд.).¹⁰⁰² Министри се изузимају из контроле са образложењем да је то у нескладу с начелом министарске одговорности или начином на који је регулисана одговорност управне власти. У Шведској, да се подсетимо, омбудсман није надлежан у односу на министре, јер управе нису хијерархијски подређене министрима, нити он може да упућује инструкције и наредбе.¹⁰⁰³ Омбудсман, међутим, заобилазним путем може да укаже на министрову одговорност. У Великој Британији знали су о чему се ради када су расправљали о успостављању Парламентарног представника за управу.¹⁰⁰⁴ Извештај омбудсмана може бити повод да се покрене поступак

¹⁰⁰² Субјекти контроле могу бити наведени таксативно, описном дефиницијом или комбинацијом обе методе што је и најчешћи случај у упоредном праву. О изузећима од контроле опширније: G. Kucsko-Stadlmayer, “Part One: The Legal Structures of Ombudsman-Institutions in Europe – Legal Comparative Analysis”, стр. 25.

Венецијанска комисија, пак, сматра и да активности шефа државе треба да буду у надлежности омбудсмана, узев ако није реч о актима политичке природе или „изузетног карактера“ (European Commission for Democracy through law (Venice Commission), *Compilation of Venice Commission Opinions Concerning the Ombudsman Institution*, стр. 23).

¹⁰⁰³ Д. Кулић, *Парламентарни омбудсман – заштитник права грађана*, стр. 41–42.

¹⁰⁰⁴ У Великој Британији објашњено је да нема сукоба између две концепта – министарске одговорности и омбудсман. Према Вајатовом извештају „Парламентарни представник учиниће министарску одговорност ефикаснијом. Он пробија преграду који министри постављају између посланика и управе и обавештава Парламент о управној пракси која је отворена за критику. Комесар ће се бавити лошом управом, то јест и за оне врсте дела која су строжија од лежерне министарске одговорности. Једина могућност конфликта постоји ако Парламентарни представник критикује оно што је министар желео да брани. У случају да министар на уобичајен начин

утврђивања политичке и правне одговорности министара за административне пропусте у његовом ресору. Управо су расправу о оснивању институције омбудсмана у Великој Британији и Француској покренуле административне неправилности и незаконитости за које су главни актери били министри.

У већини парламентарних система, ипак, омбудсман не контролише министре и њихове акте, него све друге носиоце јавних овлашћења у вези са управном делатношћу. Ипак, правило није без изузетка па и министри могу бити под опсежнијим надзором омбудсмана. Ова контрола може да се односи на све активности које министри предузимају као шефови управних ресора (Данска) или само на одређена дела (на пример у области слободе информисања на Новом Зеланду), а може бити и ограничена на врсте одлука које доносе министри.

У пракси су се издвојила три одговора на питање надлежности омбудсмана над судском влашћу. По првом – омбудсман нема надзорна овлашћења у односу на судове јер се тиме угрожава њихова независност,¹⁰⁰⁵ по другом – омбудсман контролише судску администрацију, а по трећем – омбудсман може да преиспитује и судске одлуке.¹⁰⁰⁶ Проширење надлежности омбудсмана у односу на судску власти у складу је с концепцијом заштитника људских права и аргументом да је недопустиво да судови нарушавају фундаменталне правне принципе, као што су право на доступност судске заштите, право на суђење у разумном року, право на правично суђење и право на једнакост грађана пред

савршено добро изнесе своју одбрану. Било би погрешно да се сугерише да ће одговорност министра за оно што је урађено у његовом ресору бити смањена уколико комесар истражи притужбу. Одговорност ће остати иста, као и данас, ни мања ни виша.“ (Извод из извештаја преузет од: D. Pollard, N. Parpworth, D. Hughes, *Constitutional and Administrative Law (Text with Materials)*, Fourth edition, Oxford University Press, 2007, стр. 445–446.

¹⁰⁰⁵ О овом питању такође се расправљало у Великој Британији приликом увођења Парламентарног представника за јавну управу. Опширније: M. Frahm, “Comparative Analysis of the Ombudsman Institutions”, стр. 46–47.

¹⁰⁰⁶ Омбудсмани у Шведској и Финској могу да се обрате судијама, да затраже увид у судске списе, да предложе кажњавање у случају опструкције сарадње, да испитују судске праксе. У обе земље, канцеларијама омбудсмана руководе некадашње искусне судије и адвокати, у чијем раду помажу истраживачи-сарадници који након обављене праксе упућују у правосуђе.

судовима.¹⁰⁰⁷ Омбудсман, при томе, не улази у меритум судске одлуке, нити нарушава начело независности судства. Према другом становишту, посебно у системима децентрализоване контроле уставности, омбудсман контролише процедурални карактер уставности и законитости судских одлука (Шведска и Финска).¹⁰⁰⁸

У складу са становиштем Венецијанске комисије за демократију путем права, да је „генерално, боље да омбудсман има моћ да даје опште препоруке о функционисању судског система, а да је искључена његова интервенција у појединачним случајевима [...]“, омбудсмани се веома ретко одлучују да користе своја права у односу на судску власт.¹⁰⁰⁹ У случају да омбудсман прими притужбу, он може да се обрати надлежном министарству или председнику суда.¹⁰¹⁰ Заштитник грађана Републике Србије није овлашћен да контролише рад судова, али је, у складу са надлежношћу, саветовао грађане како да остваре своја права у случају повреде права на суђење у разумном року и правично суђење.

¹⁰⁰⁷ У Босни и Херцеговини омбудсман испитује да ли је кршење људских права настало као резултат лошег функционисања судске власти. Омбудсман се не упушта у испитивање меритума, нити законитости одлуке коју је донео суд. Међутим, он може да покрене судски поступак, учествује у поступку као „пријатељ суда“, интервенише у току поступка, препоручи предузимање одређених мера и спровођење одлуке суда у одређеном року. Осим тога, У Словенији омбудсман може интервенисати у случају „неоправданог кашњења (одлагања)“ са судском одлуком или очигледне „злоупотребе“ права.

¹⁰⁰⁸ Упоредити тзв. „опсежну (проширену) контролу правосуђа“ у: G. Kucsko-Stadlmayer, “Part One: The Legal Structures of Ombudsman- Institutions in Europe – Legal Comparative Analysis”, стр. 25. Ова ауторка објашњава да у Шведској и Финској, које наводи као примере земаља, независност судства није имала значај какав има данас за владавину права. У пракси, у обе земље, омбудсмани изузетно користе право да преспитају судске одлуке, и већи значај посвећују процедуралним недостацима.

¹⁰⁰⁹ European Commission for Democracy through law (Venice Commission), *Compilation of Venice Commission Opinions Concerning the Ombudsman Institution*, CDL-PI(2016(001), стр. 30.

О стандардима Венецијанске комисије и односу судова и омбудсмана детаљније: G. Kucsko-Stadlmayer, “Relations between Ombudsmen and the Courts - The viewpoint of the Venice Commission”,

http://www.coe.int/t/dghi/cooperation/capacitybuilding/Source/nhrs/pmc/Samara_PresKucsko.doc, посећено 9. октобра 2015. Године.

¹⁰¹⁰ Упоредити: M. Cocosatu, “Analysis of the Constitutional and Legal Relations of the Romanian Ombudsman Institution with the other Public and Non-Governmental National Authorities“, стр. 8–9.

Такође, поступајући по притужбама, заштитник грађана критиковао је поступак спровођења поступка реизбора судија, упућивао мишљења и достављао препоруке надлежним органима с циљем да се отклоне неправилности.¹⁰¹¹ Овај пример говори о томе да омбудсман може да проверава поштовање процедура или судског поступка, а то може да подведе у функционалном погледу под израз контроле „судске администрације“.¹⁰¹²

Између тужилаштва и омбудсмана не постоји однос субординације, него кооперације. Тужилаштво, по правилу, није изузето из контролне надлежности омбудсмана,¹⁰¹³ али је важније истакнути облике њихове узајамне сарадње. Омбудсман има право да покрене кривични поступак, да руководи кривичним поступком (у Шведској), достави сазнања о незаконитим радњама до којих је дошао у току својих контролних поступака. Утврдили смо да постоје и екстремни случајеви интегрисања тужилаштва у канцеларију омбудсмана, као и да бивши тужиоци преузимају функцију омбудсмана.

Јавна управа је приоритет контроле омбудсмана.¹⁰¹⁴ Међутим, није целокупан јавни сектор увек под његовим надзором, нити су сви акти предмет формалноправне и материјалноправне контроле омбудсмана. У Норвешкој и Данској ограничен је надзор над државном управом из бојазни да ће омбудсман нарушити углед јавних службеника, односно да ће прећи границу политичке коректности.¹⁰¹⁵ У Данској ово питање решавано је на тај начин што је министру било поверено да у консултацији са парламентом детаљније регулише овлашћења омбудсмана. У другим правним системима одређени сектори су изузети из контроле због заштите тајности или националне безбедности. Углавном је реч о војци, полицији или службама безбедности. Ова пракса није само карактеристична за афричке и азијске земље (Израел, Индија, Пакистан), него и за

¹⁰¹¹ Заштитник грађана Републике Србије, *Редовни годишњи извештај за 2011. годину*, Београд, 2012 (штампано издање), стр. 117–121.

¹⁰¹² Упоредити: G. Kucsko-Stadlmayer, “Relations between Ombudsmen and the Courts - The viewpoint of the Venice Commission”, стр. 6–7.

¹⁰¹³ Видети изузетке: G. Kucsko-Stadlmayer, “Part One: The Legal Structures of Ombudsman-Institutions in Europe – Legal Comparative Analysis”, стр. 30.

¹⁰¹⁴ О различитим „аспектима“ појма државна управа (*public administration*) видети: M. Frahm, “Comparative Analysis of the Ombudsman Institutions”, стр. 40.

¹⁰¹⁵ C.-A. Sheppard, “An Ombudsman for Canada”, стр. 304.

Европу. У Чешкој, на пример, безбедносне службе нису под контролом омбудсмана.

Адресат контроле омбудсмана јесу јавне службе које пружају услуге од општег значаја. С обзиром на то да се обављање јавних услуга поверава и компанијама с мешовитом власничком структуром (јавно-приватна предузећа) или у приватном власништву – и оне се налазе под надзором омбудсмана. Контролу над јавним службама могу да обављају и специјализовани омбудсмани у одређеним областима (нпр. омбудсман за телекомуникације, пензионо осигурање, финансијске услуге итд.).¹⁰¹⁶

Данска је прва успоставила овлашћења омбудсмана према локалној администрацији, а касније су овим путем кренуле Шведска, Нови Зеланд и остале земље. Важно је напоменути да надлежност омбудсмана не обухвата локалне представничке органе нити овлашћења изворног карактера, због поштовања права грађана на локалну самоуправу. Контрола се односи на локалну администрацију и то у погледу оних овлашћења која су пренета са централне власти. У Великој Британији, међутим, због традиције локалне самоуправе, контрола локалне администрације поверена је локалним омбудсменима.

У већини правних система нема разлике у врсти управних аката који могу бити предмет контроле. У Румунији, на пример, ћутање управе и кашњење у издавању докумената третира се као управни акт који подлеже надзору омбудсмана (члан 21, став 2. Закона о Народном адвокату). У Данској разликују се управни и политички акти, који нису предмет контроле омбудсмана. Демаркациону линију између ове две врсте аката је тешко јасно направити,¹⁰¹⁷ а у недостатку прецизних критеријума важна је пракса омбудсмана. С тим у вези, јавила су се и тумачења да омбудсман поступа као орган правне и политичке контроле.¹⁰¹⁸

¹⁰¹⁶ М. Frahm, “Comparative Analysis of the Ombudsman Institutions”, стр. 44.

¹⁰¹⁷ У Србији управа доноси две врсте аката у управном поступку: решење и закључак.

¹⁰¹⁸ Критичари институције истицали су опасност од задирања омбудсмана у политичке процесе и политичке инструментализује институције. Такве сумње су биле развејане, јер како је тврдио Валтер Геллхорн, овај „страх је, без сумње претеран јер [...] омбудсман не може учинити више него да изрази мишљење.“ (W.Gellhorn, “The Ombudsman in New Zealand”, стр. 1173).

Језгро надлежности омбудсмана чини његово право да поступа по притужби. Ова надлежност назива се и „квазисудска надлежност“.¹⁰¹⁹ Омбудсман је овлашћен да прими притужбу. Притужба може да се односи на појединачну ситуацију или кршење колективног права, као што је то случај у Македонији. Право омбудсмана да прими притужбу изузетно не постоји у државама са тзв. филтер системом, као што је Велика Британија. Осим по притужби, омбудсман покреће поступак на властиту иницијативу у већини правних система.

Овлашћења омбудсмана могу се груписати на неколико врста – (1) истражно-тужилачка овлашћења, (2) овлашћења „парничног“ карактера, (3) подношење извештаја и обавештавање јавности (4) овлашћења за промоцију и едукацију о значају људских права и других вредности, као што је право на добру управу и (5) овлашћења у поступку контроле законитости и имплементације међународних стандарда људских права.

У току контролног поступка или инспекције омбудсман обавља контролне прегледе и посете институцијама и установа, саслушава запослене и државне службенике у институцијама и установама, има право да се обрати државним званичницима и функционерима и прикупља информације на основу увида у службена документа.¹⁰²⁰ Право на информације од јавног значаја је важно

¹⁰¹⁹ United Nations, *National Human Rights Institutions History, Principles, Roles and Responsibilities*, стр. 16.

Квази-судска функција се „описује као функција која подсећа на судијску функцију јер укључује одлучивање у спору и утврђивање чињеница у складу са релевантним прописима, али се разликује по томе што на крају зависи од дискреције извршне власти, а не од примене у складу са законом. (*The Concise Dictionary of Law*, Oxford University Press, 1986, преузето од: B. Lindsnaes, L. Lindholt, “National Human Rights Institutions: Standard-setting and Achievements”, B. Lindsnaes, L. Lindholt, K. Yigen (eds.), *National Human Rights Institutions*, The Danish Centre for Human Rights, Copenhagen, 2000, стр. 10 (текст зборника је доступан на интернет страни: <http://www.nhri.net/pdf/nhribook.pdf>, посећено 3. децембра 2015. године).

¹⁰²⁰ Опциони протокол уз Конвенцију против тортуре и других облика окрутног, нехуманог и понижавајућег третмана и кажњавања (тзв. ОПКАТ конвенција) у односу на национални превентивни механизам (чл. 17–23) предвиђа низ овлашћења, као што су: редовне и ванредне посете, најављене или ненајављене местима где се налазе лица лишена слободе; има право на приступ свим информацијама које се односе на лица лишена слободе. Осим тога, заштићена су лица која су сарађивала са омбудсманом. Обавеза је државних органа да сарађује са омбудсманом и да пружи одговор и поступају по притужбама (General Assembly of the United Nations,

средство у рукама омбудсмана.¹⁰²¹ Ниво доступности може бити ограничен у односу на податке које се сматрају службеном тајном.¹⁰²² Информације служе да се утврди материјална истина у вези с појединачним случајем, али и ради упознавања јавности с неправилностима и незаконитостима јавне управе и државних органа ако омбудсман сматра да се ради о проблему системског карактера.¹⁰²³ С друге стране, омбудсман је дужан да се придржава обавезе поверљивости и да не открива изворе информација и идентитет подносиоца притужбе.¹⁰²⁴

У низу земаља омбудсман је добио „екстра“ овлашћења („парнична овлашћења“)¹⁰²⁵ – право да покрене кривични поступак и дисциплински поступак,¹⁰²⁶ да се обрати судовима, да у својству пријатеља суда учествују у судском поступку, покрене управни поступак, подноси правне лекове у управном поступку.¹⁰²⁷ Осим тога, омбудсмани су добили и право да се обрете судовима,

A/RES/57/199, Optional Protocol to the Convention against Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, <http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/OPCAT.aspx>, посећено 9. октобра 2015. године).

¹⁰²¹ Видети тачка 1.4. Стандарда за практично поступање Међународног удружења омбудсмана (International Ombudsman Association, “IOA Standards of Practice”).

¹⁰²² У Србији заштитник грађана и повереник за слободан приступ информацијама од јавног значаја и пролазе кроз одређене безбедносне провере и добијају посебан сертификат који омогућава увид у поверљива документа или податке које носе ознаку службена тајна.

¹⁰²³ Омбудсман се упоређује са лампом која осветљава „мрачна места“ у систему организације власти и управи. Због тога, „добра влада не треба да страхује од светлости лампе независног надзора“ (B. Elwood, “The Ombudsman and Good Governance”).

¹⁰²⁴ Видети тачку 3. Стандарда за практично поступање Међународног удружења омбудсмана (International Ombudsman Association, “IOA Standards of Practice”).

¹⁰²⁵ L. C. Reif, “Transplantation and Adaptation: The Evolution of the Human Rights Ombudsman”, стр. 304–306.

¹⁰²⁶ Омбудсман је овлашћен да покрене кривични поступак и дисциплински поступак против државних службеника и других лица која су прекршила закон. Изузетно, омбудсман нема директно право да покрене кривични поступак и дисциплински поступак, већ о уоченим неправилностима и незаконитостима обавештава тужилаштво. Право на покретање кривичног поступка и дисциплинског поступка у пракси омбудсман веома ретко користи, јер је то у супротности са природом његове функције.

¹⁰²⁷ У Босни и Херцеговини омбудсман има право да затражи да виши управни орган испита законитост управног акта који је донео нижи управни орган. Омбудсман може да поднесе и

односно Уставном суду за оцену уставности и законитости прописа.¹⁰²⁸ Већина поменутих овлашћења омбудсмана последица су проширења мандата у заштити људских слобода и права.

Ако је омбудсман утврдио да је нанета штета или је повређено право, захтева да се спорни управни акт измени или укине. У допису којим се обраћа управном органу, омбудсман одређује и рок у коме је управни орган дужан да изврши одређене корекције, односно да предузме одређене мере. У том случају препорука омбудсмана има обележја неформалног ремонстративног ванредног правног лека, јер о томе одлучује исто тело које је и донело одлуку. Омбудсман улази у меритум управног акта и може затражити да надлежни суд преиспита одлуку због повреде материјалног права или поступка.¹⁰²⁹

Једно од традиционалних овлашћења омбудсмана јесте извештавање парламента и јавности.¹⁰³⁰ Омбудсман подноси редовне и ванредне извештаје. Редовни извештаји се односе на активност омбудсмана у току календарске године,¹⁰³¹ а посебни извештаји израђују се по потреби, обично када су у питању теже повреде људских права.¹⁰³² Извештај се достављају непосредно парламенту или парламентарном одбору. У првом случају, Парламент прима извештај к

приговор на именовање јавног службеника и да препоручи да се поништи коначно решење и приступи новом поступку именовања (видети: чл. чл. 16–17. Закона о министарским, владиним и другим именовањима Федерације Босне и Херцеговине, „Службене новине Федерације БиХ“, бр. 12/03, 34/03). Према новом Закону о општем управном поступку Заштитник грађана у Републици може да препоручи поништавање, укидање или мењање правноснажног решења (члан 185, „Службени гласник РС“, број 18/16).

¹⁰²⁸ У Португалији омбудсман може да затражи „оцену о томе да ли је влада прекршила Устав кроз пропусте у неопходним законодавним мерама на које је била везана уставним нормама.“ О разликама у овлашћењима омбудсмана пред уставним судовима Португалије и Шпаније видети: L. C. Reif, “Transplantation and Adaptation: The Evolution of the Human Rights Ombudsman”, стр. 305.

¹⁰²⁹ Видети: члан 11. Закона о омбудсману Новог Зеланда.

¹⁰³⁰ M. Frahm, “Comparative Analysis of the Ombudsman Institutions”, стр. 71–73.

¹⁰³¹ У Чешкој омбудсман има обавезу да подноси кварталне извештаје Парламенту, а потом и годишњи извештај за календарску годину.

¹⁰³² У Румунији то могу бити недостаци у законима, озбиљни случајеви корупције или кршења закона. Ванредни извештаји се подnose председницима оба дома, и председнику Владе (члан 26. став 2. Закона о Народном адвокату).

знању, а при томе углавном не долази до расправе нити се критикује извештај.¹⁰³³ На тај начин, штити се независност и самосталност институције од евентуалних покушаја дискредитације институције у парламенту. У другом случају, извештај се разматра у парламентарним одборима који о томе обавештавају парламент.¹⁰³⁴ Искуства у упоредном праву су различита, па тако у Шведској и Данској извештај се подноси посебном *ad hoc* одбору. Парламент може само да констатује да је извештај достављен, а друга могућност јесте право посланика да на посебној седници парламента коментаришу садржај и евентуално критикују омбудсмана.¹⁰³⁵ По правилу, омбудсман присуствује седницама ових одбора и седници парламента и узима учешће у расправи.

Извештаји садрже податке о активностима омбудсмана. Обавезна садржина годишњих извештаја може бити регулисана законом, на начин како је то учињено у Данској¹⁰³⁶ и Норвешкој.¹⁰³⁷ Након уводног текста, структура извештаја је подељена по одређеним областима заштите права којима се бави омбудсман, или у вези са лошом управом. Извештаји садрже сажетке и објашњења карактеристичних поступака и случајева и информације о активностима везаним за контролу и праћење поштовања људских права. У последњем делу, наводе се статистички подаци, финансијски извештај и препоруке које су упућене парламенту и државној управи. Извештаји се објављују у штампаном и електронском облику.

¹⁰³³ С. М. González, “The Spanish Proposal to the Intergovernmental Conference on Political Union”, стр. 30.

¹⁰³⁴ У Норвешкој омбудсман нема право да учествује у дебати, док у Србији заштитник грађана као и носиоци функције у другим независним контролним државним органима узимају уводну реч у расправи и касније могу да одговарају на питања и коментаре посланика.

¹⁰³⁵ Упоредити: М. Јовичић, *Омбудсман – чувар законитости и права грађана*, стр. 62–63.

¹⁰³⁶ Извештаји Данског омбудсмана је неуобичајено кратак, јер не садржи детаљне податке већ генерални осврт и коментаре случајева у вези са остваривањем надлежности. Аутори у извештају су омбудсман и његови сарадници.

¹⁰³⁷ Члан 12. став 2. Закона о парламентарном омбудсману за јавну управу. Подаци који се односе на буџет омбудсмана могу бити и изузети из годишњег извештаја (члан 11. тачка 4. Инструкција).

Извештаји се заснивају на холистичком приступу.¹⁰³⁸ Објављивање извештаја је повод да се јавности скрене пажња на питања од јавног значаја (стање у јавној управи, политици заштите људских права, остваривању владавине права или проблемима као што су корупција итд.), као и на друге проблеме у вези с мандатом. При томе, користе се техника конструктивног и дипломатског наступа али и притиска путем стварања негативног публицитета за надлежне државне органе. У Русији, омбудсман може да затражи да се поводом ванредног извештаја формира *ad hoc* парламентарна комисија и да се о одржи расправа на наредној седници парламента.

Омбудсман у низу земаља има одговорност за стање усклађености домаћег законодавства с међународно признатим стандардима у области заштите људских права и слобода. С тим у вези, може да препоручи да се ратификују споразуми о људских правима. Осим тога, може да влади и парламенту доставља мишљење о прописима или актима који се налазе у поступку доношења, да предложи доношење нових прописа или измену и допуну важећих прописа и аката, да се нека општа норма укине делимично или потпуно.

Све значајнију активност омбудсмана представљају атипичне надлежности у области истраживања људских права, едукације грађана и јавне управе и спровођење мера на повећању свести о значају људских права. Реч је широком скупу неформалних овлашћења типичних за модел омбудсмана заштитника људских права.¹⁰³⁹ У складу са „Париским принципима“, од националних институција за заштиту људских права очекује се да саветују владе и парламенте и да утичу на политику спровођења људских права. Тако, на пример, омбудсмани могу да организују и радионице и посебне програме за обуку државних службеника. Сарадња са цивилним друштвом и грађанима реализује се кроз заједничке наступе у кампањама за промоцију људских права и на друге начине.

¹⁰³⁸ У Великој Британији Парламентарни повереник може извештај да изради у сарадњи с локалним омбудсманима.

¹⁰³⁹ United Nations, *National Human Rights Institutions History, Principles, Roles and Responsibilities*, стр. 23–24.

V. ПОСТУПАК

У фокусу поступка пред омбудсманом јесте заштита индивидуалног права и општег јавног интереса. Омбудсман утврђује како гласи објективно правно правило и да ли је конкретно право повређено радњом управног органа или другог лица. Међутим, за разлику од судског поступка, није основни циљ омбудсмана да се утврди материјална истина, него да се споразумно реши конфликт између грађана и адресата притужбе уз минималне трошкове.¹⁰⁴⁰ Омбудсман је вансудски начин решавања спорова,¹⁰⁴¹ специфично правно средство и по методу и техници коју користи у свом поступку. За овај поступак важи посебан правни режим.

У ширем смислу израз поступак обухвата правила, технике и методе деловања, као што су посредовање или мирење, саветовање, консултације, неформални разговори и истраге. Све ове радње систематизоване су кроз фазе – претходног поступка, истраге и доношење или извршавања препорука и мишљења.¹⁰⁴² У већини правних система форма поступка није једнообразна, а у пракси је дозвољено „прескакање“ фаза, јер се тежи бржем и једноставнијем начину решавања спора.

¹⁰⁴⁰ Т. Buck, R. Kirkham, B. Thompson, *The Ombudsman Enterprise and Administrative Justice*, стр. 14.

¹⁰⁴¹ „Омбудсман није судија и истрага омбудсмана није у природи судског поступка [...] За разлику од суда, који спроводи поступак у јавности и где противне странке доводе своје случајеве пред суд, који потом одлучује у меритуму конкурентских захтева позивајући се на доказе које су странке представиле, то није карактеристично за омбудсмана.“ Brian Elwood, “The Classical Ombudsman - An Effective Reviewer of Administrative Decisions by Government Agencies - A New Zealand Perspective”, Occasional Paper, No. 76, International Ombudsman Institute, <http://www.theioi.org/publications/occasional-papers-1979-2008>, посећено 11. јануара 2016. године

¹⁰⁴² На овом месту ваља направити важну напомену. Уместо типичног модела „двофазног“ поступка, одлучили смо се „трофазну“ систематизацију јер смо на тај начин покушали да већи значај поклонимо проблему извршавању препорука. У литератури се различито одређује број фаза и њихови називи. Упоредити у домаћој правној књижевности: М. Давинић, *Европски омбудсман и лоша управа*, стр. 56.

Акт којим се предлаже покретање поступка пред омбудсманом назива се тужба или притужба,¹⁰⁴³ а посебне фазе – предистражни поступак и истрага. Због сличности са кривичноправном терминологијом, а то је последица порекла ове институције, у правним системима користе се и другачији изрази за одређене радње и фазе поступка. На пример, у Србији се акт којим се покреће поступак назива притужбом. У стручној литератури уместо истраге, као скупа радњи које имају за циљ да се прикупе чињенице и утврди да ли је било повреде права, употребљава се израз контролни поступак. На тај начин, врши се и термилошка дистинкција у односу на друге поступке. Према стандардима Међународног удружења омбудсмана поступак пред омбудсманом није замена ни за један други формалан поступак, а омбудсман „не учествује ни у једној формалној истрази или поступку пресуђивања. Формалне истраге треба да буду вођене од стране других.“¹⁰⁴⁴

Омбудсман се развио из јавнотужилачке функције. Трансформација институције утицала је прилагођавање поступка новим захтевима. Од омбудсмана се очекује да делује промтно и ефикасно, да буде доступан и поверљив. Циљ овог поступка није кажњавање него исправљање административне грешке или пропуста којим је повређено право или нанета штета. Омбудсман није нити судија, нити тужилац, већ делује као надзорник и контролор, корективно наступа, посредује у решавању спорова између грађана и управе, и то на начин да се у будућности не понове слични случајеви.

У поступку пред омбудсманом важе одређена начела и правила, која у упоредном праву нису једнообразна.¹⁰⁴⁵ Ова пракса у складу је са сложеност

¹⁰⁴³ Тежња је да се назив акта којим се покреће поступак разликује од назива иницијалног акта којим се покрећу други правни поступци. У Србији, Црној Гори и Хрватској употребљава се израз – „притужба“.

¹⁰⁴⁴ Тачка 4.4. и 4.5. Стандарда за поступање МУО (International Ombudsman Association, “IOA Standards of Practice”, <https://www.ombudsassociation.org/About-Us/IOA-Standards-of-Practice-IOA-Best-Practices.aspx>, посећено 11. децембра.)

¹⁰⁴⁵ У Републици Србији поступак пред републичким омбудсманом регулисан у посебној глави Закона о Заштитнику грађана (члан 24–32), док је поступак пред специјалним омбудсманом за заштиту од дискриминације исцрпно уређен Правилником о раду („Службени гласник Републике Србије“, број 34/11). На поступак пред омбудсманом примењују и одредба Закона о општем управном поступку (видети члан 185. Закона о општем управном поступку, „Службени гласник

природом његове контролне активности и циљевима које поставља јавна политика. За разлику од других поступака, карактеристична је неконвенционалост и једноставност. Омбудсман не робује формалним процедурама. Неформалност се ослања на дискреционо начело, право да омбудсман бира различита средства и да „не доноси обавезујуће одлуке, нити смернице, нити да формално пресуђује“.¹⁰⁴⁶ Иако су предвиђена ограничења, омбудсман има право да поступа мимо њих, предузима акције и ако је поднета анонимна притужба или ако је притужба поднета након истека прописом утврђеног рока. Иако покреће поступак самоиницијативно, за омбудсмана не важи начело официјелности.¹⁰⁴⁷

Већина правила су диспозитивног карактера, подешена тако да омбудсману јамче у границама његовог дискреционог права (начело опортунитета) „слободу акције“,¹⁰⁴⁸ али и спречавају злоупотребу функције.¹⁰⁴⁹ Међутим, негде је формалност поступка јаче испољена па је омбудсман дужан да се придржава правила, то јест њихово кршење основ је за његову одговорност. У Финској омбудсман може бити позван и на кривичну одговорност због кршења правила поступка (члан 117. Устава од 2002), а у Великој Британији о томе може

РС“, број 18/16; Одредба о поништавању, укидању или мењању правоснажног решења на препоруку Заштитника грађана примењиваће се од 1. јуна 2017. године).

¹⁰⁴⁶ Упоредити: International Ombudsman Association, “IOA Standards of Practice”, <https://www.ombudsassociation.org/About-Us/IOA-Standards-of-Practice-IOA-Best-Practices.aspx>, посећено 11. децембра.

¹⁰⁴⁷ Видети другачије мишљење, које не примећује разлику између покретања поступка по службеној дужности од права да се по властитој иницијативи покрене поступак (G. Kucsko-Stadlmayer, “Part One: The Legal Structures of Ombudsman-Institutions in Europe – Legal Comparative Analysis”, стр. 21).

¹⁰⁴⁸ Упоредити: М. Јовичић, *Омбудсман – чувар законитости и права грађана*, стр. 74; С. Јанковић, „Начело опортунитета у раду Заштитника грађана“, *Правни записи*, број 2, 2012, Правни факултет Унион, стр. 291–298.

¹⁰⁴⁹ У стандардима за практично поступање Међународног удружења омбудсмана следећим речима објашњено је самосталност и опортуност – „Омбудсман има дискреционо право да све време одлучује да ли ће и како да поступа у погледу појединих случајева, развојних праваца или колективних случајева. Омбудсман може такође да иницира поступак на основу непосредног увида или свог директног сазнања“ (МУО стандарди за практично поступање, превод је доступан на електронској адреси: http://www.ombudsman.rs/attachments/288_StandardiZaPrakse.doc., посећено 15. јануара 2015. године).

да расправља суд. На основу ова два аргумента, нормативног регулисања правила поступка и примене начела законитости видимо да се омбудсман делимично придржава принципа формалне законитости.¹⁰⁵⁰

Из претходно описаног начела следи и принцип „флексибилности“ – прилагођавање поступка околностима самог случаја. Тако у случају заштите интереса детета, дозвољено је да малолетна особа поднесе притужбу без посредовања родитеља или старатеља. У зависности од врсте повреде права користе се различите технике и методе рада, од тумачења законског текста, препоручивања разрешења одговорног функционера због утврђене одговорности, упућивања мишљења у вези са изменом правних прописа до промене праксе административног понашања. При томе, омбудсман се не руководи само начелом законитости, него задовољењем интереса правде. Ако се из општепознатих чињеница закључи да су повређена права поступак може да се скрати тако што се не спроводи фаза истраге.¹⁰⁵¹

Начело хитности има посебан значај за правну заштиту пред омбудсманом. Максимално убрзање поступака у вези је са ефикаснијом и економичнијом заштитом, па се у том смислу користе различити инструменти. Једно од ових већ смо поменули – скраћени поступак, а осим тога одређују се и кратки рокови за спровођење одређених радњи. Рокови могу бити постављени као стандарди за поступање или одређени прописом што није у духу са карактером функције. У праву може бити прописан општи рок за спровођење истраге или рокови за спровођење комплетног поступка или појединих процесних радњи (за обраду притужбе, спровођење истраге).¹⁰⁵²

¹⁰⁵⁰ Упоредити: М. Давинић, *Европски омбудсман и лоша управа (Malaadministration)*, стр. 56.

¹⁰⁵¹ Упоредити: члан 23. Закона о Пучком правобранитељу Хрватске. На сличан начин у Данској омбудсман може да затвори случај ако сматра да случај не пружа основ за критику или препоруку (члан 16. став 2. Закона о Парламентарном омбудсману).

¹⁰⁵² На Тајвану рок за завршетак истраге је три месеца за обичне случајеве и годину дана за специфичне случајеве. Ипак, и у оним земљама у којима роковни нису прописани мора се водити рачуна о начелу да је поступак пред омбудсманом ефикасан и промттан. На пример, на Новом Зеланду омбудсман завршава 90% предмета у року од шест месеци, иако није везан законском обавезом (М. Frahm, “New Zealand: Ombudsman”, стр. 229). Фински омбудсман у својој стратегији настоји да време поступања по жалби износи максимално годину дана. Он сматра да је овај циљ

Поступак је једноставан и прилагођава се околностима случаја. У већини правних система омбудсман је властан да самостално одлучује о покретању поступка и спровођењу истражних радњи. При томе, он делује у јавном интересу у складу са потребом задовољења правде. То значи да ће водити рачуна да карактер поступка одговара потреби случаја. Омбудсман користи богат арсенал својих овлашћења, у зависности од предмета своје контроле и начина деловања – реактивног или превентивног („проактивног“). Поступак је бесплатан,¹⁰⁵³ јер се углавном за подношење притужбе не плаћа такса, не користе се услуге адвоката нити је на подносиоцу притужбе терет за прикупљање доказа.

1. ПРЕТХОДНИ ПОСТУПАК

У овој фази, познатој и под називима – „прелиминарно испитивање“, „прелиминарна истрага“, „предистражни поступак“ или „прелиминарно читање“,¹⁰⁵⁴ омбудсман разматра претпоставке за покретање контролног поступка или истраге. Ако је поднета притужба проверава се њена прихватљивост. С обзиром на то да се у већини правних система поступак покреће и по сопственој иницијативи претходна контрола састоји се у спровођењу одређених радњи: прикупљање обавештења о случају, упознавање са садржином службених докумената, разговор с државним службеницима и обављање ванредних контролних прегледа у управним органима и агенцијама. На основу прикупљених информација омбудсман, и у каснијој фази, оцењује да ли се контролни поступак обуставља или наставља. Изузетно, у упоредном праву омбудсману је онемогућено да самоиницијативно покреће поступак (директна истрага).¹⁰⁵⁵

постигнут 2013. године (видети: Parliamentary Ombudsman of Finland, *Summary of the Annual Report 2014*, стр. 31).

¹⁰⁵³ Једино се на Новом Зеланду плаћа такса за подношење притужбе. Поступак, међутим, није апсолутно бесплатан јер трошкови поступка се финансирају из буџета. Износи финансирања канцеларије националних омбудсмана у упоредном праву се крећу од неколико стотина хиљада евра до више стотина милиона евра (изузетак у земљама Латинске Америке).

¹⁰⁵⁴ Овај назив „прелиминарна истрага“ користи се у Закону о омбудсману у Аустралији (члан 7А).

¹⁰⁵⁵ На пример у Великој Британији, Црној Гори, Белгији, Луксембургу и Јужној Кореји омбудсман нема моћ покретања поступка по сопственој иницијативи (директна истрага). У Хонг Конгу је

У фази истраге утврђује се да ли је било пропуста у раду органа управа, односно да ли начињен пропуст или грешка која је довела до повреде права (основни ток поступка),¹⁰⁵⁶ а у последњој фази – у случају да је констатована повреда права активирају се различити методи за отклањање узрока и штетних последица (мишљење, критика и препорука). Тако омбудсман обавештава надлежне управне и државне органе, по потреби владу, парламент и јавност о уоченим неправилностима јавних службеника или других субјеката контроле.

Поступак се, како је већ речено, покреће на основу притужбе и по сопственој иницијативи,¹⁰⁵⁷ а изузетно и по препоруци других државних органа, као што је то случај у Пакистану (члан 9. Председничке наредбе од 1983). Слично решење предвиђено је у оним правним системима у којима парламент упућује смернице за омбудсмана (Норвешка), које могу бити повод за покретање поступка, и притужба коју је проследио други државни орган или омбудсман.¹⁰⁵⁸ Притужбу подноси лице које је жртва повреде права, али таква могућност може бити поверена било ком лицу односно организацији или удружењу (*actio popularis*).

Пре покретања поступка омбудсман утврђује основаност притужбе и своју надлежност за поступање по наводима из притужбе. Ако је поднета притужба омбудсман испитује испуњава све услове (основаност притужбе).¹⁰⁵⁹ Омбудсман може затражити да подносилац притужбе отклони недостатке или да пружи

омбудсман добио право да директно покрене поступак од 1997. године. Упоредити: G. Kucsko-Stadlmayer (ed.), *нав. дело*, стр. 21).

¹⁰⁵⁶ Упоредити: М. Давинић, *Европски омбудсман и лоша управа*, стр. 58.

¹⁰⁵⁷ Омбудсман не покреће поступак по службеној дужности (*ex officio*), већ располаже слободном проценом чињеничног материјала да ли постоји основ за покретање поступка. Начело опортуности у раду омбудсмана се шире тумачи, него што је то случај на пример са тужиоцем. У упоредном праву је прихваћено начело да против одлука које доноси омбудсман не постоји могућност накнадне жалбе, односно да он може бити због тога санкционисан.

¹⁰⁵⁸ У Шведској и Финској Канцелар правде и омбудсман узајамно прослеђују притужбе, а ова могућност посебно постоји у земљама у којима постоји развијена институционална мрежа омбудсмана (специјализовани и локални омбудсмани). У Србији притужбу се могу проследити на релацијама: омбудсман у јединицама локалне самоуправе – покрајински омбудсман – заштитник грађана; повереник за приступ информацијама – заштитник грађана; повереник за родну равноправност – заштитник грађана.

¹⁰⁵⁹ У Великој Британији и Француској претходно преиспитивање притужбе обављају посланици.

помоћ у њеном састављању. Притужба може да се састави у канцеларији омбудсмана, а стручно особље обично и пружа помоћ у састављању притужбе.

Развој савремених електронских средстава комуникације и уређаја олакшао је приступ омбудсману¹⁰⁶⁰ и поједноставио начин подношења притужби путем. Еластичан приступ постоји у правним системима у којима је писана форма задовољена и ако се притужба поднесе попуњавањем обрасца у електронском облику који се обично може преузети са званичног веб-сајта. Статистички посматрано, све је већи проценат обраћања и подношења притужби путем интернета, па чак и смс-а. С друге стране, технолошке промене учиниле су доступним овај вид правне заштите у неприступачним пределима. Технолошки напредак донео је још једну предност у раду омбудсмана – уз помоћ компјутеризованих програма обрађује се емпиријски материјал, чиме се ствара подлога за уједначавање праксе и делотворније поступање омбудсмана.

У упоредном праву омбудсман обично проверава: а) да ли је овлашћено лице поднело притужбу, б) да ли је притужба поднета на дозвољен начин,¹⁰⁶¹ в) да ли је поштован рок у коме се може поднети притужба, г) да ли је подносилац притужбе претходно искористио друга средства правна заштите за заштиту свог права (супсидијарност) д) да ли притужба садржи чињенице и доказе која потврђује наводе подносиоца притужбе и е) да ли је надлежан за поступање по притужби.

а) Право на активну легитимацију или право подношења притужбе различито је уређено у компаративном праву. Према либералнијем приступу свако физичко и правно лице може да се обрати омбудсману, без обзира на његов правни статус.¹⁰⁶² Треће лице не мора да доказује свој посебан интерес у

¹⁰⁶⁰ Путем посебних видео-линкова могуће је успоставити и директан аудио-визуелни контакт између подносиоца притужбе и лица које испред канцеларије омбудсмана је овлашћено да прими притужбу. Због великог броја неписменог становништва и слабих телефонских веза, у афричким земљама успостављена је и пракса да омбудсман обилази различита места ради примања притужби (Србија).

¹⁰⁶¹ Тако разликујемо система у којима се притужба подноси искључиво у писаном облику (нпр. Холандија) и у којима постоји либералан приступ у поглед подношења притужби. У Пакистану, на пример, притужба се може поднети на Урду језику и на енглеском језику.

¹⁰⁶² У Европској унији ово право припада грађанину Уније, односно лицу које је регистровано на територији Уније, а у Молдавији лицу које има пребивалиште (G. Kucsko-Stadlmayer [ed.], "Part

датом случају,¹⁰⁶³ а у појединим правним системима није потребно поднети омбудсману нити исправу којом се доказује сагласност лица чије је право наводно повређено. Ова решења последица су концепције по којој омбудсман пружа најширу могућу заштиту људских права, па у складу с тим предвиђена су минимална ограничења за подносиоца притужбе и њен садржај.¹⁰⁶⁴

Такав приступ је критикован због наводне нерационалности, јер доводи до „инфлације“ притужби. Разматрање огромног броја захтева за покретањем поступка, па и оних притужби које су неосноване паралисаће функционисање институције. Због тога је право на притужбу условљено статусом њеног подносиоца, као што су пребивалиште, држављанство, пунолетство и пословна способност, него и подношењем претходног захтева органу управе чијом одлуком је грађанин незадовољан (демарш).¹⁰⁶⁵ Такође, постоје и правни системи који не дозвољавају директно подношење притужбе омбудсману.¹⁰⁶⁶ Притужба се најпре подноси посланику, а парламент одлучује о основаности подношења притужбе, што „знатно отежава грађанима приступ омбудсману.“ Постоји и тзв.

One: The Legal Structures of Ombudsman-Institutions in Europe – Legal Comparative Analysis”стр. 18). У Холандији такође свако лице има право да покрене поступак.

¹⁰⁶³ Таква могућност постоји у Шведској и Финској. У Данској, ова могућност је ограничена чињеницом да жалилац мора да докаже „разуман интерес“. На Новом Зеланду омбудсман може одбити да води истрагу ако подносилац притужбе нема довољан лични интерес, ако је притужба непотребна. „безначајна, неозбиљна или злонамерна или није поднета у доброј вери“ (члан 17. Закона о омбудсману).

¹⁰⁶⁴ Овај либерални модел подразумева да свако лице, а не грађанин, може поднети притужбу. Конкретно, то значи да и деца могу подносити притужбу без посредовања родитеља и старатеља. Венецијанска комисија за демократију подржава ово становиште, што је утицало и на нормативна решења у тзв. транзиционим европским земљама. Видети: European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), *Compilation on the Ombudsman Institution*, стр. 61–66.

¹⁰⁶⁵ Упор: Јовичић, *Омбудсман – чувар законитости и права грађана*, стр. 70; Д. Денковић, „Медијатор – *Le Mediateur* – француски омбудсман“, стр. 573; Д. Радиновић, *Омбудсман и извршина власти*, стр. 104.

¹⁰⁶⁶ Француском омбудсману притужба се може упутити преко посланика, сенатора у Националној скупштини или посланика у Европском парламенту. Заштитник права је у том случају обавезан да обавести ова лица о исходу поступка. Право на подношење притужби припада и председнику Скупштине или Сената који, на захтев сталног парламентарног одбора, могу проследити петиције Заштитнику права (видети: члан 7. Органског закона о Заштитнику права, *LOI organique no 2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits*).

комбиновани систем у коме је могуће да се притужбе подносе омбудсману, али и посланицима, односно парламентарним одборима (Шпанија и Португалија).¹⁰⁶⁷

Према другом решењу право на активну легитимацију припада лицу чије је право повређено, односно трећем лице али само уз његову сагласност.¹⁰⁶⁸ У Македонији је дозвољено да притужбу поднесе и лице које је припадник одређене етничке групе, јер су повређена колективна права. Осим тога, постоји опција и да се притужба поднесе преко другог физичког лица или правног лица. То могу бити посланици, организације или удружења.¹⁰⁶⁹ У погледу малолетних лица притужбу подносе родитељи или старатељи, али и директно деца.

Омбудсман самоиницијативно покреће поступак у већини правних система.¹⁰⁷⁰ На тај начин, поступак се покреће и ако притужба садржи формалне недостатке, на пример ако је поднета анонимна притужба (видети: члан 32. Закона о Заштитнику грађана)¹⁰⁷¹ и ако се на основу информација које су јавно доступне и редовних контролних прегледа утврди потреба за спровођењем истраге. Погрешно је, међутим, овом овлашћењу придавати императивни карактер јер је реч о опортунуом праву. Омбудсман слободно одлучује хоће ли покренути поступак, а у пракси то чини изузетно. Углавном покретање поступка није везано

¹⁰⁶⁷ G. Kucsko-Stadlmayer, "The Legal Structures of Ombudsman-Institutions in Europe – Legal Comparative Analysis", стр. 18–19.

¹⁰⁶⁸ На пример у Аустралији (члан 15. Закона о омбудсману).

¹⁰⁶⁹ У Црној Гори притужба се може поднети преко посланика, организације која се бави заштитом људских права и слобода, док деца могу поднети и преко организација које се баве заштитом детета.

¹⁰⁷⁰ Изузетак у Европи – Белгија, Луксембург и Уједињено Краљевство (G. Kucsko-Stadlmayer, "Part One: The Legal Structures of Ombudsman-Institutions in Europe – Legal Comparative Analysis" стр. 21). Ово решење већ смо раније критиковали на одређеним местима у докторској дисертацији, јер сужава простор за деловање омбудсмана на појединачне случајеве.

¹⁰⁷¹ Венецијанска комисија заузела је становиште да омбудсман има право да покрене поступак и ако је подносилац притужбе одустао од притужбе. („Народна адвокат треба да има дискреционо право да настави истрагу о случају, чак и ако подносилац жалбе показује незаинтересованост, ако он или она сматрају да то учине у општем интересу. У овом случају, међутим, случај не треба посебно третирали и не би требало да се тражи да се подносилац жалбе појави“ – CDL-AD(2007)024, извод из овог мишљења: European Commission for Democracy through law (Venice Commission), *Compilation of Venice Commission Opinions Concerning the Ombudsman Institution*, стр. 25.

за посебне услове (пристанак оштећене стране), већ се наводе критеријуми које ће узети у обзир: случај лоше управе, повреда људских права (Србија), или нарушавање колективних права (Македонија), односно нарушен посебан друштвени интерес (Русија и Молдавија).¹⁰⁷² При томе, често то чини у корист тзв. маргиналних група, као што су инвалидне особе,¹⁰⁷³ и када из других случајева проистиче потреба са спровођењем системске истраге. Друга група случајева у којима омбудсман покреће поступак по службеној дужности потиче из његових овлашћења које има као национални превентивни механизам за заштиту лица лишених слободе. У пракси, знатно је мањи број случајева у којима омбудсман покреће поступак самоиницијативно у односу на случајеве када се поступак покреће притужбом.

б) Строга правила за подношење притужбе нису у складу са неформалним природом поступка. У Финској и Данској жалба се подноси искључиво у писаној форми а анонимне притужбе се изузетно могу узети у разматрање.¹⁰⁷⁴ Ово решење је примерено улози омбудсмана као врховног контролора законитости. У другим земљама ублажавају се услови за подношење притужбе како би се приступ институцији учинио доступнијим. Раније су се притужбе углавном подносиле у писаном облику, личним достављањем или путем поште.¹⁰⁷⁵ Развој савремених технолошких средстава поједноставио је комуникацију између грађана и омбудсмана и подношење притужбе. У складу с неформалном природом поступка, грађани користе факс-машине, електронску пошту (e-mail), поруке преко мобилне телефоније.¹⁰⁷⁶

¹⁰⁷² G. Kucsko-Stadlmayer, "The Legal Structures of Ombudsman-Institutions in Europe – Legal Comparative Analysis", стр. 21.

¹⁰⁷³ М. Давинић, *Европски омбудсман и лоша управа (malaadministration)*, стр. 57.

¹⁰⁷⁴ Анонимне жалбе могу се узети у обзир ако указују на да су се десиле противуставне и противзаконите радње

¹⁰⁷⁵ У Пакистану притужба се подноси и на енглеском језику, у Финској на шведском језику, док се у Румунији подноси на језику националних мањина под условом да чине више од 20% становништва у административно-територијалној јединици (члан 15. Закона о Народном адвокату).

¹⁰⁷⁶ Подносилац притужбе може да се обрати директно канцеларији омбудсмана преко видео-линка. У Финској 64% жалби су поднете електронским путем у 2014 години (Parliamentary Ombudsman of Finland, *Summary of the Annual Report 2014*, стр. 32).

Ако се притужба подноси усмено – изјава се саопштава омбудсману или овлашћеном службенику. Посебна правила за подношење притужбе важи за лица лишена слободе (достављање притужбе у запечаћеним ковертама). Не само у овом, и у другим случајевима омбудсман је обавезан да поштује принцип поверљивости, да штити податке које се односе на поступак и не открива идентитет подносиоца притужбе, нарочито ако се ради о случајевима корупције. Иначе, од омбудсмана и његове стручне службе очекује се да евидентирају све контакте са јавношћу, нарочито путем службених бележака и записника за поднете притужбе. Ови регистри и статистички подаци значајан су извор за истраживања, ангажовање ресурса и реформу институције.

в) У већини земаља одређен је рок за подношење притужбе.¹⁰⁷⁷ Рок се рачуна се од момента када је почињена повреда права, од доношења аката који је предмет притужбе, од дана када је жалилац сазнао за чињенице наведене у жалби (Велика Британија), односно од када је жалилац сазнао за повреду права и он обично износи годину дана. Ипак, омбудсман не мора да се строго придржава овог рока па у изузетним или оправданим случајевима, што сам процењује, доноси одлуку да прихвати оне притужбе које су поднете након истека рока.

г) *Супсидијарност* – омбудсман неће поступати ако се захтев за заштиту права може остварити у неком другом правном поступку. То значи да ова институција наступа као секундарно и корективно средство заштите људских права, ако су претходно исцрпљена друга правна средства или редовни жалбени пут. Који су то правни лекови то ће конкретно зависити од правног система. У Данској, сврха овог ограничења била је у томе да се онемогући „преурањена жалба“.¹⁰⁷⁸ Концепт супсидијарности заснован је и на начелу правне сигурности, па „има за циљ да се избегне колизија процедура“,¹⁰⁷⁹ да се надлежним органима пружи прилика да исправе неправду. У појединим правним системима строго се

¹⁰⁷⁷ Рок обично износи годину дана, у Хонг Конгу две године (члан 10(1) Уредбе, http://www.ombudsman.hk/en-us/about_this_office/role_and_jurisdiction.html, посећено 15. новембра 2015. године) у Финској могу се узети у разматрање и притужбе старије од пет година, ако постоје оправдани разлози.

¹⁰⁷⁸ C.-A. Sheppard, “An Ombudsman for Canada”, стр. 303.

¹⁰⁷⁹ G. Kucsko-Stadlmayer, “The Legal Structures of Ombudsman-Institutions in Europe – Legal Comparative Analysis“, стр. 20.

примењује ово начело, па је забрањено да омбудсман интервенише ако је поступак пред другим органом у току, или је потпуно искључена његова надлежност ако је суд већ одлучивао о предмету притужбе.

Ако захтев за супсидијарношћу није испуњен, омбудсман одбацује притужбу као преурањену. Ипак, и од овог правила постоје одступања. У Француској супсидијарност се није примењивала па је грађанин паралелно могао да затражи заштиту својих права у поступку пред медијатором и пред неким другим државним органом. У другим правним системима, на пример у Данској и Норвешкој, дозвољени су изузеци у случају „оправданих разлога“. Нерационално је инсистирати на супсидијерности, ако поступак по правним лековима траје дуго да нарушава остваривање људског права. Разлози за одступање од супсидијарности могу бити децидније предвиђени. У Данској омбудсман не може да узме у разматрање притужбу која се односи на управне акте против којих се може поднети жалба (редовном или управном суду), а у Великој Британији може да поступа ако се „разумно може очекивати“ да се жалилац неће користити правом обраћања суду.

д) Притужба садржи минималне податке неопходне за вођење поступка (генералије подносиоца притужбе, навођење органа против кога је уперена притужба, опис повреде права, чињенице које доказују да је жалилац покушао да своје право оствари у другим правним поступцима, копије докумената итд.). Ако притужба не испуњава формалне услове омбудсман може да одбаци притужбу. У случају да је омбудсман ненадлежан, он може да поучи подносиоца притужбе како да своје право оствари на други начин, у другом поступку и пред другим државним органом или да је једноставно притужбу проследи другом органу (Норвешка).

Висок проценат одбачених у односу на поднете притужбе, по правилу, последица је недовољне упућености грађана у овлашћења омбудсмана. На простору бивше Југославије одбацивано је више од половину од укупног броја поднетих притужби у првим годинама након успостављања нове институције. Омбудсман, међутим, има дискреционо право да игнорише формалне недостатке и да покрене поступак.

Постоје два одговора у вези с питањем да ли притужба обавезује омбудсмана. Према првом, притужба не обавезује омбудсмана, па он може да је

одбаци иако задовољава формалне услове. Против ове његове одлуке не може се поднети жалба, већ је само утврђена обавеза да се о одбацивању притужбе и евентуално о разлозима за ову одлуку обавести подносилац притужбе. У Финској, о свакој притужби омбудсман мора да се изјасни или да да своју оцену, чак и у случају ако је притужба неоснована. У свом одговору указује на мере које би требало предузети.¹⁰⁸⁰ Против омбудсмана може да се покрене поступак за утврђивање одговорности ако је свесно или погрешно тумачећи закон одбацио притужбу (Велика Британија).

¹⁰⁸⁰ „Омбудсманов одговор садржи, у ствари, једну дужу расправу о случају који је у питању и истовремено даје сугестије на који би се други начин случај могао решити мимо омбудсманске функције.“ (Д. Кулић, *Парламентарни омбудсман – заштитник права грађана*).

2. КОНТРОЛНИ ПОСТУПАК У УЖЕМ СМISЛУ (ФАЗА ИСТРАГЕ)

Истрага јесте централни део поступка у коме се испитују наводи из притужбе, утврђује чињенично стање али и настоји да реши спор. Истрага може бити системска и појединачна. Она се односи на одређену појаву (индивидуални случај повреде људских права), или на шири проблем (област људских права, на пример право слабовидих особа и инвалида на приступ јавним установама). Системске истраге имају већи значај, јер „обезбеђују механизам за решавање проблема у већем обиму“,¹⁰⁸¹ али су и сложеније због тога што се користе другачији истражни механизми и већа финансијска средства и кадровски потенцијали институције.

Истрага се реализује у оквиру канцеларије омбудсмана или у заједничкој активности могу учествовати више омбудсмана. У оквиру сваке канцеларије омбудсмана постоји особље које је оспособљено за истраге (известιοци или истражитељи). Углавном омбудсман не спроводи истрагу непосредно, већ своју одлуку доноси на основу извештаја који је припремио известилац.¹⁰⁸² У складу са околностима случаја омбудсман може формирати истражне тимове састављене од стручњака који нису запослени у канцеларији. Такође, већина националних омбудсмана располаже правом да повере спровођење истраге другим омбудсменима или невладиним организацијама.

Поступак пред омбудсманом није адверзијалног, већ истражног типа што значи да се од подносиоца притужбе не очекује да поднесе доказе, већ само да укаже на основне чињенице које описују повреду права. Иако је за поступак карактеристична неформалност, по аналогiji се примењују начела која важе у

¹⁰⁸¹ У Канади су прописани критеријуми за системску истрагу. Случај заслужује системску истрагу ако постоје следећи критеријуми: 1) могуће системске последице, 2) питање са високим профилем, 3) интерес јавности, 4) скуп чињеница или истражни поступак захтевају системску истрагу, 5) средства ће моћи да се разумно користе у истрази, 6) ако је мало веровано да се питање у спору неформално реши. Критеријуми преузети од G. Jone, *Conducting Administrative, Oversight, and Ombudsman investigation* наведени у: I. Darling, “Ombudsman practice in Canada: A perspective on diversity and universality”, <https://www.tarion.com/New-Home-Buyers/Ombudsperson/Documents/Ombudsman%20practice%20in%20Canada%20-%20Universality%20and%20Diversity.pdf>, посећено 2. новембра 2015. године.

¹⁰⁸² Члан 15. Закона о парламентарном омбудсману Финске.

другим правним поступцима. Према принципу контрадикторности о наводима притужбе изјашњава и друга страна (*Audiatur et altera pars*).¹⁰⁸³ При томе, омбудсман одређује и рок за њихово изјашњавање. Ако управни орган или други правни субјект отклони повреду права обуставља се даљи поступак. С друге стране, ако омбудсман утврди на основу расположивих информација да повреде права није било обуставља поступак и о томе обавештава управни орган и подносиоца притужбе. У овом делу поступка омбудсман ће настојати да пронађе решење за спор и кроз посредовање између подносиоца притужбе и управе. Он их може позвати да постигну споразумно решење спора и евентуално правично задовољење лица које је нанета штета.

У вршењу истраге омбудсман располаже низом процесноправних овлашћења и права: саслушање сведока, ангажовање стручњака (експерата, вештака), ванредни надзор и посета установама (нпр. затворима, домовима за смештај старих, болесних и лица установама за лишених родитељског старања), обраћање државним органима и приступ службеним документима. Обично инспекцијски надзор не спроводи непосредно омбудсман, већ уз помоћ особља у својој канцеларији. Предмети се евентуално расподељују заменицима, а затим истражитељима. За делотворност ове институције веома је важан кадровски састав стручног и административног особља. Обично се од истражитеља захтевају се и посебни услови за рад у институцији.¹⁰⁸⁴ У спровођењу истраге омбудсман може користити и услуге других државних органа и службеника, стручних лица (нпр. вештака) и невладиних организација. У канцеларији омбудсмана све више се води рачуна о специјализацији одељења за одређене секторе или области.¹⁰⁸⁵

¹⁰⁸³ На Новом Зеланду омбудсман не „доноси било какав коментар који је штетан за било које лице осим ако особи није била дата могућност да се изјасни“. (члан 22, став 7. Закона о омбудсману); У Аустралији омбудсман је обавезан да о покретању поступка обавести руководиоца државне агенције (члан 8. Закона о омбудсману).

¹⁰⁸⁴ У Шведској то су правници који могу истовремено бити запослени у судовима.

¹⁰⁸⁵ Канцеларија Заштитника грађана има пет сектора. У оквиру прва три сектора делује осам одељења: за права детета, родну равноправност, добру управу у области социјалних и културних права, права особа са инвалидитетом, за добру управу у области економских и имовинских права, за права националних мањина, за лица лишених слободе и у области политичких права (Заштитник грађана, *Редован годишњи извештај Заштитника грађана за 2015. годину*, стр. 322,

По правилу, санкционисана је несарадња државних службеника и других лица са омбудсманом. У случају да државни службеници и органи одбијају сарадњу са омбудсманом, не достављају документа или не желе да сведоче у већини правних система такво понашање је кажњиво новчаном казном, па и казном затвора.¹⁰⁸⁶

3. ПОСТУПАЊЕ У СКЛАДУ С КРИТИКОМ, МИШЉЕЊЕМ И ПРЕПОРУКОМ

Након што је завршена истрага омбудсман саставља извештај. Ако је резултат истраге показао да повреде права није било омбудсман обуставља даљи поступак. Ако је начињена повреда права или утврђена неправилност или незаконитост у раду органа управе у извештају се наводе мере које морају предузети управни органи или други субјекти који примењују јавна овлашћења. Резултате своје истраге омбудсман саопштава у облику критике, мишљења или препоруке.¹⁰⁸⁷ То нису одлуке у формалноправном смислу јер нису правнообавезујући акти, него омбудсман износи своје виђење проблема и решење за случај којим се бавио. Ови акти, осим тога што нису праћени санкцијом, не морају да буду засновани на правним аргументима. Често омбудсмани предлажу да се одређен случај реши у складу с критеријумом целисходности, што нас доводи до компликованог питања које се тиче извршења ових аката.

Копије комплетног извештаја или дела овог извештаја са закључцима омбудсмана достављају се органима управе и државним агенцијама, а негде и ресорним министрима. Од органа управе се очекује да поступи у складу са закључцима из извештаја.

<http://www.zastitnik.rs/attachments/Godisnji%20izvestaj%20Zastitnika%20gradjana%20za%202015.pdf>, посећено 18. марта 2016. године).

¹⁰⁸⁶ У Аустралији се може изрећи новчана казна или казна затвора у трајању од три месеци (члан 36. Закона о омбудсману).

¹⁰⁸⁷ У Норвешкој омбудсман доноси препоруке само када је у питању његова надлежност која произилази из ОПКАТ конвенције, Финској препорука има карактер „опомене“ (*haumantus*), а Омбудсман Европске уније ако не пронађе „пријатељско решење“ утврђује нацрт препоруке.

Први модел извршења односи се на тзв. *посредно извршење*. Ако државни службеник није поступио по препоруци, омбудсман се може обратити старешини управног органа. И у случају да се старешина управног органа оглушио на препоруку, наредни корак је да се обавесте државни органи (парламент, чланови владе, односно шеф државе) и јавност.¹⁰⁸⁸ На Новом Зеланду, омбудсман може да извести парламент да након подношења препоруке надлежни орган или агенција нису предузеле одређене мере (члан 22. Закона о омбудсману). Омбудсман може да се обрати и јавности, а претња да ће јавно саопштити резултате своје истраге делује на органе управе да исправе последице погрешног понашања.

Друга могућност јесте *непосредно извршење* и то тако да извршна власт (влада) преузима обавезу да обезбеди извршење препорука. Степен извршења препорука у упоредном праву осцилира. У Србији износи око 90% у 2014. години, што је изнад просека, али је то само једна страна медаље, јер о квалитету рада омбудсмана не треба процењивати искључиво на основу квантитативних мерила.

¹⁰⁸⁸ На Новом Зеланду копија препоруке доставља се ресорном министру, градоначелнику или директору агенције (члан 22. Закона о омбудсману).

Глава четврта
УЛОГЕ И ТЕНДЕНЦИЈЕ РАЗВИТКА
У САВРЕМЕНИМ ПРАВНИМ СИСТЕМИМА

У савременим правним системима омбудсман је поливалентна институција са функцијама у заштити људских права, контроли управе, владавини права, јачању демократизације и сузбијању корупције.

Упркос критикама и инхерентним недостацима, омбудсман је афирмисан као незаобилазна институција у систему организације власти. Ефикасност ове институције мери се различитим показатељима.

Развитак институције карактеришу еволуција и прилагођавање. Хармонизацији правног статуса супротставља се организациона и функционална диверсификација институције.

I. ОМБУДСМАН КАО ЗАШТИТНИК И КОНТРОЛОР

1. ОМБУДСМАН КАО НАЦИОНАЛНА ИНСТИТУЦИЈА ЗА ЗАШТИТУ ЉУДСКИХ ПРАВА

Заштита људских права саставни је део функције сваког омбудсмана, али не на исти начин и у истом обиму у свим правним системима. У скандинавским земљама, и касније у државама које су успоставиле ову институцију по узору на Шведску и Данску, заштита људских права, као предмет надлежности омбудсмана, није стриктно нормирана, већ је произилазила из мандата контроле јавне управе. Када омбудсман прими притужбу полазна тачка јесте контрола управе. Међутим, то уједно значи да омбудсман води рачуна и о томе да ли су нарушена људска права. И у оним правним системима у којима омбудсман нема изричито утврђен мандат у заштити људских права, „централни облик активности“ јесте праћење стања људских права.¹⁰⁸⁹ При томе, омбудсман проверава да ли су прекршени прописи и основна људска права, као и стандарди у складу с ратификованим међународним уговорима.

Према другом моделу омбудсман има експлицитно утврђен мандат и специфичну одговорност у заштити људских права.¹⁰⁹⁰ Тежиште функционисања институције није на контроли добре управе, већ на промовисању и заштити људских права. Ова улога омбудсмана препознаје се на основу „читања“ позитивноправног текста.¹⁰⁹¹ У већини правних система мандат омбудсмана поред

¹⁰⁸⁹ P. Pölönen, “Monitoring fundamental and human rights as the Parliamentary Ombudsman’s duty”, стр. 54.

¹⁰⁹⁰ United Nations, *National Human Rights Institutions History, Principles, Roles and Responsibilities*, стр. 15.

¹⁰⁹¹ Према Шпанском уставу од 1978. године (члан 54) задатак омбудсмана је одбрана основних права грађана (“An organic act shall regulate the institution of the Defender of the People (Defensor del Pueblo) as high commissioner of the Cortes Generales, appointed by them to defend the rights contained in this Part [...]”; Текст Устава је преузет са интернет адресе: http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Hist_Normas/Norm/const_espa_texto_ingles_0.pdf, посећено 11. септембра 2015. године; Према Португалском закону главна функција омбудсмана је одбрана и промоција права, слобода и легитимних интереса грађана (Lei Orgânica da Provedoria de Justiça Decreto-Lei n.º 279/93, <http://www.provedor->

контроле јавне управе обухвата и заштиту људских права.¹⁰⁹² На промену карактера функције омбудсмана утицала су два момента: искуство Шпаније и Португалије са моделом заштитника људских права и развитак доктрине људских права и концепта националне институције за заштиту људских права.

Како смо напоменули у првој глави, доктрина људских права има изузетан утицај на развитак омбудсмана. Људска права била су катализатор за успостављање ове и сличних институција, попут комисија за људска права, широм света. Допринос људских права, међутим, треба сагледати и у перцепцији начела законитости, као једног од критеријума предмета контроле омбудсмана и организационим променама у канцеларији омбудсмана.

Након Другог светског рата брига за људска права превазилази оквир националних држава. Људска права гарантоване су као уставне вредности, али и међународним уговорима. Под окриљем Организације Уједињених нација, и других међународних организација, као што је Савет Европе, донета су докумената која афирмишу људска права. Уједно, наметнута је обавеза успостављања одговарајућих инструмената за надзор над применом ових права. У земљама које су већ успоставиле омбудсмана, ова институција је била прилагођена новој улози, не само контроли управе и промоцији административне правде и добре управе, већ и заштити људских права. У осталим правним системима, осим комисије за људска права, формирају се омбудсмани.¹⁰⁹³

jus.pt/site/public/archive/doc/Lei_Organica_da_Provedoria_de_Justica__com_template_.pdf, посећено 11. септембра 2015. године). Слично: Устав Албаније од 1998 (члан 60), Устав Македоније (члан 77), Устав Пољске од 1998 (члан 208), Устав Румуније од 1991 (члан 55), Устав Словеније од 1991 (члан 159), Устав Хрватске (члан 93. Устава, пречишћени текст од 2010. године), Устав Црне Горе од 2007 (члан 81. Устава).

¹⁰⁹² Устав Србије (члан 138) комбинује оба мандата – заштиту људских права и контролу управе, али у складу са својим овлашћењима категоријално припада моделу за људска права.

¹⁰⁹³ L. C. Reif, "Transplantation and Adaptation: The Evolution of the Human Rights Ombudsman", *Boston College Third World Law Journal*, Volume 31, Issue 2, 2011, Boston College Law School, Boston, стр. 272–282; L. F. M. Besselink, „Types of National Institutions for the Protection of Human Rights: An Overview of Organizational and Legal Issues“, K. Hossain, Leonard F. M. Besselink. H. S. G. Selassie, E. Völker (eds.), *Human Rights Commissions and Ombudsman Offices, National Experiences throughout the World*, Kluwer Law International, The Hague, The Netherlands, 2000, стр. 157–163.

Суштина политичких процеса, као што су деколонизација у Африци и Азији, транзиција ауторитарних режима у Шпанији, Португалији и земљама Латинске Америке, излазак из режима апартејда (Јужна Африка) и промене у посткомунистичким земљама била је реафирмација либералне демократије и њених вредности. С обзиром на то да су „старе институције“, посебно судови, неефикасне и политизоване, кренула је потрага за новим средствима за заштиту уставних вредности, посебно људских права. Омбудсман је „откривен“ као вишенаменско средство за обуздавање моћи извршне власти, гарантовање људских права и подстицање демократских процеса.¹⁰⁹⁴ Од омбудсмана се очекује да реагује по притужбама, успоставља одговорност носилаца јавних функција и обавља едукативну улогу – промовише демократију и заштиту људских права. Ова улога преплиће се и са положајем Комисија за људска права.

Транзиција, која је постала еуфемизам за трајно стање у постауторитарним политичким системима урушила је социјалну сигурност, па је улога омбудсмана значајна у области социјалних права и заштите тзв. маргиналних друштвених група, а ова институција добија као изричиту уставну надлежност мандат за заштиту људских права.¹⁰⁹⁵ Нарочито у последње време, омбудсман преузима посебне надлежности у заштити „треће генерације људских права“ – колективних права, права етничких мањина и права на заштиту животне средине.¹⁰⁹⁶

Заштита људских права је примарна функција омбудсмана, особито у постауторитарним политичким системима. У теорији је извршено раздвајање на класичан модел, „хибридни модел“ и „модел чувара људских права“.¹⁰⁹⁷ Модел

¹⁰⁹⁴ О овим утицајима, као разлогима за настанак омбудсмана у посткомунистичким државама опширније: U. Vangansuren, “The Institution of the Ombudsman in the Former Communist Countries”, http://ifes.org/sites/default/files/08_08_02_manatt_ulzzibayar_vangansuren.pdf, стр. 17–18, посећено 28. јула 2015. године.

¹⁰⁹⁵ Ombudsman Institute (ed.), *Australasia and Pacific Ombudsman Institutions – Mandates, Competences and Good Practice*, Springer, Heidelberg, 2012, стр. 5.

¹⁰⁹⁶ У Македонији омбудсман је надлежан за заштиту начела недискриминације по етничкој основи и правичну заступљеност националних мањина у државним органима. Заштита животне средине једна је од четири области деловања омбудсмана у Намибији. Такође, успостављају се и специјализовани омбудсмани за заштиту људских права (Нови Зеланд).

¹⁰⁹⁷ Овај модел преовладава у Латинској Америци и земљама Источне и Централне Европе. Опширније: L. C. Reif, “Transplantation and Adaptation: The Evolution of the Human Rights

људских права издваја се по карактеру надлежности и већим овлашћењима у односу на остале врсте омбудсмана. Доктрина људских права изазвала је и организационе промене, јер се формирају специјализовани омбудсмани надлежни за одређене области људских права, као што су дечија права, равноправност полова, слобода информисања, права лица лишених слободе, права инвалида итд.

У међународној заједници постепено сазрева уверење да је у свакој земљи неопходна средишња или централна институција, која ће са другим институцијама и организацијама, као и са цивилним друштвом представљати језгро институционалне заштите људских права. Концепција националне институције за људска права успостављена је у оквиру Организације Уједињених нација,¹⁰⁹⁸ и у тесној је вези с моделом омбудсмана – заштитника људских права.¹⁰⁹⁹ Мандат националних институција за заштиту људских права и нових омбудсмана, који се формирају од 80-их година прошлог века, најпре у Шпанији, а затим и на простору Латинске Америке, усредсређен је на заштиту и унапређење људских права.

Свака држава одговорна је за заштиту људских права.¹¹⁰⁰ Од влада се очекује да оснивају и подрже националне институције за заштиту људских права

Ombudsman”, стр. 279; Gabriele Kucsko-Stadlmayer, “Part One: The Legal Structures of Ombudsman-Institutions in Europe – Legal Comparative Analysis”, стр. 64.

¹⁰⁹⁸ Опширније: OSCE, ODIHR, “Ombudsman and Human Rights Protection Institutions in OSCE Participating States”, OSCE Human Dimension Implementation Meeting October 1998 Background Paper 1, <http://www.osce.org/odihr/16635?download=true>, посећено 26. септембра 2015. године.

Ова институција се квалификује „[...] као институционална врста националне институције нова у историји и јединствена у фокусирању само на промоцију и заштиту људских права.“ О настанку и развоју националних институција за заштиту људских права: B. Lindsnaes, L. Lindholt, “National Human Rights Institutions: Standard-setting and Achievements”, стр. 1.

¹⁰⁹⁹ Национална институција за људска права сматрају се „хибридном категоријом“ јер укључују више различитих врста, као што су комисија за људска права, заштитник људских права, омбудсман, представник за људска права. Такође, оне преузимају формат омбудсмана и прилагођаване су под утицајима различитих правних култура. О националним институцијама на простору Африке: International Council of Human Rights Policy, *Performance & Legitimacy: National human rights institutions*, second edition, Versoix, Switzerland, 2004.

¹¹⁰⁰ Држава „на првом месту“ преузима обавезу поштовања и заштите људских права. Упоредити: С. Гајин, *Људска права – правно-системски оквир*, друго издање, Правни факултет Унион, Центар за унапређивање правних студија, Институт за упоредно право, Београд, 2012, стр. 196.

(National Human Rights Institution, скраћено: NHRI). Новина је да се посебан статус ових тела гарантује домаћим прописима и међународним актима.¹¹⁰¹ Према Париским принципима националним институцијама за заштиту људских права поверавају се шира надзорна овлашћења и усклађивање националног законодавства с међународним стандардима за људска права. Националне институције контролишу прописе и препоручују доношење, измену или допуне закона као и административних одлука (управни акти). Такође, оне могу да се обрате парламенту, влади и другим државним органима и коментаришу стање националног законодавства.¹¹⁰² Осим тога, на основу Париских принципа националне институције учествују и у промоцији људских права.

Како су Париски принципи и националне институције за заштиту људских права утицали на преображај институције омбудсман? Пре свега, омбудсман је препознат као најпогоднија институција за обављање мандата националне институције за заштиту људских права.¹¹⁰³ Због својих квалитета и особина, закључено је да „највећа гаранција објективности и непристрасности националних институција је у избору омбудсмана“¹¹⁰⁴ С друге стране, концепт заштите људских права изазвао је организационе и функционалне промене у институцији омбудсмана. Преузимање статуса националне институције за заштиту људских права проширило је надлежности и ојачало капацитете канцеларије омбудсмана.¹¹⁰⁵ Након пада Берлинског зида, у многим уставима изричито је утврђена надлежност омбудсман у заштити и унапређењу људских права. У другим правним системима, након уставних ревизија модификован је и мандат

¹¹⁰¹ Кључни корак у образовању националних организација за људска права, како смо већ поменули, начињен је у Паризу 1991. године, али је процес покренут непосредно након Другог светског рата. Опширније: United Nations, *National Human Rights Institutions History, Principles, Roles and Responsibilities*, стр. 7.

¹¹⁰² Видети тачка 3. Париских принципа (United Nations, General Assembly, A/RES/48/134).

¹¹⁰³ У литератури нисмо пронашли изворе који би указали на повратан утицај омбудсмана на настанак концепције националне институције за заштиту људских права.

¹¹⁰⁴ OSCE, ODIHR, “Ombudsman and Human Rights Protection Institutions in OSCE Participating States”, стр. 12.

¹¹⁰⁵ B. Lindsnaes, L. Lindholt, “National Human Rights Institutions: Standard-setting and Achievements”, *National Human Rights Institutions*, стр. 5.

омбудсмана,¹¹⁰⁶ или су омбудсмани спонтано преузели у пракси активнију улогу у заштити људских права.¹¹⁰⁷ Половина од укупног броја националних омбудсмана широм света има нормативно утврђен мандат за људска права, према подацима до 2003. године.¹¹⁰⁸

Концепт заштитника људских права проширио је домен надлежности у односу на адресате контроле, и судску власт. У случају повреде права на суђење у разумном року, омбудсман има право да оспори судску одлуку. Осим тога, контрола уставности и законитости правних аката представљају нова овлашћења и примењују се различите неформалне технике рада карактеристичне за механизме алтернативних начина решавања спорова (енгл. *Alternative Dispute Resolution*). Омбудсман је страначки легитимисан да покрене поступак за оцену уставности и законитости правног акта, може да затражи оцену уставности поводом конкретног спора (акцесорна контрола уставности), а ово његово овлашћење и не мора да буде у вези с притужбом (непосредна или апстрактна контрола уставности).¹¹⁰⁹ Омбудсман је такође овлашћен да покрене питања усаглашености домаћих прописа са међународним стандардима и међународним уговорима. Концепт националне институције за заштиту људских права већу пажњу је усмерио на начине деловања, примену тзв. меких овлашћења, као што су „пријатељски савети“, обраћање државних органима, судовима и тужилаштвима, укључивање у своје активности цивилно друштво итд.¹¹¹⁰

¹¹⁰⁶ У Шведској, Финској и Француској (члан 71. Устава).

¹¹⁰⁷ Људска права нису законски енонсирана за модел класичног омбудсмана. Дакле, ради се о експлицитном навођењу људских права у опису нормативне дефиниције институције. Опширније: L. C. Reif, *The Ombudsman, Good Governance and the International Human Rights System*, стр. 86.

¹¹⁰⁸ L. C. Reif, "Transplantation and Adaptation: The Evolution of the Human Rights Ombudsman", 271.

¹¹⁰⁹ Linda C. Reif, *The Ombudsman, Good Governance and the International Human Rights System*, стр. 88.

¹¹¹⁰ На основу истраживања националних институција за заштиту људских права на простору бившег Совјетског савеза, Ричард Карвер и Алексеј Коротеј закључили су да ове институције „користе формат канцеларије омбудсман“. Упоредити: R. Carver, A. Korotaev, "Assessing the Effectiveness of National Human Rights Institutions", http://hrbportal.org/wp-content/files/1233060250assessing_the_effectiveness_of_national_human_rights_institutions.doc, посећено, 15. јуна 2015. године.

Друга група нових овлашћења односи се на промоцију људских права.¹¹¹¹ Венецијанска комисија предлаже да се мониторинг и промоција људских права утврде у дефиницији нормативне надлежности.¹¹¹² Мандат у области људских права обухвата не само заштиту, него и утицај на стварање тзв. културе људских права. Реч је о једном „планском и системском приступу људских правима“,¹¹¹³ који подразумева различите иницијативе и мере, као што су: спровођење кампања, едукацију становништва, учешће у процесу грађанског васпитања и образовним програмима, медијско представљање, објављивање публикација.¹¹¹⁴ То значи да се од омбудсмана очекује да делује проактивно у сарадњи с државом и цивилним друштво.¹¹¹⁵

У првом плану активности омбудсмана јесу људска права. Померање „перспективе“¹¹¹⁶ утицало је и на карактер контролне функције. Заштита законитости заснива се на критеријуму људских права, при чему је и периметар контроле постао шири. У првом плану није испитивање да ли је управа поступала законито, него да ли су остварена људска права. Омбудсман приликом контроле

¹¹¹¹ Упоредити: B. Lindsnaes, L. Lindholt, K. Yigen, “National Human Rights Institutions“, стр. 5.

¹¹¹² У једном од својих мишљења Венецијанска комисија је закључила: „Да би се олакшало неопходно широко тумачење мандата заштитника људских права, било би корисно да закон обухвата не само појам 'заштита', него и 'Мониторинг' и 'Промоција' људских права.“ European Commission for Democracy through law (Venice Commission), *Compilation of Venice Commission Opinions Concerning the Ombudsman Institution*, стр. 24.

¹¹¹³ Упоредити: R. Carver, A. Korotaev, “Assessing the Effectiveness of National Human Rights Institutions”.

¹¹¹⁴ Остваривање ових функција, према Уједињеним нацијама, зависи од низа фактора, као што су: постављање приоритета, зрелост и развијеност институције, образовни ниво популације (степен писмености), финансијски ресурси и сарадња са другим институцијама за заштиту људских права (United Nations, *National Human Rights Institutions History, Principles, Roles and Responsibilities*, стр. 57–59).

¹¹¹⁵ Заштитник грађана Републике Србије је свој извештај о правима миграната саставио у сарадњи са Београдским центром за људска права. Упоредити: Заштитник грађана, Национални механизам за превенцију тортуре, *Извештај о праћењу поступања према избеглицама и мигрантима*, Београд, 2016, http://ombudsman.npm.rs/attachments/600_Izvestaj%20NPM%20azil%202015.pdf, посећено 29. марта 2016. године.

¹¹¹⁶ V. O. Ayeni, “Ombudsmen as Human Rights Institutions: The New Face of a Global Expansion”, стр. 12.

не узима у обзир само само домаће прописе, већ и међународне норме и стандарде.¹¹¹⁷ Омбудсман тумачи садржину појединих права, одређује границе, односно одређује понашања која се сматрају кршењем људских права, и ствара праксу кроз одређене етичке стандарде који обавезују државне службенике и друга лица.

Примена концепта националне институције за заштиту људских права и настанак модела омбудсмана – чувара људских права допринела је променама и у организационој форми. Омбудсмана се не посматра, пре свега, као институција којом руководи лице са правничким образовање него се установљава нови услов приликом његовог избора – искуство у заштити људских права. Све већи број бранилаца људских права долази из цивилног сектора.¹¹¹⁸ Затим, институција се специјализује за одређене области. Расте број омбудсмана с мандатом искључиво везаним за једну област људских права. У Србији, на пример, формиране су две параомбудсманске институције – Повереник за заштиту од дискриминације као средишње тело за заштиту од повреде права на равноправност и Повереник за слободан приступ информацијама од јавног значаја и заштиту података о личности.

Преузимање нових надлежности у области људских права довело је и до наглог пораста броја притужби. Заштитник грађана у Републици Србији у својству националног превентивног механизма за превенцију тортуре предузео је 79 контролних посета местима где се налазе лица лишена слободе и због неправилности у раду надлежних органа упутио 345 препорука надлежним органима само у 2014. години.¹¹¹⁹ Због тога је потребно повећавати техничке, кадровске и финансијске капацитете институције. То више нису мале оперативне канцеларије са десетак или највише неколико десетина запослених, већ њихов

¹¹¹⁷ Фински омбудсман истиче да је „концепт законитости стекао шири садржај“, управо због примене међународних конвенција о људских правима и права Европске уније. R-L. Paunio, “Objectives and challenges – 90 years of the Ombudsman’s oversight of legality”, стр. 11–12.

¹¹¹⁸ Пример је и омбудсман Европске уније (Емили О’Рили), бивши новинар и активиста људских права.

¹¹¹⁹ Заштитник грађана, Национални механизам за превенцију тортуре, *Извештај за 2014. годину*, Београд, 2015, http://ombudsman.npm.rs/attachments/528_Izvestaj%20NPM%202014%20.pdf, посећено 29. марта 2016. године.

број прелази и стотину истражитеља и другог канцеларијског особља. Екстремни случајеви постоје у Латинској Америци и Африци, јер је у канцеларијама ангажовано и више стотина људи. Повећање овлашћења, буџета и моћи доводи до опасности да се институција бирократизује. Омбудсман је све више заокупљен управљачким пословима, а не представљањем институције, директном контакту с грађанима и решавању предмета. Овакав раст институције може изазвати њену кризу, па је изазов у наредном периоду да се пронађу режења и одржи легитимитет у јавности у складу с повећаним очекивањима и обимом посла.

2. КОНТРОЛОП ЈАВНЕ УПРАВЕ

Јавна управа је главни предмет контроле омбудсмана.¹¹²⁰ Класичан модел омбудсмана прихваћен је широм света као одговор на пораст бирократије и недостатке традиционалних средстава контроле управе.¹¹²¹ Врховни суд Канаде објаснио је однос омбудсмана и јавне управе на следећи начин – „омбудсман представља одговор друштва на [...] проблеме потенцијалних (административних) злоупотреба и надзора. Његове јединствене карактеристике омогућавају да се ухвати у коштац с многим проблемима који су оставили нетакнути традиционални бирократски контролни уређаји. [...] његове моћи истраге лако доводе до случајева бирократског лошег управљања које би иначе прошле незапажено. Омбудсман својим надзором 'може донети лампу иначе мрачним местима'“¹¹²² Овом опису, иако давно изреченом, нема се много тога приговорити.

Од средине прошлог века, у жижи расправе о реформи јавне управе било је питање заштите грађана од злоупотреба државних чиновника и успостављање одговорне управе. До тада мало позната институција постала је предмет истраживања и пажње. Упркос снажним предрасудама потврдила је репутацију независног парламентарног представника.¹¹²³ Присталице су држале јак аргумент у својим рукама, истицали су да омбудсман јача парламентарну контролу управе и отвара стални дијалог са извршном влашћу. Једноставно средство омогућава да

¹¹²⁰ М. Давинић, *Европски омбудсман и лоша управа*, стр. 92.

¹¹²¹ Према Миодрагу Јовичићу постоје три средства која гарантују „законит, целисходан и квалитетан рад органа управе и јавних служби“: компетентно, ефикасно особље које поштује начела интегритета, механизми унутрашње заштите од грешака и незаконитости и систем спољњег надзора (М. Јовичић, *Омбудсман – чувар законитости и права грађана*, стр. 47).

¹¹²² Цитат позајмљен од В. Elwood, “The Classical Ombudsman - An Effective Reviewer of Administrative Decisions by Government Agencies - A New Zealand Perspective”, Occasional Paper, No. 76, International Ombudsman Institute, <http://www.theioi.org/publications/occasional-papers-1979-2008>, посећено 11. јануара 2016. године.

¹¹²³ Отпора је било у свим срединама, а у корену непријатељског односа према омбудсману било је становиште о „везаности за традиционални метод вршења надзора над извршном влашћу у јавним службама – путем поступака везаних за уставну доктрину министарске одговорности“ (G. Drewry, „Омбудсман у Уједињеном Краљевству“, стр. 29).

управа ради законито и ефикасно, и да се унапређује опште стање или политика јавних служби.

Страховања да ће нова институција направити више штете од користи, у већини држава које су се определиле за омбудсмана, решена су компромисом у односу на традиционални скандинавски модел. Овлашћења скандинавског омбудсмана у спровођењу истраге, право да покрене кривични поступак и да иницира покретање дисциплинског поступка, била су сужена или ускраћена у Великој Британији, Француској и осталим земљама. С друге стране, извршној власти је дозвољено да учествује у поступку избора или да директно бира омбудсмана.

Омбудсман није непријатељ управи, нити је конкуренција судској власти. Иако може да напада управне акте, он не може да их укине.¹¹²⁴ Омбудсман, пре свега, ослања се на критику и испољава добронамеран однос према јавној управи, трудећи се да пружи пријатељски савет и да се спор реши у јавном интересу.¹¹²⁵ Притисак на управу није директан и његова сила „не лежи у топузу“ или у санкцији. Ако је поднета притужба, омбудсман се обраћа управи и тражи објашњење. Често се поступак и завршава на овом степену, јер је управа исправила грешку и отклонила штетне последице. Ако је поступак покренут омбудсман користи своја овлашћења и посећује установе и институције, разговара са старешином органа управе и државним службеницима, испитује документа с циљем да утврди материјалну истину.

У контакту са управом, омбудсман саветује и подучава јавне службенике како да раде правилно. Одлуке омбудсмана немају правну обавезност. У поступку његове контроле тежиште није на осуди, па чак ни на критици, него на убеђивању.¹¹²⁶ Омбудсман настоји да ефикасно наступи, али и да заштити интегритет управе. Он не жели да казни државну управу, већ да је усмери да

¹¹²⁴ D. Rowat, *The Ombudsman: Citizen's defender*, George Allen & Unwin, London, 1968, стр. 288.

¹¹²⁵ Французи су препознали ове аспекте деловања омбудсмана и дефинисали концепт медијатора који је био веома утицајан у свету, пре свега у франкофонским земљама, али је и касније оставио траг у смислу да се више пажње поклони техници посредовања.

¹¹²⁶ С. Кораћ, „Етичка димензија јавне управе“, докторска дисертација, Факултет политичких наука, Универзитет у Београду, Београд, 2013, стр. 469.

„предузме акцију“.¹¹²⁷ Подучава управу како да исправи грешку, како да се лоше понашање не понавља у будућности. Као независна трећа страна посредује у односима између грађана и управе.

У односу на управне судове и друге органе, омбудсман усмерава државне службенике да делују законито и правично. Однос између омбудсмана и управе, па и са управним судовима, у оним правним системима у којима постоје, заснива се на кооперацији. И након доношења одлуке управног суда, омбудсман може да прати извршење одлуке.¹¹²⁸

Омбудсман не мења друге облике контроле управе, нити представља допуну постојећем систему судске контроле управе.¹¹²⁹ Предност овог вида спољне контроле управе је релативна доступност и бесплатан начин да грађани остваре своја права,¹¹³⁰ најбржим путем и са најмање формалности у односу на друге видове заштите. Концепт омбудсмана заснива се на два принципа – грађани имају право на добру и квалитетну управу,¹¹³¹ а да је државна власт одговорна за њен законит, правилан и ефикасан рад. Право на добру управу, које је у међувремену према Повељи о основним правима ЕУ једно од основних права грађана чланица али и грађана у другим државама,¹¹³² подразумева да су владе „отворене и доступне“, а грађани могу да очекују да буду саслушани, њихова права ефикасно заштићена, да добију право на брз одговор, да буду информисани.

¹¹²⁷ W. W. Toхеу, *нав. дело*, стр. 149–150.

¹¹²⁸ О односу управних судова и омбудсмана видети: M. Hertogh, “Coercion, Cooperation, and Control: Understanding the Policy Impact of Administrative Courts and the Ombudsman in the Netherlands”, *Law & Policy*, Vol. 23, No. 1, January 2001, Oxford, стр. 47.

¹¹²⁹ Опширније: C. Reif, *The Ombudsman, Good Governance and the International Human Rights System*, стр. 2–3.

¹¹³⁰ Осим омбудсмана, спољну контролу управе врше парламент, влада, судови и други независни контролни органи. У правном систему Србије повереници за информације од јавног значаја и заштиту података и родну равноправност (З. Р. Томић, *Управно право, треће измењено и допуњено издање*, приручници за полагање правосудног испита, Правни факултет Универзитета у Београду, ЈП „Службени гласник“, Београд, 2010, стр. 240.

¹¹³¹ Упоредити: B. Elwood, “The Classical Ombudsman - An Effective Reviewer of Administrative Decisions by Government Agencies - A New Zealand Perspective”.

¹¹³² Опширније: M. Давинић, *Европски омбудсман и лоша управа*, стр. 100 и даље.

Садржину овог права чини низ стандарда или посебних правила („меко право“). Омбудсман је одиграо значајну улогу у кодификовању ових начела.¹¹³³

У управном праву разликују се правна и ванправна (политичка) контрола.¹¹³⁴ Правна контрола може бити контрола законитости и контрола целисходности, а према субјекту који врши контролу – унутрашња (управна) и спољашња контрола. У овој систематизацији омбудсман припада спољној, вансудској контроли с мешовитим, правно-политичким елементима.¹¹³⁵ Заједничко је и то да са судовима врши надзор над „квалитетом управног поступка“.¹¹³⁶

Омбудсман у контроли управе, у односу на судове, има предности јер „генерише више утицаја од принудног стила управних судова“ и „производи мање

¹¹³³ Европски омбудсман је заслужан за Европски кодекс доброг управног поступања, Британски омбудсман за принципе добре администрације (Principles of Good Administration, http://www.ombudsman.org.uk/__data/assets/pdf_file/0013/1039/0188-Principles-of-Good-Administration-bookletweb.pdf, посећено 10. марта 2016. године), Заштитник грађана је доставио Парламенту предлог кодекса добре управе 2010. године. Заштитник грађана се при томе руководио искуством Европског омбудсмана на чији предлог је и усвојен одговарајући кодекс.

¹¹³⁴ З. Томић, *Опште управно право, пето, скраћено и осавремењено издање*, стр. 54.

¹¹³⁵ У нашој науци, у односу на друга становишта (Р. Марковић, З. Томић, С. Лилић, Б. Милосављевић, Д. Радиновић), издваја се полазиште Марка Давинића о омбудсману као облику контроле управе с претежним правним елементима („облик спољне контроле управе, са значајним ванправним елементима“, М. Давинић, *Европски омбудсман и лоша управа*, стр. 98). Према његовом схватању само је контрола од стране јавног мњења прави облик ванправне контроле, а омбудсман је „једини орган изван управе који, поред законитости, може да цени целисходност рада органа управе.“ (М. Давинић, *исто*, стр. 97). Давинић не пориче да постоје ванправни елементи контроле, али омбудсман пре свега контролише законитост, а тек затим целисходност и праведност.

¹¹³⁶ „Док би примарни циљ (Омбудсмана) требало да буде да истражи и обезбеди накнаду за оправдане притужбе појединих грађана, секундарни циљ би требало да буде измена или побољшање система администрације који даје неправду, тако да се грешке или неправда неће поновити.“ Закључак Омбудсман конференције о вансудским механизмима за заштиту основних права лица у земљама КЕБС-а одржане у Мадриду у мају 1992. године, цитат позајмљен из: OSCE, *Ombudsman and Human Rights Protection Institutions in OSCE Participating States*, OSCE Human Dimension Implementation Meeting, October 1998, Background Paper 1, <http://www.osce.org/odihr/16635?download=true>, посећено 11. септембра 2015. године.

напетости“ и „одбрамбених реакција него принудна контрола.“¹¹³⁷ Омбудсман контролише законитост и целисходност управе, али се бави и „аспектима праведности“ па тако повезује „принципе позитивног и природног права више него иједна друга државна институција.“¹¹³⁸

У већини земаља управа сарађује са омбудсманом, уважава мишљења и критике и примењује препоруке. Ако управа не поступи у складу са омбудсмановим препорукама, он се обраћа парламенту и јавности. Редовни годишњи извештаји представљају крвну слику функционисања управе у једној земљи.¹¹³⁹ Извештаји углавном садрже преглед недостатака у раду управе. На почетку извештаја, омбудсман даје општу оцену стања управе у земљи. На пример, у редовним годишњим извештајима Заштитника грађана у Србији на првом месту су биле притужбе по основу „лоше управе“.¹¹⁴⁰ Затим се наводе узроци и карактеристични случајеви,¹¹⁴¹ и на крају следе препоруке.

¹¹³⁷ „Три су најважније разлике између омбудсмана и омбудсмана могу се сажети на следећи начин. Прво, док судови првенствено разматрају административне одлуке, омбудсман гледа понашање управе. Друго, судови испитују да ли је одређена одлука у складу са законом. Омбудсман, са друге стране, заинтересован је за правилно понашање владиног званичника. Треће, судске одлуке правно обавезују; закључци од стране омбудсмана нису.“ М. Hertogh, “Coercion, Cooperation, and Control: Understanding the Policy Impact of Administrative Courts and the Ombudsman in the Netherlands”, стр. 62.

¹¹³⁸ М. Давинић, *Европски омбудсман и лоша управа*, стр. 100.

¹¹³⁹ У свом последњем извештају (Izvešće Pučke pravobraniteljice за 2015. godinu, 31. оžјјка 2016, <http://ombudsman.hr/attachments/article/789/Izve%C5%A1%C4%87e%20pu%C4%8Dke%20pravobraniteljice%20za%202015.%20godinu.pdf>, посећено 10. априла 2016. године) хрватски омбудсман констатује неповерење грађана према судској власти и управи, док омбудсман у Црној Гори наводи да се већина притужби односила на кршење начела добре управе која је последица системских слабости државне управе у овој земљи (Zaštitnik ljudskih prava i sloboda, *Izveštaj o radu за 2015. godinu*, стр. 175, <http://www.ombudsman.co.me/docs/izvjestaji/final-izvjestaj-za-2015.pdf>, посећено 10. априла 2016. године)

¹¹⁴⁰ Изузетак је претходна година, када је поднет већи број притужби из области социјално-економских права. Видети: Заштитник грађана, *Редовни годишњи извештај за 2015. годину*, стр. 4, <http://www.ombudsman.rs/attachments/Godisnji%20izvestaj%20Zastitnika%20gradjana%20za%202015.pdf>, посећено 4. априла 2016. године.

¹¹⁴¹ У Редовном годишњем извештају Заштитника грађана за 2014. годину већина притужби се односи на „неблаговремен рада администрације, немаран однос према послу очигледно погрешну

Омбудсман на основу појединачних случајева утврђује системске грешке у понашању државних службеника и недостатке у прописима и процедурама, а затим на основу ових примера формулише предлоге за реформу система управе. Правац размишљања омбудсмана није само на тактичком, већ и на стратешком нивоу. На такав правац деловања омбудсмана наишли смо на примеру Данске и Омбудсмана Европске уније. Тактички, омбудсман има на располагању различите мере и овлашћења, располаже могућношћу да просуђује о оправданости покретања поступка. Стратешки, циљ његовог деловања превазилази оквире појединачних случајева. Окренут је доброј управи и одговорној влади.

Омбудсман указује на исправљање неправде које је починила јавна управа, али и много више од тога. Кључни допринос омбудсмана није у успостављању законитости управе, него у постављању стандарда и јавне управе као сервиса грађана. Омбудсман води рачуна и о општем оквиру или амбијенту у коме ради јавна управа. По правилу, у земљама у којима омбудсман има утицај на вршење законодавног процеса, он анализира и нормативни оквир јавне управе. Тако је, на пример, омбудсман у Србији затражио да Народна скупштина размотри Предлог закона о општем управном поступку јер сматра да поједини институти не унапређују положај управе и штите права грађана, као и да не погодују транспарентном раду управе већ подстичу корупцију.¹¹⁴² Такође, он може указати и на потребу да се одређени прописи ускладе са стандардима који важе за добру управу.¹¹⁴³

примену права и друге пропусте из домена добре управе“ (Заштитник грађана, *Редовни годишњи извештај за 2014. годину*, Београд, 14. март 2015. године, стр. 1).

¹¹⁴² Омбудсман је критиковао начин одлучивања у управном поступку, за који сматра да погодује корупцији. При томе, он није узео у обзир стандарде који важе у страном законодавству, већ је ову одредбу тумачио са становишта традиција и околности карактеристичне за стање неререформисане управе у Србији. Ради се о решењу по коме у управном поступку одлучује овлашћено службено лице које води поступак, а не старешина органа. Видети: Заштитник грађана, „Став Заштитника грађана о Предлогу закона о општем управном поступку“, <http://www.zastitnik.rs/index.php/2011-12-25-10-17-15/2011-12-26-10-05-05/4616-2016-02-26-16-03-59>, посећено 10. марта 2016. године.

¹¹⁴³ У том смислу Заштитник грађана критиковао је Прелог закона о изменама и допунама Закона о комуналној полицији, јер је у нескладу са другим прописима. Видети: Заштитник грађана, Мишљење на Предлог закона о изменама и допунама Закона о комуналној полицији, http://www.zastitnik.rs/attachments/4616_Akt%20NS.pdf, посећено 10. марта 2016. године

У заслуге омбудсмана у унапређивању стања у управи наводи се и то да он успоставља поверење у јавну управу, али и интегритет и кредибилитет јавних службеника. Као што је чувар права грађана, тако је и омбудсман и заштитник добре управе.

3. ОМБУДСМАН И ВЛАДАВИНА ПРАВА

Владавина права идеал је сваког демократског друштва. Под овај појам (*rule of law*), с обзиром на то да није прецизно дефинисан, подводе се процедурална и супстанцијална правила, вредности и стандарди правног поретка, позитивноправна и метаправна начела.¹¹⁴⁴ Савремена теорија местимично расправља о односу између владавине права и омбудсмана, иако је то позадина која објашњава правну природу омбудсмана. У истраживањима, по правилу, само се површно указује на узајамну повратну везу. Омбудсман, према истраживањима, најбоље резултате постиже у политичким системима у којима делује владавина права и демократија, а с друге стране учвршћује начела владавине права и демократије.¹¹⁴⁵

Правда, праведност и правичност у сржи су омбудсманове делатности. Према Аристотелу (*Никомахова етика*, књига V) правда је синоним за једнакост. Она је врлина (једнакост) и поштовање закона (законитост). Она може бити општа (комутативна или корективна) и дистрибутивна правда. Комутативном правдом или сразмерном правдом равномерно се расподељују социјалне користи и терети. Ова равнотежа је потребна како би се одржали друштвени мир и сигурност. Дистрибутивна правда означава награђивање према доприносу и кажњавање лица сразмерно казни према кривици. Омбудсман тежи остваривању оба облика правде, поштовању начела једнакости и испуњавања захтева за правичношћу кроз заштиту појединачног права. У поступку по притужби, који се претвара у спор између грађана и управе, омбудсман је трећа страна која усклађује јавни и приватни интерес.¹¹⁴⁶ Омбудсман исправља законе и понашања управе тамо где

¹¹⁴⁴ О концепцији владавине права опширније: К. Чавошки, *Право као умеће слободе – оглед о владавини права*, Издавачка задруга Политика и друштво, Београд, 1994; Л. Р. Баста Флајнер, *Политика у границама права*, ЈП „Службени гласник“, Београд, 2012, стр. 200–202; Синтетички преглед схватања о појму владавине права у: Р. Марковић, *Уставно право, двадесет прво поновљено издање*, Правни факултет Универзитета у Београду, 2016, стр. 507–514.

¹¹⁴⁵ М. Oosting, “Protecting the Integrity and Independence of the Ombudsman Institution: the Global Perspective,” стр. 5;

¹¹⁴⁶ Упоредити: ; Г. Радбрух, *Филозофија права*, БИГЗ, Београд, 1980, стр. 46–47; G. Faso, *Istorija filozofije prava*, CID, Podgorica, 2007, стр. 54–58.

они нису у складу са правичношћу, супротставља се самовољи и неправди, коригује систем тако да функционише рационално и према етичким идеалима владавине права.

Владавина права подигнута је на ранг универзалног правног начела, а омбудсман је легитимисан као важан механизам исправљања неправди у међународном праву. Уједињене нације утврдиле су декларативно међузависност владавине права и омбудсмана у својим резолуцијама.¹¹⁴⁷ Омбудсман доприноси „јачању владавине права“ и делује „у складу с принципима правде, једнакости и владавине закона“, односно „доприноси ефикасном остваривању владавине права и поштовању принципа правде и једнакости“.¹¹⁴⁸ И Парламентарна скупштина Савета Европе потврдила је значај ове институције у јачању и промовисању владавине права.¹¹⁴⁹

У упоредном праву владавина права, као доктринарна подлога концепције омбудсмана, децидно је наведена у правним системима који одређују да је правда и правичност критеријум којим се руководи ова институција приликом одлучивања,¹¹⁵⁰ или се то закључује на основу анализе праксе и извештаја, као

¹¹⁴⁷ United Nations, General Assembly, A/RES/63/169, “The role of the Ombudsman, mediator and other national human rights institutions in the promotion and protection of human right”, http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/63/169, посећено 13. августа 2015. године.

¹¹⁴⁸ United Nations, General Assembly, A/RES/67/163, “The role of the Ombudsman, mediator and other national human rights institutions in the promotion and protection of human rights”, United Nations, General Assembly, A/RES/63/169, http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/67/163, посећено 13. августа 2015. године.

¹¹⁴⁹ Видети: Council of Europe, Parliamentary Assembly, Recommendation 1615 (2003) “The institution of Ombudsman“, <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-EN.asp?fileid=17133&lang=en>, посећено 21. августа 2015. године; Resolution 1959 (2013), Strengthening the institution of ombudsman in Europe.

¹¹⁵⁰ Владавина права није изричито наведена у прописима који регулишу положај омбудсмана, али зато се често наводе начело правичности и правде. Тако, на пример, у складу са нормативним текстом омбудсмани поступају у складу са начелима „правде и правичности“ (Црна Гора, Турска) или у свом називу садрже термин правда – Представник за правду у Португалији (*Provedor de Justiça*). На званичном веб-порталу Португалског омбудсмана, испод назива институције, записано је да је основан за промоцију и заштиту основних права као структурног елемента хуманог

што је то случај за Омбудсманом Европске уније.¹¹⁵¹ Ова тема није била откриће Омбудсмана Европске уније,¹¹⁵² јер се у доктрини и раније расправљало о односу између омбудсмана, начела правде и контроле управе.¹¹⁵³

Порекло и настанак омбудсмана је повезан са идејом заштите законитости, правде и владавине права. Механизми за решавање жалби у старом и средњем веку заснивали су се вери да је правда овоземаљска категорија. Омбудсман је њен најпознатији посредник, у интерактивном односу с концептом владавине права. Савремени модел је „нераскидиво везан с начелима демократије и владавине права, као што је битан за допринос ефикасности ових принципа.“¹¹⁵⁴ Институција на много начина промовише правду и(ли) административну правду.

С обзиром на то да је владавина права једно од начела добре управе,¹¹⁵⁵ омбудсман води рачуна о његовој примени у конкретном случају или у оквиру

организовања друштва и демократске владавине права (<http://www.provedor-jus.pt/?idl=2>, посећено 30. јануара 2016. године).

¹¹⁵¹ Омбудсман Европске уније одређује се и као „један од органа дизајнираних да гарантује поштовање владавине закона.“ (P. Magnette, “The European Ombudsman: Protecting Citizens’ Rights and Strengthening Parliamentary Scrutiny”, стр. 106). У једној од својих одлука Омбудсман Европске уније је и навео да је његова улога да у „наводима од лошег управљања делује као чувар владавине закона“ (G. G. Clariana, “Holding the Administration Accountable in Respect of its Discretionary Powers: the Roles and Approaches of the Court, the Parliament and the European Ombudsman, *The European ombudsman – Origins, Establishment, Evolution*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 2005, стр. 201). Упоредити: М. Давинић, *Европски омбудсман и лоша управа*, стр. 171 (фн 531).

¹¹⁵² Тако се тврди да шведски омбудсман омбудсман за људска права, који надгледа владавину права у управи, по уставу има хибридни мандат – заштита владавине права и људских права. L. C. Reif, *The Ombudsman, Good Govemance and the International Human Rights System*, стр. 6

¹¹⁵³ Опширније: L. B. Hill, “Reform, Justice and the Ombudsman”, International Ombudsman Institute, Occasional Paper, No. 17, July 1982, <http://www.theioi.org/publications/occasional-papers-1979-2008>, посећено 13. октобра 2015. године

¹¹⁵⁴ G. Kucsko-Stadlmayer, “Part One: The Legal Structures of Ombudsman-Institutions in Europe – Legal Comparative Analysis”, стр. 1.

¹¹⁵⁵ Заштитник грађана у Републици Србији препознао је владавину права као елемент добре управе (Заштитник грађана, *Редовни годишњи извештај за 2008. годину*, Београд, 2009, стр. 25). Владавина права представља критеријум на основу кога врши контролу. У складу с овим принципом и начелом правде омбудсман је критиковао дужину трајања суђења и ефикасност

системског разматрања неке појаве.¹¹⁵⁶ Као прво, владавина права значи да се акције омбудсмана одвијају у законским оквирима или уз поштовање начела законитости. Омбудсман мотри на спровођење закона изван своје канцеларије, али и у свом деловању па се придржава позитивноправног права. Друго, синоним за контролу администрације јесте препознавање незаконитог понашања, али и „правних нејасноћа и недостатака“.¹¹⁵⁷ Владавина права, у овом случају, може да се посматра као средство у обезбеђивању заштите људских права или као посебна функција омбудсмана.

У скандинавској традицији омбудсман је замишљен као орган који штити начело законитости и спроводи правду, што се примећује и из његовог назива у Шведској – представник за правду. Омбудсман интервенише у случају кршења прописа, неправедних оптужби или неоправданих казни, понашања државних службеника изван њихових надлежности итд.¹¹⁵⁸ И у савременој пракси, надзор омбудсмана разматра се из угла владавине права. Као део шведске доктрине владавине права, разликовао се од омбудсмана који су настајали касније.¹¹⁵⁹ Шведски омбудсман, као чувар јавног интереса, надгледа поштовање закона и штити правосудни систем.¹¹⁶⁰ У Финској омбудсман је врховни контролор законитости, али не као последња жалбена инстанца већ као „независан орган за спровођење правде“.¹¹⁶¹ Омбудсман пази на повреду закона и захтева да починилац буде кажњен. Данска се није у свему ослонила на шведско искуство, па је и позиција омбудсмана била другачија. Кључна реч јесте правда и заштита законитости, али у више у смислу институције која је допуна систему правних лекова, врста другостепеног органа у односу на управу. У пракси, и овај

судских поступака, дужину трајања притвора итд. (Заштитник грађана, *Редовни годишњи извештај за 2008. годину*, Београд, 2009, стр. 49).

¹¹⁵⁶ На пример, заштитник грађана Републике Србије оценио је да је стање људских права у 2012. години обележила „стагнација (низак ниво) поштовања права“ (Заштитник грађана, *Редовни годишњи извештај за 2012. годину*, Београд, 2013, стр. 12).

¹¹⁵⁷ M. Frahm, “Comparative Analysis of the Ombudsman Institutions”, стр. 48.

¹¹⁵⁸ S. Jägerskiöld, “The Swedish Ombudsman”, стр. 1077.

¹¹⁵⁹ H.-G. Axberger, „The Original Recipe: 200 Years of Swedish Experience”, стр. 2. 8–9.

¹¹⁶⁰ JO, Riksdagens Ombudsman, *Annual report*, 2014/2015, стр. 22.

¹¹⁶¹ Упоредити: члан 21. Устава Финске; M. Sarja, “Does it belong or doesn’t it? – Observations on the ombudsman’s powers”, стр. 24.

омбудсман није строго ограничен начелом формалне законитости. „Он није хипнотисан формалним правним правилима“, него има право да испитује и дискрециона овлашћења управе.¹¹⁶²

Функција владавине права у деловању омбудсмана нарочито је актуелизована након успостављања ове институције у Португалији и Шпанији. У Латиноамеричким државама улога у владавини права тесно је повезана са заштитом људских права, и афирмисана је због слабости судског система. Политички зависно и неефикасно правосуђе била је хипотека ауторитарних политичких режима, па је требало надоместити новим институционалним механизмима у заштити законитости и промоцији правичности. Осим тога, омбудсман добија и ширу уставну улогу у заштити уставних вредности, промовише добру управу и „повећава капацитет устава“.¹¹⁶³

Омбудсман функционише у складу с принципима правде и владавине права тако да промовише њихову вредност у оквирима једног правног система.¹¹⁶⁴ Спона преко које можемо испитати улогу ове институције у заштити начела владавине права одвија се преко заштите законитости. Омбудсман настоји да задовољи двоструки интерес – да буде чувар права грађана и законитости. Општи оквир његовог деловања јесте владавина права.¹¹⁶⁵ Управа је начелно подвргнута

¹¹⁶² Упоредити: B. Christensen, “The Danish Ombudsman“, стр. 1101, 1118.

¹¹⁶³ T. Buck, R. Kirkham, B. Thompson, *The Ombudsman Enterprise and Administrative Justice*, стр. 45.

¹¹⁶⁴ Удружење британских и ирских омбудсмана је као један од критеријума за распознавање ове институције навела начело праведности. Према тачки 2. под праведношћу се подразумева да: „А) омбудсман треба да буде непристрасан, да поступа праведно и делују у складу са принципима природног права.

(Б) Омбудсман треба да доноси рационалне одлуке у складу са оним што је фер у свим околностима, имајући у виду начела права, добру праксу и било које неправедно понашање или лошу управу.

(Ц) У свим случајевима у којима се одлучује да не прихвати жалбу за истраге, Омбудсман треба да обавести подносиоца жалбе на ту одлуку и о разлозима за то.

(Д) У свим случајевима истраге, омбудсман треба да обавести заинтересоване стране о одлуци и разлозима за ову одлуку.“, British and Irish Ombudsman, “Criteria For The Recognition Of Ombudsman“, <http://www.ombudsmanassociation.org/docs/BIOA-Rules-New-May2011-Schedule-1.pdf>, посећено 11. децембра 2015. године

¹¹⁶⁵ Упоредити: United Nations, *National Human Rights Institutions History, Principles, Roles and Responsibilities*, стр. 13.

начелу законитости, то јест владавини права,¹¹⁶⁶ а у складу с позитивним правом грађани могу да се жале омбудсману на понашање управе.¹¹⁶⁷

Омбудсман је постепено освајао шира овлашћења у заштити законитости, а то је био и аргумент за формулисање концепта „омбудсмана за владавину права“.¹¹⁶⁸ У многим правним системима омбудсман је добио „право вета“ оспоравање уставности и законитости прописа, предлагање промене прописа, и право да захтева обуставу извршења одлуке. Нису сви омбудсмани опремљени поменути овлашћењима у истом обиму. Штавише, само мали број ових институција у свету располаже свим овлашћењима која су наведена.

Омбудсман се о поштовању начела владавине права стара поводом контроле јавне управе, али и неvezано од тога. Контрола јавне управе обухвата проверу законитости одлука и прописа,¹¹⁶⁹ евидентирање и уклањање појава неуставности и незаконитости, неусклађених прописа, селективне примене прописа, неправедних прописа, правних празнина и нејасноћа. Омбудсман има два начина на располагању за поправљање квалитета правних прописа – да укаже законодавцу на недостатке у правном поретку и да предузме друге мере.¹¹⁷⁰

¹¹⁶⁶ Видети члан 198. Устава Републике Србије. Опширније о начелу владавине права над управом и судској контроли уставности: З. Р. Томић, *Опште управно право, нето скраћено и осавременењено издање*, стр. 45, 75.

¹¹⁶⁷ J. Söderman, “How to be a good Ombudsman”, Occasional paper No. 80, International Ombudsman Institute, <http://www.theioi.org/publications/occasional-papers-1979-2008>, стр. 1, посећено 10. септембра 2015. године.

¹¹⁶⁸ G. Kucsko-Stadlmayer, “Part One: The Legal Structures of Ombudsman-Institutions in Europe – Legal Comparative Analysis”, стр. 62–64. Аргумент ове ауторке је да „додатне мере контроле прелазе његове мека законска овлашћења и службе за заштиту законитости администрације у целини, а не само људских права и слобода.”

¹¹⁶⁹ Упоредити: M. Frahm, “Part I Comparative Analysis of the Ombudsman Institutions”, стр. 48.

Предмет контроле омбудсмана јесу појединачни правни акти управе – управни акти. Политички акти нису предмет контроле омбудсмана (нпр. одлуке владе и парламента донете из политичких побуда, то на пример може бити и акт председника којим се одређује мандатар за састав владе).

¹¹⁷⁰ У Шпанији омбудсман доноси четири врсте резолуција: препоруку којом је предложио доношење или промену неког прописа, подсетник на законске обавезе, упозорење да треба променити или побољшати праксу и савет да се модификује одређена радња.

Омбудсман нам омогућава „трагање за правдом“, да се послужимо поднасловом из књиге Фридриха Хајека: *Право, законодавство и слобода*.¹¹⁷¹ Критеријум по коме се руководи омбудсман нису само позитивни прописи. Он се креће и изван завесе правног позитивизма, мимо норме. Дакле, омбудсман није заробљеник „класичне методологије“.¹¹⁷² У односу на судску функцију, постоје сличности али и разлике.¹¹⁷³ Заједничко је да се решава спор, али омбудсман то чини на специфичан и суптилнији начин. У овом простору за решавање спорова сусрећу се и разилазе судска власт и омбудсман.

Судска власт и омбудсман тумаче и стварају норму, откривају шта је право, упуштају се у процес тумачења, утврђује смисао неке правне одредбе или прописа и постављају два уобичајена питања – да ли је пропис или управни акт јасан и у складу са законом, и да ли се овим прописом или актом угрожава људско право.¹¹⁷⁴ За разлику од судова, омбудсман је много мање ригидан и везан за правне прописе. У његовој природи преплићу се елементи правне и ванправне контроле, па он није само „уста закона“. Такође, омбудсман има дискреционо право у поступку контроле, што значи да сам процењује начин на који спроводи поступак.¹¹⁷⁵

¹¹⁷¹ Ф. А. Хајек, *Право, законодавство, слобода*, ЈП „Службени лист СРЈ“, ЦИД, Београд – Подгорица, 2002, стр. 161.

¹¹⁷² Мишел Тропер, француски теоретичар права, искористио је ову М. Тропер, *Правна теорија*, ЈП Службени гласник, Београд, 2014, стр. 101.

¹¹⁷³ О односу између судова и омбудсмана видети: European Commission for Democracy through Law (Venice Commission) CDL-JU(2011)023, стр. 28; G. Kucsko-Stadlmayer, “Report ‘Relations between the Ombudsmen and the Judiciary’“, [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-JU\(2011\)023-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-JU(2011)023-e), посећено 9. октобра 2015. године.

¹¹⁷⁴ У Финској према Уставу прописи се тумаче у складу са оним што је корисно за основна људска права, а то „повећава отворену примену закона у пракси.“ Pölonen Pasi, “Monitoring fundamental and human rights as the Parliamentary Ombudsman’s duty”, стр. 58.

¹¹⁷⁵ „Два концепта имају заједнички циљ – заштиту људских права, али они се заснивају на потпуно различитим организационим и функционалним концептима. Омбудсман има само меке моћи да спречи и промовише кршење људских права, а судови морају да одлучују о појединачним случајевима и да спроведу заштиту људских права.“ G. Kucsko-Stadlmayer, “Relations between Ombudsmen and the Courts The viewpoint of the Venice Commission”, стр. 4.

Омбудсман не врши само контролу примене права, односно заштите законитости, већ има и стваралачку (креационистичку) улогу. При томе, он може кориговати законе и прописати неко понашање у позитивном и негативном смислу у форми одређених стандарда. Најочигледнији пример представљају кодекси понашања службеника. Други начин, произилази из овлашћења да предложи измену или доношење прописа или да затражи касирање прописа.

Омбудсман прати цео живот једног правног прописа, од његове израде и доношења, до примене закона и евентуално укидања. У свакој од ових фаза, омбудсман може да интервенише. Тако, на пример, омбудсман има право да иницира доношење или промену одређеног прописа (законодавна иницијатива), има право да буде консултован, да стави примедбе на предлог прописа и(ли) да поднесе амандмане како би се поправио текст закона, да присуствује расправи и доношењу закона у парламенту. Омбудсман, такође, може да оспорава законе и прописе пред уставним судовима.

О значају односу између владавине права и омбудсмана, на крају овог одељка, најбоље говоре некадашњи омбудсмани. Бивши омбудсман у Салвадору изјавио је да је омбудсман „представник правде, а правда је окосница владавине права“, ¹¹⁷⁶ док је с друге стране, како је приметио бивши пољски омбудсман, „што је мање друштво у складу с начелима владавине права и поделе власти, мање је вероватно да ће захтевати или успешно институционализовати омбудсмана.“¹¹⁷⁷ У складу с претходнопоменутиим, слажемо се и с констатацијом да је омбудсман институција која грађанима „доноси правду и правичност“.¹¹⁷⁸

¹¹⁷⁶ М. Dodson D. Jackson. *нав. дело*, стр. 17.

¹¹⁷⁷ Преузето од J. Gannett, „Providing Guardianship of Fundamental Rights and Essential Governmental Oversight: An Examination and Comparative Analysis of the Role of Ombudsman in Sweden and Poland“, стр. 539.

¹¹⁷⁸ J. Robertson, „The Danish Ombudsman: New Zealand’s Precedent“, H. Gammeltoft-Hansen, J. Olsen (eds.), *The Danish Ombudsman*, Folketingets Ombudsmand, København, 2005, стр. 237.

4. ОМБУДСМАН КАО АКТЕР ДЕМОКРАТИЈЕ

У савременој литератури све више је научних радова о односу омбудсмана и демократије.¹¹⁷⁹ Теоријско интересовање за овај предмет истраживања изазвао је развитак институције у постауторитарним системима. „Ново лице“ или профил омбудсмана јасније је указао на међузависност институције са демократијом.¹¹⁸⁰ Омбудсман је више од средства за притужбе грађана, институција која доприноси владавини права и демократији. Однос између два феномена разматра се у контексту доприноса омбудсмана успостављању и јачању демократских процеса и утицају демократије на остваривање функције омбудсмана.

О утицају демократије на омбудсмана постоје два полазишта – према првом ова институција може функционисати у свим политичким системима,¹¹⁸¹ према другом – само у демократијама омбудсман може испунити своје улоге и задатке. Демократија је иницијална претпоставка и природно окружење за омбудсмана. Све до средине 80-их година прошлог века омбудсман је, са изузетком неколико афричких земаља, основан у земљама парламентарне демократије. Закључак о корелацији демократије и омбудсмана заснован је на

¹¹⁷⁹ Упоредити: N. P. Diamandouros, “The Ombudsman Institution and the Quality of Democracy”, <http://www.circap.org/uploads/1/8/1/6/18163511/diamandouros.pdf>, посећено 19. новембра 2015. године; I. Bizjak, “The role and experience of an ombudsman in a new democracy”, у: L. C. Reif (ур.), *The International Ombudsman Yearbook*, The Hague, Netherlands, Kluwer Law International, 1998, стр. 59.

¹¹⁸⁰ L. C. Reif, “Transplantation and Adaptation: The Evolution of the Human Rights Ombudsman”, стр. 970–971.

¹¹⁸¹ У комунистичким системима оспоравана је теза по којој је омбудсман ексклузиван за буржоаске политичке режиме. У афричким земљама омбудсман се уводи у једнопартијским и диктаторским системима. Јовичић признаје да би улога омбудсмана у једнопартијском систему „била у извесној мери другачија.“ „[...] улога омбудсмана у једнопартијском режиму не би се у основи разликовала од оне коју омбудсман има у земљи с више партија. Омбудсман, по природи своје улоге и функције, није предодређен да се бави крупним проблемима, па ни евентуално великим незаконитостима и неправичностима на врху“ Јовичић сматра да би омбудсман могао да „нађе своје место“ у систему тзв. самоуправне демократије. Упоредити: М. Јовичић, *Омбудсман – чувар законитости и права грађана*, стр. 100–101.

емпиријским подацима. Омбудсман је ефикасан у демократским политичким системима.

Омбудсман наилази на низ проблема у недемократским режимима. Најпре, концепт омбудсмана неодвојив је од независности и самосталности. Ово начело високо се вреднује у демократијама, као полазна основа за деловање институције.¹¹⁸² Такође, у демократијама омбудсман је непристрасан и политички неутралан државни орган који функционише у јавном интересу. У недемократским режимима његова независност није гарантована, а судбина зависи од политичких калкулација. Друго, његова појава је често фасада за прикривање стварне природе политичког режима. У диктатурама и аутократским режимима омбудсмани постоје „на папиру или су контролисани и дубоко под утицајем извршне власти,¹¹⁸³ а због тога далеко мање ефикасни него у демократским политичким системима.

У ауторитарним режимима, уместо парламентарног облика, омбудсман има извршну форму. То значи да је он директно подређен извршној власти. Фокус омбудсмана је на надзору, а не контроли бирократског апарата. Дакле, он нема могућност самосталне акције, него је његов задатак да помогне спровођењу политике владе. Контролни поступци углавном се не покрећу по притужби грађана или по његовој иницијативи, већ по наредби извршне власти. Обично омбудсмани реагују у случајевима тешких злоупотреба власти државних службеника, као што је корупција. Значајна разлика јесте и у томе што омбудсман у недемократијама нема за сврху заштиту људских права.

У недемократским режимима природа ове институције је дијаметрално супротна изворном значењу, јер уместо да буде средство парламентарне контроле власти инструмент је у рукама извршне власти. Такође, омбудсман није у могућности да пружи објективну слику понашања управе.¹¹⁸⁴ Да би истрага омбудсмана уродила плодом неопходна је доступност информација. У недемократским режимима извори информација су строго контролисани од извршне власти, а изузев права на прикупљање обавештења и увида у службена

¹¹⁸² M. Waseem, "Independence of Ombudsman", стр. 11.

¹¹⁸³ N. Abedin, „Conceptual and Functional Diversity of the Ombudsman Institution: A Classification Administration & Society“, стр. 916.

¹¹⁸⁴ N. Abedin, *исто*, стр. 919.

документа омбудсману су лимитирана и друга овлашћења. Осим тога, нема дијалога власти и опозиције, нити цивилног друштва и медија.¹¹⁸⁵ О препорукама и извештајима омбудсмана не отвара се расправа и јавна критика, нити се на тај начин може поставити питање политичке одговорности министара.

Класичан парламентарни модел резултат је порођајних мука демократије у Шведској. Према доктрини парламентаризма, извршна власт мора бити зауздана од стране парламента. Борба за парламентаризам и ограничавање монархове власти водила се и око тога коме ће припасти право да бира носиоца контроле законитости. Победа парламентаризма, записана у Уставу од 1809. године, омогућила је да парламент преко једне нове институције врши надзор над носиоцима јавних власти. У том смислу, омбудсман је остварење идеје поделе власти, инструмент демократског идеала о уравнотеженој и ограниченој власти и „елемент система контроле и равнотеже“.¹¹⁸⁶ Омбудсман као једна од полуга у концепту организације власти одржава баланс у односима између законодавне, извршне и судске власти.

Представа о омбудсману као институционалној форми демократије није била у центру пажње у првом таласу развитка након Другог светског рата. О омбудсману се расправљало у функцији контролног механизма за успостављање одговорне управе. Ипак, веза није порицана или занемаривана, јер је бирократија, како је утврдио Ханс Келзен, знаменити теоретичар права, „највећа опасност за демократију“.¹¹⁸⁷ Опасност бирократије је у томе што „нагиње аутократији“. Омбудсман, пак, као заштитник законитости супротставља се бирократији, критикујући сложене процедуре и неравнотежу моћи у односима па се због тога и

¹¹⁸⁵ Омбудсман може без демократије, али са далеко слабијим учинцима. У ауторитарним системима не постоје претпоставке за деловање омбудсмана: владавина закона, подела власти, слободни медији, цивилно друштво, други контролни институција, поштовање људских права итд. Недемократије су друштва без грађана и грађанског друштва, у којима не постоји политичка култура, а институције не делују у јавном интересу већ у корист моћника.

¹¹⁸⁶ M. Oosting, "Protecting the Integrity and Independence of the Ombudsman Institution: the Global Perspective", http://old.mevaker.gov.il/serve/site/docs/Protecting_the_Integrity.pdf, стр. 15, посећено 9. августа 2015. године.

¹¹⁸⁷ Х. Келзен, *О суштини и вредности демократије*, ЈП „Службени гласник“, Београд, 2005, стр. 38.

каже да „исправља разлику између Давида (грађана) и Голијата (влада).“¹¹⁸⁸ Евроцентрично настројена правна теорија оценила је да су корени концепта омбудсмана дубоко преплетени са западним моделом демократије,¹¹⁸⁹ а основна функција лапидарно је одређена речима да „омбудсмана треба сматрати значајном новом допуном арсеналу демократске владавине“.¹¹⁹⁰

Квалитативно нови поглед на природу односа демократије и омбудсмана изазвале су политичке промене и трансформација ауторитарних политичких система у последњим деценијама XX века. На почетку је са забринутошћу на Западу примљена вест о успостављању омбудсмана у транзиционим политичким системима.¹¹⁹¹ У теорији су постојале две предрасуде о могућностима омбудсмана у неконсолидованим режимима – о опасности компромитовања и априорно успешном инструменту за успостављање добре управе и јачању демократских процеса и институција.¹¹⁹² Међутим, контекст у коме је требало пресадити институцију, како смо и раније приметили, било је другачији у старим и новим демократијама. Не само да је омбудсман наилазио на непријатељско окружење старе и нове политичке елите, него је требало да преузме сложенији положај и комплекснију улогу. Од омбудсмана се очекивало да, осим што надзире деловање управе и заштиту људских права, преузме активну улогу у изградњи система добре владавине (*good governance*).¹¹⁹³

Концепт омбудсмана као инструмента за консолидацију демократије „откривен“ је у постауторитарним политичким системима у Португалији и

¹¹⁸⁸ D. Jacoby, “The Development of the ‘Ombudsmediator’ on a global scale”, стр. 11.

¹¹⁸⁹ Ђ. Де Верготини, *Упоредно уставно право*, стр. 214.

¹¹⁹⁰ D. C. Rowat, *The Ombudsman, Citizen’s Defender*, стр. 292.

¹¹⁹¹ Значај формирања омбудсмана у процесу транзиције постауторитарних политичких система наведен је у Декларацији аустријског председника Владе Бруна Крајског од 1975. године (V. Pickl, „Институција омбудсмана у Аустрији – *Volksanwaltschaft*“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, бр. 3-4/1990, стр. 33).

¹¹⁹² S. V. Roosbroek, S. Van de Walle, “The Relationship between Ombudsman, Government, and Citizens: A Survey Analysis”, стр. 287.

¹¹⁹³ Добра владавина је појам који укључује „низ општих принципа власти“ L. C. Reif, *The Ombudsman, Good Governance and the International Human Rights System*, стр. 62; Саставни део добре владавине јесте и концепт добре управе. О појму добре управе видети: М. Давинић, *Омбудсман и лоша управа*, стр. 107–128.

Шпанији, употребљен је у земљама Латинске Америке и у посткомунистичким земљама. Поједини истраживачи, пренаглашавају ову улогу и закључују да је примарни задатак омбудсмана у посткомунистичким земљама консолидација демократије.¹¹⁹⁴ Поменули смо и радове Ф. Угле, Т. Перграма, Џ. Финкела и М. Додсона о значају омбудсмана за развитак демократских процеса у латиноамеричким државама. Ови аутори су апострофирали утицај омбудсмана на успостављање одговорности у овим земљама.¹¹⁹⁵

Оснивање омбудсмана у постауторитарним политичким системима дефинитивно је разбистрио дилему о утицају демократије на омбудсмана. Демократија је један од стубова ефикасности омбудсмана. Наш следећи корак је да испитамо утицај омбудсмана на демократију. Као и у погледу људских права, омбудсман има контролну, заштитну и промотивну улогу. Емили Орили, омбудсман Европске уније, упоредила је омбудсмана са канаринцем који у руднику угља проверава да ли је здрав ваздух који удишу рудари.¹¹⁹⁶ Омбудсман је лакмус папир функционисања демократије. У складу с Критеријумима за

¹¹⁹⁴ U. Vangansuren, "The Institution of the Ombudsman in the Former Communist Countries", стр. 9–10, 17.

¹¹⁹⁵ Група аутора у оквиру своје теорије о одговорности одбацује поделу на вертикалну и хоризонталну одговорност. „Хоризонтална одговорност је оксиморон“, јер би она подразумевала да две формално независне институције одговарају једна другој што је контрадикторно. У уставним системима не успоставља се однос између једнаких субјеката (стр. 2), него између „принципала“ и „агента“. Аутономним агентима припадају поверена овлашћења, али одговарају принципалу. Овој категорији припадају контролне агенције – „будни чувари“ (watchdog), као што је омбудсман.

Омбудсмани надзорну функцију обављају под одређеним условима, ако имају иста или слична овлашћењима као и органи који су непосредно изабрани, у супротном делују као врста „противпожарног аларма“ јер само опомињу на злоупотребе носилаца јавних овлашћења. Улога омбудсмана у јачању вертикалне одговорности остварује се када на основу ових информација законодавац санкционише извршну власт, а гласачи могу да казне политичаре на следећим изборима. Опширније: M. S. Shugart, E. M., B. F. Crisp, "The Accountability deficit in Latin America", стр. 12. 18–19, 24.

¹¹⁹⁶ Emily O'Reilly, "The Role of the Ombudsman in Modern Parliamentary Democracies", <http://www.ombudsman.europa.eu/activities/speech.faces/en/61362/html.bookmark>, посећено 2. фебруара 2016. године.

приступање овој организацији које је утврдио Европски савет 1993. године,¹¹⁹⁷ омбудсман припада корпусу политичких институција које гарантују демократију, владавину закона и заштиту људских права.¹¹⁹⁸ Од сваке земље кандидата очекује се да испуни услове за успостављање и функционисање политичких институција.¹¹⁹⁹

Омбудсман је значајан фактор у функционисању јавног мњења, јачању политичке културе и дијалога између власти и грађана.¹²⁰⁰ Реч је о институцији која испуњава најмање три од седам минималних услова за демократију према Роберту Далу, америчком теоретичару познатом по концепцији полиархије. Омбудсман олакшава контролу одлука владајуће већине а грађанима коришћење права на критику и извор јавних информација.¹²⁰¹

Квалитет омбудсмана јесте у томе што служи као коректив демократије. Мерило учинка није само ефикасност управног деловања, већ успостављање добре владавине која је синоним за хоризонтални и вертикални механизам

¹¹⁹⁷ Упоредити: „Accession criteria, http://ec.europa.eu/enlargement/policy/glossary/terms/accession-criteria_en.htm; посећено 15. септембра 2015; члан 6. Мастрихтског уговора. Такође: 3. Стефановић, *Право Европске уније*, шесто издање, Правни факултет Унион, Београд, 2014, стр. 70–72.

¹¹⁹⁸ Према Резолуцији 1959 (2013) Парламентарне скупштине Савета Европе под називом „Јачање институције омбудсмана у Европи“ институција омбудсмана има кључну улогу у јачању демократије, владавине права и људских права.“

¹¹⁹⁹ У процесу придруживања Европској унији, у контакту са европским званичницима, Србији се скреће пажња на улогу Народне скупштине и независних тела у контроли извршне власти. (Видети: „Заједничко саопштење за јавност Европске комисије и Канцеларије за европске интеграције“,

<http://www.seio.gov.rs/%D0%B2%D0%B5%D1%81%D1%82%D0%B8.39.html?newsid=2159>, посећено 12. априла 2016. године.). Европска унија од Србије се очекује да у након отварања првог поглавља 23 „О владавини права“ унапреди положај омбудсмана и других контролних тела.

¹²⁰⁰ Према Никифоросу Диамандуросу, некадашњем омбудсману Европске уније и националном грчком омбудсман, омбудсман „побољшава квалитет демократије директно, кроз промовисање одговорности и активног грађанства, и индиректно подстичући владину права и тиме равнотежу између једнакости и слободе која представља истакнуту функцију плуралистичке варијанте демократије.“ N. P. Diamandouros, “The Ombudsman Institution and the Quality of Democracy”, стр. 16; Д. Радиновић, *Омбудсман и извршна власт*, стр. 44.

¹²⁰¹ Р. Дал, *Демократија и њени критичари*, ЦИД, Подгорица, 1999, стр. 320.

одговорности.¹²⁰² На примеру латиноамеричких земаља Томас Перграм закључује да постоји веза између омбудсмана и стања демократије у једној земљи. Омбудсман, према овом аутору, обезбеђује механизам одговорности у јавној политици.¹²⁰³ Омбудсман је, као спољни или помоћни инструмент парламентарне контроле извршне власти, средство за успостављање део ширег система демократског надзора и поделе власти.¹²⁰⁴

Према Фридриху Хајеку делотворно ограничење власти „најважнији је проблем друштвеног поретка.“¹²⁰⁵ Парламент се најбоље контролише изнутра, али извршна власт мора бити контролисана споља. Иако омбудсман не доноси правнообавезујуће одлуке, у теорији влада мишљење да он није ништа мање слабија кочница за извршну власт него судови.¹²⁰⁶ Без обзира на квалификације о парламентарној природи или независном статусу, односно продуженој руци парламента или делу структуре незваничне четврте гране државне власти, омбудсман је елемент система контроле и равнотеже који министре и јавну управу чини буднима.¹²⁰⁷

Шта је демократија, да ли је то само систем владавине већине како гласи њена најједноставнија дефиниција. Демократију, пре свега, треба посматрати као

¹²⁰² Линда Рејф је посветила читаву главу у својој књизи „Омбудсман, добра владавина и међународни систем људских права“ (L. C. Reif, *The Ombudsman, Good Govemance and the International Human Rights System*) разматрању односа између омбудсмана и одговорности. Према њеном мишљењу, омбудсман јача добре владавине и одговорности. Омбудсман као државни орган проверава рад владе и као вертикални механизам одговорности омогућава да грађани изразе преко својих притужби критику и на рад владе.

¹²⁰³ T. Pegrarn, “The Human Rights Ombudsman and Democracy in Latin America”, стр. 4.

¹²⁰⁴ У новијим истраживањима, мандат омбудсмана се посматра изван традиционалних оквира. У оквиру уставног система, омбудсмана има централну позицију за успостављање одговорности других институција (T. Buck, R. Kirkham, B. Thompson, *The Ombudsman Enterprise and Administrative Justice*, стр. 9 и даље).

¹²⁰⁵ Ф. А. Хајек, *Право, законодавство, слобода*, стр. 368. а на сличан начин Карл Фридрих закључује да је „кључни проблем конституционализма у индустријском друштву се састоји у томе како да се обезбеди да активности [...] владиних служби остану одговорне.“ (К. Ј. Фридрих, *Конституционална демократија*, ЦИД, Подгорица, 2005, стр. 347.)

¹²⁰⁶ M. Oosting, “Protecting the Integrity and Independence of the Ombudsman Institution: the Global Perspective”, стр. 5; John McMillan, “Re-thinking the Separation of Powers”, стр. 427

¹²⁰⁷ T. Buck, R. Kirkham, B. Thompson, *The Ombudsman Enterprise and Administrative Justice*, стр. 47.

начин доношења политичких одлука у једном друштву.¹²⁰⁸ За демократију је посебно значајно да се ове одлуке доносе у складу с вољом грађана, на законит начин и транспарентно. Омбудсман настоји да се ови принципи поштују, али и утиче на политичке промене.¹²⁰⁹ При томе, он штити основне вредности демократије и грађанска политичка права.¹²¹⁰

Право на приступ информацијама од јавног значаја у многим земљама ужива уставну заштиту,¹²¹¹ представља субјективно право појединца али и објект заштите омбудсмана.¹²¹² Као део права на транспарентност претпоставка је за успостављање одговорности носилаца јавних овлашћења.¹²¹³ Ово право јесте и

¹²⁰⁸ „Шта је демократија ако не скуп правила (тзв. правила игре) за решавање сукоба без проливања крви? У чему се састоји демократска владавина ако не, и пре свега, у строгом поштовању тих правила?“ гласе реторичка питања италијанског теоретичара права Норберта Бобиа (Н. Бобио, *Будућност демократије – одбрана правила игре*, „Филип Вишњић“, Београд, 1990, стр. 184).

¹²⁰⁹ A. Stuhmcke, “The evolution of the classical ombudsman: a view from the antipodes”, стр. 11.

¹²¹⁰ Типичан пример јесте апел заштитника грађана у Србији да се поштују изборна правила („Јанковић позвао на одговорност и толеранцију у кампањи“, <http://www.rts.rs/page/stories/sr/story/2537/izbori-2016/2261478/jankovic-pozvao-na-odgovornost-i-toleranciju-u-kampanji.html>, посећено 28. марта 2016. године), односно критика незаконитих појава у току изборног процеса у време изборне кампање 2016. године. (Јанковић: казнити директоре који грађане терају на митинге“, <http://srbijaizbori.com/article/jankovi%C4%87-kazniti-direktore-koji-gra%C4%91ane-teraju-na-mitinge>, посећено 16. априла 2016. године).

¹²¹¹ Право на слободан приступ информацијама има тројаку улогу: „Прво, омогућава да грађани учествују у јавним процесима доношења одлука. Друго, јача контролу грађана над владом и помаже спречавању корупције и других облика злоупотреба јавне администрације. Треће, гарантује да ће јавна управа уживати бити легитимнија, јер постаје транспарентнија и одговорнија, тј. ближа идеалу ‘стаклене куће’“ М. Savino, “The Right to Open Public Administrations in Europe: Emerging Legal Standards on Administrative Transparency”, Sigma Paper No. 46, 2010, стр. 3, http://www.epsa2011.eu/files/Themes_2011/OECD%20Administrative%20Transparency%201010.pdf, посећено 16. августа 2015. године.

¹²¹² У нашем правном систему заштита овог права поверена је посебном државном органу – Поверенику за слободан приступ информацијама од јавног значаја и заштиту података.

¹²¹³ Један од најбољих описа опасности *arcane imperii* (тајне власти) налазимо код Норберта Бобија: „блештавој, скоро заслепљујућој видљивости владоца, неопходној да би се усадило осећање поштовања и страхопоштовања према господару живота и смрти поданика, мора да буде пандан невидљивост деловања неопходна да обезбеди самовољу и немогућност контроле. Слично

неопходан алат у рукама омбудсмана. који су и сами утицали на то да се поставе смернице и прошири примена овог права.¹²¹⁴ У већини правних система омбудсман располаже правом да се упозна са службеним документима и информацијама. Своја сазнања може поделити и са грађанима, изузев ако прописи то не дозвољавају.

Право на доступност информацијама припада грађанским правима, од чијег квалитета остваривања зависи одговорност политичких субјеката, квалитет обављања управне делатности, борба против корупције и других злоупотреба власти. Генерално, савремени модел омбудсмана игра важну улогу у образовању и подизању свести о значају људских права и демократије. Грађане подстиче да учествују у демократским процесима.

Демократија је арена у којој се сучељавају различити интереси кроз политичке процесе.¹²¹⁵ Ниво политичке партиципације расте и тако што се грађани директно обраћају омбудсману како би заштитили своја права.¹²¹⁶ Омбудсман као промотор демократије и учесник у консолидацији и јачању демократских процеса сигнализира на промену начина понашања актера у политици. Као својеврстном институту „квезинепосредне демократије“ или народне иницијативе, грађани могу директно да се обрате како би се утицало на доношење политичких одлука.

У политичким друштвима омбудсман је вентил за друштвене сукобе. Дијалог на различитим релацијама – између власти и јавности и парламента и извршне власти, може да одвија захваљујући посредовању омбудсмана. Такође, он може да се обрати јавности и највишим носиоцима државне власти. Кроз овај

тамо, где је највиша власти скривена и противници власти су скривени. Невидљива власт и невидљиви противници власти две су стране исте медаље.“ Н. Бобио, *нав. дело*, стр. 98.

¹²¹⁴ L. B. Hill, “Reform, Justice and the Ombudsman”, стр. 4; О доступности докумената у ЕУ: М. Давинић, *Европски омбудсман и лоша управа*, стр. 323–330.

¹²¹⁵ Остварење права да се „грађани жале“, којим се „тражи исправљање неправди у јавном сектору“ од „фундаменталног је значаја за либерално-демократску традицију“ (S. Hyson, “The Ombudsman and E-government in Canada”, стр. 184).

¹²¹⁶ Омбудсман је облик „облик политичке партиципације како би обезбедио демократску одговорност“ (S. Hyson, “Ombudsman Research Project”, Notes for a roundtable discussion at the annual meeting of the Canadian Political Science Association, York University, Toronto, Ontario, June 1, 2006, <https://www.cpsa-acsp.ca/papers-2006/Hyson.pdf>, посећено 2. октобра 2015. године, стр. 10).

вид комуникације са политичким актерима, тежи се постизању компромиса и решавању спорова на институционалан начин. Занимљива је и теза о утицају омбудсмана на легитимитет поретка. Према првом полазишту омбудсман успоставља поверење грађана у институције, јер су оне подложне кварењу. Према истраживању Ван Росбрука и Ван де Вала не треба пренаглашавати улогу омбудсмана у успостављању поверења у институције. Омбудсман, ипак, има ограничену моћ у учвршћењу легитимитета других државних органа.¹²¹⁷

¹²¹⁷ Упоредити: S. Van Roosbroek, S. Van de Walle, “The Relationship between Ombudsman, Government, and Citizens: A Survey Analysis”, *Negotiation Journal* July 2008, Programs of Negotiation, Harvard Law School, стр. 298.

5. ОМБУДСМАН КАО АНТИКОРУПЦИЈСКА ИНСТИТУЦИЈА

Термин корупција потиче од латинске речи *corruptio* – у преводу кварење или труљење. У ширем смислу, под овим изразом се подразумева морално пропадање једног друштва, извитоперавање његових врлина и различити облици социјално-патолошких појава као што је политичка корупција. У ужем смислу, корупција се посматра као правна категорија, противправно дело санкционисано прописима.¹²¹⁸ Емпиријски је потврђено да корупција штетно утиче на економски раст и стабилност политичких институција, подрива демократију и владавину права. У савременом свету, од средине 90-их година прошлог века сазрело је уверење да драматичне последице корупције не погађају само земље појединачно, већ су попримиле облик глобалне претње међународним поретку. Бројне међународне организације суочене са овим проблемима и у властитом дворишту, финансијским злоупотребама и праксом подмићивања функционера међународних тела, предузеле су низ мера. Уједињене нације донеле су конвенције и утврдиле планове за сузбијање различитих облика овог друштвеног зла. Полазну претпоставку представљало је дефинисање корупције као „злоупотребе јавних овлашћења за личну корист“ (“abuse of [public] power for private gain”),¹²¹⁹ и постављање принципа да је потребна политичка воља и свеобухватна акција за њено сузбијање на разумни ниво.

¹²¹⁸ Упоредити: С. Роуз-Ејкерман, „Увод и преглед“, у: С. Роуз-Ејкерман (ур.), *Економија корупције – међународни приручник*, ЈП „Службени гласник“, 2007, Београд, стр. 14–15.

¹²¹⁹ United Nations, *The Global Programme against Corruption – UN Anti-Corruption Toolkit*, 3rd edition, Viena, September 2004, стр. 429, http://www.unodc.org/documents/afghanistan/Anti-Corruption/corruption_un_anti_corruption_toolkit_sep04.pdf, посећено 13. септембра 2015. године. Овом дефиницијом није обухваћен и приватни сектор. Због тога се корупција у стручној литератури одређује и као „нарушавање принципа непристрасности при доношењу одлука у циљу стицања неке погодности.“ (Г. П. Илић, „Уводна реч“, у: Г. П. Илић (прир.), *Корупција – основни појмови и механизми за борбу*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2007, стр. 7). Наш законодавац користи дефиницију Уједињених нација, али уважава и потребу да се укључи и приватни сектор. Према Закону о Агенцији за борбу против корупције, корупција је „однос који се заснива злоупотребом службеног, односно друштвеног положаја или утицаја, у јавном или приватном сектору, у циљу стицања личне користи или користи за другога“ (члан 2. алинеја 1, „Службени гласник РС“, број 9/08, 53/10, 66/11 – одлука УС РС и 67/13 – одлука УС РС).

Кључне принципе глобалне акције у борби против корупције детаљније је разрадио и Транспаренси интернешнал (Transparency International), утицајна међународна невладина организација. У свом приручнику о сузбијању корупције, која је имала карактер „Библије“ за израду антикорупцијских националних стратегија посебно у транзиционим земљама, Транспаренси интернешнал полази од премисе да је корупцију потребно учинити „високоризичном“. Штета мора бити већа од користи за потенцијалне починиоце. Лек за бољку налази се у јачању одговорности носилаца јавних функција и државних службеника, уз помоћ примене посебног програма под називом „Систем друштвеног интегритета“. Програм обухвата и деловање контролних државних органа и агенција, укључујући омбудсмана, који припадају тзв. институционалним стубовима система друштвеног интегритета.¹²²⁰

Већина антикорупцијских тела служе као канал за жалбе грађана. Истовремено, она настоје да активније укључе јавност у борбу против корупције, а погодне су за откривање посебних врста ове друштвене појаве у јавном сектору – подмићивања за услугу „која би требало да буде бесплатна“.¹²²¹ Традиционални омбудсман запажен је као једна од институционалних опција за сузбијање корупције, с тим што ова његова улога и значај варирају у правним системима. У земљама у којима је корупција наглашена црта бирократског менталитета, повећана су очекивања од ових институција, а омбудсману је поверена и једна од водећих улога.

Предност омбудсмана јесте у његовој отворености и приступачности, ауторитету и поверењу. Грађани се на једноставан начин обраћају омбудсману, од кога очекују да делује промтно и делотворно, за разлику од судова. Поступак пред судом углавном је спор, некада и неефикасан, а и судска власт и тужилаштво могу бити опасани корупцијом или политичком пристрасношћу, што је био снажан аргумент да се омбудсман посматра изван своје традиционалне улоге, као што је то у Латинској Америци. С друге стране, омбудсман има широк мандат за истраживање случајева лоше управе, незаконитог и неправилног рада државних

¹²²⁰ Ц. Поуп, *Антикорупцијски приручник – супротстављање корупцији кроз систем друштвеног интегритета*, Транспарентност Србија, Београд, 2004, стр. 30–33.

¹²²¹ С. Роуз-Ејкерман, *Корупција и власт – узроци, последице и реформа*, ЈП „Службени гласник“, Београд, 2007, стр. 181.

службеника. Често су случајеви лоше управе резултат корупције. За разлику од агенција и тела која немају потребну самосталност јер су под контролом извршне власти, омбудсман је независан а то улива поверење грађанима да ће њихова притужба или обавештење бити размотрени у складу с прописима и начелом правичности. Други облик директног деловања омбудсмана у борби против корупције настаје у оквиру опште контроле јавне управе, приликом поступања по другим притужбама, у оквиру истрага, када у току других активности омбудсман открије незаконите радње подмићивања јавних службеника. У том случају, у већини правних система он предузима наредне кораке – подноси кривичну пријаву и о томе обавештава јавност, а по потреби и друге државне органе.

Суптилнији начин деловања омбудсмана обухвата различите активности с циљем превенције корупције. Омбудсмани едукују грађане о штетним последицама корупције, покрећу различите кампање с циљем да се јавност активније укључи у борбу против корупције, евидентирају проблеме и предлажу мере за њихово отклањање. На пример, захваљујући и омбудсменима регистрован је тзв. ефекат посматрача (“bystander effect”) – појава према којој се запослени устручавају да пријаве коруптивна и друга незаконита понашања због страха од одмазде.¹²²² Посебна правна заштита лица која пријаве корупцију и злоупотребу јавног интереса (тзв. узбуњивачи или дувачи у пиштаљке) прихваћена је у упоредном праву као стандард у борби против корупције.¹²²³ Овај институт комплементаран је праву омбудсману да не открива идентитет подносиоца притужбе, односно да подносилац притужбе ужива заштиту од шиканирања или притисака у поступку пред омбудсманом.¹²²⁴

¹²²² Опширније: Ј. Ћирић и други, *Корупција – проблеми и превазилажење проблема*, Удружење јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца Србије, Београд, 2010, стр. 144; М. Rowe, L. Wilcox, Н. Gadlin, “Dealing with – or Reporting ‘Unacceptable’ Behavior”, *Journal of the International Ombudsman Association*, Vol. 2, Number 1, 2009, стр. 55–64.

¹²²³ У Србији је усвојен Закон о заштити узбуњивача 2014. године, и то након иницијативе цивилног друштва у коме су учествовао и омбудсман („Службени гласник РС“, број 128/14. Опширније: М. Мартић, М. Шарић, *Коментар Закона о заштити узбуњивача*, ЈП „Службени гласник“, Београд, 2015).

¹²²⁴ Ова заштита може бити изричито утврђена прописом који се регулише поступак пред омбудсманом. У Црној Гори „лице које подноси притужбу или учествује у поступку не може због

У борби против корупције омбудсмани користе различита овлашћења, попут иницирања промене или доношења прописа с циљем смањивања простора за корупцију.¹²²⁵ У низу земаља омбудсмани су учествовали у изради и усвајању етичких правила за јавне службенике и функционере. У овим кодексима се прокламује законито и одговорно поступање, забрана злоупотребе службеног положаја (корупције) и прекорачења овлашћења.¹²²⁶ На тај начин утиче се на формирање антикорупцијских ставова, не само код грађана већ и јавних службеника. Значајан допринос омбудсмана у борби против корупције састоји се у томе што он има приступ службеним информацијама и документима и надзору по дубини јавне управе.¹²²⁷ Подаци до којих долази омбудсман у свом раду драгоцен су извор за формулисање антикорупцијске политике и откривање друштвено девијантних појава. Јавним обелодањивањем оцена о стању корупције један је од начина притисака да и власт предузме одређене мере.¹²²⁸

тога бити позвано на одговорност нити доведено у неповољнији положај“. (члан 29. став 2. Закона о заштитнику/ци људских права и слобода Црне Горе).

¹²²⁵ Заштитник грађана у Србији поднео је у октобру 2015. године амандман на Предлог закона о улагањима који се односи на режим остваривање права на информацијама (<http://www.ombudsman.rs/index.php/lang-sr/zakonske-i-druge-inicijative/4372-2015-10-15-11-10-51>, посећено 25. октобра 2015. године). Предлог закона био је критикован у јавности због наведеног стварања амбијента за корупцију, посебно решење према коме влада одлучује о захтевима за информацијама у вези са улагањима што је супротно Закону о слободном приступу информацијама о јавног значаја. Због тога су амандмане заједно поднели Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности и Заштитник грађана (видети: „Предлог закона о улагањима угрожава постојећи и гарантовани ниво права“, <http://www.poverenik.rs/yy/saopstenja-i-aktuelnosti/2200-predlog-zakona-o-ulaganjima-ugrozava-postojeci-i-garantovani-nivo-prava.html>, 9. октобар 2015. године).

¹²²⁶ Заштитник грађана Републике Србије поднео је иницијативу Народној скупштини за доношење Одлуке о утврђивању Кодекса добре управе 1. јуна 2010. године. Народна скупштина није разматрала ову иницијативу, нити је усвојила сличан кодекс ([http://www.ombudsman.rs/attachments/1036_Inicijativa%20kodeks%20\(2\).pdf](http://www.ombudsman.rs/attachments/1036_Inicijativa%20kodeks%20(2).pdf), посећено 7. марта 2015. године).

¹²²⁷ G. Pienar, “The Role of the Ombudsman in fighting Corruption”, стр. 1–2, http://9iacc.org/papers/day3/ws3/d3ws3_gpienaar.html, посећено 18. септембра 2015. године.

¹²²⁸ Последњи годишњи извештај Заштитник грађана садржи посебан део о корупцији, у коме је омбудсман напоменуо значај примене Закона о заштити узбуњивача у борби против корупције, као и проблеме у вези са стицањем академских и научних звања. Такође, Заштитник је указао на

Антикоруптивна улога омбудсмана децидније је испољена у срединама где је изричито наведена његова уставна обавеза да истражује наводе у вези са корупцијом. У Азији и Африци, регионима са изузетно високим степеном корупције, решење је потражено у институционалним моделирању, у комбиновању овлашћења омбудсмана и комисије за људска права са антикоруптивних механизмима. У овим земљама покушало се са формирањем институција које, осим промоције и заштите људских права, имају и посебан задатак у превенцији и борби против корупције.¹²²⁹ У Колумбији омбудсман истражује корупцију, у Гани Комисија за људска права испитује притужбе о корупцији, а у Уганди задатак Генералног инспектора је да поред заштите и промоције људских права и владавине права сузбија и подстиче елиминацију корупције и злоупотребу у јавном сектору.¹²³⁰ У државама у којима паралелно постоји специјализована агенција за борбу против корупције од омбудсман се не очекује посебно ангажовање у борби против корупције (пример Јужне Африке).¹²³¹ У упоредном праву постоји и модел према коме је омбудсман

корупцију у здравству, у локалној самоуправи у вези са издавањем грађевинских и употребних дозвола, вршењем инспекцијског надзора, начин рада приватних извршитеља и препоручио начине сузбијања корупције у складу са областима и овлашћењима ресорних министарстава (Заштитник грађана, *Редован годишњи извештај Заштитника грађана за 2014. годину*, Београд, 2015, стр. 8, 13, 132, 182; Заштитник грађана, *Редован годишњи извештај Заштитника грађана за 2012. годину*, Београд, 2013, стр. 12).

¹²²⁹ К. Hossein, "Introduction", у: К. Hossein at all (eds.), *Human Rights Commissions and Ombudsman Offices...*, стр. 1.

¹²³⁰ Видети: J. F. Castro Caycedo, "The Defender of the Public of the Republic of Colombia", у: К. Hossein at all (eds.), *Human Rights Commissions and Ombudsman Offices...*, стр. 324; E. Short, "The Development and Growth of Human Rights Commissions in Africa – the Ghanaian Experience", у: К. Hossein at all (eds.), *Human Rights Commissions and Ombudsman Offices...*, стр. 191; E. R.B. Nkalubo, "Uganda Human Rights Commission including the Office of the Inspectorate of Government (Ombudsman)", у: К. Hossein at all (eds.), *Human Rights Commissions and Ombudsman Offices...*, стр. 603.

¹²³¹ У Намибији је мандат омбудсмана обухватао четири категорије: људска права, управна (административна) пракса, корупција и животна средина према Уставу од 1990. године (члан 91). Уставним амандманом од 2010. године, под изговором да се његове надлежности преклапају са надлежношћу Комисије за борбу против корупције, омбудсману је одузета функција у вези са корупцијом. Видети: K. G. Ruppel-Schlichting, "The independence of the Ombudsman in Namibia", http://www.kas.de/upload/auslandshomepages/namibia/Independence_Judiciary/ruppel-schlichting.pdf

интегрисан у антикорупцијско тело. Такав случај, где је омбудсман повереник комисије за борбу против корупције, постоји у Новом Јужном Велсу.¹²³² На Филипинима, пак, омбудсман руководи независном комисијом за борбу против корупције, односно у структуру омбудсмана је укључено и јавно тужилаштво. Овај последњи модел је, међутим, критикован због неефикасности.¹²³³

Преиспитивање улоге омбудсмана у сузбијању корупције односи се и на питање границе његовог мандата. Посебна антикорупцијска надлежност је непотребан терет, који отежава остваривање основне функције – заштите људских права и поступања по притужби поводом случаја лоше управе. С обзиром на то да он није опремљен репресивним или извршним овлашћењима, а често не располаже правом да поднесе кривичну пријаву, он оперативно није у стању да открива случајеве системске или организоване корупције.¹²³⁴

Природа омбудсмана као органа који контролише јавну управу ограничава његову улогу у борби против корупције, јер он наилази на „зид“ онога часа када се утврди да су повезана лица у коруптивном ланцу високи државни функционери извршне власти (министри) и(ли) судије. Такође, омбудсман нема одговарајуће капацитете да би могао да самостално да спроведе истрагу, посебно када је реч о комплексним криминалистичким техникама које су потребне да би се открила корупција (прислушкивање и тајне операције). Стога је преовлађујуће становиште да је омбудсман секундарни или допунски орган који сарађује са другим органима

стр. 274, посећено 4. децембра 2015. године; Namibian Constitution Second Amendment Act, 2010, “Government Gazette of the Republic of Namibia”, No. 4480, 7 May 2010, <http://www.lac.org.na/laws/2010/4480.pdf>, посећено 4. децембра 2015. године.

¹²³² Ц. Поуп, *нав. дело*, стр. 80.

¹²³³ Танодбаиан или канцеларија омбудсмана уведена је одлуком председника Маркоса, који је био персонификација системске пљачке државе, обновљена је такође председничким декретом у време председнице Акино, која је на власт дошла захваљујући обећањима да ће се обрачунати са корупцијом али је и сама касније била уплетена у коруптивне радње. Канцеларију омбудсмана није деловала ажурно, имала је велики број предмета, избегавала је се бави тзв. тежим случајевима. На пример, предмет су били нерешени више од 10 година. Видети: Quah S.T. Jon, “Comparing Anti-corruption Measures in Asian Countries: Lessons to be Learnt”, стр. 81–82; Видети: V. Kumar Bhagava, E. P. Bolongaita, *Challenging Corruption in Asia: Case Studies and a Framework for Action*, World Bank Publication, Washington D. C., 2004, стр. 43.

¹²³⁴ Упоредити: L. C. Reif, *the Ombudsman, Good Governance and the International Human Rights System*, стр. 10.

и институцијама у сузбијању корупције, а да водећу улогу треба поверити специјализованим антикорупцијским јединицама и тужилаштву.

С друге стране, легитимна је идеја о централном месту омбудсмана у институционалној структури антикоруптивних органа. Целисходније је ојачати институцију омбудсмана, него стварати нове институције. Омбудсман би могао комбиновати више функција у једном телу, и то тако што би поред канцеларије омбудсмана постојало и одељење за борбу против корупције.¹²³⁵ На тај начин, остварује се уштеда у трошковима, а већ постоји профилисан углед који омбудсман има у јавности. Ови покушаји, међутим, углавном нису уродили плодом у појединим земљама (пример Филипина), што се објашњава политичким околностима и органиченим ресурсима са којима је располагао омбудсман.

Положај и овлашћења омбудсмана тумаче се и анализом правних аката која садрже смернице за вођење државне политике у одређеним областима – тзв. стратегијама и акционим плановима.¹²³⁶ Према Стратегији за борбу против корупције Заштитник грађана део је институционалне мреже за борбу против корупције.¹²³⁷ Омбудсман делује превентивно утолико што подиже свест о

¹²³⁵ A. J. Brown, B. Head, "Ombudsman, Corruption Commission or Police Integrity Authority? Choices for Institutional Capacity in Australia's Integrity Systems, Refereed paper presented to the Australasian Political Studies Association Conference, University of Adelaide, 29 September – 1 October 2004, http://www.adelaide.edu.au/apsa/docs_papers/Others/Brown%26Head.pdf, стр. 20–21, посећено 15. октобра 2015. године

¹²³⁶ Видети: Институција омбудсмана/омбудсмана за људска права Босне и Херцеговине, *Акциони план институције Омбудсмана за људска права Босне и Херцеговине о примени Закона за превенцију корупције и координацију борбе против корупције за 2014*, Сарајево, јули 2013, http://www.ombudsmen.gov.ba/documents/obmudsmen_doc2013110415531368eng.pdf, посећено 23. септембра 2015. године.

¹²³⁷ У Србији постоје посебна тела за борбу против корупције – Агенција за борбу против корупције, као и Савет за борбу против корупције. За разлику од Савета за борбу против корупције које је владино тело, Агенција за борбу против корупције јесте самосталан државни орган уређен посебним законом (Закон о Агенцији за борбу против корупције „Службени гласник РС“, број 9/08, 53/10, 66/11 – одлука УС РС и 67/13 – одлука УС РС). За разлику од других сличних антикорупцијских агенција, Агенција контролише област сукоба интереса, финансирање политичких странака и изборних кампања, врши надзор над спровођењем Националне стратегије за борбу против корупције и Акционог плана (Видети Стратегију за борбу против корупције за период од 2013. до 2018. године, „Службени гласник РС“, број 57/13; и Акциони план за њено

потреби сузбијања корупције. С друге стране, омбудсман по сопственој иницијативи или по притужби може истражити евентуалне наводе о корупцији. Ипак, реалније је очекивати да ће реаговати подношењем кривичне пријаве и предлога за покретање дисциплинског поступка, односно обавештавањем надлежних органа о сумњи у постојање противправних дела. Омбудсман може у својим извештајима указати на појаве које указују на корупцију или претпоставке које омогућавају њен настанак. Поједина овлашћења Заштитника грађана преплићу се и са овлашћењима Агенције за борбу против корупције, али се на основу досадашње праксе не може утврдити да је било случајева сукоба надлежности. За разлику од Заштитника грађана, међутим, Агенција нема овлашћење да спроводи истраге, нити да предлаже законе и друге прописе. Специфичан однос ових државних органа огледа се и у томе што је Заштитник грађана један од овлашћених предлагача члана Одбора Агенције које бира Народна скупштина.¹²³⁸

Да ли ће се и које контролне институције употребити у супротстављању различитим облицима злоупотреба власти зависи од политичких, културних и других околности. Корупција нема исти значај у свим правним системима. Тамо где је озбиљан проблем, законодавац настоји да примени различита правна средства. При томе, како су показала истраживања, ефекти ових институција, између осталих и омбудсмана, био је мањи или контрапродуктиван у срединама где постоји ендемска или системска корупција.¹²³⁹ Институционалне претпоставке нису довољне, оне су само полуга чији ефекат зависи од политичке подршке. Универзални рецепт не постоји, али је једна од поука да државе са развијеним контролним и регулаторним телима јесу у прилици да се обрачунају не само са

спровођење, „Службени гласник РС“, број 79/13). Стратегијом се предвиђа (тачка 4.7) прецизирање и проширивање надлежности и кадровских капацитета антикорупцијских државних органа (Агенције за борбу против корупције, Заштитника грађана, Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности и Државне ревизорске агенције).

¹²³⁸ Видети члан 9. став 2. Закона о Агенцији за борбу против корупције.

¹²³⁹ F. Steves and A. Rousso, “Anti-corruption programmes in post-communist transition countries and changes in the business environment, 1999-2002”, *Working paper No. 85*, European Bank for Reconstruction and Development <http://www.ebrd.com/downloads/research/economics/workingpapers/wp0085.pdf>, стр. 4, посећено 3. децембра 2015. године.

овом, већ и другим незаконитостима. Типичан пример јесу државе на северу Европе са ниским степеном корупције, а у којима је настао и развијао се омбудсман.

Генерално посматрано, омбудсман „нужно игра комплементарну улогу“, као користан инструмент у борби против корупције.¹²⁴⁰ Омбудсман истражује и анализира, предлаже и упозорава, препоручује и посредује, подстиче и координира сарадњу са другим контролним институцијама. У два од три кључна аспекта – превенцији и промоцији он делује непосредно, док је у кажњавању његова улога углавном индиректна. Расправа о односу омбудсмана и корупције оправдана је из угла основне теме која је предмет докторске дисертације. Увидом у емпиријску праксу закључујемо да је на пораст опсега надлежности и капацитета независности и конкретних овлашћења омбудсмана у упоредном праву утицао и јавни интерес у појединим земљама да се ова институција формално битније не промени, али да преузме нове улоге – као што је борба против корупције.

¹²⁴⁰ „Иако није изворно дизајниран за борбу против корупције, него с намером да прима жалбе у вези са административним питањима, институција омбудсмана, са својим јединственим сетом алата и надлежности и фокусом на квалитет управљања доказао је да је користан савезник у борби против ове уобичајене људске слабости.“ G. Pienar, *нав. дело*, стр. 8.

II. ВРЕДНОВАЊЕ ОМБУДСМАНА И ПРАВЦИ РАЗВИТКА

1. ЗНАЧАЈ И ЕВАЛУАЦИЈА ОМБУДСМАНА У САВРЕМЕНОМ ПРАВУ

У овом одељку користићемо тзв. матрицу SWOT (енгл. Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats – скраћеница за снагу, слабост, могућност и претње) због њене једноставности и прегледности.¹²⁴¹ Као и код сваке друге институције, постављају се питања у чему је предност и слабост, могуће претње и потенцијали развојка омбудсмана.

Табела 1: Матрица СВОВ за институцију омбудсмана

СНАГА (предност)	СЛАБОСТ
• прилагодљивост (адаптација) • поверење јавности	• недостатак извршних овлашћења • неспровођење препорука • ограничене надлежности и капацитети • слаба видљивост • правни оквир нејасан
МОГУЋНОСТ	ПРЕТЊЕ
• подршка грађана	• неспровођење препорука

¹²⁴¹ Матрица СВОВ употребљава Европска комисија као алат за припрему и управљање пројектима од 1992. године. СВОВ анализа припада групи тзв. примарних алата, јер је корисна за анализу кључних карактеристика организација, њених унутрашњих предности и мана, као и потенцијала и спољашњих опасности. Осим тога, она се може користити и за анализу специфичних проблема у вези са организацијом и примењује се у три фазе:

1. Формирање представа о карактеристикама институције (снага, слабост, могућност и претње);
2. Анализа начина да се организација развија тако да превазиђе своје слабости и избегне опасност или смањи претње;
3. Формулисање предлога (стратегија и планова) за побољшање функционисања институције.

(Извор: European Commission, *Project Cycle Management Guidelines*, Смернице за управљање циклусом пројекта, Југословенски преглед Београд, 2007, стр. 124–125.

• повећање овлашћења (спроводи истрагу самоиницијативно) • јачање канцеларије • јачање легитимитета канцеларије омбудсмана • боље спровођење препорука омбудсмана (стварање механизма са спровођење препорука)	• политички притисци и отпори естаблишмента • ускраћивање финансијских средстава • недостатак административно-техничких капацитета

1.1. Инхерентне инсуфицијенције

Институција омбудсмана у литератури је критикована, нарочито у почетној фази успостављања у Великој Британији и Сједињеним Америчким Државама, као и у бившим посткомунистичким земљама.¹²⁴² Овом приликом указујемо само на основне аргументе критичара.

1. Правна необавезност одлука које омбудсман доноси.¹²⁴³ – Омбудсман не доноси правно обавезујуће одлуке. Извршење ових одлука се заснива на добровољној основи, ауторитету омбудсмана и парламента. Подршка парламента, међутим, поткопава углед ове институције и смањује њен стварни значај као аутономне и независне институције.¹²⁴⁴ Како је приметио професор Вер (Wheare К. С.) ова институција је добра „онолико колико јој је допуштено да буде добра“.¹²⁴⁵ Са пејоративним призвучком омбудсман је стигматизован као „тигар без зуба“ (toothless tiger“) „оковани чувар“ (watchdog in chains) и „омбудсмиш“ (ombudsmouse).¹²⁴⁶

¹²⁴² О аргументима против формирања институције омбудсмана у бившим комунистичким земљама опширније: U. Vangansuren, “The Institution of the Ombudsman in the Former Communist Countries, стр. 35–36.

¹²⁴³ Омбудсман не доноси одлуке у формалноправном смислу, него препоруке и упућује мишљења и критике.

¹²⁴⁴ Н. Fenwick, G. Phillipson, *Constitutional and Administrative Law*, стр. 247.

¹²⁴⁵ К. С. Wheare, *Maladministration and its remedies*, стр. 133.

¹²⁴⁶ Преузето од М. Давинић, *Европски омбудсман и лоша управа*, стр. 77–78.

Према другом аргументу, у већини правних система овај механизам не функционише ефикасно, па је самим тим канцеларија непотребна. Ако се препорука не изврши, омбудсман се обраћа јавном мњењу и парламенту. С обзиром на то да је парламентарни модел неефикасан, критичари предлажу да се омбудсман ослони на извршну власт, јер на тај начин може директно да утиче на јавну управу.

У пракси, међутим, велики број препорука добровољно се извршава. У Шведској проценат извршења препорука износи преко 90%, а овом просеку приближавају се и земље у бившим југословенским републикама (на пример, у Македонији око 80% препорука). Тачно је да не постоје стриктна правила која обавезују јавну управу и агенције да поступају по препорукама омбудсмана. Ипак, оријентација се мења па се у све већем броју правних система уводе и новчане казне за одбијање сарадње са омбудсманом.¹²⁴⁷ Друго, по правилу извршна власт преузима обавезу да обезбеди извршење препорука омбудсмана. На тај начин, индиректно правна необавезност се преображава у извршност. Венецијанска комисија за демократију сматра да не би требало уводити директну обавезу да орган управе извршава препоруку, али органу управе треба дати разуман рок да одговори или да поступи по притужби.¹²⁴⁸

2. Омбудсман има ограничене надлежности – Мандат омбудсмана је комплементаран мандату судова, па је омбудсман непотребна институција. Институционални дефицит ове институције јесте и у томе што је њена надлежност ограничена у односу на највише државне органе, као што је влада. Грађанин добија јачу правну заштиту пред судовима или Уставним судом него пред омбудсманом. То је био и разлог да у појединим земљама није установљена

¹²⁴⁷ Постоје и случајеви да се, осим новчане казне, може изрећи и казна затвора. На Новом Зеланду одбијање сарадње са омбудсманом може бити санкционисано и казном затвора до три месеца, а слично је и у Хонг Конгу.

У члану 18. Предлога закона о изменама и допунама Закона о Заштитнику грађана било је предвиђено увођење прекршајних казни у износу од 5.000 до 150.000 динара у случају ако орган управе отежава или онемогућава обављање контролне улоге омбудсмана или одбија сарадњу.

¹²⁴⁸ Упоредити: Заједничко мишљење на Нацрт закона о Заштитнику грађана (CDL-AD (2004) 041 –European Commission for Democracy through law (Venice Commission), *Compilation of Venice Commission Opinions Concerning the Ombudsman Institution*, стр. 27.

институција омбудсмана.¹²⁴⁹ Омбудсман, ипак, није суд а његов метод рада је другачији од судова јер у неформалном поступку тражи решење посредујући између грађана и управе. С друге стране, омбудсман није ограничен позитивноправним прописима, већ решење тражи у реалном животу стварајући тако и преседане за будуће случајеве.

3. Омбудсман је скупа и непотребна институција – Према другом полазишту реч је о институцији која је непотребна јер ствара трошкове. Иако њени заступници сматрају да је јефтин облик правне заштите, то уопште није тачно. Високи трошкови канцеларије падају на терет пореских обвезника,¹²⁵⁰ и постоји опасност од бирократизације институције. Ако се доследно примени овај принцип, онда можемо укинути и друге демократске институције, као што је парламент а сву власт предати једном човеку и групи његових сарадника. Демократија је скупа направа, али је мање лош систем власти од других облика.

4. Наредни приговор је компликован начин заштите. – грађанин се може обратити омбудсману тек ако је претходно исцрпео друга правна средства. Овај приговор се коси са основним принципом деловања омбудсмана као неформалног средства заштите права грађана. Супсидијерност штити правну сигурност, али се и ово начело доследно не примењује у већини правних система па је дозвољено да омбудсман делује по притужби, и мимо притужбе по сопственој иницијативи, ако сматра да могу наступити неотклоњиве последице и штета.

5. Омбудсман може ефикасно да функционише само у земљама с развијеном демократијом. – У државама у којима постоје структурне слабости везане за функционисање правног система и јавне управе реална је опасност дискредитовања институције. Овај проблем изоштрен је у неконсолидованим

¹²⁴⁹ Упоредити: М. Hartvig, „Уставне претпоставке одговорне владе – Немачко искуство: контрола власти у немачком уставу“ у: стр. 22, 26; Љ. Ђорђевић, А. Поповић (ур.), *Владавина права – одговорност и контрола власти*, Konrad Adenauer Stiftung, Београд, 2009, стр. 22, 29; Слично је и размишљање по коме је нерационално чекати шест месеци до годину дана да случај буде решен, јер за то време могуће је добити и пресуду (S. Zagoria, *The Ombudsman – How good governments handle citizens' grievances*, стр. 13).

¹²⁵⁰ У пракси, трошкови канцеларије се крећу у износу од неколико милиона до више десетина милиона евра на годишњем нивоу. У Латиноамеричким и Афричким државама ове канцеларије запошљавају више од стотину људи са високим буџетима.

демократијама.¹²⁵¹ Као пример предимензионирања значаја омбудсмана наводе се транзициона друштва. Омбудсман добија политичку и идеолошку обојеност, јер јој је намењена улога „независног посредника између одлазећих диктатора и напредних прогресивних снага“, а у међувремену може да буде параван за суспендовање слобода и легитимизацију нове политичке елите. Критичари такође сматрају да омбудсман није институција која омогућава добру управу, него добра управа ствара и боље окружење за омбудсмана. То показује и низак ниво препознавања институције у недемократским режимима.¹²⁵² Истраживања су управо, на примеру националних институција за заштиту и унапређење људских права на простору бившег Совјетског Савеза, утврдили да ове институције наилазе на „нереалне захтеве“, сусрећу се са великим бројем притужби због чега не могу да поставе своје приоритете и усмере се на решавање системских проблема.¹²⁵³

1.2. Значај и евалуација

У савременим политичким системима омбудсман је афирмисан као незаобилазна институција у систему организације власти. Међународне заједнице у омбудсману виде тест за једно друштво да ли је на путу остваривања демократије и владавине права. Посебно, Уједињене нације потврдиле су овај статус омбудсмана намењујући основну позицију у тзв. моделу националне институције за заштиту људских права.

Са становишта унутрашњег поретка омбудсман јача парламентарни надзор над извршном влашћу и управом и успоставља хоризонталну одговорност

¹²⁵¹ R. Carver, A Korotaev, "Assessing The Effectiveness Of National Human Rights Institutions", http://hrbportal.org/wp-content/files/1233060250assessing_the_effectiveness_of_national_human_rights_institutions.doc., посећено 15. јуна 2015. године.

¹²⁵² Упоредити случајеве азијских земаља: M. Waseem, "Independence of Ombudsmen", *Strengthening the Ombudsman Institution in Asia*, стр. 80.

¹²⁵³ „Нове институције са недовољним ресурсима које раде у веома сложенем и често бурној политичкој, социјалној и економској ситуацији и оптерећене су огромним, често сасвим нереалним очекивањима из друштва.“ R. Carver, A Korotaev, "Assessing the Effectiveness of National Human Rights Institutions".

носилаца јавних овлашћења. Иако је допуна постојећем механизму заштите, омбудсман постепено преузима централно место у систему заштите људских права. Савремени омбудсман се све више оријентише ка праћењу и истраживању појава које утичу на заштиту људских права. Извештаји омбудсмана представљају базе које утичу на законодавну активност парламента и промену понашања јавне управе. Задатак омбудсмана је, дакле, производња добре и одговорне владе и управе.

У теорији је све више покушаја и да се, у складу с повећаним интересовањем за институцију, мери њена ефективност или улога у једном правном систему. При томе, углавном се наводе две групе критеријума: квантитавна и квалитативна мерила. Квантитативно омбудсман се оцењује према броју поднетих притужби.¹²⁵⁴ Број поднетих притужби мора бити индикатор препознатљивости институције у јавности, ауторитета њеног носиоца, али и лошег функционисања управе и проблема с функционисањем других механизма заштите људских права и контроле управе. Међутим, то што омбудсман прими већи број притужби него његов колега у другој земљи, не значи да систем боље функционише.

Други метод одређује критеријуме који утичу на ефикасност институције. На основу упоређивања резултата и анализе теоријске грађе закључили смо да на ефективност институције утичу:

1. Ширина овлашћења (истражна и принудна),¹²⁵⁵
2. Финансијски и људски ресурси,¹²⁵⁶
3. Јавност рада (редовно јавно објављивање извештаја и обраћање јавности),¹²⁵⁷

¹²⁵⁴ У науци било је и покушаја да се успоставе и коефицијенти у односу броја поднетих притужби према укупном броју становника у једној земљи.

¹²⁵⁵ A. Stuhmcke, "Evaluating ombudsman: A case study in developing a quantitative methodology to measure the performance of ombudsman", <https://opus.lib.uts.edu.au/bitstream/10453/10542/1/2007003391.pdf>; посећено 17. децембра 2015. године;

¹²⁵⁶ Према Критеријумима за препознавање институције Удружења британских и ирских омбудсмана канцеларија омбудсмана мора да има одговарајуће особље и да буде финансирана на начин да се жалбе могу брзо и ефикасно истражити. (видети тачку 3. Effectiveness). Под приступачношћу се подразумева и то да процедура треба да буде једноставна и бесплатна.

4. Приступачност институције,
6. Личности омбудсмана или ауторитет,¹²⁵⁸ и
7. Политичка воља и подршка парламента.

Осим ових основних фактора, омбудсман може да се ослони и на „савезнике“. Цивилно друштво, медије, невладине организације. Како је закључио један аутор, ова институција је „алтернатива за решавање проблема“ и она је корисна и ефикасна онолико колико користи јавном интересу.¹²⁵⁹

¹²⁵⁷ Односи са јавношћу веома су значајни за репутацију и функцију омбудсмана. Карактеристичан пример је Аустрије, у којој је омбудсман учествовао у редовној телевизијској емисији у којој је директно комуницирао са грађанима. Убрзо је број притужби повећан за 64% у односу на претходни период. Податак преузет од: G. Kucsko-Stadlmayer, “Part One: The Legal Structures of Ombudsman-Institutions in Europe – Legal Comparative Analysis”, стр. 49.

¹²⁵⁸ Модел националне институције за заштиту људских права, „у великој мери зависи од репутације, интегритета, вођства омбудсмана“, United Nations, *National Human Rights Institutions History, Principles, Roles and Responsibilities*, стр. 17.

¹²⁵⁹ О овом критеријумима ефикасности упућујемо на: G. Earle, “The Ombudsman an effective recourse for Citizens?”, Occasional Paper, No. 49, January 1994, International Ombudsman Institute, <http://www.theioi.org/publications/occasional-papers-1979-2008>, посећено 13. августа 2015. године.

2. ПЕРСПЕКТИВЕ И АНТИНОМИЈЕ – ЕВОЛУЦИЈА, „АТРАКЦИЈА И РЕПУЛЗИЈА“

Кроз развитак омбудсмана у упоредном праву пресликавају се различите парадигме о односу права и друштва, односно преузимање или трансплантација правних институција. У претходном периоду интензивније се рефлектовала теорија конвергенције, а мање је био изражен интегрални приступ.¹²⁶⁰ Наше полазиште је да се у савременој фази развитка омбудсмана паралелно одигравају процеси хармонизације и диверсификације институције.

Аутори у својим истраживањима користе више израза за тенденције у развоју институције – еволуција (*evolution*), адаптација (*adaptation*), хибридизација (*hybridisation*), хармонизација (*harmonization*) и диверсификација. Израз еволуција објашњава динамичну природу омбудсмана. По једнима, овај процес започео је у Шведској почетком XIX века, по другима постоји још од првих архаичних државних институција,¹²⁶¹ а већина теоретичара под еволуцијом омбудсмана подразумева процес успостављања омбудсмана широм света манифестован у променама правних стандарда – организационих форми, мандата и надлежности у односу на традиционалног скандинавског омбудсмана.¹²⁶²

Неке од ових појмова поменули смо и раније, када смо објашњавали развитак институције омбудсмана у САД-у. Израз дисторзија користио је професор Д. Роват да би указао на „кварење“ традиционалног скандинавског облика.¹²⁶³ То је изобличење или искривљење концепта парламентарног

¹²⁶⁰ О различитим приступима о односу права и друштва: Д. Дабовић, *Глобализација права – усклађивање права у савременом свету*, Правни факултет Универзитета у Београду, 2007, стр. 23.

¹²⁶¹ C. Ferris, B. Goodman, G. Mayer, “Brief on the Office of the Ombudsman” (prepared for presentation before the Ombudsman Committee at the International Bar Association, Eighteenth Biennial Conference), Occasional Paper, No. 6, International Ombudsman Institute, 1980, стр. 3., <http://www.theioi.org/publications/occasional-papers-1979-2008>, посећено 15. јануара 2016. године.

¹²⁶² Упоредити: L. C. Reif, “Transplantation and Adaptation: The Evolution of the Human Rights Ombudsman”, *Boston College Third World Law Journal*, Volume 31, Issue 2, 2011, Boston College Law School, Boston, стр. 269–310.

¹²⁶³ Donald C. Rowat, “The American distortion of the Ombudsman concept and its influence on Canada”, стр. 42–52; N. Abedin, “Conceptual and Functional Diversity of the Ombudsman Institution a Classification”, стр. 899.

представника. Јер се назив и шема омбудсмана користи у приватном сектору и у форми институције или тела чијег носиоца именује извршна власт. Слободнији приступ у третману модела омбудсмана подразумевао је прилагођавање парламентарног омбудсмана друштвеним околностима, природи америчког политичког система, форми агенција и тела које примају притужбе и моделу пружања јавних услуга. Независност, при томе, није сматрана битном одликом овог типа институције.

У Америци, а касније и у другим земљама, одвијала се полемика између традиционалиста који су сматрали да је класични омбудсман аутентична институција чија форма и садржај се не могу мењати, и оних који су сматрали да се институција може адаптирати, јер је важна њена суштина – да институција делује као жалбени механизам за заштиту права грађана. Победу је однела друга струја. Оно што је већ тада могло да се закључи, јесте „изузетна прилагодљивост институције.“¹²⁶⁴

Аномалије у односу на традиционални модел биле су стални сапутник процеса глобализације институције, познате и под називом „омбудсманија“. Због тога се правила и дистинкција између „класичног“ и „некласичног“ омбудсмана. За овај други тип омбудсмана, посебно имајући у виду институције у Великој Британији и Француској, показало се да „нису укупно реплика скандинавског примера.“¹²⁶⁵ Некласични омбудсман обухвата широк опсег организационих и функционалних форми. Заједничко је да служи као средство за притужбе грађана и нема извршних овлашћења. Међутим, омбудсман не представља само „сандуче за жалбе“, него има и низ других овлашћења.

Значајна димензија еволуције омбудсмана јесте масован број облика ове институције. Овај процес је познат под називом *диверсификација*. Изузев јавног сектора, омбудсман се проширио и у приватном сектору. Поред тзв. националних омбудсмана са општим мандатом, појавили су се и регионални и локални омбудсмани, затим специјализовани омбудсмани у различитим областима.

¹²⁶⁴ D. C Rowat, „The suitability of the ombudsman plan for developing countries”, *International Review of Administrative Sciences*, 50, 1984, стр. 207. Цитат преузет од: N. Abedin, „Conceptual and Functional Diversity of the Ombudsman Institution: A Classification Administration & Society“, стр. 903.

¹²⁶⁵ Опширније: A. Victor, „A Typology of Ombudsman Institutions”.

Последица диверсификације омбудсмана било је и успостављање другачијих шема деловања. Осим овог израза, користи се и термин дисперзија да би се објаснио развитак концепта омбудсмана у Европи. Политичке промене и процес демократизације везују се за „три главна врхунца“, односно организационе форме омбудсмана – национални омбудсман, регионални омбудсман и омбудсман Европске уније.¹²⁶⁶

Саставне компоненте еволуције омбудсмана чине хибридизација и диверсификација. Под изразом хибридизација подразумева се „прихватање нових функција или улога.“¹²⁶⁷ Линда Рејф одваја више етапа у процесу еволуције институције. Најважнија последица хибридизације, према овој ауторки, јесте преузимање мандата омбудсмана за заштиту људских права.¹²⁶⁸ Хибридизација је већ наступила са омбудсманом у Данској, када је ова институција осим контроле управе преузела и улогу у заштити људских права. Међутим, у ширем смислу израз хибридизација подразумева мешовите форме с аспекта предмета контроле (приватно-јавни омбудсман) и мандата (комбиновање контроле јавне управе са борбом против корупције).

Класична скандинавска верзија значајно је „модификована“ у Шпанији почетком 80-их година, и то не у организационом погледу него са становишта мандата омбудсмана. Институцији је промењена основна намена. Искуство Шпаније пренето је на нове демократије у Латинској Америци. Процес хибридизације је настављен у земљама Централне и Источне Европе након распада СССР-а и пада Берлинског зида. Пољска је била прва од посткомунистичких земаља у којој је мандат за успостављање административне правде био комбинован за мандатом омбудсмана за заштиту људских права. Линда Рејф исправно запажа да је формирање хибридних омбудсмана, посебно омбудсмана за људска права, испољавало намеру држава да се оствари истовремено више циљева, да се „развија демократска одговорности и изгради

¹²⁶⁶ G. Kucsko-Stadlmayer, “Part One: The Legal Structures of Ombudsman-Institutions in Europe – Legal Comparative Analysis”, стр. 2.

¹²⁶⁷ M. Remac, “Standards of Ombudsman Assessment: A New Normative Concept?”, стр. 66.

¹²⁶⁸ L. C. Reif, Linda C. Reif, “Transplantation and Adaptation: The Evolution of the Human Rights Ombudsman”, 285; Опширније од истог аутора у: L. C. Reif, *The Ombudsman, Good Governance and the International Human Rights System*, стр. 8 и даље.

добро управљање.“¹²⁶⁹ Процес хибридизације имао је и повратни ефекат на класичног шведског и финског омбудсмана, улога институције усклађивана је с тзв. трећом генерацијом омбудсмана – заштитника људских права.¹²⁷⁰

Атракција и репулзија омбудсмана представљају дијалектички процес који се одвија унутар сваког правног система, али и на глобалном нивоу.¹²⁷¹ У основи, реч је о сукобу и прожимању два концепта – хармонизације и диверсификације. Процес хармонизације најочигледнији је у Европи, јер се под окриљем Савета Европе, и уз подршку Венецијанске комисије, одвија *активно усклађивање* модела омбудсмана, путем доношења „меких прописа“ (резолуција и препорука).¹²⁷² С друге стране, о процесу хармонизације говорили смо кроз призму стварања националне институције за заштиту људских права. Садржај представља постепено уједначавање положаја националних институција, при чему Уједињене нације предност дају омбудсману, наметањем стандарда чије се испуњавање оцењује и на основу кога институција добија акредитациони статус.

Омбудсман данас није више реч која се користи само за парламентарног званичника или високог државног службеника. У ширем смислу, у савременом праву, омбудсман је концепт релативно самосталног тела за поступање по притужбама и доношење мишљења, критика и препорука. *Stricto sensu*, омбудсман је званичан орган за заштиту људских права и контролу управе.

Концепција омбудсмана није настала као теоријска конструкција, него је резултат спонтаног развитка. У томе је вероватно и тајна њеног успеха, у динамичном процесу прилагођавања окружењу у једном политичком систему. На основу истраживања, међутим, наслућујемо и да постоје тенденције да се

¹²⁶⁹ L. C. Reif, *The Ombudsman, Good Governance and the International Human Rights System*, стр. 8.

¹²⁷⁰ У тумачењу овог процеса и утицаја на стварање конкретних модела, како смо већ приметили, аутори се разликују јер док једни „модел људских права“ издвајају као посебну категорију, други сматрају да је реч о варијанти хибридног типа омбудсмана у оквиру палете различитих организационих форми.

¹²⁷¹ Атракција и репулзија представљају концепт који се користи у филозофији и односе се на деловање две силе које се узајамно приближавају и удаљавају. Видети: Ф. Кирхнер, К. Михаелис, Ј. Хофмајстер, *Речник филозофских појмова*, BIGZ publishing, Београд, 2004, стр. 54, 532.

¹²⁷² Венецијанска комисија прати доношење прописа о омбудсману у европским земљама које нису чланице ЕУ. Својим мишљењима и препорукама практично даје смернице за оснивање и промену статуса омбудсмана.

омбудсман трансформише, потисне улогу комисија за људска права и постане незаобилазан саставни део глобалног механизма за промоцију и унапређивање људских права.

Глава пета

ОМБУДСМАН У СРБИЈИ

Повест правно-политичких институција не почиње доношењем нормативног акта и(ли) избором носилаца функције. Актери, претпоставке и чиниоци који су утицали на настанак, форму и стварни значај институције, по правилу, откривају се у сродним телима и установама, политичким становиштима и научним радовима. У складу са руководећим методолошким приступом у разматрању теме докторске дисертације, на основу препознавања значајних догађаја и обележја, издвојили смо одређена раздобља у развоју омбудсмана у Србији.

Пракса појединих контролних тела, управних органа и државних институција није утицала на смер расправе о увођењу омбудсмана али је њихово искуство, попут друштвеног правобраниоца самоуправљања, било корисно за разумевање природе, инхерентна ограничења и претпоставке за успешно функционисање институције у нашем правном систему. Научно истраживање, које почиње почетком 60-тих година прошлог века, садржано је у обимном опусу са више стотина теоријских радова. Домаћа наука је позитивно одмерила улогу омбудсмана, закључујући да је то нужан али не и савршен пример специфичног механизма заштите људских права и контроле јавне управе.

Наредни стадијум карактеристичан је по појави особене варијанте омбудсмана у систему такозваног југословенског социјалистичког самоуправљања од средине седамдесетих година прошлог века. Традиционални модел омбудсмана уподобљен је природи овог политичког уређења, односно објектима његове заштите. Друштвени правобранилац самоуправљања, међутим, стигматизован је као неуспели пример пресађивања институције либералне демократије у једнопартијски систем.

Упоредо с уставним променама наступа посебна фаза крајем 80-тих година, типична по иницијативама и предлозима за конституционализовањем омбудсмана.¹²⁷³ Упркос позитивном доктринарном приступу и притисцима

¹²⁷³ Под иницијативама подразумевамо углавном формалне предлоге поднете у законодавним телима савезне државе (бивше Југославије) и у Републици Србији.

невладиног сектора ове идеје нису добиле званичну подршку. Политичке околности нису биле наклоњене демократији и владавини права, односно промоцији нових институција попут омбудсмана. И поред објективних недаћа и дуготрајном отпору политичког естаблишмента, било у отвореној форми или прикривеној опструкцији, постепено се припремао завршни чин – доношење одговарајућих прописа и стварање других услова за деловање првих омбудсмана. Необично је то што је овај процес најпре започео на локалном нивоу од 2002. године. На тај начин, са приличним временским заостатком у односу на друге европске државе, па и суседе, Србија се прикључила оним земљама у којима је установљен омбудсман.

У нашем правном систему примењено је мултиинституционално начело, шема организовања омбудсмана на различитим степенима територијално-политичке организације власти. Омбудсман делује као посебно тело у локалним самоуправама (као факултативна институција), у Аутономној Покрајини Војводини и на централном нивоу. На републичком нивоу установљен је државни орган под називом – Заштитник грађана, Српски омбудсман, у складу са искуствима већине транзиционих политичких система, преузима улогу националне институције за заштиту људских права.

У протеклом периоду карактеристично је, у квантитативном погледу, повећавање броја заштитника грађана на локалном нивоу, увођење интерних омбудсмана и све израженији захтеви за установљавањем специјализованих омбудсмана. У пракси републичког Заштитника грађана манифестовали су се проблеми који су се појављивали и у другим земљама у којима је по први пут установљена ова институција. С друге стране, републички омбудсман је проширио своје изворне надлежности, а његова служба је ојачала финансијски и кадровски. У своја два мандата, Заштитник грађана изградио је поверење у односу са јавним мњењем и стекао ауторитет, а међународне организације високом оценом потврдиле су његову делотворност као независне националне институције за заштиту људских права. На основу анализе релевантних правних прописа и деценијске праксе различитих организационих форми уочени су проблеми, одређене су мере и решења за унапређивањем положаја омбудсмана у правном систему Србије и научно су утемељене очекивани правци развоја ове институције у наредном периоду.

I. ПРЕТЕЧЕ И ИДЕЈЕ

1. ИНСТИТУЦИЈЕ И УСТАНОВЕ СА ОМБУДСМАНСКИМ ОБЕЛЕЖЈИМА

Делотворна контрола власти предуслов је заштите људских права и слобода у модерном друштву. Упоредо са развојем јавне управе настајали су и разноврсни механизми његовог надзора. У правном систему Србије формиране су институције и правна средства са овлашћењима да штите права грађана повређена понашањем државне управе. Настанак појединих ових институција био је инспирисан омбудсманом. Друштвени правобранилац самоуправљања пример је прилагођавања класичног модела омбудсмана амбијенту југословенског једнопартијског политичког система. Међутим, страна академска јавност није упозната са овом институцијом, за разлику од пољског правобраниоца права, јер и савремена домаћа теорија није указала довољну пажњу овој институцији.

У теорији било је више покушаја да се доведу у везу облици правне контроле управе, као што су Генерални инспекторат унутрашње управе, Врховни инспекторат у Краљевини Југославији, Главна контрола у Кнежевини Србији, са институцијом омбудсмана.¹²⁷⁴ Након Другог светског рата формирани су народни тужиоци, раднички повереници и раднички инспектор, за које је оцењено да су „својеврсни облик омбудсмана“.¹²⁷⁵ Народни инспектори су примали жалбе и притужбе на рад државних органа, а доцније се њихова надлежност сужава на надзор над социјалним и здравственим службама и продавницама, радничким мензама, установама у градским и реонским областима. Задатак народних инспектора, осим контроле законитости и целисходности, обухватао је „заштиту

¹²⁷⁴ Реч је о облицима правне контроле односно надзора над законитошћу и целисходношћу правних аката и радњама управних органа. Упоредити: Д. Радиновић, *Омбудсман и извршина власт*, стр. 272 и даље.

¹²⁷⁵ Видети: Р. К. Драшковић, „Неке институције као својеврсни појавни облици омбудсмана у нас и нека питања његовог конституисања као посебне институције заштите права грађана“, *Зборник радова*, број 3–4/1990, Правни факултет у Новом Саду, Нови Сад, 1990, стр. 153 и даље.

права грађана“,¹²⁷⁶ као и борбу против других „друштвено неприхватљивих појава“. За разлику од омбудсмана чија делатност не подлеже надзору других државних органа, народни инспектори радили су по упутствима такозваних контролних комисија.

Саветима, комисијама и одборима, а затим и другим посебним телима за време социјалистичког самоуправљања такође се приписује сличност са омбудсманом.¹²⁷⁷ Стварни ниво ове подударности ипак је мањи него што се то претпостављало. Осим што су представљали облике управне контроле који су поступали и по иницијативи грађана, они нису били непосредно везани за централно представничко тело. Такође, нису обављали општу контролу управе, нити се њихов положај одликовао специфичним начином рада и одсуством правне интервенције, самосталношћу а камоли статусом независног државног органа. Изузетак је парламентарни одбор за представке и жалбе, али и *друштвени правобранилац самоуправљања* који због свог значаја заслужује посебну анализу.

Парламентарни одбор за представке и жалбе, као рецидив социјалистичког самоуправљања опстао је извесно време и у вишепартијском систему и вукао је порекло од комисија за представке и жалбе.¹²⁷⁸ Комисије за представке и жалбе деловале су на нивоу представничких тела, у самоуправним организацијама, односно привредним субјектима и друштвеним организацијама, као облик остваривања уставних права подношења молби, жалби и представки на рад државних органа; критиковања рада државних органа и обавештавања грађана у вези са радом државних органа.¹²⁷⁹ Изузев сличности, овим комисијама, као и омбудсману, упућује се крунски приговор – оне су више биле „саветник грађана а

¹²⁷⁶ Р. К. Драшковић, *исто*. Народни инспектори нису били уставна категорија, већ су уређени законом и подзаконским актима, посебном Уредбом (Видети: Опште упутство о оснивању среских [градских, реонских] контролних комисија и органа народне инспекције од 1948, „Службени лист ФНРЈ“, број 82/48), и Закон о општој државној контроли, „Службени лист ФНРЈ“, број 3/49; Уредба о народној инспекцији, „Службени лист ФНРЈ“, број 29/49.

¹²⁷⁷ Раднички савети, радне заједнице и савети радних заједница; Р. К. Драшковић, *н. д*, стр. 154.

¹²⁷⁸ Види Д. Ђ. Денковић, „Омбудсман као заштитник законитости и права грађана“, у Д. Денковић, *Добра управа, (избор текстова, редакција и предговор Р. Марковић)*, Правни факултет Универзитета у Београду, 2010, стр. 565.

¹²⁷⁹ О томе више: Р. К. Драшковић, *н. д*, стр. 154–156.

мање орган који може ефикасно контролисати делатност управних органа.“¹²⁸⁰ Део ових тела био је организационо везан за органе извршне власти, и по свом карактеру ближи извршним омбудсменима, док су се друге комисије налазиле у организационом саставу скупштина.

Најважније такво тело – парламентарни одбор за представке и жалбе делимично је надоместио недостатак омбудсмана у нашем правног поретку и послужио као разлог за одбацивање предлога закона у републичком парламенту 1991. године којима би се установила ова институција.¹²⁸¹ Парламентарни одбор за представке и жалбе био је овлашћен да „разматра представке и предлоге који су упућени Народној скупштини и предлаже Народној скупштини и надлежним органима мере за решавање питања садржаним у њима и о томе обавештава подносиоце уколико су то захтевали“.¹²⁸² Канцеларије за притужбе, жалбе и представке и касније су поистовећиване са омбудсманом,¹²⁸³ да би њихов значај био умањен након увођења Заштитника грађана и престанка са радом парламентарног одбора за представке и предлоге 2012. године.¹²⁸⁴

Настојањима да се укаже сродност појединих институције са омбудсманом у нашем позитивном праву придружује се управна инспекција.¹²⁸⁵ Сличности

¹²⁸⁰ Д. Ђ. Денковић, „Омбудсман као заштитник законитости и права грађана“, стр. 566.

¹²⁸¹ Подробније објашњење у одељку 1.4. „Иницијативе и предлози за успостављањем омбудсмана“.

¹²⁸² Члан 68. *Пословника Народне скупштине Републике Србије*, „Службени гласник РС“, број 60/01.

¹²⁸³ Тако је Канцеларија за притужбе, жалбе и представке грађана, при севернобачком округу од 2001. године, била позната под називом „суботички омбудсман“. П. Димитријевић, „Институција омбудсмана у светлу Нацрта закона о омбудсману Републике Србије“, *Правни живот*, број 5–6/2005, Удружење правника Србије, Београд, 2005, стр. 41.

¹²⁸⁴ Одбор за представке и предлоге је у току последњих пар година примао око 1.000 представки и предлога. Највећи број притужби упућен је на „адресу“ правосуђа и управе. С циљем рационализације броја парламентарних одбора, Одбор за представке и предлоге укинут је након доношења измена и допуна Пословника Народне скупштине Републике Србије 2012. године (Видети: Пословник Народне скупштине [пречишћени текст], „Службени гласник РС, број 20/12).

¹²⁸⁵ Управна инспекција је облик унутрашњег надзора управе, која постоји у саставу Министарства правде и државне управе. Управна инспекција обавља надзор над спровођењем закона и других прописа и поступањем органа државне управе, служби судова, јавних тужилаштава, Републичког јавног правобранилаштва, председника Републике, Владе, Уставног суда и служби органа чије

постоји код појединих овлашћења, карактера поступка и поверене улоге.¹²⁸⁶ Заједничко им је то да не могу мењати мериторне одлуке управних органа. Истражна овлашћења управне инспекције оријентисане су на превентивно и корективно деловање,¹²⁸⁷ с циљем успостављања законитости рада државне управе и остваривања права и слобода грађана.¹²⁸⁸ Ипак, разлике су очигледне, јер је управна инспекција орган инстанционе контроле, а не посебан државни орган као што је то случај са Заштитником грађана.

Институције о којима је било речи у овом одељку представљале су углавном облике унутрашње контроле управе (управног надзора). За разлику од омбудсмана, за већину је заједничко да су у организационом саставу одговарајућих министарстава, што их лишава обележја независности и самосталности. Ове институције, због природе њихових надлежности, нису отворене према јавности, не обављају улогу посредника између управе и грађана, нити се деловање заснива на нерепресивном карактеру. Недостаци ових облика надзора управе пробудили су потребу за успостављањем нових механизма, прилагођеним потребама развоја савремене државе на принципима владавине права и заштите људских права.

чланове бира Народна скупштина, као и органа територијалне аутономије и јединица локалне самоуправе у вршењу поверених послова државне управе и других имала јавних овлашћења. Садржина, границе и овлашћења управне инспекције уређени су Законом о управној инспекцији и у другим законима. Видети: Закон о управној инспекцији, „Службени гласник РС“, број 87/11; чл. 22–33.

¹²⁸⁶ Упоредити: Д. Радиновић, *Омбудсман и извршна власти*, стр. 275–281.

¹²⁸⁷ Поступак се изузев по службеној дужности и иницијативи правних и физичких лица, покреће и по налогу надлежног органа (члан 22. Закона о управној инспекцији, у даљем тексту скраћено: ЗоУИ). У погледу превентивних мера његова овлашћења су слична са надлежношћу омбудсмана (члан 27. ЗоУИ), али управни инспектор има право да донесе решење (члан 31. ЗоУИ). Решење има карактер одлуке управног органа донетог у првом степену (члан 32. ЗоУИ). За неизвршавање решења управног инспектора изричу се новчане казне за одговорна лица у надзираном органу (чл. 39–40. ЗоУИ).

¹²⁸⁸ Управна инспекција, као и омбудсман, настоји да отклони незаконитост и неправилност, односно њен циљ је да успостави законитост рада управе. У ЗоУИ имплицитно се не наводи да је сврха управне инспекције заштита људских права.

2. ТЕОРИЈСКА РАДОЗНАЛОСТ

О омбудсману је објављено више стотина научних радова, публиковано је десетак монографија, одбрањено је неколико магистарских радова и докторских дисертација и одржано је десетине скупова у протеклих пола века у Србији. Предочени подаци сведоче о интересовању академске заједнице за нове теоријске парадигме и идеје, али и практичним побудама ових научних истраживања. Омбудсман је препознат као полуга за реформисање јавне управе, за ефикаснију заштиту права грађана и унапређивање система заштите уставности и законитости. Међутим, у нашој савременој теорији овој институцији често се придавала моћ несразмерна њеном стварном утицају или панацеје за многобројне друштвене болести.

Почетак научног истраживања временски се подудара са тзв. омбудсманијом. Преношење искустава скандинавских омбудсмана у друге делове света попримило је глобалне размере од средине 60-тих година прошлог века. Прекретница у развоју омбудсмана праћена је интензивном популаризацијом, посебно у академским круговима. Носиоци овог процеса били су научници, попут поменутог Стефана Хурвица (Stephen Hurwitz) професора кривичног права и првог данског омбудсмана. Хурвицова аргументација у прилог посебне институције за вансудску контролу управе и заштиту људских права подстицала је друге научнике на дебату, а законодавце на иновације. Размена ових искустава одиграла је улогу катализатора за прихватање идеје омбудсмана и на простору бивше Југославије средином седамдесетих година прошлог века.

Интересовање домаће научне јавности било је подстакнуто и кризом „социјалистичког самоуправљања“. У тадашњем југословенском друштву, крајем 60-тих и почетком 70-тих година XIX века, снажно су испољене аномалије и противречности, огроман јаз између нормативно прокламованих циљева и реалног стања у правном и економском поретку. Механизам заштите уставности и законитости показао се неделотворним да осујети девијације у правном систему. Криза је попримала системске манифестације, прожимајући све делове друштва, постепено разарајући теоријско-идеолошке матрице легитимитета власти. Реформисање политичког и правног система наметало се као нужност, а у нади да ће се пронаћи спасоносне институционалне формуле подстицана су

упоредноправна истраживања, како се тада говорило „буржоаских или грађанских демократија“, између осталих и омбудсмана. Успостављање уставног судства (1963. године) и друштвеног правобраниоца самоуправљања (1974. године) последица је реакције на проблеме у вези са поштовањем начела уставности и законитости.

„Други талас“ научног проучавања институције омбудсмана наступио је крајем 80-тих година, у време уставних реформи и тзв. посткомунизмом. Уставне промене подразумевале су радикално престојавање правног система, односно прихватање класичне парламентарне демократије, са омбудсманом као корективним инструментом контроле извршне власти. Део домаће научне јавности учествовао је у обликовању бројних иницијатива, различитих по садржају, о оснивању омбудсмана у бившој Југославији, односно федералним јединицама. Србија се није определила за ову институцију, за разлику од већине држава формираних на простору бивше Југославије, упркос напуштања социјалистичког система организације власти и позитивног теоријског полазишта.

Научно истраживање о омбудсману покренуо је Јован Ђорђевић, професор на Правном факултету у Београду.¹²⁸⁹ Језгровито објашњавајући његов настанак и функционисање, утврдио је да он „није проналазак политичке мисли једног народа“¹²⁹⁰, и истакао да „ова установа је данас постала инспирација, ако не и модел, за напоре који постају све нужнији у погледу реконструкције

¹²⁸⁹ Хронолошки посматрано први научни рад, додуше скромног значаја, који упознаје југословенску јавност са институцијом омбудсмана био је чланак Богдана Златарића (B. Zlatarić, „Kontrola zakonitosti rada državne administracije u Danskoj“, *Naša zakonitost*, br. 9–10/1958, Udruženje pravnika Hrvatske, Zagreb, 1958, стр. 473–474). Аутор је сачинио и осврт на развој омбудсмана у Данској, па закључује „да већ само постојање ове установе има јако превентивно деловање у правцу спречавања незаконитих и неправних аката државне администрације.“

¹²⁹⁰ Две године доцније, након објављивања чланка Б. Златарића, професор Јован Ђорђевић у универзитетском уџбенику „Политички систем“, као и у свим каснијим допуњеним издањима овог уџбеника научно афирмише институцију омбудсмана. Ђорђевић је настанак и развој ове установе довео у везу с институцијом „народног трибунала“, чије су идеје, ако он сматра, у „ограниченом и скромнијем облику“ присутне у шведском Омбудсману. Видети: Ј. Ђорђевић, *Политички систем, прилог науци о човеку и самоуправљању*, Савез удружења правника, Београд, 1967, стр. 636–638;

традиционалних политичких институција [...]“¹²⁹¹. Иако се није експлицитно изјаснио за успостављање класичног омбудсмана у правном систему несумњив је допринос Јована Ђорђевића, јер је у улози „неспорног“ официјелног научног ауторитета поставио основе за наставак студиознијег теоријског разматрања.¹²⁹²

Научна заједница је дилему о омбудсману у домаћем правном поретку сагледавала кроз полемичну тему о улози и значају институције у савременом упоредном праву. Драгаш Денковић је први објавио посебан научни рад о омбудсману на српском језику 1968. године.¹²⁹³ Упоредивши дотадашње најпознатије моделе (шведски и британски), Денковић је у наслову свог чланка апострофирао значај ове институције за заштиту људских права и законитости, објаснио разлоге *pro et contra* и препоручио да се код нас уведе посебан орган са сличним функцијама.¹²⁹⁴ Пар месеци доцније, Миодраг Јовичић публикује чланак о развоју ове институције у скандинавским земљама,¹²⁹⁵ а већ наредне године објављује посебну монографију – најутицајнији научни рад о омбудсману у нашој теорији, често навођен у делима других домаћих истраживача.¹²⁹⁶ На основу у то

¹²⁹¹ Ј. Ђорђевић, *Политички систем, прилог науци о човеку и самоуправљању*, измењено издање, Савремена администрација, Београд, 1988, стр. 680–681.

¹²⁹² Ј. Ђорђевић је настанак и развој ове установе довео у везу с институцијом „народног трибунала“, чије су идеје у ограниченом и скромнијем облику“ присутне у шведском Омбудсману.

¹²⁹³ Видети: Р. Марковић, „Место предговора“, Драгаш Ђ. Денковић, *Добра управа (избор текстова, редакција и предговор Ратко Марковић)*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2010, стр. 19.

¹²⁹⁴ Д. Денковић, „Омбудсман као заштитник законитости и права грађана“, *Анали Правног факултета у Београду*, број 2/1968, стр. 229–242. („Као допунска установа за заштиту законитости могао би бити пример тамо где је правна заштита грађана недовољна или где би и такав начин правне заштите одговарао условима и историјском развоју управе одређеног друштва“.) Драгаш Денковић сматра да то треба да буде тело које би имало „посебна овлашћења да могу интервенисати и предузимати одговарајуће мере ако је неправилним радом органа управе извршена каква неправда за коју грађани и радне организације немају правно средство заштите“ (нав. дело, стр. 239).

¹²⁹⁵ М. Јовичић, „Омбудсман – заштитник законитости и права грађана у скандинавским и другим земљама“, *Архив за правне и друштвене науке*, број 4/1968, стр. 565–577.

¹²⁹⁶ М. Јовичић, *Омбудсман – чувар законитости и права грађана*, Институт за упоредно право, Београд, 1969. Касније, Димитрије Кулић објављује посебну монографију: *Омбудсман и друштвени правобранилац самоуправљања*, Институт за правна и друштвена истраживања Правног факултета у Нишу, Ниш, 1985. године.

време респектабилног научног апарата, Миодраг Јовичић је обрадио најважнија теоријска питања, утврдивши да је то „пожељна установа“ без обзира на карактер југословенског политичког система.¹²⁹⁷ Почетком 70-тих година прошлог века скромну библиографију обогаћује чланак Војислава Коштунице,¹²⁹⁸ у коме се наслућује промена дискурса у разматрању омбудсмана.¹²⁹⁹ За разлику од конзервативних становишта, према којима овој институцији није место у нашем правном поретку, умеренији приступ залаже се за прилагођавање омбудсмана карактеру југословенског друштвеног уређења.

На Саветовању о функцијама омбудсмана и заштити људских права и законитости, у организацији Уставног суда Србије почетком 1972. године, испољена су наведена опречна становишта.¹³⁰⁰ Саветовање је окупило представнике највиших правосудних органа у Републици и научне заједнице. Констатовано је да постоји криза правног система,¹³⁰¹ и појаве, као што су: неуставно и незаконито понашање, корупција и злоупотреба овлашћења, протекционизам и неодговорно понашање управног апарата, „деловање анонимних центара моћи“,¹³⁰² велики број неизвршених судских одлука и неефикасан систем правне заштите. Из данашње перспективе оцене о

¹²⁹⁷ Миодраг Јовичић закључује да „борбе за законитост никад није довољно и зато је неопходно стално јачати старе односно, ако не задовољавају, уводити нове форме и средства за што пуније остварење начела законитости и заштите права грађана. А омбудсман, који није замена било ког већ постојећег средства, него *допуна* читавог система средстава за заштиту законитости, може да одигра драгоцену улогу. Остаје, међутим, предмет посебне анализе низа релевантних околности на који би начин установу омбудсмана, овакву каква функционише у свету или донекле измењену, било могућно уклопити у наш систем законитости и права грађана“ (н. д, стр. 60).

¹²⁹⁸ Коштуница препоручује „да се назив и сама институција модификују и прилагоде политичкој традицији политичког система у који се уводе.“ (В. Коштуница, „Омбудсман и наш политички систем“, *Гледишта*, број 2/1971, стр. 309–316.)

¹²⁹⁹ В. Коштуница, н. д, стр. 316.

¹³⁰⁰ Видети: *О функцијама омбудсмана – искуства и правни проблеми*, Уставни суд Србије, Београд, 1972, стр. 93 (умножено на гештетнеру); Такође: В. Коштуница, „Саветовање о омбудсману“, *Архив за правне и друштвене науке*, број 4/1971, стр. 488–492.

¹³⁰¹ По речима тадашњег председника Уставног суда Србије Ј. Ђорђевића „немамо један чврсто изграђени правни систем.“ *О функцијама омбудсмана – искуства и правни проблеми*, стр. 3.

¹³⁰² Обратити пажњу на излагање судије Уставног суда Србије Ј. Трајковића, *О функцијама омбудсмана – искуства и правни проблеми*, стр. 34.

„девалвацији права и законитости“,¹³⁰³ политичкој опортуности и арбитрерности и дефициту легитимитета носилаца политичке власти делују непојмљиво према увреженој представи о сервилној улози домаће науке у ауторитарном миљеу тадашњег политичког система.

На Саветовању, поред позитивних оцена о омбудсману, преовладао је догматски став да су постојећи институционални канали заштите слобода и права (уставни судови, јавна правобранилаштва и тужилаштва) довољни да се оствари правна заштита. Уочени су недостаци омбудсмана и његова заједничка обележја са постојећим институцијама у нашем правном систему.¹³⁰⁴ Закључено је да се омбудсманска функција врши, и да се може обављати од стране установа и институција „социјалистичког самоуправног друштва“, и истакнут је предлог компромисног карактера да се успостави посебан орган „друштвене контроле“, који би „вршио заштиту основних вредности тог друштва“. ¹³⁰⁵ Ова иницијатива је добила свој конкретан садржај у друштвеном правобраниоцу самоуправљања две године доцније. Друштвени правобранилац самоуправљања представљаће адаптирани модел омбудсмана у политичким условима једностраначја и околностима функционисања правног система заснованог на специфичним идеолошким постулатима.

Наведени теоретичари, којима се придружује већина аутора који су разматрали сличне теме, сматрали су корисним да се установи омбудсман у домаћем правном систему, упркос што је такво становиште било у нескладу са начелима социјалистичког самоуправљања и марксизма. У раздобљу до краја 80 их година прошлог века, у њиховим научним радовима је објашњен демократски садржај и функционални значај омбудсмана, истакнуте су позитивне стране његовог увођења, али је указала и на неопходност прилагођавања традиционалног модела практичним потребама и особеностима нашег правног и политичког система. Научна мисао утицала је на наредну фазу развоја омбудсманске идеје – појави друштвеног правобраниоца самоуправљања.

¹³⁰³ Ј. Трајковић, *н. д.*, стр. 42.

¹³⁰⁴ О различитим становиштима на овом саветовању видети и: Д. Кулић, *н. д.*, стр. 224–225.

¹³⁰⁵ Д. Кулић, *н. д.*, стр. 91.

3. „САМОУПРАВНИ ОМБУДСМАН“ – ДРУШТВЕНИ ПРАВОБРАНИЛАЦ САМОУПРАВЉАЊА

Идеја омбудсмана инспирише настанак сличних институција, органа и тела у упоредном праву. Тако су се појавиле посебне варијације омбудсмана у тзв. социјалистичким земљама, у Југославији у облику правобраниоца самоуправљања а у Пољској правобраниоца права грађана.¹³⁰⁶ Друштвени правобранилац самоуправљања прихватио је основне елементе концепта класичног омбудсмана, са специфичностима правнополитичког амбијента у коме је настао. Модел омбудсмана „клониран“ је у једнопартијском систему, са амбицијом да оствари заштитно-контролну улогу на другачијој правнотеоријској основи.¹³⁰⁷ Креиран у другачијем нормативно-политичком амбијенту, лишен формалне независности, стварне самосталности и других услова, попут цивилног друштва и слободних медија, неопходних за његово ефикасно функционисање, „самоуправни омбудсман“ био је осуђен на неуспех у току своје кратке повести (1974–1992).¹³⁰⁸ Углавном, његови резултати и утицај се потцењују,¹³⁰⁹ не узимајући у обзир и реалне показатеље попут броја обрађених случајева или утицај на доцније прихватање институције омбудсмана.¹³¹⁰ Његова судбина потврђује становиште о

¹³⁰⁶ Југославија није била једина тзв. социјалистичка земља у којој је успостављен модификовани модел омбудсмана. Правобранилац права грађана установљен је у Пољској 1987. године. У теорији постоје становишта да је улога Пољског правобраниоца грађана али била знатно шира од друштвеног правобраниоца самоуправљања, јер је он штитио права и слободе грађана и на тај начин био ближи изворном концепту омбудсмана. Кршење права и слободе није се односило само на случајеве који су настали повредом закона, већ и „начела друштвене сарадње, односно друштвене правде.“ Члан 1. Закона о правобраниоцу права грађана у: М. Szubiakowski – С. Лилић, „Правобранилац права грађана у Пољској и Друштвени правобранилац самоуправљања у Југославији (паралеле“) у: *Зборник радова*, бр. 3–4/1990, Правни факултет у Новом Саду, стр. 136.

¹³⁰⁷ Б. Кошутин, „Омбудсман и југословенско право“, *Бранич – часопис за правну теорију и праксу адвокатске коморе Србије*, бр. 3–4/2002, Адвокатска комора Србије, Београд, стр. 40.

¹³⁰⁸ Друштвени правобранилац самоуправљања је постојао, и након увођења омбудсмана, у Словенији до 1995. године.

¹³⁰⁹ Упоредити: П. Николић, *Уставно право*, Просвета, Београд, 1995, стр. 408.

¹³¹⁰ Упоредити: Н. Шаркић, М. Николић, „Заштитник грађана – омбудсман и спровођење његових одлука“, у: *Извршавање одлука (зборник радова)*, Глосаријум, Београд, 2008, стр. 222–223; У току првих десет година (до 1983. године) обрађено је преко 800.000 предмета. М. Миловановић,

потенцијално ограниченим дoметима особених државних органа и институција, попут омбудсмана, и значај владавине права и демократије као претпоставки за подршку функционисању тзв. независних и самосталних контролних тела.

Концепција друштвеног правобраниоца самоуправљања потицала је из више извора.¹³¹¹ На основу оцeне о „деформисању самоуправљања“ и недостацима система правне заштите формулисана је теза о потреби увођења посебног органа са засебним задатком надзора над друштвеном својином и самоуправним правима.¹³¹² Свој институционални израз, ова идеја добила је у виду друштвеног правобраниоца самоуправљања, предвиђеног у Нацрту устава Социјалистичке Федеративне Републике Југославије из 1973. године.¹³¹³

О утицају омбудсмана на настанак институције друштвеног правобраниоца самоуправљања постојала су различита схватања,¹³¹⁴ али је углавном преовладало доктринарно становиште да је реч о оригиналној или *sui generis* институцији.¹³¹⁵

„Улога друштвеног правобраниоца самоуправљања у заштити друштвене својине и самоуправних права“, *Архив за правне и друштвене науке*, број 4/1983, стр. 574.

¹³¹¹ Упор.: М. Јовановић, „Самоуправни бранилац“, *Архив за правне и друштвене науке*, број 2–3/1973, стр. 536.

¹³¹² Тако се указује да није поклоњена довољна пажња заштити друштвене својине и самоуправних права и да је постојећа заштита класичним правним методима и средствима доводила до низа слабости. Видети: Ј. Ђорђевић, *Уставно право*, Савремена администрација, Београд, 1978, стр. 829–831; М. Миловановић, *н. д.*, стр. 569

¹³¹³ Коначна одлука, односно становиште да се уведе ова институција заузето је на заједничкој комисији оба дома Савезног парламента Југославије средином 1972. године. Видети: Н. Гостић, *Уставна улога друштвеног правобраниоца самоуправљања у политичком систему социјалистичког самоуправљања*, магистарски рад, Правни факултет, Универзитет у Београду, Београд, 1989, стр. 24.

¹³¹⁴ Драгаш Денковић констатује да је друштвени правобранилац самоуправљања специфичан омбудсман (Д. Денковић, „Друштвени правобранилац самоуправљања“, *Правни живот*, бр. 6–7/1977, стр. 53). Видети и: В. Најдан, *Самоуправни бранилац*, дневни лист „Политика“, од 20. јула 1973. године. Поједини аутори, пак, говоре о „југословенском омбудсману“ (Н. Гостић, *н. д.*, стр. 130).

¹³¹⁵ Тако се тврди да „ауторима Нацрта Устава СФРЈ институција омбудсмана није служила као узор“. Постоје „извесне сличности“, које доводе до „забуне о некаквом преношењу ове установе у наш друштвено-политички систем“, али са функционалног аспекта то су различите институције. Наведена аргументација оправдала је тезу о друштвеном правобраниоци самоуправљања као оригиналној творевини, па се истицало да „таква функција и институција у којој се она остварује

Порицање утицаја омбудсмана на обликовање институције друштвеног правобраниоца самоуправљања, међутим, није било основано што се може утврдити поређењем ове две институције

Према Уставу СФРЈ од 1974. године, друштвени правобранилац самоуправљања одређен је као орган друштвене заједнице намењен заштити основних вредности уставног поретка – самоуправних права радних људи и друштвене својине.¹³¹⁶ Он је самосталан,¹³¹⁷ али не и независан орган. Независност није била наведена *stricto iure*, јер је то противречило идеолошким премисама везаних за положај државних органа, иако је било и другачијих

не постоји у савременом грађанском друштву“. Видети: М. Јовановић, *н. д.*, стр. 542–543. Упоредити и: Д. Мићић, „Функција друштвеног правобраниоца самоуправљања у заштитни самоуправних права и друштвене својине“, магистарски рад, Правни факултет у Новом Саду, Нови Сад, 1985, стр. 40.

¹³¹⁶ Упоредити: члан 129. став 2 и члан 131. *Устава Социјалистичке Федеративне Републике Југославије*, „Службени лист СФРЈ“, број 9/74. Поред друштвеног правобраниоца самоуправљања, тзв. друштвену заштиту самоуправних права радних људи и друштвене својине вршили су: скупштине, судови, уставни судови и јавни тужилац. У домаћој литератури је друштвени правобранилац самоуправљања одређиван као својеврстан орган друштвене заједнице. О томе видети: Д. Мићић, *н. д.*, стр. 37 и даље.

¹³¹⁷ Друштвени правобранилац самоуправљања био је посебан уставни орган, регулисан правним прописима, његове функције су биле разграничене у односу на скупштину и друге државне органе, правобранилац је уживао имунитет и био је одговоран скупштинама које су вршиле његов избор. Уставом СФРЈ били су предвиђени основни принципи ове институције: овлашћења, метод и начин рада, начин именовања и разрешења, као и успостављање савезног друштвеног правобраниоца који је вршио своју функцију у оквиру федерације. Видети: чл. 131, 288, 374. и 387. *Устава СФРЈ* из 1974. године. Ове одредбе су преузели републички уставни, а наредне године донет је *Закон о Савезном друштвеном правобраниоцу самоуправљања*, као и одговарајући републички и покрајински прописи о друштвеном правобраниоцу самоуправљања. Видети: члан 17. *Закона о друштвеном правобраниоцу самоуправљања*, „Службени лист СФРЈ“, број 36/74.

Поред савезног, били су предвиђени и друштвени правобраниоци самоуправљања на нивоу републике, покрајина, као и за одређену територију у републици, односно аутономној покрајини. Њихов однос није почивао на хијерархијском принципу, већ на међусобној сарадњи у вршењу утврђених функција. Сарадња друштвених правобранилаца самоуправљања остваривана је кроз организацију заједничких састанака, на којима заузимају заједничка ставове о проблемима, организацију заједничких тимова, заједничко поступање у појединим случајевима и објављивању заједничких билтена. (Н. Гостић, *н. д.*, стр. 62). Такође, друштвени правобранилац самоуправљања није имао могућност одлучивања у различитим инстанцама.

размишљања.¹³¹⁸ Ова „друштвено самоуправна институција“ није била снабдевена уобичајеним начинима вршења државне власти већ се под њеном надлежношћу подразумевао, пре свега, посебан задатак у откривању и упозоравању на незаконите појаве.¹³¹⁹ Поред тога, друштвени правобранилац самоуправљања је покретао поступак за заштиту самоуправних права и за укидање и поништавање одлука и аката пред уставним судом и судовима. Такође, статус самосталности био је предмет полемика,¹³²⁰ па на питање реторичког карактера – како може постојати самостални самоуправни орган правно непостојећег субјективитета – није било одговора.¹³²¹

Примећујемо два периода у развоју друштвеног правобраниоца самоуправљања – почетна заокупљеност заштитом класичних индивидуалних права уступила је место усредсређености на такозване самоуправне односе, на њихово уређивање и заштиту. У пракси друштвеног правобраниоца самоуправљања у позним осамдесетим годинама, примећује се да тежиште његовог поступања усмерава од заштите појединачних права према заштити друштвене својине, као и то да се све већи број случајева покреће по сопственој иницијативи. Због тога се тврдило да се друштвени правобранилац самоуправљања „потврдио као битан део самоуправног друштвено-политичког система друштвене заштите [...]“,¹³²² док су биле су присутне и критике да се тако скупила његова функција, јер је ограничена на заштиту радника у тзв. удруженом раду.

Претходне оцене нису усклађене са искуствима друштвеног правобраниоца самоуправљања, односно бројним невољама кроз које је

¹³¹⁸ Без довољно аргумената истицана је независност друштвеног правобраниоца самоуправљања, или се тврдило да његова самосталност истовремено означава и независност овог органа. Видети: Д. Мићић, *н. д.*, стр. 39; Н. Гостић, *н. д.*, стр. 29.

¹³¹⁹ Видети: Ј. Ђорђевић, *н. д.*, стр. 830.

¹³²⁰ Упоредити: З. Рихтман, „Саветовање о самоуправном судству и друштвеном правобраниоцу самоуправљања“, *Архив за правне и друштвене науке*, број 4/1979, стр. 616; М. Динић, „Друштвени правобранилац самоуправљања“, *Архив за правне и друштвене науке*, број 1/1975, стр. 31.

¹³²¹ Упоредити: Т. Даниловић, „Улога и задаци друштвеног правобраниоца самоуправљања у заштити друштвене својине“, *Архив за правне и друштвене науке*, бр. 2–3/1985, стр. 382.

¹³²² Т. Даниловић, *н. д.*, стр. 380.

пролазио.¹³²³ Отпори су се испољавали и кроз његово разрешење, посебно на локалном нивоу. Настанак таквих појава објашњавамо стицајем субјективних и објективних узрока. Првој групи припада настојање појединих носилаца власти да се изузму од институционалне контроле.¹³²⁴ Због тога је политичка подршка друштвеном правобраниоцу самоуправљања, посебно у локалним средина, често била вербалне природе. С друге стране, разлози његове неделотворности последица су „системске грешке“. Трансплатација изворног модела је извршена на неадекватно тло. Делотворно функционисање омбудсмана захтева његову самосталност и независност, а то је могуће, како је примећено у критичким опаскама о евалуацији улоге и значаја друштвеног правобраниоца самоуправљања, у условима правне државе.¹³²⁵ Партијска држава и једностраначки систем антипод су начелу владавине права, а непостојање слободне јавности и цивилног друштва обесмишљавају ефикасност поступања омбудсмана.¹³²⁶ Иако је располагао значајним финансијским ресурсима и

¹³²³ У тадашњим реаговањима научне јавности, али и доцније, указује се на основне проблеме у његовом раду. Примећује се да „нема чврсто и широко постављених извора обавештавања о деформативним појавама“ (Т. Даниловић, *н. д.*, стр. 380) па због тога није у потпуности остварена поставка о превентивном деловању ове установе у заштити самоуправних права. Указује се и на то да су биле присутне бројне препреке и отпори увођењу ове институције, (Т. Даниловић уочава ову појаву и наводи да: „једна од битних компоненти која непосредно утиче на место и улогу, рад и резултате друштвеног правобраниоца самоуправљања је *појава притисака или ометања у вршењу функције због израженог интереса органа, организација, група или појединаца да се неправилности не разобличавају* (курз. истакао аутор)“, Т. Даниловић, *н. д.*, стр. 383.) па „у неким општинама се годинама одуговлачило са именовањем друштвеног правобраниоца самоуправљања, његовог заменика, обезбеђењем неопходног стручног кадра, неоправдано се одуговлачило са решавањем проблема просторија за рад, обезбеђењем материјално – финансијских средстава и слично“ (М. Миловановић, *н. д.*, стр. 577). Ипак, до почетка 1988. године, друштвени правобранилац самоуправљања није био успостављен само у три општине на подручју Југославије (Н. Гостић, *н. д.*, стр. 25).

¹³²⁴ У тадашњој литератури користе се синтагме о „носиоцима технократских тенденција“ који бране „своје монополистичке позиције“ (М. Миловановић, *н. д.*, стр. 576).

¹³²⁵ Т. Даниловић, *н. д.*, стр. 383.

¹³²⁶ Упоређујући са институцијом шведског омбудсмана, извештаји југословенског друштвеног правобраниоца самоуправљања имали су много мањи публицитет (упор.: Г. Наумов, „Омбудсманиот и општествениот правобранител на самоуправувањето – една паралела“, Н.

предимензионираном организацијом,¹³²⁷ наведене препреке спутавале су друштвеног правобраниоца самоуправљања да у пракси потпуно оствари своју функцију.¹³²⁸

На крају овог одељка, вратимо се тези о друштвеном правобраниоцу самоуправљања као *специфичној варијанти институције омбудсмана* или својеврсном „правном транспланту“. Друштвени правобранилац самоуправљања није оригиналан изум југословенског социјалистичког права, попут самоуправљања, већ нормативни плагијат, настао као компромис да се модел омбудсмана примени у јединственом правно-политичком амбијенту. Међусобна разлика постоји, пре свега у називу, природи основне улоге и објекту заштите.¹³²⁹ Ипак, ако се упореди низ елемената: природа ових органа (и један и други нису класични државни орган), овлашћења (делују превентивно, упозоравају, предлажу и предузимају одређена правна средства и мере),¹³³⁰ начин и организација рада

Матовски (ур.), *Годишник на Правниот факултет во Скопје*, 1988–1989, Правен факултет – Скопје, 1989, том 33, стр. 153).

¹³²⁷ У поређењу са шведским омбудсманом, који је крајем 80-тих година прошлог века имао два омбудсмана, више заменика и десетак сарадника, у Југославији осим осим савезног, постојала су шест републичких, два покрајинска и друштвени правобраниоци самоуправљања на међуопштинском и општинском нивоу. У институцији друштвеног правобраниоца самоуправљања је било запослено више око 400 „омбудсмана“ и више од хиљаду људи. Видети и: Д. Кулић, *Омбудсман и друштвени правобранилац самоуправљања*, стр. 265 и даље.

¹³²⁸ Упоредити: П. Николић, *н. д.*, стр. 352.

¹³²⁹ Омбудсман и друштвени правобранилац самоуправљања штите основне друштвене вредности (објекат заштите друштвеног правобраниоца самоуправљања била су „самоуправна“ права радних људи и друштвена својина, а класичан омбудсман штити људска права и слободе која су повређена радом органа јавне управе).

¹³³⁰ Друштвени правобранилац самоуправљања имао је три категорије овлашћења: да обавештава и буде обавештен о повредама самоуправних права и права радних људи, да предузима одређене мере (да упозорава, предлаже или да да иницијативу) и да покреће поступак пред уставних судом и судом удруженог рада ради заштите самоуправних права и друштвене својине. У прву групу овлашћења припада и право да се обраћа јавности, прикупља обавештења и објављује извештаје; друга група овлашћења састоји се у његовом праву да упозори, предложи или да иницијативу ради измене одговарајућег акта или предузимања неке мере. Постојао је рок од 30 дана на који су одређени субјекти (тзв. органи организација удруженог рада и друге самоуправне организације и заједнице) морале да одговоре. Друштвени правобранилац самоуправљања је покретао и одговарајући поступак за заштиту самоуправних права и друштвене својине пред уставним

(инокосност, самосталност, избор од стране скупштина, јавност у раду, карактер поступка) потврђује се теза о утицају класичног омбудсмана на настанак и моделирање друштвеног правобраниоца самоуправљања¹³³¹

Теза о оригиналном карактеру друштвеног правобраниоца самоуправљања је била у духу социјалистичке самоуправне идеологије. У складу са политичком филозофијом „трећег пута“, југословенски правни систем је настојао да се самосвојно развија од токова совјетске правне школе и либералне правне традиције западних друштава.¹³³² Због тога, иако се званично оспоравала сличност између омбудсмана и друштвеног правобраниоца самоуправљања,¹³³³ у нашој савременој правној теорији уочавала се утицај омбудсмана на друштвеног

судовима, судовима удруженог рада, односно пред другим надлежним судовима, а пред скупштином одговарајуће друштвено-политичке заједнице покретао је поступак за поништење или укидање одлука и других аката или предлагао обустављање извршења одлука, других аката или радњи одговарајућих организација, ако се тиме повређују самоуправна права и друштвена својина. Групи процесних овлашћења друштвеног правобраниоца самоуправљања, припадало је право да поднесе пријаву надлежном тужиоцу ради вођења поступка против одговорног лица, ако сматра да је повредом самоуправног права радних људи или друштвене својине учињено кривично дело.¹³³⁰ Скупштини друштвено-политичке заједнице је предлагао примену одређених мера,¹³³⁰ подносио извештаје о стању, појавама и проблемима, давао мишљења и предлоге у области заштите самоуправних права и друштвене својине.

Упоредити: чл. 2–8. Закона о друштвеном правобраниоцу самоуправљања; Д. Денковић, „Друштвени правобранилац самоуправљања“, Правни живот, бр. 6–7/1977, стр. 48–49; Т. Даниловић, „Улога и задаци друштвеног правобраниоца самоуправљања у заштити друштвене својине“, *Архив за правне и друштвене науке*, бр. 2–3/1985, стр. 382.

¹³³¹ Колоквијални синоними („бранилац самоуправљања“, „самоуправни јавни бранилац“, „јавни самоуправни правобранилац“, „самоуправни бранилац“), коришћени у време постојања друштвеног правобраниоца самоуправљања такође изражавају његову блиску повезаност са омбудсманом.

¹³³² „На омбудсмана се тада код нас гледало као на установу 'буржоаске демократије'.“ Б. Милосављевић, *Омбудсман – заштитник права грађана*, стр. 10.

¹³³³ Јован Ђорђевић сматра да је ова институција „оригинална креација Устава СФРЈ“, али и да су присутни „елементи шведског омбудсмана.“ Ј. Ђорђевић, *Политички систем, прилог науци о човеку и самоуправљању*, Савремена администрација, Београд, 1988, стр. 722; Према једном другом аутору, очигледне су сличности У поређењу са шведским омбудсманом, који је у то време имао два омбудсмана, више заменика и десетак сарадника, у Југославији осим осим савезног, шест републичких и два покрајинска друштвени правобранилац самоуправљања је постојао и у свакој општини. Упоредити и Г. Наумов, *н. д.*, стр. 153.

правобраниоца самоуправљања.¹³³⁴ Тако Зоран Р. Томић друштвеног правобраниоца самоуправљања одређује као „посебну врсту омбудсмана“,¹³³⁵ док је према Стевану Лилићу „функција друштвеног правобраниоца самоуправљања била једна ‘квазиомбудсманска’ функција“.¹³³⁶ Друштвени правобранилац самоуправљања није био оригинална креација тзв. социјалистичког самоуправљања, већ модификована трансплантација класичног модела омбудсмана.¹³³⁷ Овај омбудсман, међутим, није регистрован на мапи развоја омбудсмана у свету у страној литератури. Погрешан је закључак, који постоји и у нашој литератури, да је није реч о омбудсману јер је друштвени правобранилац самоуправљања постојао у комунистичком систему. У том смислу, овај аргумент требало је прихватити и за друге омбудсмане у свету, посебно у Африци и Азији,¹³³⁸ па би историја омбудсмана била сиромашнија.

Претходна анализа посредно указује и на инхерентне недостатке атипичног државног органа, попут омбудсмана, комплексне претпоставке за његово ефикасно поступање и проблеме у процесу његове примене у правном систему. Друштвени правобранилац самоуправљања је до доношења Устава СР Југославије формално постојао, као један од реликата претходног политичког система.¹³³⁹ У међувремену у Србији су уследиле уставне промене, а са њима и наставак дебате о потреби успостављања институције омбудсмана.

¹³³⁴ Друштвени правобранилац самоуправљања означавао се под наводницима као „југословенски омбудсман“. Упоредити: Д. Кулић, *Омбудсман и друштвени правобранилац самоуправљања*, стр. 261.

¹³³⁵ З. Томић, *Управно право*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 1998, стр. 78.

¹³³⁶ С. Лилић, Б. Ковачевић-Вучо, „Омбудсман у праву Србије и Југославије“, у: С. Лилић, Д. Миленковић, Б. Ковачевић-Вучо, *Омбудсман: међународни документи, упоредно право, законодавство и пракса*, Комитет правника за људска права (ЈУКОМ), Референцијални центар (HRCC), Београд, 2002, стр. 260.

¹³³⁷ То је био случај и са Правобраниоцем самоуправљања у Пољској, па тако Szubiakowski и Лилић наводе да је шведски модел омбудсмана био инспирација приликом израде Пољског закона. Szubiakowski – С. Лилић, *н. д.*, стр. 133.

¹³³⁸ Видети смо да је омбудсман постојао у једнопартијским системима у Африци.

¹³³⁹ Закон о друштвеном правобраниоцу самоуправљања и Закон о Савезном друштвеном правобраниоцу самоуправљања укинута су 1992. године, на основу члана 13. тач. 3–4. Уставног закона за спровођење Устава Савезне Републике Југославије („Службени лист СРЈ“, број 1/92).

4. ИНИЦИЈАТИВЕ И ПРЕДЛОЗИ ЗА УСПОСТАВЉАЊЕМ ОМБУДСМАНА

4.1. У последњој деценији прошлог века

Криза са системским обележјима и идеолошком позадином пратила је распад Социјалистичке Федеративне Републике Југославије крајем 80-тих година XX века. Компромитоване идејне матрице социјалистичког самоуправљања и југословенства и осипање монолитности владајуће комунистичке партије (Савеза комуниста Југославије) подстицале су јачање сепаратистичких претензија у појединим федералним републикама. Излаз је најпре потражен у „беспартијском плурализму“ с циљем да се симулацијом вишепартизма у оквиру комунистичке партије одржи њен монополски положај, док су заговорници радикалнијих промена захтевали свеобухватније институционалне реформе. Амандмани на савезни Устав од 1974. године нису уродили плодом, а предлози за увођењем омбудсмана,¹³⁴⁰ мотивисани покушајем да се институционално реформише југословенски правни систем, остали су без званичне подршке.

Упркос дезавуисању институције друштвеног правобраниоца самоуправљања у пракси, није утихнула расправа о омбудсману. И у дебатама поводом уставних промена било је и предлога о његовој конституционализацији.¹³⁴¹ За разлику од Србије, он је уставно регулисан у

¹³⁴⁰ Најпознатији такав покушај јесте међународни научни скуп под називом: „Омбудсман – заштитник права грађана“ одржан 1989. године у Новом Саду. Поред упоредноправне анализе, о чему су говорили и страни стручњаци, објашњена су бројна питања која се тичала омбудсмана у наступу домаће научне јавности. Преовладало је становиште да се ова институција прихвати у нашем правном систему, па је један од закључака овог научног скупа гласио – „да би требало створити уставну основу за овакву институцију.“ Материјал са овог скупа објављен је у књизи: М. Грубач (ур), *Зборник радова бр. 3–4/1990*, Правни факултет у Новом Саду, Нови Сад, 1990.

¹³⁴¹ Упоредити становишта о томе: М. Јовичић, „Зашто и какав нам је омбудсман потребан?“, *Архив за правне и друштвене науке*, број 1–2/1990, стр. 139–146; Б. Милосављевић, „Основне карактеристике Нацрта новог устава СР Србије“, *Општина*, 6–7/1990, Београд, стр. 5–15. Тако, поводом Нацрта устава Србије од 1990. године, Милосављевић сматра: „делимо мишљење оних који сматрају да је у уставном тексту требало наћи места и за институцију омбудсмана (‘заштитника права грађана’), а која је у низу земаља пружила изузетно позитивне ефекте,

већини других бивших југословенских република,¹³⁴² и посткомунистичким земљама већ на почетку тзв. процеса транзиције.¹³⁴³ Пропуштање да се уреди Уставом од 1990, оштро је критиковано јер је о овој институцији већ било уврежено позитивно становиште у научној јавности.¹³⁴⁴ У све већем броју научних радова посвећених овој теми,¹³⁴⁵ и у универзитетским уџбеницима,¹³⁴⁶ испољено је уверење да је то неопходна институција у нашем правном систему.

специјално на плану сузбијања самовоље у сфери дискреционе оцене државних органа (органа управе, пре свих) тј. онда када се они строго формално држе закона закидајући грађанима њихова права.“

¹³⁴² Упоредити: Д. Милков, „Омбудсман на простору бивше СФР Југославије“, *Реконструкција система Југославије на основама слободе, демократије, тржишта и социјалне правде* (зборник радова), Правни факултет, Нови Сад, 1998, стр. 153–166; Д. Радиновић, *Омбудсман и извршина власт*, стр. 128–150.

¹³⁴³ Са изузетком Словачке и Бугарске, омбудсман је усвојен у свим бившим социјалистичким земљама у току последње деценије XX века. Србија, односно Савезна Република Југославија остала је једна од усамљених држава у Европи која није прихватила омбудсмана у свом правном поретку у овом периоду.

¹³⁴⁴ Оштре осуде, често су имале и политичку конотацију („Уколико је ’темељни принцип новог уставног уређења Србије сувереност грађана‘ како се могло догодити да Устав Србије ни на који начин не предвиђа установу омбудсмана као заштитника права грађана? Међутим, какав год одговор да се на ово питање накнадно да, једно је извесно: за овакав пропуст (’рупа‘ у Уставу) нити се уставотворцу може политички опростити, нити се уставописац може професионално и етички оправдати.“ С. Лилић, „Зашто је нови Устав Србију оставио без омбудсмана?“, С. Лилић, Д. Миленковић, Б. Ковачевић-Вучо, *Омбудсман – међународни документи, упоредно право, законодавство и пракса*, стр. 255.

¹³⁴⁵ О овој теми објављују радове, поред Миодрага Јовичића, Стеван Лилић и Драган Милков (вид. нпр. Д. Милков, „Институционални вид заштите грађана – омбудсман“, *Архив за правне и друштвене науке*, бр. 1/1992, Савез удружења правника Југославије, стр. 173–184). Касније све веће интересовање прати појава првих докторских дисертација. Тако је 2000. године на Правном факултету у Београду одбрањена прва докторска теза о омбудсману (Д. Радиновић, *Омбудсман и извршина власт*, Службени гласник, Савет за државну управу Владе Републике Србије, Београд, 2001).

¹³⁴⁶ Омбудсман, за разлику од претходног периода, постаје део испитне материје за студенте основних студија на правним факултетима. Видети: Р. Марковић, *Уставно право и политичке институције*, Службени гласник са П. О., Београд, 1995, стр. 631–635; П. Николић, *Уставно право*, Просвета, Београд, 1995, стр. 408–410; З. Томић, *Управно право – систем*, треће, новелирано и проширено издање, Јавно предузеће Службени лист СРЈ, Београд, 1998, стр. 77–78.

Због тога, у последњој деценији XX века, настаје низ различитих иницијатива у оквиру предлога за нови устав и(ли) нацрта посебних закона о омбудсману на федералном и републичком нивоу. Већ у мају 1991. године у Народној скупштини поднете су две иницијативе посланика, „скромне по свом квалитету“, ¹³⁴⁷ које нису прихваћене на основу извештаја мишљења Владе и Законодавног одбора. ¹³⁴⁸ Влада је утврдила да је нецелисходно увођење ове институције, као и да су поједина решења у несагласју са начелом поделе власти. ¹³⁴⁹

Савезно извршно веће, односно Савезни секретаријат за правосуђе и управу Савезне Федеративне Републике Југославије припремили су „Предлог за доношење закона о Савезном савету за заштиту права и слобода грађана са нацртом“ непосредно пре подношења претходно поменутих предлога на републичком нивоу. ¹³⁵⁰ У његовом образложењу се указује на неопходност ефикасније институционалне контроле рада државних органа и заштите људских слобода и права уз помоћ омбудсмана. ¹³⁵¹ Савезни органи власти власти покушале су да још једном успоставе омбудсмана, и то амандманом на Савезни устав и потом доношењем посебног закона. ¹³⁵²

¹³⁴⁷ С. Лилић, *н. д.*, стр. 263.

¹³⁴⁸ Народни посланици су били из редова, у то време, владајуће Социјалистичке партије Србије. Народни посланик Живко Кулић је поднео *Предлог закона о народном заштитнику*, а Миле Илић *Предлог закона о народном пуномоћнику*. Текстове оба предлога се могу наћи у: С. Лилић, „Омбудсман у праву Србије и Југославије (са текстовима законских пројеката)“, у: С. Лилић, Д. Миленковић, Б. Ковачевић-Вучо, *Омбудсман: међународни документи, упоредно право, законодавство и пракса*, стр. 289–302.

¹³⁴⁹ Наводе се и процедурални проблеми који су представљали препреку за усвајање Предлога закона (обиман дневни ред, као и распуштање Народне скупштине крајем 1992. године). Упоредити: Ж. Кулић, „Зашто нам треба омбудсман?“, *Правни живот*, бр. 9/1995, стр. 765 (фн 1).

¹³⁵⁰ С. Лилић, *н. д.*, стр. 282–288.

¹³⁵¹ На основу искуства у савременим државама, омбудсман је демонстрирао своју „делотворност“. Подносиоци овог предлога су нагласили да је „циљ [...] да се образује посебна самостална институција за заузимање ставова и расправљање о свим питањима уређења, уживања и заштите права и слободе грађана...“. Том приликом је предложено прелазно решење, стварање институције која познаје омбудсманске елементе у „форми националне канцеларије за заштиту људских права“. С. Лилић, *н. д.*, стр. 262.

¹³⁵² Тзв. експертски тим постављен с циљем да припреми нацрт закона о заштитнику грађана није довршио свој посао, јер је у међувремену изгласано неповерење Савезној влади 1993. године.

О омбудсману се посебно расправљало поводом критика Устава од 1990. године. Према општој оцени овај акт је тумачен као концепцијски промашај у погледу система организације власти, уз образложење да садржи недостатке у приликом институционализације начела владавине права, као што је омбудсман. Због тога је норма о омбудсману заузимала незаобилазно место у бројним незваничним предлозима новог устава. Миодраг Јовичић, заслужан за упознавање наше јавности са омбудсманом и члан стручног тима Савезне владе за израду нацрта закона о заштитнику грађана, одређује да је функција омбудсмана заштита уставности и законитости и „испитивање случајева повреде слобода и права грађана“.¹³⁵³ На сличан приступ наилазимо и у студији о уставној реформи групе универзитетских професора и сарадника под називом „Уставне претпоставке за демократску Србију“. Међутим, у овом материјалу су наведена конкретна атипична и алтернативна решења, попут постојања општег омбудсмана („омбудсмана за права грађана“) и специјализованог омбудсмана („омбудсман за права етничких мањина“).¹³⁵⁴ Широка надлежност омбудсмана подразумевала је право на покретање судског поступка, управног поступка и поступка за заштиту уставности и законитости пред Уставним судом Србије. У његовом избору учествовао је и председник Републике, који је предлагао кандидата. За специјализованог омбудсмана предвиђена су различита решења у погледу организације (инокосни или колективни орган).¹³⁵⁵ Друга бројна удружења и невладине организације покретале су расправу о омбудсману,¹³⁵⁶ а то су чиниле и

Видети: М. Грубач, „Омбудсман – нови заштитник грађана“, дневни лист *Политика*, 15. јануар 1993, стр. 11.

¹³⁵³ У складу са концепцијом регионалне државе, М. Јовичић предвиђа мрежу омбудсмана на централном и регионалном нивоу у свом самосталном предлогу новог устава (члан 50). Видети: М. Јовичић, *Устав Регионалне Државе Уједињених Српских земаља*, Вајат, Београд, 1996.

¹³⁵⁴ Београдски центар за људска права *Уставне претпоставке за демократску Србију*, Београдски центар за људска права, Београд, 1997, стр. 26–27.

¹³⁵⁵ По другом моделу, водило би се рачуна о заступљености националних мањина. Надлежност специјализованог омбудсмана била би ограничена на случајеве када су повређена мањинска права. *Исто*, стр. 33.

¹³⁵⁶ У „Програму за спас Србије“, предвиђен је омбудсман са основним задатком да „истражује случајеве повреде права и слобода грађана, односно мањинских права, као и повреде права на здраву животну средину.“ Овај предлог остао је на нивоу општих начела, уз истицање *ratio legis-a*

опозиционе политичке странке.¹³⁵⁷ Омбудсман је поменут и у предлогу међународног споразума о решавању политичке кризе на Косову и Метохији у новембру 1998. године. Према тексту које су сачиниле Сједињене Америчке Државе, омбудсман Косова надзирао би права „националних заједница.“¹³⁵⁸ Касније, ова идеја је остварена путем међународног омбудсмана за Косово.

О томе зашто омбудсман није раније успостављен у нашем правном систему издвојило се тумачење које сматра да је ауторитарна природа политичког режима била основна препрека демократизацији и успостављању независних и самосталних контролних институција у последњој деценији XX века у Србији.¹³⁵⁹ Недостатак омбудсмана у правном систему јесте рефлексија слабих полуга парламентарне контроле извршне власти, одсуства институционалне одговорности државне управе и слабих гаранција заштите људских права.¹³⁶⁰ Влада није била заинтересована да развија тела и институције које би надзирале управу и њено деловање. Према опречном становишту, одсуство институционалне реформе објашњава се такође неповољним политичким амбијентом, са различитом интерпретацијом мотива и природе Устава од 1990. Уставна решења су заснована на класичним начелима либерализма, али су међународне санкције и снажни политички сукоби између власти и опозиције нужно довели до испољавања појава концентрације власти и застоја у процесу демократизације. На тај начин, објашњава се изостављање класичног парламентарног система, снажније територијално-политичке децентрализације власти, одустајања од решења којима би се доследније увела подела власти у

да је омбудсман „у земљи масовне незаконитости и кршења права [...] драгоцен чинилац у успостављању правне државе.“ *Програм за спас Србије*, Терзит, Београд, 2000, стр. 63.

¹³⁵⁷ Видети: Центар за либерално-демократске студије, *Заједница Србије и Црне Горе*, Београд, 2000.

¹³⁵⁸ Преузето од: Д. Радиновић, *Омбудсман и извршна власт*, стр. 295.

¹³⁵⁹ Б. Милосављевић, *Коментар Закона о Заштитнику грађана*, стр. 35; С. Лилић, „Омбудсман у праву Србије и Југославије“, стр. 264; Т. Корхеџ, М. Пајванчић, Д. Укропина, Р. Жаревац, Б. Мићашевић-Ковачевић, „Увод – омбудсман да, али какав?“, у: *Модел закона о омбудсману*, Forum iuris, Нови Сад, 2003, стр. 21.

¹³⁶⁰ Упор.: С. Вучетић, *Приватизована држава*, Стубови културе, Београд, 1996, стр. 131–132.

вертикалном облику (локална самоуправа), али и конституционализовања институција попут омбудсмана.¹³⁶¹

Без намере релативизовања критичких опаски, потребно је имати у виду да то што омбудсман није био утемељен Уставом није представљало нормативну препреку да се он институционализује, односно уреди правним прописима и након промене политичког режима. С друге стране, корисно је сагледати искуство других југословенских република (попут Хрватске, Македоније и Босне и Херцеговине) у којима је раније установљен него у Србији. Бројни проблеми са којима се суочавао, посебно током 90-тих година прошлог века, указују на значај претпоставки неопходних за његово ефикасно поступање, као што је одређен ниво развоја демократије и владавине права, организовања и функционисања управе.¹³⁶²

4.2. Након петооктобарских политичких промена

Након драматичних политичких збивања, крајем 2000. и почетком 2001. године промењени су носиоци власти и смер спољне политике, очекивала се радикална трансформација уставноправног система. По оптимистичким сценаријима, убрзо након доношења новог устава, следило је и установљење омбудсмана.¹³⁶³ Ова обавеза је проистицала и из процеса усклађивања правних система обавеза Савезне Републике Југославије и Србије са правом Европске

¹³⁶¹ Слободан Милошевић, некадашњи председник Савезне Републике Југославије и Републике Србије, почетком 2000. године на критике поводом захтева да се институционално реформише уставноправни систем понудио је следећи одговор: „различите идеје о уређењу државе и друштва, по којима се странке међусобно разликују, треба да сачекају мирније и спокојније дане, па да се у њима надмећу.“ Видети: „Говор С. Милошевића на Четвртом конгресу Социјалистичке партије Србије“, *Смисао (теоријски часопис СПС-а)*, број 10/2000, Београд, стр. 10.

¹³⁶² Упоредити: Д. Симовић, Д. Аврамовић, Р. Зекавица, *Људска права*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2013, стр. 351.

¹³⁶³ Обећање о „народном адвокату тј. омбудсману“ поменуто је у експозеу Зорана Ђинђића, кандидата за председника Владе Републике Србије почетком 2001. године. Видети: „Експозе Зорана Ђинђића, мандатара за састав нове Владе Републике Србије (25. јануар 2001.)“, <http://www.arhiva.srbija.gov.rs/cms/view.php?id=2054> (посећено 10. јуна 2014. године).

уније. Институционалне промене, међутим, биле су споре и противречне а бројни неуспешни покушаји односили су се и на нормативно установљавање омбудсмана. Рад на изради прописа у више савезних и републичких министарстава био је несистематичан и некоординисан. Одвијао се на паралелним колосецима, без прецизног утврђеног плана и концепције.

У оквиру Савезног министарства за националне и етничке заједнице у Првом преднацрту закона о заштити националних мањина од 17. априла 2001. године предвиђен је „савезни правобранилац (омбудсман) за националне мањине“. У Преднацрту је одређено да се омбудсман за националне мањине уводи „ради праћења спровођења закона и политике у вези права и слобода мањина и ради заштите њихових права [...]“.¹³⁶⁴ Одредбе о „савезном правобраниоцу (омбудсману) за националне мањине“, међутим, изостављене су у доцније Закону о заштити права и слобода националних мањина.

У Савезном министарству правде припремљен је Предлог закона о заштитнику људских права,¹³⁶⁵ који је Савезна влада прихватила и упутила на усвајање Савезној скупштини средином 2001. године. У „Образложењу“ објашњени су разлози за доношењем овог предлога, који је настао као последица испуњавања обавеза које је Савезна Република Југославија преузела по основу учешћа у Пакту за стабилност југоисточне Европе, усклађивања законодавства са међународним стандардима у области заштите људских права и слобода и јачања демократских институција, односно испуњавања услова за пријем у Савет Европе и уласка у Европску унију. Иако је у основи представљао солидан нормативни текст,¹³⁶⁶ он није усвојен због проблема у функционисању савезне државе. По узору на класичан скандинавски модел омбудсмана, специфична решења препознају се у проширеној надлежности у односу на судску власт и квалификованој већини потребној за избор.¹³⁶⁷

¹³⁶⁴ Текст Тезе преузет од С. Лилића, „Омбудсман у праву Србије и Југославије“, стр. 269.

¹³⁶⁵ Исто, стр. 303–320.

¹³⁶⁶ С. Лилић, *н. д.*, стр. 271.

¹³⁶⁷ На предлог председника Републике, Савезна скупштина бира заштитника грађана двотрећинском већином свих гласова посланика. Једно од посебних решења је било и то да ако постоји одуговлачење или очигледне злоупотребе процесних овлашћења, омбудсман поступа по представкама који се тичу судског поступка који је у току.

У овом периоду, пажњу завређује предлог Центра за антиратну акцију. Ова невладина организација представила је модел закона о омбудсману 2001. године. Њен предлог је публикован са уводном студијом, са опционим решењима и применом за савезну државу или у федералној јединици.¹³⁶⁸ И у другим предлозима новог устава Србије, односно у уставним решењима за организацију власти савезне државе, наилазимо на омбудсмана. Углавном је конципиран као инструмент људских права, са посебним акцентом на његову улогу у заштити права националних мањина, широким надлежностима посебно према судској власти и организовањем на различитим нивоима територијално-политичке децентрализације.¹³⁶⁹

Омбудсман је детаљно уређен у појединим предлозима.¹³⁷⁰ Овим екстензивним номотехничким приступом нарушен је стандардан однос између садржине важних уставних института, па се догађало да омбудсман заузима више простора од ванредног стања или судске власти.¹³⁷¹ Тако су и у Радном тексту

¹³⁶⁸ Видети: В. Milosavljevic, *The Ombudsman: defender of civil rights*, „Center for Antiwar Action”, Belgrade, 2001, стр. 135–154.

¹³⁶⁹ Упоредити: П. Николић, *Устав Краљевине Србије*, издање аутора, Београд, 2001, члан 184–187; Л. Баста, Т. Флајнер, В. Ђерић, М. Пајванчић, Д. Поповић, З. Радовић и С. Самарцић, *Предлог за нови устав Србије – независна група експерата Београдског центра за људска права*, Део I, одељак IV, Београд, Београдски центар за људска права, 2001; Демократска странка Србије *Основна начела за нови устав Србије*, Београд, 21. јануар 2002; Демократска странка Србије, „Нацрт устава Републике Србије“, у: З. Лутовац (прир.), *Предлози за нови устав Србије*, Friedrich Ebert Stiftung, Београд, 2004, стр. 247; „Полазне основе за заједничку платформу о уставном уређењу СР Југославије“, *Данас* (дневни лист), 22. август 2002. године; Т. Korhecz, „Омбудсман у предлозима новог устава Србије“, у: З. Лутовац и М. Пајванчић (ур.), *У сусрет новом уставу Србије*, Friedrich Ebert Stiftung, Југословенско удружење за уставно право, Београд, 2004, стр. 33–38; М. Пајванчић, „Заштита људских права у пројектима устава Србије“, *Зборник радова*, број 3/2004, Правни факултет Универзитета у Новом Саду, стр. 7–25; М. Пајванчић, „Омбудсман у уставном систему Србије: од идеје до реализације“, *Зборник радова*, број 1–2/203, Правни факултет Универзитета у Новом Саду, стр. 43–58.

¹³⁷⁰ Демократска Србије, „Нацрт устава Србије“, у: З. Лутовац (прир.), *Предлози за нови устав Србије*, стр. 202–203; Forum Iuris, „Пројект устава Републике Србије“, у: З. Лутовац (прир.), *Предлози за нови устав Србије* стр. 146–147; Либерали Србије, „Устав Републике Србије, у: З. Лутовац (прир.), *Предлози за нови устав Србије* стр. 365–366.

¹³⁷¹ „Модел устава групе стручњака председника Републике Србије“, у: З. Лутовац (прир.), *Предлози за нови устав Србије II*, стр. 149–155.

нацрта устава Републике Србије Уставне комисије Народне скупштине Србије из 2003. године одредбе о омбудсману наведене у глави о људским правима. Омбудсману је дато евазивно право да подноси законске предлоге и даје амандмане на предлоге закона.¹³⁷² Прегнантна стандардна решења, која препознајемо и у уставима Словеније и Мађарске, унета су у Нацрту устава Републике Србије од 2005. године.¹³⁷³

Кључни кораци у увођењу омбудсмана предузети су 2002. године. Најпре, Влада је припремила Предлог закона о народном адвокату.¹³⁷⁴ Стручну рецензију Нацрта је урадила Канцеларија за демократске институције и људска права Европске организације за безбедност и сарадњу годину дана раније. Несугласице у владајућој коалицији произвеле су вишемесечну блокаду у раду парламента, па се Владин предлог нашао пред народним посланицима тек у новембру 2002. године. Предлог закона је прихваћен у одбору за представке и жалбе и одбору за правосуђе и управу,¹³⁷⁵ али је убрзо стављен *ad acta*. Иако су извесна решења била спорна са становишта њихове уставности и квалитета,¹³⁷⁶ она су се могла поправити у скупштинској расправи. Ако одбацимо аргумент по коме је овај предлог закона „суспендован“ због садржинских недостатака, поставља се питање да ли су одсуство политичке воље, традиционално присутна бирократска

¹³⁷² Уставна комисија Народне скупштине, „Радни текст нацрта устава Републике Србије“, З. Лутовац (прир.), *Предлози за нови устав Србије*, стр. 290–291.

¹³⁷³ Влада Републике Србије, „Нацрт устава Републике Србије“, у: З. Лутовац (прир.), *Предлози за нови устав Србије II*, Friedrich Ebert Stiftung, Београд, 2005, стр. 38–39.

¹³⁷⁴ Видети: Предлог закона о народном адвокату, Влада Републике Србије, број: 011-15203/2001-001 од 17. маја 2002. године; Текст доступан и: Т. Корхеџ, М. Пајванчић, Д. Укропина, Р. Жаревац, Б. Мићашевић-Ковачевић, „Увод – омбудсман да, али какав?“, у: *Модел закона о омбудсману*, Forum iuris, Нови Сад, 2003, стр. 85–94. О карактеру појединих одредби видети и: П. Димитријевић, „Институција омбудсмана у светлу Нацрта закона о омбудсману Републике Србије“, *Правни живот*, број 5–6/2005, Удружење правника Србије, Београд, 2005, стр. 40–47.

¹³⁷⁵ „Прихваћен закон о народном адвокату“, *Политика* (дневни лист), 26. новембар 2002; „Целом народу – адвокат“, *Вечерње новости* (дневни лист), 26. новембар 2002.

¹³⁷⁶ На основу члана 24. народни адвокат би се бирао квалификованом парламентарном већином, а на основу члана 8. је предвиђена слободан приступ свим информацијама којима располажу органи управе. Видети и: В. Миљевић, „Примедбе на Предлог закона о народном адвокату“, *Бранич – часопис за правну теорију и праксу Адвокатске коморе Србије*, бр. 3–4/2002, Адвокатска комора Србије, Београд, стр. 51–52.

неодговорност и(ли) предстојећи изборни циклус допринели да се закон о омбудсману не усвоји крајем 2002. и почетком 2003. године.

Омбудсмани су скоро истовремено уређени на нивоу Аутономне Покрајине Војводине и локалне самоуправе од 2002. године. У здравственим установама предвиђени су заштитници пацијентових права, као облик унутрашњег надзора у оквиру здравствених установа или интерни омбудсман.¹³⁷⁷ За разлику од омбудсмана у то време спорадично постављених у јединицама локалне самоуправа, и често означених као „пусто слово на папиру“ до доношења новог закона од 2007. године, први покрајински омбудсман изабран у септембру 2003. године убрзо је започео са радом. Годину дана касније, након избора нове владе, припремљен је нови нацрт закона о омбудсману.

Влада Републике Србије је усвојила Нацрт закона о омбудсману у октобру 2004. године.¹³⁷⁸ Након што су страни стручњаци изнели своје мишљење,¹³⁷⁹ њихове делимично уважене примедбе уобличене у Предлогу закона о Заштитнику грађана у мају 2005. године. У односу на Нацрт, промењен је назив институције, прецизније су одређени поједини институти и јасно је истакнута независна и самостална позиција омбудсмана. Закон о Заштитнику грађана усвојен је у Народној скупштини исте године.

¹³⁷⁷ О томе више у одељку 2.5.

¹³⁷⁸ За нову владу доношење прописа о омбудсману је представљен као један од њених приоритета. Видети: *Експозе Војислава Коштунице* („Посебне приоритете за владу представља доношење закона о спречавању сукоба интереса, којим ће се онемогућити вршење државних функција на штету јавног интереса, као и доношење закона којим би се регулисале надлежност и функционисање институције омбудсмана или народног адвоката који треба да омогући да у оним случајевима када су грађани већ добили заштиту својих права, а тим степеном нису задовољни, да је могу обезбедити и на један други начин.“ [Http://www.arhiva.srbija.gov.rs/vesti/2004-03/02/343974.html](http://www.arhiva.srbija.gov.rs/vesti/2004-03/02/343974.html) [преузето 13. јуна 2012]).

¹³⁷⁹ Видети: Венецијанска комисија, *Заједничко мишљење на Нацрт закона о омбудсману Републике Србије сачињено од стране Венецијанске комисије, Комесара за људска права и Генералног директората за људска права Савета Европе на основу коментара Р. Лавин (Шведска) и К. Туори (Финска)*, Venice Commission, Strasbourg, 6 децембра 2004, Мишљење бр. 315/2004; Видети и European Commission for Democracy through law (Venice Commission), „Draft law on the Ombudsman of Serbia“, Opinion 318&2004, Strasbourg, 17 November 2004, [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL\(2004\)113-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL(2004)113-e)

I. ОМБУДСМАНИ У ПОЗИТИВНОМ ПРАВУ

1. НАЦИОНАЛНИ ОМБУДСМАН – ЗАШТИТНИК ГРАЂАНА

1.1. Правни положај и улога институције

1.1.1. Правни оквир правног положаја

Заштитник грађана јесте уставна категорија. Устав садржи одредбе о правном положају и надлежности омбудсмана (члан 138. ст. 1. и 2); његовом избору и разрешењу (члан 99. став 2. тачка 5, члан 105. став 2. тач. 7. и 14. и члан 138. ст. 3. и 4); забрани са истодобним чланством у политичкој странци (члан 55. став 5); посебним овлашћењима, попут права на законодавну иницијативу (члан 107. став 2) и покретању поступка за оцену уставности и законитости пред Уставним судом (члан 168. став 1). Другим базичним прописом – Законом о Заштитнику грађана (у даљем тексту скраћено: ЗЗГ) – подробно је регулисан положај овог државног органа.¹³⁸⁰

Устав Републике Србије није детаљније уредио гаранције независности и самосталности Заштитника грађана. Осим ове опште примедбе, указује се и

¹³⁸⁰ Законом је уређено (члан 2. став 2) да „Заштитник грађана поступа у оквиру Устава, закона и других прописа и општих аката, као и ратификованих међународних уговора и општеприхваћених правила међународног права.“ Опширније: Заштитник грађана, *Редован годишњи извештај за 2014. годину*, http://www.ombudsman.rs/attachments/3733_Godisnji%20izvestaj%20Zastitnika%20gradjana%20za%202014.pdf, стр. 23–27, посећено 31. марта 2014. године).

Закон о Заштитнику грађана је усвојила Народна скупштина Републике Србије 14. септембра 2005. године („Службени гласник РС“, број 79/05). Закон је измењен, ради усаглашавања са уставним одредбама, 13. јуна 2007. године („Службени гласник РС“, број 54/07). Владин Предлог закона о изменама и допунама Закона о Заштитнику грађана, упућен је у скупштинску процедуру 2. фебруара 2012. године, повучен је након избора нове владе и конституисања новог сазива Народне скупштине (Видети: <http://www.parlament.gov.rs/акти/закони-у-процедури/у-сазиву-од-11-јуна-2008.1534.html>, посећено 17. јун 2012. године). Нова влада је повукла из скупштинске процедуре све предлоге закона крајем јула 2012. године, а нови предлог Закона о Заштитнику грађана није упутила у скупштинску процедуру до свог распуштања крајем јануара 2014. године.

неадекватно одређен однос између Народне скупштине и Заштитника грађана. Парламентарни надзор над омбудсманом, без заштитне уставне клаузуле, повод је за опречна тумачења, па и за она да је парламент по слободној вољи властан да смени омбудсмана.¹³⁸¹ Према међународним стандардима, међутим, највиши правни акт у домаћем правном поретку не треба да иде изван основних начела која уређују правни положај омбудсмана. У државама са крхком демократијом и владавином права, међутим, регулисање уставног статуса омбудсмана може спречити парламентарну већину да изменама прописа нарушава гаранције независних контролних тела. Сматрамо да статус Заштитника грађана, као уставног државног органа, уставотворац може садржински проширити и саобразити према судској власти и статусу судија Уставног суда. То значи и детаљније уређивање поступка избора и разрешења и отклањање других празнина.

Правне изворе у ширем смислу чине домаћи прописи и међународни извори.¹³⁸² Овим актима одређују и допуњују се основне одредбе о условима и начину остваривања функције Заштитника грађана (избор и разрешење, право на имунитет, право на комуникацију са лицима лишеним слободе и учешће у законодавном процесу, право на демократску и цивилну контролу Војске, поступање са подацима који представљају службену тајну итд.).¹³⁸³ Од значаја за

¹³⁸¹ Уставна норма (члан 99) била је критикована од стране Венецијанске комисије (Европска комисија за демократију путем права [Венецијанска комисија], *Мишљење о Уставу Србије*, усвојено од стране Комисије на 70. Пленарној седници, Венеција 17–18. март 2007 (Council of Europe, Venice Commission, Opinion on the Constitution of Serbia adopted by the Commission session [Venice, 17-18 March 2007], CDL-AD(2007)004-e, стр. 11, [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2007\)004-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2007)004-e), 23. марта 2016. године. О томе опширније: Б. Милосављевић, *Коментар Закона о Заштитнику грађана*, стр. 39.

¹³⁸² „Заштитник грађана поступа у оквиру Устава, закона и других прописа и општих аката, као и ратификованих међународних уговора и општеприхваћених правила међународног права (члан 2. став 2. ЗЗГ-а).“

¹³⁸³ Видети: чланове 219. став 3. Законика о кривичном поступку, „Службени гласник РС“, бр. 72/11, 101/11, 121/12, 32/13 и 45/13; члан 15. Закона о Народној скупштини, „Службени гласник РС“, број 9/10; чланове 48, 150, 152, 203. и 237–240. Пословника Народне скупштине (пречишћен текст), „Службени гласник РС“, број 20/12; Закона о Војсци Србије, „Службени гласник РС“, бр. 116/07, 88/09 и 101/10 – др. закон). Поред ових прописа видети и члан 35. став 2, члан 37. став 4 и 54. став 1. Закона о извршењу казне затвора за кривична дела организованог криминала,

правни положај омбудсмана јесу и документа која немају карактер правних прописа, као што су стратегије и акциони планови.¹³⁸⁴ Унутрашњи правни извори израз су аутономије и релативне независности институције, и овим нормативним актима, који доноси сâм омбудсман, регулишу се организациона питања у канцеларији. Тако је Заштитник грађана донео Одлуку о образовању и раду Стручне службе Заштитника грађана и Правилник о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места Стручне службе.¹³⁸⁵

Инострани извори представљају „меко право“, а садрже смернице за регулисање положаја и овлашћења омбудсмана (стандарди и принципи у резолуцијама Уједињених нација и документима релевантних међународних организација), и постављају границе надлежности у заштити људских права (ратификовани међународни уговори).¹³⁸⁶ Од ових извора, нарочито су важна документа Савета Европе.¹³⁸⁷

„Службени гласник РС“, број 72/09 и 101/10), члан 78. став 2. Закона о државним службеницима („Службени гласник РС“, бр. 79/905, 81/05 – испр., 64/07, 67/07 – испр., 116/08 и 104/09), члан 21. Закона о политичким странкама („Службени гласник РС“, број 36/09), члан 42. Закона о правима пацијената („Службени гласник РС“, број 45/13); члан 185. Закона о општем управном поступку („Службени гласник РС“, 18/16)

Опширније навођење ових закона и указивање на важност појединих одредби у: Заштитник грађана, *Редован годишњи извештај за 2014. годину*, стр. 23–25.

¹³⁸⁴ На пример, Акционим планом за спровођење Стратегије реформе јавне управе у Републици Србији за период 2015–2017. („Службени гласник РС“, број 31/15) предвиђено је да Влада утврди предлог измена и допуна Закона о Заштитнику грађана у трећем кварталу у 2015. години. Упоредити: Заштитник грађана, *Годишњи извештај Заштитника грађана за 2015. годину*, стр. 42–43,

<http://www.zastitnik.rs/attachments/Godisnji%20izvestaj%20Zastitnika%20gradjana%20za%202015.pdf>, посећено 18. марта 2016. године.

¹³⁸⁵ Одлука о образовању и раду Стручне службе Заштитника грађана, „Службени гласник РС“, број 105/07; Народна скупштина даје сагласност на акт о систематизацији радних места у канцеларији омбудсмана. (Видети: Одлука о давању сагласности на Правилник о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у стручној служби заштитника грађана, „Службени гласник РС“, број 94/15).

¹³⁸⁶ Повеља Уједињених нација, Међународни пакт о грађанским и политичким правима, Међународни пакт о економским, социјалним и културним правима, Европска конвенција за заштиту људских права и основних слобода са протоколима. Међународне правне изворе поступања омбудсмана чине и други међународни уговори и конвенције, попут Конвенције

У правном оквиру, као једном од стубова ефикасности омбудсмана, налазимо две групе недостатака.¹³⁸⁸ Први проблем тиче се општих мана правних извора, а наредна слабост јесте неусклађеност појединих правних инструмента са међународним принципима и стандардима. Описаном стању допринео је начин оснивања институције омбудсмана, атипичан у упоредном праву. Претходник националног омбудсмана био је његов пандан на локалном нивоу (у Аутономној покрајини Војводини и у појединим јединицама локалне самоуправе). Кашњење у доношењу матичног закона, а затим прекорачење рокова за формирање републичког и локалних омбудсмана делимично су последица недостатака у правном оквиру. Измена матичног закона (ЗЗГ-а) пре избора републичког Заштитника грађана,¹³⁸⁹ с циљем усклађивања с новим уставом, делимично су уклоњени поменути недостаци. Међутим, нови покушај новелирања ЗЗГ-а, инициран од сâмог омбудсмана, није уродио плодом од 2012. године.

Пропусти у законском тексту настали су као резултат затеченог стања у правном систему и политичких околности. Недостатак услова за ефикаснију примену овог прописа и прекорачење рокова приликом формирања републичког омбудсмана представљало је репризу искуства са другим тзв. независним институцијама и телима. Ограничења наметнута Уставом од 1990. године,¹³⁹⁰ и притисак међународне заједнице деловала су као „Прокрстова постеља“ приликом доношења закона и избора омбудсмана.¹³⁹¹ Са испуњавањем ових

Уједињених нација о правима детета, Конвенције о елиминисању свих облика дискриминације жена, Конвенције Уједињених нација против тортуре и других сурових, нељудских или понижавајућих казни и поступака и Европске конвенције о спречавању мучења и нечовечних или понижавајућих поступака и кажњавања са протоколима итд.

¹³⁸⁷ Слично становиште износи и републички омбудсман (В. Заштитник грађана, *Редован годишњи извештај за 2014. годину*, стр. 26–27).

¹³⁸⁸ Исто.

¹³⁸⁹ Видети: Закон о изменама и допунама Закона о Заштитнику грађана „Службени гласник РС“, број 54/07.

¹³⁹⁰ Као што је то било решење о избору државних функционера посебном парламентарном већином.

¹³⁹¹ Парламентарна скупштина Савета Европе у свом мишљењу из 2002. године поставила је као услов да Савезна Република Југославија „у року од једне године од приступања [Савету Европе, прим. Р. М.], донесе закон којим се успоставља канцеларија омбудсмана“. Ову обавезу су касније преузеле Србија и Црна Гора. Видети: „Обавезе Србије и Црне Горе“, члан 12. Мишљења

обавеза доцнило се, јер у Србији још увек није био усвојен матични пропис.¹³⁹² При томе је изостала и припрема других нормативних, техничких и кадровских претпоставки за примену закона.¹³⁹³ Први омбудсман је изабран, а да пре тога, нису обезбеђени минимални услови за функционисање његове канцеларије.

Слични проблеми прате оснивање и функционисање контролних државних органа и тела (као што су: омбудсман, повереници за приступ информација, заштиту података и заштиту родне равноправности, Државна ревизорска институција и Агенција за борбу против корупције) у Србији. За омбудсмана су карактеристичне и недоумице уобичајене за земље које по први пут формирају ову институцију. Након више од деценије, и даље постоје дилеме у вези са нормативним дизајнирањем институције, попут различитих модела (специјализовани или општи омбудсман), избора носилаца ових функција (са или без учешћа извршне власти), односа са омбудсманима на локалном и покрајинском нивоу власти.¹³⁹⁴ Необавештеност о правној природи и различити

Парламентарне скупштине Савета Европе, бр. 239, од 24. септембра 2002. године, одељак 4, став ф. Parliamentary Assembly, Opinion 239(2002), Federal Republic of Yugoslavia's application for membership of the Council of Europe, <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/X2H-Xref-ViewPDF.asp?FileID=17039&lang=en>, посећено 7. септембра 2015. године.

¹³⁹² Србија је прекорачила рокове за доношење закона о омбудсману, иако је то била једна од њених међународних обавеза по основу чланства у Савету Европе. Због тога је у експозеу мандатара за састав нове владе најављено усвајање овог акта почетком 2005. године. Закон о Заштитнику грађана је усвојила Народна скупштина Републике Србије 14. септембра 2005. године („Службени гласник РС“, број 79/05). Црна Гора, у то време друга чланица државне заједнице, закон је донела две године раније.

¹³⁹³ Србији је каснила и применом „анализе ефеката прописа“ (Regulatory Impact Analysis) – једне врсте поступка у коме се, између осталог, процењују нормативно-техничке претпоставке, односно *ex ante* административни и економски трошкови примене усвојених прописа. Циљ овог поступка јесте и подизање укупног квалитета нормативне активности и стварања доброг амбијента за функционисање институција (О томе детаљније: Д. Миловановић [et al.], *Студија о унапређењу законодавног процеса у Републици Србији*, GIZ, Београд, 2012, стр. 159–175).

¹³⁹⁴ Пројекат увођења дечијег омбудсмана, финансиран новцем Норвешке владе, није прихваћен код нас. Предлог закона о Заштитнику права детета, упућен у Народну скупштину крајем 2007. године, повучен је из скупштинске процедуре.

називи допринели су непрепознавању, односно великом броју одбачених притужби на почетку првог мандата Заштитника грађана.¹³⁹⁵

Промена правног оквира један је од услова за побољшање ефикасности Заштитника грађана и независности. На основу Закона о изменама и допунама Закона о Заштитнику грађана (2007) детаљније је регулисан избор, разрешење и имунитет, одговорност омбудсмана, уведена су нова решења попут забране да он и његови заменици дају изјаве политичке природе. Очекивао се наставак реформисања институције, у виду измена „кровног прописа“ у складу са упоредноправним искуствима и праксом. То се, ипак, није десило.

На основу Предлога измена и допуна Закона о Заштитнику грађана из 2012. године отклањали су се недостаци у уређивању начина употребе назива и обележја Заштитника грађана, престанка функције мандата, подношења притужбе, права омбудсмана, заштити подносиоца притужбе и казnenих одредби за неизвршавање законских обавеза.¹³⁹⁶ Предлогом закона било је предвиђено да Влада не може обуставити, одложити или ограничити извршење буџета Заштитника грађана, без његове сагласности. Влада је Предлог измена и допуна Закона упутила Народној скупштини у фебруару 2012. године. Након парламентарних избора и конституисања нових органа државне власти, из скупштинске процедуре повучен је Предлог измена и допуна Закона о Заштитнику грађана средином 2012. године. У међувремену, владе су игнорисале иницијативе Заштитника грађана да се усвоје припремљен предлог измена закона.¹³⁹⁷

¹³⁹⁵ За око 60% од укупног броја одбачених притужби, Заштитник грађана био је ненадлежан. Видети: Заштитник грађана, *Редовни годишњи извештај за 2008. годину*, Београд, 2009, стр. 54; Заштитник грађана, *Редовни годишњи извештај за 2008. годину*, Београд, 2009, стр. 102–103.

¹³⁹⁶ Видети: Заштитник грађана, *Извештај за 2011*, Београд, 2012, стр. 25.

¹³⁹⁷ У свом последњем редовном годишњем извештају Заштитник грађана закључује да: „Вишегодишње одлагање измена Закона о Заштитнику грађана угрожава рад Заштитника грађана услед новодобијених надлежности, вишеструко увећаног обима посла, уочених недостатака и оправданих очекивања грађана од институције.“ (Заштитник грађана, *Годишњи извештај Заштитника грађана за 2015. годину*, стр. 45).

1.1.2. Основне обележја правног положаја

Заштитник грађана, по нашем мишљењу, испољава три следећа обележја:

- (1) независан, самосталан и инокосан државни орган,
- (2) јавни, општи омбудсман парламентарног карактера и
- (3) национална институција за заштиту људских права (NHRI – National Human Rights Institution).¹³⁹⁸

Парламентарни карактер Заштитника грађана упућује на његов посебан однос са Народном скупштином. По узору на стандардни модел у упоредном праву парламент бира и разрешава омбудсмана, одлучује о низу статусних питања и важан је ослонац у деловању омбудсмана, јер јамчи његову самосталност и независност. У складу са класичним моделом,¹³⁹⁹ и међународним документима („Париски принципи“) независност и самосталност произилази из карактера функције овог државног органа.

Широко постављена надлежност јамчи да ће омбудсман ефикасно моћи да обавља своју улогу независног и непристрасног контролора управе и заштитника људских права.¹⁴⁰⁰ Уставна прокламација разрађена је одговарајућим институционалним гаранцијама, одредбама о избору и разрешењу, имунитету, финансирању, организационој самосталности и односу са другим државним органима. Законодавац је забранио да било ко утиче на његове одлуке и поступке. Заштитник грађана у складу са начелом законитости дужан је да се придржава домаћих правних прописа, потврђених међународних уговора и општеприхваћених правила међународног права (члан 2. ЗоЗГ). Као посебан државни орган, омбудсман је организационо и функционално самосталан у односу на друге државне органе. Према томе, он није орган парламента, нити Владе, нити судске власти.

¹³⁹⁸ Наше становиште разликује се од других аутора. Тако Б. Милосављевић истиче независност, својство државног органа и његову специфичну улогу као основна обележја Заштитника грађана. Опширније: Б. Милосављевић, *Коментар Закона о Заштитнику грађана*, стр. 47 и даље.

¹³⁹⁹ Видети: Д. Милков, „Предговор”, стр. 20.

¹⁴⁰⁰ Упоредити: В. S. Buckland, W. McDermott, *Институције омбудсмана у оружаним снагама*, стр. 40.

Заштитнику грађана признат је највиши статус основне националне институције за људска права по оцени Међународног комитета националних институција за промоцију и заштиту људских права Уједињених нација од 2010. године.¹⁴⁰¹ Таква потврда додељује се телу или државном органу чији нормативни оквир за рад и практично поступање испуњавају стандарде независности описане тзв. Париским принципима. Наредне године Заштитник грађана добио је и посебан статус као механизам или тело за борбу против тортуре и других сурових, нељудских или понижавајућих поступака од 2011. године.¹⁴⁰²

Основни услов стандарда Уједињених нација јесте да национално тело уређено Уставом и законом има мандат за заштиту људских права и делује независно. На основу највишег акта Републике Србије, Заштитник грађана установљен је као независан државни орган (члан 138. став 1. Устава).¹⁴⁰³ Нормативна формулација указује на његов посебан положај и улогу у систему организације власти.¹⁴⁰⁴ То је, уосталом, већ наглашено одредбом о републичком

¹⁴⁰¹ Заштитнику грађана је потврђен овај статус у периоду од 2015 до 2020. године. Заштитник грађана је добио Сертификат о реакредитацији 22. марта 2016. године („Заштитнику грађана сертификат о реакредитацији у највишем А статусу“, <http://www.zastitnik.rs/>, посећено 28. марта 2016. године).

¹⁴⁰² На основу Опционог протокола уз Конвенцију против тортуре и других сурових, нељудских или понижавајућих казни и поступака („Службени лист СЦГ – Међународни уговори“, бр. 9/03, 5/05 и 7/05) који је Србија потписала 2003. године а ратификовала две године доцније, преузета је обавеза да се на националном нивоу одреди посебан механизам за превенцију тортуре. Република Србија није се определила да то буде посебан орган или тело које би се старало о заштити права лица лишених слободе, већ је одређено да ове послове обавља Заштитник грађана у сарадњи са органима локалне власти и аутономне покрајине и цивилним друштвом. Заштитник грађана је ова овлашћења преузео на основу Закона о допуни Закона о ратификацији Опционог протокола од 28. јула 2011. године („Службени гласник РС – међународни уговори“, број 7/11).

¹⁴⁰³ Заштитник грађана је, по уставној дикцији, једини независан државни орган у нашем правном систему. Државна ревизорска институција је самосталан орган (члан 96), Народна банка Србије је централна банка Србије и такође има самосталност (члан 95), док је Високи савет судства независан и самосталан орган, али нема својство државног органа (члан 153). Државно веће тужилаца је самосталан орган (члан 164).

¹⁴⁰⁴ Упоредити: В. Петров, *Парламентарно право*, Правни факултет Универзитета у Београд, 2010, стр. 190.

омбудсману у систематици Устава.¹⁴⁰⁵ Према Заштитнику грађана остварен је „висок степен независности у раду“ ове институције, али за коначне закључке потребно је размотрити и друге околности које утичу на функционисање ове институције.¹⁴⁰⁶

Заштитник грађана, *ex constitutione*, припада хибридном моделу омбудсмана, јер осим заштите права грађана контролише рад државне управе. Овај мандат је општег карактера. Надлежност Заштитника грађана простире се на територији Републике, за разлику од локалних омбудсмана и покрајинског заштитника грађана.¹⁴⁰⁷ У нашем правном систему не постоје други омбудсмани на националном нивоу, иако се повереници за заштиту родне равноправности и заштиту података о личности могу сматрати специјалним заштитницима грађана. Према томе, предмет контроле Заштитника грађана представљају сва људска и мањинска права.

Ипак, његова надлежност ограничена је *de iure*, јер Заштитник грађана поступа у вези са нарушавањем права приликом извршења прописа у оквиру изворне надлежности Аутономне покрајине Војводине и јединица локалне самоуправе у срединама где постоје локални заштитници грађана. С друге стране, *de iure* и *de facto* омбудсману је онемогућено да делује на простору Косова и Метохије. У јужној српској покрајини у складу са Резолуцијом 1244 УН-а одговорност за заштиту људских права преузеле су међународне организације (УНМИК – Привремена административна мисија Уједињених нација на Косову до 2008. године, а затим ЕУЛЕКС – Мисија владавине права Европске уније на Косову и Метохији) и тзв. привремени органи власти. Деташирано одељење Заштитника грађана не постоји на северу Косова и Метохије, као што је то случај на југу Србије у општинама у којима већину становништва чине Албанци,¹⁴⁰⁸

¹⁴⁰⁵ Одредба и одељак о Заштитнику грађана чини посебан одељак у делу о организацији власти и налазе се у петом делу, под називом „Уређење власти“, након одељака о Народној скупштини, председнику Републике, Влади и државној управи.

¹⁴⁰⁶ Заштитник грађана, *Годишњи извештај Заштитника грађана за 2015. годину*, стр. 47.

¹⁴⁰⁷ В. С. Јанковић, „Начело опортунитета у раду Заштитника грађана“, *Правни записи – часопис Правног факултета Универзитета Унион*, број 2/2012, Правни факултет Унион, Београд, стр. 295.

¹⁴⁰⁸ Одлука о образовању локалних канцеларија у Прешеву, Бујановцу и Медвеђи, „Службени гласник РС“, број 91/09.

нити постоји институционална сарадња са омбудсманом тзв. Републике Косово.¹⁴⁰⁹

Избор и разрешење Заштитника грађана у надлежности је Народне скупштине, а извршна и судска власт немају утицаја на његово именовање. Након избора омбудсман преузима обавезу да, у складу са текстом заклете, „одговорно, непристрасно и независно, у складу са Уставом и законом“ обавља своју дужност (члан 7. ЗЗГ-а).¹⁴¹⁰ Одредба о одговорности Заштитника грађана била је опречно коментарисана (члан 138. став 5. УС РС; члан 2. став 1. ЗЗГ-а). Према схватању које су својевремено подржале парламентарне већине у више скупштинских сазива, уставна и законска норма овлашћују Народну скупштину да ничим везана одлучује о судбини омбудсмана. Овај „тврди став“ израз је традиционалног гледишта о контролним институцијама као парламентарним органима. По другима, таквим тумачењем грубо се нарушава начело независности овог државног органа.

Народна скупштина донела је Пословник којим је уклонила правну празнину и регулисала поступак подношења извештаја Заштитника грађана и других контролних институција.¹⁴¹¹ Према одредби Пословника, који је доцније измењен, надлежни одбор могао је да предложи Народној скупштини да не прихвати извештај и покрене поступак за утврђивање одговорности Заштитника грађана.¹⁴¹² То је значило да се на мала врата отвара простор за политички утицај

¹⁴⁰⁹ Заштитник грађана је поступао и по притужбама грађана и регистровао кршење људских права српског народа са подручја Косова и Метохије (Видети нпр.: *Редован извештај за 2009. годину*, стр. 14). Углавном су у питању притужбе интерно расељених лица и остваривање њихових права из радног односа и пензијско-инвалидских права, али и политичких права (Видети: *Редовни годишњи извештај Заштитника грађана за 2010. годину*, стр. 39, 62–63; *Редовни годишњи извештај Заштитника грађана за 2012. годину*, стр. 22; *Редовни годишњи извештај Заштитника грађана за 2013. годину*, стр. 9).

¹⁴¹⁰ Упоредити: В. Петров, *Парламентарно право*, стр. 191–194.

¹⁴¹¹ Члан 237. Пословника Народне скупштине Републике Србије, „Службени гласник РС“, број 52/10. Заштитник грађана подноси два годишња извештаја – редовни годишњи извештај и извештај као национални механизам за превенцију тортуре.

¹⁴¹² Видети: члан 237. став 5. алинеја 5. Пословника Народне скупштине. Упор.: С. Вукадиновић, *Јачање одговорности Народне скупштине Републике Србије – Завршна евалуација пројекта УНДП-а*, Београд, 2012, стр. 26–27, доступно на електронској адреси –

на омбудсмана. Међутим према међународним стандардима, ова контрола је декларативног карактера, јер парламент разматра и прихвата извештаје без намере да се упушта у детаљнију оцену његовог рада или да, пак, то представља основ за притисак на омбудсмана.¹⁴¹³

Однос парламента и омбудсмана, како смо већ приметили, почива на сарадњи, а не на субординацији Заштитника грађана Народној скупштини. Иако се у јавности означава и као парламентарни повереник, Заштитник грађана није део институционалне инфраструктуре Народне скупштине, већ има организациону и функционалну самосталност. Напоследку, код парламентарног надзора ради се о генералној одговорности омбудсмана.¹⁴¹⁴ Заштитника грађана бира и разрешава Народна скупштина, прима и разматра његове извештаје, одлучује о његовом имунитету али она нема право да упућује инструкције или налоге омбудсману. Разлози за суспензију и разрешење омбудсмана прецизно су уређени законом, тако да не допуштају дискреционо тумачење парламента. На тај начин, Заштитник грађана је заштићен од неоснованог разрешења и утицаја политичке воље на обављање његове функције.

О правној природи омбудсмана, као и других тзв. независних контролних тела, и код нас постоје различите интерпретације. Према првом становишту, омбудсман припада посебној категорији институција која доприносе делотворнијем надзору законодавне над извршном влашћу. С обзиром на то да их бира и разрешава парламент, да њему одговарају и подносе извештаје сматрају се посебном врстом представника Народне скупштине.¹⁴¹⁵ Према другом тумачењу,

<http://www.undp.org.rs/index.cfm?event=public.publicationsDetails&revid=24DAA61D-07C8-454B-EBA54C24B05E3B6C>, посећено 17. децембра 2013. године.

¹⁴¹³ „Сврха разматрања није у усвајању или неусвајању извештаја, већ у упознавању са његовом садржином, а једино подобан део извештаја за прихватање јесте део који садржи предлоге за побољшање положаја грађана у односу на органе управе.“, Б. Милосављевић, *Коментар Закона о Заштитнику грађана*, стр. 116.

¹⁴¹⁴ Б. Милосављевић, *Коментар Закона о Заштитнику грађана*, стр. 56.

¹⁴¹⁵ Упоредити: Д. Милков, „Предговор“, у: *Закон о Заштитнику грађана*, стр. 20;

Осим Заштитника грађана, ова контролна тела представљају: Државна ревизорска институција, Агенција за борбу против корупције, Повереник за заштиту од дискриминације и Повереник за приступ информацијама. Упоредити: Д. Милков, „Предговор“, у: *Закон о Заштитнику грађана*, стр. 20.

ова тела нису продужена рука парламента већ имају посебан статус и сматрају се тзв. „четвртом граном власти“. Њихово заједничко обележје је да по својој правној природи јесу *sui generis* тела.¹⁴¹⁶ Треће гледиште издваја положај националног омбудсмана и у односу на ова тзв. независна тела. Заштитник грађана је посебан државни орган, регулисан Уставом. Као уставни орган, он ужива виши степен правне заштите и стабилности и у односу на друге независне контролне органе. За разлику од других независних институција (повереника за приступ информацијама, заштиту података и заштиту родне равноправности и Агенције за борбу против корупције) његов уставни положај подразумева и „ексклузивно право“ на законодавну иницијативу (члан 107. став 2. Устава).¹⁴¹⁷

Независност Заштитника грађана зајемчена је: а) начином његовог избора, то јест институтима разрешења и вршења мандата, б) имунитетом и в) организационом и финансијском самосталношћу.¹⁴¹⁸ Законом је прокламована неспојивост обављања послова омбудсмана са другим функцијама и пословима. У складу са начелом деполитизације, омбудсман није дозвољено чланство у политичкој странци (члан 55. став 5. Устава).

Омбудсман ужива *имунитет* у истом обиму и под истим условима као и народни посланици (члан 105. став 2. тачка 7. Устава и члан 10. ЗоЗГ). О имунитету одлучује Народна скупштина већином гласова свих народних посланика. Под материјалним (функционалним) имунитетом подразумевамо то да он неће сносити одговорност у обављању своје функције (примера ради, приликом вођења поступка или подношења препоруке и извештаја). Процесни имунитет означава заштиту од неоправданог кривичног гоњења и хапшења. Само под условом да је Заштитник грађана ухваћен на делу за које је прописана казна затвора у трајању дужем од 5 година, он може бити лишен слободе без одобрења Народне скупштине.

Средства за рад Заштитника грађана обезбеђују се у буџету Републике. Заштитник грађана сачињава предлог средстава за наредну годину и доставља га

¹⁴¹⁶ Упоредити: В. Р. Водинелић, *Правосудно организационо право, друго измењено и допуњено издање*, Правни факултет Универзитета Унион, ЈП „Службени гласник“, Београд, 2012, стр. 285.

¹⁴¹⁷ О правном положају Заштитника грађана, као и његовог односа према другим државним органима и независним телима (попут повереника) биће речи у наставку текста.

¹⁴¹⁸ Одредбе о независности Заштитника грађана се примењују и на његове заменике.

Влади, а она га укључује у оквиру посебног раздела и саставног дела Предлога буџета који усваја Народна скупштина.¹⁴¹⁹ Закон о Заштитнику грађана садржи инструктивну одредбу по којој је неопходно да су средства за рад Заштитника грађана довољна за делотворно и ефикасно остваривање функције (члан 37. став 3), као и да се предлог сачињава по методологији и критеријумима који важе за друге буџетске кориснике (члан 37. став 2). Влада, дакле, не би требало да коригује висину буџета тако да је доведено у питање обављање функције Заштитника грађана. Позитивноправно решење не обезбеђује гаранцију финансијске самосталности Заштитника грађана.¹⁴²⁰

Омбудсман нема нити могућност самосталног располагања буџетом, јер влада може да обуставити, одложити или ограничити извршење буџета.¹⁴²¹ Влада има последњу реч у финансирању овог државног органа, а то илуструје пример када су умањена средства, претходно утврђена буџетом, без сагласности и(или) консултовања са Заштитником грађана 2012. године.¹⁴²² Други проблем јесу неадекватна висина буџета.¹⁴²³ Недовољна средства онемогућавају повећање кадровских капацитета, ангажовање сарадника и истраживача у оквиру саме канцеларије, и повећање ефикасности институције. На основу изложеног, закључујемо да постоје проблеми у поштовању начела финансијске

¹⁴¹⁹ Видети: раздео 10. функција 133. Закона о буџету Републике Србије за 2013. годину, <http://www.parlament.gov.rs/upload/documents/3472-12%20Lat.pdf>, посећено 26. августа 2013. године.

¹⁴²⁰ Упоредити: Д. Радиновић, *Омбудсман и извршна власт*, стр. 168.

¹⁴²¹ Заштитник грађана, *Годишњи извештај Заштитника грађана за 2015. годину*, стр. 47.

¹⁴²² Влада није предлог ребаланса буџета утврдила у договору са Заштитником грађана, тако је прекршила Закон о буџетском систему. Видети члан 63. став 2. Закона о буџетском систему, „Службени гласник РС“, бр. 54/09, 73/10, 101/10, 101/11 и 93/12.

¹⁴²³ У односу на 2011. годину, средства за рад Заштитника грађана повећана су око 9 одсто на основу Закона о изменама и допунама Закона о буџету Републике Србије за 2012. годину (Видети: *Извештај Заштитника грађана за 2012. годину*, стр. 187), а незнатно, тек нешто више од пола процената, за 2013. у односу на буџет у претходној години (*Редован годишњи извештај Заштитника грађана за 2013. годину*, стр. 217). Буџетска средства у 2015. години била су три одсто мања у односу на претходну годину, а степен реализације био је 90 одсто (видети: Заштитник грађана, *Редовни годишњи извештај Заштитника грађана за 2015. годину*, <http://www.ombudsman.rs/attachments/Godisnji%20izvestaj%20Zastitnika%20gradjana%20za%202015.pdf>, стр. 325, посећено 23. март 2016. године).

самосталности.¹⁴²⁴ Поставља се питање у којој мери да је такво стање последица економских (не) прилика односно настојања власти да посредно врши притисак на заштитника грађана.

Независност омбудсмана је подразумева поштовање начела *организационе самосталности* (чл. 37–38. ЗЗГ). Седиште институције је у Београду, али могу се образовати и подручне канцеларије (члан 3. ст. 1–2. ЗЗГ), до сада једино успостављене на југу Србије (Бујановац, Прешево и Медвеђа) на подручју где већину становништва чине Албанци.¹⁴²⁵ За вршење стручних и административних послова образована је стручна служба (члан 38. став 1. ЗЗГ). Заштитник грађана доноси опште акте о систематизацији послова стручне службе и одлучује о пријему у радни однос запослених у стручној служби (члан 38. ст. 3–4. ЗЗГ). Његова организациона самосталност је ограничена, јер Народна скупштина даје сагласност на опште акте о организацији и систематизацији послова стручне службе.¹⁴²⁶ Међутим, овај принцип се крши у случају ако о томе одлучује други државни орган, или тело које нема статус државног органа. Тако је Законом о начину одређивања максималног броја запослених у јавног сектору нарушено начело независности, као и процедура по којој је донет овај закон, јер је поверено право да сагласност на број запослених и на унутрашњу организацију Стручне

¹⁴²⁴ Више о томе: Заштитник грађана, *Редован извештај за 2009. годину*, Београд, 2010, стр. 130 (штампано издање Заштитника грађана).

¹⁴²⁵ Заштитник грађана у свом Извештају из 2009. године истиче да је то учињено како би се повећала доступност институције омбудсмана и остварила ефикаснија заштита људских права и слобода. Та одлука је, према његовом мишљењу, била оправдана јер у њен прилог говори број и садржина поднетих притужби. (Видети: *Извештај Заштитника грађана за 2009*, стр. 88).

¹⁴²⁶ На захтев Заштитника грађана, сагласност за пријем лица у радни однос даје Одбор за административно-буџетска и мандатно-имунитетска питања (члан 65. став 1. алинеја 1. Пословника Народне скупштине Републике Србије). У пракси, међутим, на сагласност надлежног одбора се чека а поред тога је уведена и сагласност министарства финансија, што се коси са начелом независности омбудсмана и заштите од институционалног утицаја извршне власти. Након више од годину дана, Народна скупштина је донела 16. новембра 2015. године Одлуку о давању сагласности на правилник о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у стручној служби Заштитника грађана који је донео Заштитник грађана 22. октобра 2014. године http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/pdf/ostala_akta/2015/RS49-15%20lat.pdf, посећено 23. марта 2016. године). Упоредити: Заштитник грађана, *Редовни годишњи извештај Заштитника грађана за 2015. годину*, стр. 321).

службе Заштитника грађана одлучује одбор Народне скупштине надлежан за административно-буџетска питања.¹⁴²⁷

Положај Заштитника грађана, упоредноправно посматрано, саобразан је савременим тенденцијама развоја омбудсмана. Заштитник грађана јесте посебан, независан и самосталан државни орган са двоструким мандатом да штити људска права и контролише управу. По својој улози и обележјима, српски омбудсман припада категорији хибридних институција и последњој генерацији модела браниоца људских права – националној институцији за заштиту људских права.¹⁴²⁸ На основу праксе, закључујемо да је неопходно изменити матичне прописе и ускладити нормативни оквир с новим овлашћењима.

1.2. Избор и мандат Заштитника грађана

1.2.1. Изборни поступак

Избор и разрешење Заштитника грађана у искључивој надлежности је Народне скупштине.¹⁴²⁹ Омбудсман се бира апсолутном већином народних посланика (члан 99. тачка 5; члан 105. став 2. тачка 14 и члан 138. ст. 3. и 4. Устава). До доношења Устава од 2006. године била је прописана кворумска парламентарна већина. Спорна одредба ЗЗГ-а критикована је због несагласности

¹⁴²⁷ Видети: члан 5. став. 2. Закона о начину одређивања максималног броја запослених у јавном сектору. Такође: „Службени гласник РС“, број 68/15); Заштитник грађана, „Иницијатива председнику Републике за враћање Закона о одређивању максималног броја запослених у јавном сектору Народној скупштини на поновно одлучивање“, дел. бр. 29447 од 3. августа 2015. године; Заштитник грађана, *Редован годишњи извештај Заштитника грађана за 2015. годину*, Београд,, 15. март 2015. године, стр. 281, <http://www.ombudsman.rs/attachments/Godisnji%20izvestaj%20Zastitnika%20gradjana%20za%202015.pdf>, посећено 20. марта 2015. године.

¹⁴²⁸ Упоредити: G. K. Stadlmayer (ed.), *European Ombudsman – Institutions*, стр. 64–66.

¹⁴²⁹ Заштитнику грађана у раду помаже четири заменика, специјализованих за поједине области (члан 5. став 2. ЗЗГ-а). Већи број заменика имају Македонија и Грчка, али у већини европских земаља омбудсман нема заменика (в. G. K. Stadlmayer (ed.), *European Ombudsman – Institutions*, стр. 469–470.

са међународним стандардима,¹⁴³⁰ а оправдавана је као изнуђено решење у околностима неадекватног уставног оквира и промтпног доношења закона као услова за испуњавање међународних обавеза (Sic!).¹⁴³¹ С обзиром на то да Устав из 1990. године није уредио ову институцију, односно да је таксативно одредио државне функционере који се бирају апсолутном парламентарном већином,¹⁴³² Заштитник грађана могао је бити изабран само простом већином присутних посланика.¹⁴³³ Закон о омбудсману, међутим, био је „мртво слово на папиру“ до доношења новог устава, а спорна одредба, ипак, није била прави разлог пролонгирања избора њеног првог носиоца.

Парламентарни одбор задужен за уставна питања (Одбор за уставна питања и законодавство) једини је овлашћен предлагач кандидата за Заштитника грађана Народној скупштини.¹⁴³⁴ Предлог се утврђује одлуком већине од укупног

¹⁴³⁰ Видети: члан 4. став 1. Закона о Заштитнику грађана, „Службени гласник РС“, број 79/05. Исто решење било је предвиђено и за избор Повереника за слободан приступ информацијама (члан 30. Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја, „Службени гласник РС“, број 120/04).

¹⁴³¹ Такво становиште се образлаже на следећи начин: „Оправдање за овакву већину је нађено у уставном ограничењу, јер је у Уставу Републике Србије прецизно наведено за које функционере се приликом избора тражи квалификована већина, а међу њима, наравно, нема омбудсмана, јер те институције уопште нема у Уставу.“ Видети: Д. Милков, „Закон о Заштитнику грађана“, стр. 21.

¹⁴³² Видети: члан 73. тачка 10. и члан 80. став 1. Устава Републике Србије („Службени гласник РС“, број 1/90). Према Уставу од 1990. године „Народна скупштина одлучује већином гласова на седници на којој присуствује већина од укупног броја народних посланика, ако Уставом није предвиђена посебна већина.“

¹⁴³³ Приликом усвајања Закона о Заштитнику грађана постојали су предлози да се омбудсман бира квалификованом двотрећинском парламентарном већином. (Такво решење није непознато у компаративној пракси, на пример у Словенији и Финској). Видети: коментаре Нацрта закона о омбудсману (2004), Београдског центра за људска права (Београдски центар за људска права, *Стање људских права у Србији и Црној Гори 2005. – право, пракса и међународни стандарди људских права*, Београдски центар за људска права, Београд, 2006, стр. 45); Б. Милосављевић, *Коментар Закона о Заштитнику грађана*, стр. 59.

¹⁴³⁴ Члан 48. став 1. Пословника Народне скупштине (пречишћен текст), „Службени гласник РС“, број 20/12.

броја чланова Одбора.¹⁴³⁵ При томе, свака посланичка група предлаже кандидата, а више посланичких група могу да подрже заједничког кандидата (члан 4. ст. 1–4. ЗЗГ-а). Пре утврђивања коначног предлога, одбор има факултативно право да одржи седницу на којој би кандидати били позвани да саопште своја становишта „о улози и начину остваривања функције Заштитника грађана.“ (члан 4. став 5. ЗЗГ).

Сматрамо да у начину избора омбудсмана постоје крупни недостаци, иако су они мање-више у сагласности са сличним решењима у упоредном праву. Народна скупштина нема обавезу да се опредељује између више кандидата, нити да обави јавно саслушање кандидата уз присуство јавности;¹⁴³⁶ Проста парламентарна већина је довољна за избор кандидата, па према томе омбудсман није избор већине странака или политичког консензуса. Цивилно друштво нема ни индиректне могућности да учествује у поступку предлагања кандидата. Са минималним прагом процедуралног легитимитета са сваким новим избором омбудсмана извесна је вероватноћа постојати снажне предрасуде према носиоцу функције, што је уосталом био случај код нас на почетку првог мандата заштитника грађана.

Јавно мњење, ипак, није било незаинтересовано за избор заштитника грађана. Захваљујући притиску јавности, пропао је покушај првог избора омбудсмана (2006),¹⁴³⁷ и извршен је снажан притисак на реизбор заштитника

¹⁴³⁵ Овај одбор тренутно има 17 чланова, и састављен је сразмерно броју посланика посланичке групе у односу на укупан број народних посланика (члан 28. Закона о Народној скупштини, „Службени гласник РС“, број 9/10).

¹⁴³⁶ У Хрватској је, примера ради, неопходно да се утврди листа од најмање два кандидата за избор Заштитника грађана (видети члан 3. ст. 2 и 3. Закона о пучком правобранитељу).

Сходно члану 83. Пословника Народне скупштине, јавно слушање могу организовати одбори и ради остваривања контролне улоге парламента.

¹⁴³⁷ Јавно мњење критиковало је поступак номинације. Наиме, одбор за уставна питања одредио је, на предлог посланичке групе Демократске странке Србије, кандидата (Сашу Јанковића, прим. Р. М.) за Заштитника грађана 3. априла 2006. године. Невладине организације су указале на то да није предложено више кандидата, као и да кандидат не испуњава законске услове, а посланичке групе нису искористиле своје право и предложиле другог кандидата. У међувремену, услед опструкције у Народној скупштини и након покренутог поступка за доношење и усвајање новог Устава Србије одложен је избор Заштитника грађана. Видети текст саопштења: „Урушење кредибилитета институције заштитника грађана“, „Јанковић одустао од кандидатуре“,

грађана (2012).¹⁴³⁸ Неповерење према кандидату била је последица лоше комуникације између парламента и цивилног друштва и априорне сумње да је једини кандидат политичка афилијација странка која је предложила његов избор. Под притиском јавности, овај кандидат је тада одустао од кандидатуре. Неколико година доцније, иако се радило о истој личности, подршка грађана и цивилног друштва допринела је да нова влада као једну од својих првих одлука прихвати реизбор омбудсмана након парламентарних избора и конституисања новог сазива Народне скупштине 2012. године, премда се радило о носиоцу функције чије је кандидовање било оспорено 2006. године. Становиште јавности заснивало се на перцепцији „минулог рада“ заштитника грађана у претходном мандату и његовом угледу у јавности. Оба примера показују да је поверење грађана значајан елемент у легитимизацији ове институције и њеном успешном функционисању.

Приликом првог избора Заштитника грађана прекорачени су рокови предвиђени Законом о Заштитнику грађана и Уставним законом за спровођење Устава Републике Србије. Народна скупштина је била у обавези да изабере Заштитника грађана до 24. марта 2006. године према ЗЗГ-у (члан 39). Сходно Уставном закону (члан 5), Народна скупштина је била дужна да усклади матични закон и изврши избор Заштитника грађана у току свог првог заседања, након избора Владе. Саша Јанковић заштитник грађана је, међутим, изабран тек 29. јуна 2007. године, а ступио је на дужност 23. јула 2007. године након полагања заклетве у Народној скупштини.¹⁴³⁹ Сличан сценарио је поновљен и приликом избора његових заменика.¹⁴⁴⁰

<http://www.lawinitiative.com/Vesti/update6/Jankovic%20odustao/20od%kandidature> /преузето 10. децембра 2006/; Београдски центар за људска права, *Људска права у Србији 2006. – право, пракса и међународни стандарди људских права*, Београдски центар за људска права, Београд, 2007, стр. 40; http://www.bgcentar.org.rs/index.php?option=com_content&view=article&id=176%3Auruenje-kredibiliteta-institucije-zatitnika-graana&Itemid=78, посећено 17. октобра 2010. године.

¹⁴³⁸ Поступак избора Заштитника грађана је покренут 2006, 2007. и 2012. године.

¹⁴³⁹ За избор Саше Јанковића, првог Заштитника права грађана, гласала су 143 народна посланика. Он је ступио на дужност 23. јула 2007. године. Његов други избор подржале су све посланичке групе, добивши поверење двотрећинске парламентарне већине. За Заштитника грађана гласало је 167 посланика, а један народни посланик је био уздржан.

¹⁴⁴⁰ Законске одредбе су прекршене и приликом избора његових заменика. Народна скупштина је била у обавези да у року од два месеца од дана подношења предлога изабере заменике Заштитнике

У нашем правном систему не захтевају се „строги“ услови за избор омбудсмана. Кандидат мора да има држављанство Србије, диплому правног факултета и најмање деценију радног искуства на правним пословима.¹⁴⁴¹ Законодавац не захтева старосни цензус нити додатне стручне квалификације као што је правосудни испит. У складу са међународним стандардима, од кандидата се траже „високи морални и стручни квалитети“ и „запажено искуство у заштити људских права“ (члан 5. ЗЗГ). Иако се не доказују објективним критеријумима, ови услови указује на то да кандидати имају личну репутацију за обављање ове функције.¹⁴⁴² И код нас, по узору на друге државе, нису одређени конкретни послови, нити критеријуми на основу којих се оцењују морална и стручна подобност, као и искуство у борби за људска права. Процена ових услова је у дискреционој надлежности одбора надлежног за уставна питања.¹⁴⁴³

1.2.2. Мандат

Мандат српског омбудсмана траје пет година с правом на реизбор (члан 4. став 6. ЗЗГ). Наведено решење јесте најзаступљеније у упоредном праву,¹⁴⁴⁴ али је

грађана (члан 39. став 2. Закона). То је учињено тек након годину дана од протеча рока, што је угрозило ефикасност функционисања институције Заштитника грађана. Заштитник грађана је предложио три кандидата за заменике Заштитника грађана 18. октобра 2007. године, а четвртог кандидата 3. децембра 2007. године. На Петом ванредном заседању Народне скупштине Републике Србије, одржаном скоро годину дана касније (7. октобра 2008. године), народни посланици су са 168 гласова за, изабрали заменике Заштитника грађана. Видети: Заштитник грађана, *Извештај Заштитника грађана за 2007. годину*, стр. 10.

¹⁴⁴¹ Заменици Заштитника грађана не морају имати правничко образовање, већ се за њихов избор захтева висока стручна спрема, док је искуство у области која је важна за обављање послова из надлежности Заштитника грађана смањена на пет година (члан 6. ЗЗГ). Упоредити: Б. Милосављевић, *Коментар Закона о Заштитнику грађана*, стр. 63.

¹⁴⁴² Упоредити: G. K. Stadlmayer (ed.), *European Ombudsman – Institutions*, стр. 60, фн 144.

¹⁴⁴³ Одбор би морао да води рачуна да је кандидат угледан правник (универзитетски професор, судија или носилац одговарајуће правосудне делатности), поштован од стране академске заједнице, који се својим ранијим понашањем истицао у заштити људских права. То значи да за омбудсмана не би могло да буде изабрано лице против кога су вођени одговарајући судски или дисциплински поступци, или да је нечасно поступао.

¹⁴⁴⁴ Наши суседи определили су се и за дуже мандате, шестогодишњи у Црној Гори и осмогодишњи у Хрватској и Македонији.

било и предмет расправе приликом покушаја измена матичног закона. Заштитник грађана предложио је да његов мандат буде дужи.¹⁴⁴⁵ С обзиром на то да највише два пута може бити изабран, заштитник грађана своју функцију може обављати најдуже 10 година. Петогодишњи мандата уз могућност реизбора сматра се примереним, јер не прати легислатурни мандат и спречава сваку нову парламентарну већину да одмах по конституисању Народне скупштине одлучује о избору новог омбудсмана. Ипак, сама одредба не обезбеђује потребне механизме за заштиту од кршења правила о избору и трајању мандата.

Заштитнику грађана Саши Јанковићу по сили закона престала је функција, јер је његов мандат истекао 23. јула 2012. године. С обзиром на то да није изабран нови омбудсман, дужност је преузео један од његових заменика. Поступак избора је покренут тек у марту 2012. године и то тако да се подударао са одржавањем редовних парламентарних избора.¹⁴⁴⁶ Упркос одредби која је регулисала да поступак за избор Заштитника грађана почиње најкасније шест месеци пре истека мандата претходног Заштитника грађана, Народна скупштина није изабрала новог омбудсмана.¹⁴⁴⁷

Непосредно након доношења одлуке о покретању поступка о избору омбудсмана, распуштена је Народна скупштина. Учињено је то на начин да се пошље јасна политичка порука, то јест да је парламентарна већина незадовољна критикама које је упућивао заштитник грађана, одлучила да мимо закона институцију уведе у стање вршиоца дужности, кршећи на тај начин и међународне стандарде. Ово стање трајало је до августа 2012. године.

Исто лице може бити највише два пута изабрано на функцију, што је идентично решење које важи и за председника Републике. „Умереним трајањем мандатом“ обезбеђује се континуитет у функционисању институције и испуњава

¹⁴⁴⁵ Министарство правде негативно се изјаснило поводом предлога о повећању мандата омбудсмана у Нацрту закона о изменама и допунама Закона о Заштитнику грађана (видети чл. 3. и 4), јер сматра да „обављање било које јавне функције, па и функције Заштитника грађана, односно његових заменика, у трајању од 14 година није примерено.“ (видети Мишљење Министарства правде достављено Министарству за људска и мањинска права, државну управу и локалну самоуправу, број: 011-00-12/2012-05 од 19. јануара 2012. године).

¹⁴⁴⁶ В. Петровић, В. Јоксимовић (ур.), *Људска права у Србији 2012. – право, пракса и међународни стандарди људских права*, Београдски центар за људска права, Београд, 2013, стр. 45

¹⁴⁴⁷ (члан 4. став 7, члан 16. ЗЗГ).

се демократски захтев за смењивошћу носилаца у државним органима. Пример на који смо указали показује и да реизбор омбудсмана може бити (зло)употребљен као средство присиле.

1.2.3. Престанак функције

Функција Заштитника грађана престаје по сили закона, односно наступањем одређених услова и разрешењем (члан 11. ЗоЗГ).¹⁴⁴⁸ Законодавац је таксативно навео разлоге, па сходно њиховој природи разликујемо два поступка престанка функције. Народна скупштина констатује наступање одређених чињеница и доноси одлуку без одржавања расправе у случају: истека мандата, под условом да не буде поновно изабран; смрти; оставке; губитка држављанства; пензионисања и губитка физичке или менталне способности за обављање функције (члан 15. став 1. ЗЗГ). Ове околности нису директно везане са квалитет обављања функције, и оне се утврђују на основу очигледних чињеница и доказа.

Заштитник грађана се разрешава на основу одлуке Народне скупштине, већином гласова свих народних посланика. Предлог за разрешење подноси надлежни одбор за уставна питања или најмање трећина од укупног броја народног посланика (члан 12. ст. 1–2. ЗЗГ). Разрешење наступа у случајевима: 1) ако се нестручно и несавесно обавља функција; 2) ако се крши принцип о неспојивости вршења функције са другим функцијама и 3) ако је осуђен на кривично дело које га чини неподобним за обављање функције (члан 12, став 3. ЗЗГ). Критеријуми за разрешење нису прецизно одређени у Закону о Заштитнику грађана.¹⁴⁴⁹ Пре свега, то се односи на критеријуме на основу којих се процењује стручност и савесност у вршењу функције. Оцену о нестручном и несавесном вршењу функције доноси Народна скупштина.

Забрана обављања других јавних функција или професионалних делатности, односно других дужности или послова који утичу на самосталности и

¹⁴⁴⁸ У случају престанка функције Заштитника грађана, до избора новог Заштитника грађана, ову функцију обављаће заменика која је одредио Заштитник грађана. Најкасније у року од шест месеци од престанка функције раније Заштитника грађана, Народна скупштина је дужна да изабере новог Заштитника грађана (члан 16. ЗоЗГ).

¹⁴⁴⁹ Б. Милосављевић, *Коментар Закона о Заштитнику грађана*, стр. 72–73.

независност није само принцип који важи за Заштитника грађана (члан 9. став 1),¹⁴⁵⁰ већ и за друге носиоце државних функција. Ова забрана није апсолутна за омбудсмана, јер он може да обавља другу јавну функцију на основу сагласности Агенције за борбу против корупције (члан 28. став 2. Закона о Агенцији за борбу против корупције, у даљем тексту скраћено: ЗАБПК). Изузетак постоји и у погледу обављања одређених повремених послова, научноистраживачког рада и наставне, културно-уметничке, хуманитарне и спортске делатности. За вршење ових делатности није потребна сагласност Агенције за борбу против корупције (у даљем тексту скраћено: Агенција). Приходе које стиче по основу обављања ових послова дужан је да пријави Агенцији.

Агенција оцењује да ли Заштитник грађана обавља послове који су неспојиви са обављањем његове функције. У случају његове повреде закона покреће се поступак и изриче се мера упозорења и мера јавног објављивања препоруке за његово разрешење (члан 50. ЗАБПК).¹⁴⁵¹ Ако Заштитник грађана не поступи сходно мери упозорења, изриче му се мера јавног објављивања препоруке за разрешење. У том случају, Народна скупштина је дужна да обавести Агенцију о предузетим мерама у року од 60 дана од дана објављивања препоруке, односно иницијативе за разрешење (члан 51. став 4. ЗАБК). Мера јавног објављивања препоруке може се тумачити и као *conditio sine qua non* за разрешење Заштитника грађана.

Заштитник грађана се разрешава и у случају ако је осуђен за кривично дело које га чини неподобним за обављање његове функције. Ово решење је логичка последица услова који су неопходни приликом избора на функцију, а то је да кандидат поседује етичке квалитете. Извршење кривичног дела дискредитује институцију, угрожава њен ауторитет и поверење грађана. У погледу одређивања врсте кривичних дела као основа за разрешење одлучује Народна скупштина,

¹⁴⁵⁰ Приликом тумачења разлога за неспојивост вршења функције Заштитника грађана са другим пословима и функцијама користе се одредбе прописа који регулишу забрану сукоба интереса у вршењу јавних функција. Област сукоба интереса регулисана је члановима од 27. до 38. Закона о Агенцији за борбу против корупције (в. „Службени гласник РС“, бр. 97/08, 53/10 и 66/11 – одлука Уставног суда).

¹⁴⁵¹ Агенција најпре обавештава Заштитника грађана и даје му рок од 30 дана да престане са обављањем послова који су неспојиви са његовом функцијом. Ако омбудсман не поступи по захтеву Агенција она покреће поступак за утврђивање повреде закона.

примењује се и опште правило – да функционерима престаје функција у случају непријављивање имовине или намерног давања лажних података о својој имовини Агенцији (чл. 72–73. ЗАБПК).

Заштитник грађана не може бити члан политичке странке (члан 55. став 1. Устава) нити других политичких организација и удружења.¹⁴⁵² На тај начин, раскида се штити се интегритет институције. То је први корак у његовој деполитизацији. Законодавац је, међутим, отишао и корак даље па је Заштитнику грађана и његовим заменицима забранио „изјаве политичке природе“ (члан 10а ЗЗГ).¹⁴⁵³ Ова одредба је спорна,¹⁴⁵⁴ јер иако је наводно у функцији очувања непристрасности и кредибилитета, она је у нескладу са имунитетом па може служити као средство притиска и разлог за неосновано разрешење омбудсмана.¹⁴⁵⁵ На овај начин се безобално проширује листа разлога за разрешење омбудсмана (видети члан 12. ЗЗГ-а). Под изјавом политичке природе може се подвести свака критика рада државне управе или државних органа, што може угрозити прокламована начела независности и самосталности институције.¹⁴⁵⁶

¹⁴⁵² Изузетно, он може бити члан струковног удружења (удружења омбудсмана или удружења правника), али по основу чланства у удружењу не може да прима накнаде или поклоне изузев накнаде путних трошкова (члан 34. став 3. ЗАБПК).

¹⁴⁵³ Ова одредба накнадно је додата Законом о изменама и допунама Закона о Заштитнику грађана (члан 7, „Службени гласник РС“, број 54/07).

¹⁴⁵⁴ Одредбу исте или сличне садржине не постоји у законима о омбудсману Црне Горе (2011), Хрватске (2012), Македоније (2003, 2009).

¹⁴⁵⁵ Упоредити: Б. Милосављевић, *Коментар Закона о Заштитнику грађана*, стр. 70.

¹⁴⁵⁶ Иако до сада није покретан поступак за разрешење по било ком основу, у више наврата појавиле су се сумње, углавном наведених од стране политичара владајућих партија, да заштитник грађана прекорачује своје надлежности јер даје изјаве политичке природе. „Ово није језик Заштитника грађана, ово је по мени језик политичара.“ – ово је изјава посланика владајуће странке, који је коментарисао активности заштитника грађана на седници на којој се разматрао Редован годишњи извештај за 2013. годину, са Предлогом закључка Одбора за људска и мањинска права и равноправност полова и Предлогом закључка Одбора за правосуђе, државну управу и локалну самоуправу. То је, на известан начин, представљало заобилажење начела по коме Народна скупштина само констатује предлог закључка надлежних одбора. Видети транскрипт стенограма Четврте посебне седнице Народне скупштине Републике Србије од 4. јуна 2014. године и излагање Маријана Ристичевића народног посланика (<http://www.otvoreniparlament.rs/2014/06/04/page/9/> посећено 13. јун 2014. године).

Престанак функције треба разликовати од *института суспензије* Заштитника грађана. Суспензија је привремена мера забране обављања функције док постоје одређене чињенице на основу којих се примењује ова одлука.¹⁴⁵⁷ Заштитник грађана се суспендује: 1) ако је против њега одређен притвор, и 2) ако је осуђен за кривично дело које га чини неподобним за обављање функције а пресуда није постала правоснажна (члан 13. став 1. ЗЗГ). Ако је пресуда постала правоснажна, презумпција невиности је престала да постоји, па је то и разлог да се уместо мере суспензије донесе одлука о разрешењу Заштитника грађана (члан 12. став 3. тачка 3 ЗЗГ). Суспензија се заснива на чињеницама да је у случају притвора Заштитник грађана у физичкој немогућности да обавља своју функцију, као и то да је у случају осуде за кривично дело која га чини неподобним за обављање функције нарушен ауторитет институције.¹⁴⁵⁸ У случају одлуке о суспензији, функцију Заштитника грађана обавља један од његових заменика којег је он одредио (члан 6. став 3. ЗЗГ).

Изрицање притвора Заштитнику грађана регулисано је у складу са његовим имунитетом, по обиму усклађеним са имунитетом народних посланика. Заштитнику грађана не може се одредити притвор без одобрења Народне скупштине, изузев – ако је затечен у извршењу кривичног дела за које је прописана казна затвора у трајању дужем од пет година,¹⁴⁵⁹ и ако се није позвао на имунитет а Народна скупштина није ускратила одобрење.

Народна скупштина није обавезна да донесе одлуку о суспензији иако је Заштитник грађана притворен, односно неправоснажно осуђен. Одлуку о суспензији доноси Народна скупштина на предлог одбора који је надлежан за избор и разрешење Заштитника грађана (члан 13 ЗЗГ-а). Одлука о суспензији се доноси већином гласова народних посланика на седници на којој је присутна већина народних посланика. Скупштина укида одлуку о суспензији чим престану разлози за суспензијом, односно чим престане трајање притвора и(ли) након доношења ослобађајуће пресуде. Суспензија није временски орочена, па може

¹⁴⁵⁷ На институт суспензије не наилазимо често у упоредном праву (постоји, на пример у Холандији али не и у нашим околним земљама).

¹⁴⁵⁸ Б. Милосављевић, *нав. дело*, стр. 75.

¹⁴⁵⁹ В. члан 138, став. 5. у вези са чланом 103. став 4. Устава РС.

трајати за време док траје притвор,¹⁴⁶⁰ односно док не буде искоришћено право на подношење редовних правних лекова (жалбе против првостепене пресуде и жалбе против другостепене пресуде). У оба случаја, суспензија може трајати веома дуго, па је потребно преиспитати потребу за временским ограничавањем ове мере.¹⁴⁶¹

1.3. Надлежност и овлашћења Заштитника грађана

Заштитник грађана у складу са Уставом и концептом хибридног омбудсмана, односно омбудсмана за људска права,¹⁴⁶² носилац је посебне контролне надлежности, и у том смислу одређених права и обавеза. На основу позитивноправних прописа разликујемо: (1) основну (општу) надлежност и (2) посебна овлашћења Заштитника грађана.¹⁴⁶³

(1) Основна (општа) или супстанцијална надлежност Заштитника грађана – Заштитник грађана штити људска права (заштитник људских права) и контролише органа управе (класични, административни или јавни омбудсман).¹⁴⁶⁴ Његов задатак није ограничен на поштовање појединачног права или посебне категорије људских права (специјализовани омбудсман), већ надзор над остваривањем свих права што је сагласно његовом статусу националне институције за заштиту људских права и слобода. При томе, Заштитник грађана не поступа само након повреде (*ex post facto*), већ и превентивно делује настојећи

¹⁴⁶⁰ Притвор у истрази може трајати највише шест месеци, а након подизања оптужнице притвор се може одредити до доношења првостепене пресуде односно до упућивања окривљеног на издржавање кривичне санкције (видети: чл. 215–216. Законика о кривичном поступку, „Службени гласник РС, бр. 72/11, 101/11, 121/12, 32/13 и 45/13).

¹⁴⁶¹ Б. Милосављевић, *нав. дело*, стр. 76.

¹⁴⁶² Г. Куцко сврстала је српског омбудсмана под модел „омбудсмана за људска права“ (G. Kucsko-Stadlmayer, “Part One: The Legal Structures of Ombudsman-Institutions in Europe – Legal Comparative Analysis”, стр. 65).

¹⁴⁶³ Законодавац није посебно одвојио надлежности од овлашћења, већ су она углавном распоређена у оквиру посебне главе коју је назвао „Надлежност“ (члан 17–24. 33Г-а).

У Црногорском закону раздвојене су надлежности од овлашћења у посебним деловима закона. Хрватски законодавац разликује овлашћења и дужности (чл. 10–14), док се одредбе о надлежности и поступку у Македонији налазе у истој глави закона (чл. 11–35).

¹⁴⁶⁴ Видети уставну норму (члан 138. став 1. УРС-а).

да предупреди повреду права и унапреди систем заштите људских права (видети: члан 1. став 2. ЗЗГ-а). У вези са обављањем његове основне надлежности неопходно је одговорити на питања – ко су *субјекти (адресати) контроле*, шта је *предмет контроле* и шта чини *садржину* ове контроле.

Заштитник грађана врши надзор над органима управе,¹⁴⁶⁵ органом надлежним за правну заштиту имовинских права и интереса Републике Србије (органи правобранилаштва) и другим органима и организацијама, предузећима и установама којима су поверена јавна овлашћења (тзв. имаоци јавних овлашћења)¹⁴⁶⁶ и Војском Србије.¹⁴⁶⁷ Заштитник грађана није овлашћен да контролише Народну скупштину, председника Републике, Владу, Уставни суд,

¹⁴⁶⁵ Заштитник грађана контролише министарства, органе управе у саставу министарстава (управе, инспекторати, дирекције и агенције), посебне организације (секретаријати, заводи организације за посебним називима), подручне центре државне управе (управни окрузи) и друге деконцентрисане јединице државне управе (Видети: чл. 22, 29, 34. и 38. Закона о државној управи, „Службени гласник РС“, бр. 79/05, 101/05 и 95/10). Када је реч о јавним агенцијама, Заштитник грађана врши надзор над оним агенцијама којима је поверено вршење јавних овлашћења (у смислу члана 4. став. 1 Закона о државној управи и члана 3. Закон о јавним агенцијама, „Службени гласник РС“, бр. 18/05 и 81/05), попут: Републичке радиодифузне агенције, Агенције за лекове и медицинска средства и Агенције за привредне регистре. Због своје спорне правне природе и недовољно јасног положаја (тзв. паралелизам надлежности са министарствима и другим организацијама), јавне агенције често измичу адекватном надзору (Упор.: А. Мартиновић, „Правна природа агенција у правном систему Републике Србије“, *Зборник Правног факултета у Новом Саду*, број 2/2012, стр. 399). Успостављањем контроле од стране Заштитника грађана, омогућава се и ефикаснији надзор над радом појединих категорија јавних агенција („агенције као јавне службе“). Заштитник грађана је контролисао рад, упућивао препоруке и мишљења јавним агенцијама – Агенцији за приватизацију („Препорука у циљу стварања неопходних услова за исплату новчане надокнаде запосленима и бившим запосленима у компанијама ДЦ 'Интернационал ЦГ' и 'Генералекспорт' АД Београд“, у: Г. Башић [ур.], *Препоруке, мишљења, ставови, законске и друге иницијативе мишљења, од 23. јула 2009. до 23. јула 2010. године*, стр. 130–133), Безбедносно-информативне агенције (*исто*, стр. 233–247) и Републичке агенције за телекомуникације ([РАТЕЛ], „Препорука о потреби преиспитивања техничких услова РАТЕЛ-а јер се истим ствара могућност за угрожавање гарантованих људских права“, у: Г. Башић [ур.], *Препоруке, мишљења, ставови, законске и друге иницијативе мишљења, од 23. јула 2007. до 23. јула 2009. године*, стр. 28–29).

¹⁴⁶⁶ Сходно члану 137. Устава то су: аутономне покрајине, јединице локалне самоуправе, предузећа, установе, организације и појединци, као и посебни органи преко којих се остварује регулаторна функција у појединим областима или делатностима.

¹⁴⁶⁷ Видети члан 29. став 3. Закона о Војсци („Службени гласник РС“, бр. 116/07 и 88/09).

судове и јавна тужилаштва (члан 138, став 2. УРС, члан 17. став 3. ЗЗГ-а).¹⁴⁶⁸ Граница његове надлежности усклађена је с начелима поделе власти и независности судства.¹⁴⁶⁹

У пракси се појавило више недоумица о надлежности омбудсмана. Бројне притужбе на судове, посебно у вези са повредом права на суђење у разумном року, биле су повод да се постави питање о проширењу овлашћења Заштитника грађана.¹⁴⁷⁰ С друге стране, омбудсман је настојао да заштити начело независности судова, као што је то био случај приликом реизбора судија, када је поступао по притужби Друштва судија Србије.¹⁴⁷¹

Друга дилема у вези је с надлежношћу омбудсмана ако је право повређено понашањем приватног лица. Заштитник грађана изградио је посебан приступ овом проблему. Повод је била реакција на рекламу у којој се на непримерен начин (зло)употребио мотив „лепшег пола“. Након обраћања заменице Заштитника грађана са образложењем да је дошло до повреде права на родну равноправност, обустављено је оглашавање приватне компаније са спорним рекламним материјалом. Забуна је настала због правне празнине (*lacuna iuris*), често присутне у нашем правном поретку. С формалноправне тачке, омбудсман је прекорачио своју надлежност јер он искључиво контролише акте и радње управе, односно одређених државних органа и правних лица која врше јавна овлашћења.¹⁴⁷² У свом одговору на ову критику, Заштитник грађана је посегао за херменеутичким приступом, интерпретирајући своју надлежност у оквирима концепта саме

¹⁴⁶⁸ Надлежност омбудсмана, међутим, односи се на надзор над радом служби у овим државним органима, када обављају управне послове. Видети у вези са чланом 17. став 3. Закона о Заштитнику грађана.

¹⁴⁶⁹ Утврдили смо да и изузеци постоје и у упоредноправној пракси, као и тенденција да се помере границе контроле омбудсмана у односу на надзор омбудсмана над правосуђем.

¹⁴⁷⁰ О томе више у одељку 1.5. Сарадња са другим органима и институцијама.

¹⁴⁷¹ Видети материјале: „Реформа судства – поступање пред Заштитником грађана“, <http://www.ombudsman.rs/index.php/lang-sr/reforma-sudstva>, посећено 12. јуна 2013. године.

¹⁴⁷² Упоредити: Л. Бренеселовић, „О једном несрећном случају прекорачења овлашћења у служби Заштитника грађана“, *Избор судске праксе*, број 10/2012, Глосаријум, Београд, стр. 20–22; Л. Бренеселовић, „Десет тачака (топоса) о надлежности Заштитника грађана (осврт на мој тексту у ИСП 10/2012 и одговор Заштитника грађана у истом броју)“, *Избор судске праксе*, број 10/2012, Глосаријум, Београд, стр. 25–29;

институције и међународних принципа који се односе на положај омбудсмана.¹⁴⁷³ Особеност овог државног органа јесте и у томе што је, у складу са „Париским принципима“, надлежан за „било коју ситуацију повреде људских права за коју се одлучи да се њом бави.“¹⁴⁷⁴ То значи да је он меродаван не само у случају повреде људских права од стране органа јавне власти, већ и физичког или правног лица. Заштитник грађана може да се обрати било коме ако сматра да су нарушена људска права. При томе, он наступа као посредник који нуди добре услуге у циљу унапређења и поштовања људских права, без претензија да своје становиште у датом случају наметне путем јавне силе, односно да формулише правнообавезујућу одлуку.

И овај пример показује како је неопходно прецизније разлучити границу еластичне надлежности Заштитника грађана. Особена природа овог органа показује да он нема класична средства државне власти, да делује снагом свог ауторитета, али и да је позван да поступа као национална институција за заштиту људских права. Једна од опција је да се несагласје између нормативне позиције према домаћим прописима и његовог стварног положаја који црпи из међународних извора ревидира у матичном закону. Друга могућност је да се то учини конзистентним поступањем омбудсмана у спорним случајевима. Уједначена пракса деловања Заштитника грађана пружила би смернице за правилно тумачење његове надлежности.

Предмет контроле Заштитника грађана јесу права грађана. Заштитник грађана проверава да ли су права грађана поштована и(ли) повређена (члан 17. став 1. ЗЗГ-а). О поштовању права, Заштитник мотри и мимо неког конкретног случаја поводом кога се сумња да је настала повреда права. То је његова редовна активност. Повреде права се утврђују, у већини случајева, у посебном поступку који се окончава доношењем закључка у виду одговарајуће препоруке, мишљења

¹⁴⁷³ Видети: С. Јанковић, „Олака јавна реч“, *Избор судске праксе*, број 10/2012, Глосаријум, Београд, стр. 23–24.

¹⁴⁷⁴ Видети Резолуцију број 48/133 („Националне институције за промоцију и заштиту људских права“) коју је усвојила Генерална скупштина Уједињених нација: United Nation, General Assembly, *National institutions for the promotion and protection of human rights*, Resolution A/RES/48/133,

<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N94/116/24/PDF/N9411624.pdf?OpenElement>,
посећено 27. маја 2013. године.

или савета. Повреде могу бити учињене актима,¹⁴⁷⁵ радњама¹⁴⁷⁶ или нечињењем органа управе¹⁴⁷⁷ ако се ради по повреди закона,¹⁴⁷⁸ других прописа и општих аката.

Расправимо и следећу недоумицу – да ли је надлежност Заштитника грађана ограничена на кршења права грађана насталих повредом закона, другог прописа или општег акта чији су доносиоци Народна скупштина и републички органи управе? Из позитивног одговора следи да су изван јурисдикције

¹⁴⁷⁵ Акти управе јесу правни и материјални акти. Правни акти управе јесу управни прописи (општи или апстрактни правни акти) и управни акти (појединачни правни пропис којим надлежни орган решава о одређеном праву или обавези физичког или правног лица – у смислу члана 4. Закона о управним споровима, „Службени гласник РС“, број 111/09). Упоредити: З. Р. Томић, *Управно право – приручник за полагање правосудног испита, треће измењено и допуњено издање*, Правни факултет Универзитета у Београду, ЈП „Службени гласник“, Београд, 2010, стр. 66; З. Р. Томић, *Коментар Закона о управним споровима, друго, допуњено издање*, стр. 221–315; С. Лилић, *Управно право & управно процесно право, друго издање*, Правни факултет Универзитета у Београду, ЈП „Службени гласник“, Београд, 2009, стр. 311 и даље.

¹⁴⁷⁶ Материјалне радње или управне радње немају за разлику од правних аката „сопствена правна дејства“, већ имају фактички карактер (управне радње у ширем смислу). Управне радње су у блиској вези са управним актима, јер представљају средство којим се омогућава њихова примена или њихово доношење. О томе више: Р. Томић, *Коментар Закона о управним споровима, друго, допуњено издање*, стр. 191–193, фн 174, стр. 316.

¹⁴⁷⁷ Повреде права грађана могу настати и нечињењем органа управе, пропуштањем да се учини или непоступањем. У овом случају је реч о томе да је орган управе повредио пропис, па се ова врста неправилности у раду органа управа квалификује и као „незаконито нечињење“ и облик службене грешке. Један од таквих типичних примера, поводом кога се може водити управни спор, јесте ћутање управе (члан 15. ЗоУС). Упоредити: З. Р. Томић, *Опште управно право (организационо – материјално – процесно), пето, скраћено и осавремењено издање*, Правни факултет Универзитета у Београду, ЈП „Службени гласник“, Београд, 2009, стр. 238.

¹⁴⁷⁸ У матичном закону стоји „ако се ради о повреди *републичких* закона“ (курз. Р. М.). Овде је очигледно направљена термиолошка дистинкција, јер је у време његовог доношења постојала државна заједница Србије и Црне Горе и категорија савезних закона. С обзиром на то да није постојао савезни омбудсман, оправдана примедба је да се на овај начин сужавала надлежност Заштитника грађана посебно имајући у виду и то да су људска права била регулисана Повељом о људским и мањинским правима и грађанским слободама, која је чинила саставни део Уставне повеље државне заједнице Србија и Црна Гора. Да је којим чудом опстала државна заједница, за грађане Србије би се могао појавити и проблем ефективне заштите њихових права путем њиховог националног омбудсмана.

централног омбудсмана повреде права настале применом прописа чији су доносиоци органи покрајинске аутономије и локална самоуправа и правни прописи који доносе имаоци јавних овлашћења.¹⁴⁷⁹ У овом погледу, појављују се следеће ситуације: а) Заштитник грађана огласиће се ненадлежним по притужби која се односи на повреду покрајинског или локалног прописа. Такву притужбу је дужан да достави надлежном покрајинском или локалном омбудсману (члан 35. став 1. ЗЗГ-а); б) У случају истовремене повреде републичког закона, другог прописа или општег акта и неког другог правног акта или прописа, Заштитник грађана поступаће по притужби у делу своје надлежности (члан 35. став 3. ЗЗГ-а); в) наредна могућност је да се притужба односи на акте које доноси општина или град у којима није установљен локални омбудсман. У том случају, Заштитник се оглашава ненадлежним, иако би он могао да поступа и по овим притужбама у случају да нађе да је повређено и право утврђено републичким законом, другим прописом или општим актом. С обзиром на то да је ненадлежан за поступање по овим притужбама, користећи своју надлежност да саветује грађане, подучиће их како да они заштите своја права у одговарајућем правном поступку.

Разрешењу претходне недоумице допринео је Уставни суд поводом одлучивања о уставности и законитости Статута Аутономне покрајине Војводине у децембру 2013. године. Оцењујући уставност и законитост одредаба Статута о Покрајинском омбудсману, Уставни суд је утврдио границе надлежности омбудсмана на различитим нивоима власти. Заштитник грађана је надлежан за заштиту права и контролу рада свих органа приликом извршења закона и републичких прописа, не само републичких органа већ и покрајинских и локалних органа у вршењу поверених послова. Покрајински омбудсман и локални заштитници грађана поступају само у случају извршавања прописа донетих у оквиру изворне надлежности аутономне покрајине, односно јединице локалне самоуправе.¹⁴⁸⁰

¹⁴⁷⁹ Б. Милосављевић, *Коментар Закона о Заштитнику грађана*, стр. 81.

¹⁴⁸⁰ Видети становиште Уставног суда о члану 61. Статута (ИУо 360-2009 од 5. децембра 2013. године). Текст одлуке био је доступан на веб-сајту Уставног суда: <http://www.ustavni.sud.rs/Storage/Global/Documents/Misc/IUo-360-2009.pdf> (посећено 25. децембра 2013. године), а затим је објављен у „Службеном гласнику РС“, број 61/14.

Заштитник грађана, према слову Закона (члан 17. став 2. ЗЗГ–а) контролише:

- законитост и
- правилност рада органа управе.

Под повредом законитости се подразумева вршење управне делатности у супротности са законом, другим прописом или општим актом. Заштитник грађана контролише законитост управних аката, али не и законитост коначних управних аката јер то чине судови (члан 198. став 2. Устава).¹⁴⁸¹ Специфичност ове врсте контроле управних аката, јесте у томе што омбудсман и ако констатује повреду законитости не може да мења, укида или преиначује управни акт. Дакле, и у случају сумње у незаконитост Заштитник грађана нема могућност да уклони управни пропис, већ само да препоручи да надлежни орган поништи, укине или промени правоснажно решење.¹⁴⁸² Друго, контрола законитости управних аката није основна надлежност омбудсмана, већ је део делокруга послова који се обављају у вези са заштитом људских права.

Заштитник грађана, пре свега, контролише да ли је повређено право управним актом, а затим и да ли је управни акт незаконит. Тежиште ове врсте контроле јесте утврђивање повезаних чињеница – незаконитости управног поступања и кршења људских права. Иако контрола законитости управних аката нема примарни карактер у односу на општу надлежност – заштиту људских права, она јесте значајно подручје поступања омбудсмана, па се због и квалификује као средство правне контроле управе.

Ова одлука није била објављена у службеном гласилу, јер би према мишљењу Уставног суда било доведено у питање функционисање АП Војводине. Покрајинским органима дат је рок од 6 месеци за усклађивање Статута са Уставом (в. члан 58. став 4. Закона о Уставном суду, „Службени гласник РС“, бр. 109/07, 99/11, 18/13 – Одлука УС). Одлука је објављена у службеном гласилу 11. јуна 2014. године.

¹⁴⁸¹ Против коначног управног акта може се водити управни спор.

¹⁴⁸² Упоредити: члан 185. Закона о општем управном поступку („Службени гласник РС“, број 18/16). Овај закон установљава процесну легитимацију заштитника грађана да препоручи уклањање или измену правноснажног решења (Видети: З. Р. Томић, „Предговор новом Закону о општем управном поступку“, у: Закон о општем управном поступку, ЈП „Службени гласник“, 2016, стр. 12, 36).

Заштитник грађана овлашћен је да контролише повреде права грађана настале као последице поступања управе које нису увек резултат кршења одређене правне норме, нити подлежу санкционисању од стране других органа управног надзора. „Правилност рада управе“, углавном се одређује сходно општим критеријумима и стандардима („добра управа“), уз таксативно навођење карактеристичних примера „лоше управе“ (*malaadministration*).¹⁴⁸³ Неправилно поступање може бити резултат активног али и пасивног понашања. У овом другом случају реч је о нечињењу, односно непредузимању одређених радњи или недоношењу одређених аката органа управе.¹⁴⁸⁴ Податак да око 40% од укупно поднетих притужби грађана односило се на повреду принципа добре управе до 2013. године,¹⁴⁸⁵ упућује на то да је борба против лоше јавне управе један од најважнијих задатака Заштитника грађана. У том смислу, наш омбудсман је настојао да утврди појаве и мерила за утврђивање неправилног понашања управе.¹⁴⁸⁶

(2) Посебне надлежности (овлашћења). – Посебан делокруг послова припада омбудсману на основу његове генералне надлежности да штити људска

¹⁴⁸³ „Правилност рада управе подразумева обављање управних послова у складу са правилима о добром и уредном вршењу управе, а неправилност понашања која су супротна тим правилима, као што су неблаговремено поступање и спорост, непредузимање мера, пристрасност, техничке грешке, различите ситне неправде, шиканирање, некоректност у односима према грађанима и друге повреде правила о *доброј управи*, односно све оно што се подразумева под појмом лошег вршења управе (*malaadministration*).“ Видети: Б. Милосављевић, *Коментар Закона о Заштитнику грађана*, стр. 82).

¹⁴⁸⁴ На пример, омбудсман је утврдио да школа није предузела мере заштите ученика од насиља коме је био изложен због своје сексуалне оријентације (Заштитник грађана, *Редовни годишњи извештај Заштитника грађана за 2013*, стр. 62).

¹⁴⁸⁵ *Редован годишњи извештај Заштитника грађана за 2013. годину*, стр. 6.

¹⁴⁸⁶ Заштитник грађана је сачинио Предлог одлуке о утврђивању Кодекса добре управе. У овом предлогу, достављеном Народној скупштини на усвајање, систематизовани су и посебно категоризовани различити облици неправилног поступања управе, као што су: дискриминација, несразмерно поступање, забрана злоупотребе овлашћења, пристрасност, самовољно поступање, необјективност, некоректно и нељубазно поступање итд. (упоредити: „Иницијатива за доношење кодекса добре управе“, у: Г. Башић (ур.), *Препоруке, мишљења, ставови, законске и друге иницијативе од 23. јула 2009. до 23. јула 2010. године*, Заштитник грађана, Београд, 2011, стр. 282–290)

права. С циљем унапређивања квалитета правних прописа Заштитник грађана: а) унапређује сопствени нормативни оквир путем законодавне иницијативе; б) подноси иницијативе за измену или допуну закона, других прописа и општих аката; в) покреће поступак пред Уставним судом за оцену уставности и законитости закона, других прописа и општих аката; и г) подноси мишљења Влади и Народној скупштини на предлоге закона и других прописа. Другу категорију ових послова представљају његова овлашћења да иницира покретање кривичног или дисциплинског поступка. Ови поступци се покрећу ради кажњавања за кршење људских права или ометање Заштитника грађана у вршењу његове функције.

У складу са улогом Националног механизма за превенцију тортуре,¹⁴⁸⁷ Заштитник грађана је овлашћен и да контролише статус лица лишених слобода. Ова права су регулисана ЗЗГ-ом (члан 21) и детаљније регулисана Законом о кривичном поступку.¹⁴⁸⁸ Поверавањем улоге Националног механизма за превенцију тортуре додатно су оснажена његова права да посећује лица лишена слободе, обавља разговор са њима и несметано приступа подацима од значаја за поступак који води Заштитник грађана.¹⁴⁸⁹ Наредну групу његових овлашћења чини његово право на вођење независне и непристрасне истраге.¹⁴⁹⁰ Последњу категорију његових овлашћења представљају пружање добрих услуга,

¹⁴⁸⁷ Закон о допуни Закона о ратификацији Опционог протокола уз Конвенцију против тортуре и других сурових, нељудских или понижавајућих казни и поступака, „Службени гласник РС – међународни уговори“, број 7/11.

¹⁴⁸⁸ Несметан приступ подразумева и то да Заштитник грађана посећују притворена лица и комуницирају са њима без надзора. Видети: члан 219 став 2. и чл. 220. и 222. Закона о кривичном поступку, „Службени гласник РС“, број 72/11, 101/11, 121/13, 32/13 и 45/13. Упоредити: Г. Илић, С. Бељански, М. Мајић, А. Трешњев, *Коментар Закона о кривичном поступку, шесто измењено и допуњено издање*, ЈП Службени гласник, Београд, 2013, стр. 528.

¹⁴⁸⁹ Сходно Законику о кривичном поступку, у складу са чланом 8. Европске конвенције за људска права, не може се забранити преписка притвореном лицу за Заштитником грађана (члан 220. став ЗКП-а). У случају да судија за извршење кривичних санкција или судија кога одреди председник суда приликом вршења редовног надзора над притвореницима, а то чини најмање једном у току 15 дана, уочи неправилности дужан је да о томе обавести поред министарства надлежног за послове правосуђа и Заштитника грађана (члан 222. став 2. ЗКП-а).

¹⁴⁹⁰ О томе више у 1.4. Поступак пред Заштитником грађана.

посредовање, давање савета и мишљења, остваривање сарадње путем комуникације са носиоцима државних функција и подноси извештаје.

1. Нормативна овлашћења. – Нормативну делатност Заштитника грађана чини више сродних права односно овлашћења (право на подношење предлога закона, предлога измена и допуна закона и амандмана на предлог закона који су поднели други овлашћени предлагачи).¹⁴⁹¹ Ова права дају активну улогу омбудсману у креирању правног оквира о људским правима и контроли управе.

Право на законодавну иницијативу. – За разлику од других овлашћених носилаца законодавне иницијативе (народни посланици, Влада, скупштина аутономне покрајине и најмање 30.000 бирача), а као и у случају Народне банке, Заштитник грађана може предлагати законе „из своје надлежности“ (члан 107. став 2. Устава и члан 18. став 1. ЗЗГ-а). *Stricto sensu*, то значи да се његово право односи на законе о људским правима и контроли државне управе. Да ли је ово ограничавање нормативне иницијативе контрадикторно, односно да ли је несагласно са улогом коју омбудсман има као бранилац људских права? Наше становиште је да поменута формулација (не)основано спутава право нормативне иницијативе Заштитнику грађана, с обзиром на то да се готово било који нормативни акт може довести у везу са људским правима. Такође, Заштитник грађана нема право да предлаже доношење подзаконских прописа, већ је овлашћен да иницира доношење ових прописа „када сматра да је то од значаја за остваривање и заштиту људских права.“ (члан 18. став 2. ЗЗГ-а). Заштитник грађана, у претходном периоду, пажљиво је користио могућност да предлаже доношење нових закона.¹⁴⁹²

Подношење иницијативе за измену или допуну закона, других прописа и општих аката (члан 18. став 2. ЗЗГ); – Ако омбудсман утврди да постоје недостаци у прописима и да је због тога дошло до повреде права грађана он може да иницира доношење нових закона, других прописа и општих аката и да поднесе

¹⁴⁹¹ Види: Б. Милосављевић, *Коментар Закона о Заштитнику грађана*, стр. 85–86.

¹⁴⁹² Заштитник грађана је формирао радну групу за израду закона о правима детета. Радна група је припремила Преднацрт овог закона који је јавно представио 2011. године („Преднацрт закона о правима детета“, <http://www.ombudsman.rs/attachments/Nacrt%2009.11.11..doc>, посећено 8. августа 2013. године), али он још увек није усвојен у Народној скупштини.

иницијативу за измену или допуну закона и других прописа и општих аката.¹⁴⁹³ Влада и Народна скупштина су обавезни да разматрају иницијативе које подноси Заштитник грађана (члан 18. став 3. ЗЗГ), али нису обавезни да покрену поступак доношења прописа. Постојећа обавеза ових државних органа није прецизно дефинисана, јер нису прописани рокови до када ови органи морају да се изјасне о иницијативама.¹⁴⁹⁴

Заштитник грађана у свом годишњем извештају за 2013. годину дефинисао је своје право законодавне иницијативе као „другог реда“, а то значи да се изузетно користи у пракси. Његово становиште је да предлаже амандмане и законе када то не учини други овлашћени предлагач, и то пошто ови други органи то јест овлашћени предлагачи нису прихватили његова мишљења и иницијативе да они најпре предложе измене или доношење закона.¹⁴⁹⁵

Мишљење о предлозима закона и других прописа (члан 18. став 4. ЗоЗГ). – Заштитник грађана може достављати своја мишљења о предлозима закона и других прописа Влади и Народној скупштини. Овде се ради актима у поступку припреме за њихово доношење, углавном о предлозима закона и других аката којим се уређују питања од значаја за заштиту људских права. Активним коришћењем наведених овлашћења успоставља се сарадња омбудсмана са Владом и Народном скупштином у свим фазама израде и доношења закона и других

¹⁴⁹³ У току 2009. и 2010. години је поднето по осам иницијатива. Наредне године Заштитник грађана је поднео 40 законских иницијатива. Од овог броја 26 је у процедури, 11 је одбачено а три су прихваћене. (видети: Заштитник грађана, *Редовни годишњи извештај Заштитника грађана за 2011. годину*, Београд, 2012, стр. 168–170). У току 2012. године, Заштитник грађана је поднео иницијативу за измену и допуну Закона о ванпарничном поступку и Законика о кривичном поступку. Влада је прихватила Предлог измена и допуна Закона о ванпарничном поступку, који је поднео Заштитник грађана. Међутим, Народна скупштина није усвојила амандмане на Предлог закона о ванпарничном поступку и Предлог закона о утврђивању максималне зараде у јавном сектору (Заштитник грађана, *Редовни годишњи извештај Заштитника грађана за 2012. годину*, стр. 229)

¹⁴⁹⁴ Користећи своје право, Заштитник грађана је поднео иницијативе за доношење Одлуке о утврђивању Кодекса добре управе и за доношење прописа предвиђених Законом о изменама и допунама Закона о извршењу кривичних санкција 2010. године. Интегрални текст Иницијативе за доношење Кодекса добре управе налази се у: *Препоруке, мишљења, ставови, законске и друге иницијативе од 23. јула 2009. до 23. јула 2010.* Заштитник грађана, Београд, 2011, стр. 282–290.

¹⁴⁹⁵ *Редовни годишњи извештај Заштитника грађана за 2013. годину*, стр. 205.

прописа. У пракси, омбудсман употребљава ова права најчешће подношењем амандмана на предлоге законе.. Начином на који се односи према амандману и другим иницијативама, Народна скупштина изражава и подршку институцији омбудсмана, односно може се утврдити и квалитет односа између Заштитника грађана и других државних органа.¹⁴⁹⁶

Право да покрене поступак пред Уставним судом за оцену уставности и законитости закона, других прописа и општих аката. – Заштитник грађана је овлашћен да поднесе предлог за оцену уставности и законитости закона, другог прописа и општег акта Уставном суду.¹⁴⁹⁷ Ово његово право је утврђено највишим правним актом и Законом о Уставном суду,¹⁴⁹⁸ и није ограничено материјалноправном природом закона или другог општег правног акта против кога покреће поступак за оцену уставности или законитости.

У својству овлашћеног предлагача, Заштитник грађана покреће поступак за оцену уставности и на основу иницијативе грађана; у име другог лица, а на основу поступка по притужби или другог поступка у коме је испитивао да ли је било

¹⁴⁹⁶ Народна скупштина није усвојила амандмане Заштитника грађана на предлоге закона о ванпарничном поступку и утврђивању максималне зараде у јавног сектору, али је усвојила иницијативу за измену и допуну Закона о ванпарничном поступку у току 2012. године.

¹⁴⁹⁷ Заштитник грађана поднео је: иницијативу за оцену уставности Закона о изменама и допунама Закона о јавном информисању у току 2009. године, иницијативу за оцену уставности Закона о електронским комуникацијама у току 2010. године и предлог за покретање поступка за оцену уставности Закона о кривичном поступку у току 2011. године, Предлог за покретање поступка за оцену уставности Закона о изменама и допунама Закона о планирању и изградњи и Предлог за оцену уставности члана Законика о кривичном поступку којим се омогућава полицији да по налогу јавног тужиоца наруши тајност писама и других средстава комуникације.

¹⁴⁹⁸ Члан 168, став 1. Устава, члан 19. ЗЗГа. Видети члан 50. став 1. „Службени гласник РС“, бр. 109/07, 99/11, 18/13 – Одлука УС.

повреде права.¹⁴⁹⁹ Поред тога, Заштитник грађана може поднети и уставну жалбу у име неког лица, на основу његовог писменог овлашћења.¹⁵⁰⁰

Уставна жалба јесте индивидуално и супсидијерно правно средство за уставносудску заштиту људских права. По правилу, уставну жалбу подносе само она лица чије је право непосредно повређено, односно она лица која имају легитиман правни интерес (активну легитимацију). Ипак, и од овог правила постоје изузеци,¹⁵⁰¹ па тако уставну жалбу може изјавити Заштитник грађана.¹⁵⁰² Омбудсман уставну жалбу подноси када сматра да је одлуком органа управе или суда повређено људско или мањинско право другог лица, и то искључиво уз сагласност лица чије је право повређено.¹⁵⁰³

2. Већ смо указали на то да омбудсман није облик унутрашњег надзора државне управе. Заштитник грађана нема право да издаје инструкције, нити да наложи предузимање одређених послова које сматра потребним, нити да

¹⁴⁹⁹ Приликом испитивања правно релевантних чињеница за покретање поступка оцене уставности, Заштитник грађана може да прикупља обавештења од других државних органа, указујући на одређене недостатке у правним прописима. На тај начин, његово обраћање се фактички преображава у право подношења иницијативе за измену одређеног прописа или акта. Таквих случајева је било у пракси Заштитника грађана (видети: *Извештај за 2008*, стр. 64).

¹⁵⁰⁰ Заштитник грађана није изричито наведен као подносилац уставне жалбе, али се то да закључити на основу члана 83. став 2. Закона о Уставном суду. Уставну жалбу, у име лица а на основу писменог овлашћења, може изјавити „државни или други орган надлежан за праћење и остваривање људских и мањинских права и слобода“. О томе више у 1.5. Однос Заштитника грађана и других државних органа

¹⁵⁰¹ Уставна жалба није подвргнута стриктној примени начела *actio popularis*. Уставну жалбу могу поднети „друго физичко лице, државни орган или други орган надлежан за праћење и остваривање људских и мањинских права [...] у име лица које сматра да му је повређено или ускраћено право или слобода зајемчена Уставом.“, Видети: Уставни суд, *Ставови Уставног суда – пречишћен текст*, (збирка правних ставова Уставног суда о процесноправним и одређеним уставноправним питањима везаним за надлежност и рад Уставног суда, усвојених у периоду од 1991. до 2009. године), Београд, 2009, стр. 49.

¹⁵⁰² „[...] омбудсман може бити мотивисан општим интересима на подношење уставне жалбе, али му је за реализовање тог циља неопходна сагласност лица чија су уставна права повређена што ово правно средство удаљава од популарне тужбе.“ Д. Симовић, „Уставна жалба – теоријскоправни оквир“, *Анали Правног факултета у Београду*, бр. 1/2012, Правни факултет Универзитета у Београду, стр. 213.

¹⁵⁰³ Ова сагласност мора бити дата у форми посебног писменог овлашћења.

непосредно извршава послове ако оцени да се не може другачије извршити одређени закон или други акт.¹⁵⁰⁴ Међутим, као и органи државне управе овлашћени да врше надзор над радом управе, Заштитник грађана може да иницира утврђивање одговорности, односно покретање поступка за утврђивање одговорности. При томе, постоји разлика у зависности од правног статуса лица у државној управи. Заштитник грађана може да *препоручи разрешење функционера*,¹⁵⁰⁵ односно да иницира покретање дисциплинског поступка против запосленог у органу управе који је непосредно одговоран за учињену повреду (члан 20. став 1. ЗЗГ-а).

За разлику од облика унутрашњег надзора државне управе (управног надзора), препорука Заштитника грађана да се функционер разреши појављује се у форми јавног апела. Јавним саопштавањем своје препоруке, омбудсман посеже за најјачим оружјем – публицитетом. Са подршком јавности, извесније је да се његова препорука бити саображена у конкретну меру разрешења функционера, односно да ће против запосленог у органу управе бити покренут дисциплински поступак. Претпоставка је да је функционер одговоран, а запослени у органима управе „непосредно“ одговоран за повреду права грађана и да, према члану 20. матичног закона, „из њиховог поновљеног понашања произилази намера да одбијају сарадњу са Заштитником грађана или ако се утврди да је учињеном повредом грађанину причињена материјална или друга штета већих размера.“ Ако орган или тело надлежно за постављање државног службеника прихвати

¹⁵⁰⁴ Упоредити: члан 47. став 1. тач. 3, 4. и 7. Закона о државној управи, „Службени гласник РС“, бр. 79/05, 101/07 и 95/10.

¹⁵⁰⁵ У смислу Закона о Агенцији за борбу против корупције (члан 2) функционер је „свако изабрано, постављено или именовано лице у органе Републике Србије, аутономне покрајине, јединице локалне самоуправе и органе јавних предузећа и привредних друштава, установа и других организација чији је оснивач, односно члан Република Србија, аутономна покрајина, јединица локалне самоуправе, као и функција других лица које бира Народна скупштина, а подразумева овлашћења руковођења, одлучивања, односно доношења општих или појединачних аката.“ („Службени гласник РС“, бр. 97/08, 53/10, 66/11 – одлука УС, 67/13 – одлука УС, 112/13 – Аутентично тумачење члана 2. алинеја друга). Упоредити и члан 2. став 2. Закона о државној управи.

препоруку Заштитника грађана, државни службеник се разрешава.¹⁵⁰⁶ Препорука нема карактер везаног акта, то јест не обавезује органе управе да по њој поступају.¹⁵⁰⁷

Подношење захтева надлежном органу, односно подношење пријаве за покретање кривичног, прекршајног или другог одговарајућег поступка ако сматра да у радњама функционера или запослених у органима управе има елемената кривичног или другог кажњивог дела (члан 20. став 2. ЗоЗГ–а). – Једна од функција омбудсмана је да поступа као „квazитужилац“, односно да покрене одговарајуће поступке за кажњавање функционера или запослених у органима управе. Приликом испитивања да ли је било повреде права, Заштитник грађана може констатовати да је функционер или запослени у органима управе прекршио закон и да по том основу поднесе кривичну или прекршајну пријаву.¹⁵⁰⁸

3. *Увид у поштовање права.* – Садржина контроле пред Заштитником грађана састоји се, у најопштијем погледу, у томе да се оствари увид у поштовање права. У том смислу, Заштитник грађана има право да разговора са запосленима у органима управе, да тражи приступ подацима којима располаже орган управе

¹⁵⁰⁶ Видети члан 78. став 2. Закона о државним службеницима („Службени гласник РС“, бр. 79/05, 81/05, 83/05, 64/07, 67/07, 116/08 и 104/09). Ова одредба је усвојена 2008. године на основу Закона о изменама и допунама Закона о државним службеницима („Службени гласник РС“, број 116/08), а на основу иницијативе Заштитника грађана (Заштитник грађана, *Извештај за 2008. годину*, Београд, 2009, стр. 62–63). Одредба није била у потпуној сагласности са садржином иницијативом Заштитника грађана, јер је предлогом било предвиђено да се државни службеник разрешава положаја ако његов радни однос престане због јавне препоруке за разрешење коју је изрекао омбудсман.

¹⁵⁰⁷ У пракси, заштитник грађана ретко користи своје право да препоручи разрешење функционера. До сада је то учинио у погледу два министра, једног државног секретара и директора Војнобезбедносне агенције. У свим овим случајевима, функционери нису разрешени, а Влада се није званично оглашавала. За разлику када су препоруке игнорисане (2013. године), поводом препоруке за смену директора Војнобезбедносне агенције, председник Републике се обратио министру одбране са захтевом да предложи одговор на јавну препоруку (2015. године), с обзиром на то да председник Републике указом поставља директора ВБА на предлог министра одбране.

¹⁵⁰⁸ Први случај подношења кривичне пријаве бележимо тек 2014. године. Тада је Заштитник грађана поднео кривичну пријаву против двојице припадника Управе војне полиције (видети: *Редовни годишњи извештај двојице Заштитника грађана за 2014. годину*, http://www.ombudsman.rs/attachments/3733_Godisnji%20izvestaj%20Zastitnika%20gradjana%20za%202014.pdf, стр. 211).

(члан 21. ЗЗГ-а), посећује заводе за извршење санкција и другим местима на којима се налазе лица лишена слободе (члан 22. ЗЗГ-а). – Посебна овлашћења Заштитника у заштити лица лишених слободе добила су потврда у његовом статусу националног механизма за превенцију тортуре. На основу Опционог протокола уз Конвенцију против тортуре, Заштитник грађана има право: на приступ подацима о броју и третману лица лишених слободе у установама као и броју и локацији ових установа; приступ свим затворским установама по слободном избору; на разговоре са лицима лишеним слободе без присуства сведока као и разговоре са другим лицима по свом избору.¹⁵⁰⁹ На основу ових права, Заштитник грађана је у прилици да контролише третман ових лица и евентуално формулише препоруке у циљу побољшања њиховог положаја.¹⁵¹⁰

Као што је то уобичајено и за друге националне омбудсмане, Заштитник грађана има право да затражи пријем код носилаца највиших државних органа (председник Републике, председник и чланови Владе, председник Народне скупштине, председник Уставног суда) и функционера у органима управе. Ова лица су дужна да приме Заштитника грађана у року од 15 дана од дана подношења његовог захтева (члан 23. ЗЗГ-а). Смисао оваквог начина комуникације јесте у томе да Заштитник грађана директно укаже на проблеме на које је наишао у свом раду, а који у одређеним случајевима захтевају и хитно поступање, као и да се размени мишљења о политици заштите људских права и функционисања управе.

¹⁵⁰⁹ Опциони протокол, члан 20.

¹⁵¹⁰ Заштитник грађана је обавио 69 посета установама у којима су смештена лица лишена слободе у 2012. године (полицијске станице, затвори и притворске јединице, психијатријске болнице и одељења, установе социјалне заштите, домови за пензионере и центри за азил). На основу ових посета, Заштитник грађана био је у прилици да формулише препоруке које је упутио надлежним органима с циљем отклањања недостатака. Две године касније, повећан је број посета на 79 (Заштитник грађана, Национални механизам за превенцију тортуре, *Извештај за 2014. годину*, стр. 12, http://ombudsman.npm.rs/attachments/528_Izvestaj%20NPM%202014%20.pdf. посећено 15. априла 2016. године).

Заштитник грађана, *Национални механизам за превенцију тортуре, Извештај за 2012*, http://www.ombudsman.rs/attachments/2902_izvestaj_%20NPM_%202012.pdf, стр. 16–17, посећено 16. јун 2013. године.

4. Друга овлашћења. – Заштитник грађана делује и превентивно, па у циљу унапређења управе и заштите људских права, *пружа и добре услуге, посредује у односима између органа управе и грађана, даје савете и мишљења о питањима из своје надлежности* (члан 24. став 2. ЗоЗГ). У погледу ових овлашћења специфично је то да се они везују за различите начине поступања Заштитника грађана и представљају посебне механизме његовог деловања, за разлику од поступања по притужби за који је карактеристично постојање посебних правила.

Пружање добрих услуга. – омбудсман поступа *pro bono* у корист грађана и државне управе. Под добрим услугама, подразумева се пружање једног нарочитог облика „квазибесплатне правне помоћи“ странкама и државним органима. Уочено је да се велики број грађана обраћају Заштитнику грађана за пружање правне помоћи што указује на њихово слабије материјално стање, на неодговарајући, неуређени и нефункционални институционални систем пружања службе правне помоћи, па и на непознавање улоге омбудсмана.¹⁵¹¹ У појединим случајевима, то се дешава и на локалном нивоу.¹⁵¹² Заштитник грађана није, међутим, институт бесплатне правне помоћи.¹⁵¹³ Заштитник грађана не може да заступа грађане пред судовима, нити може да саставља поднеске у њихово име, већ само саветује како да грађани користе правна средства која им стоје на располагању ради заштите њихових права.¹⁵¹⁴ С друге стране, за подношење притужбе се не плаћа такса или нека друга накнада (члан 26. став 1. ЗоЗГ), а обавеза је стручне службе

¹⁵¹¹ Углавном се то односи на „састављање поднесака, заступање пред судовима, тумачење правних ситуација и важећих прописа и сл.“ Опширније: Заштитник грађана, *Редовни годишњи извештај Заштитника грађана за 2011. годину*, стр. 119.

¹⁵¹² Видети одлуку Уставног суда којом је оглашена неуставним акт локалне самоуправе по коме би локални заштитник грађана обављао послове бесплатне правне помоћи. IУо-148/2011, „Службени гласник РС“, број 100/12.

¹⁵¹³ Заштитник грађана није адвокат, па се стога ова врста помоћи не може сматрати заменом за институт бесплатне правне помоћи. Смисао института бесплатне правне помоћи је да се лицима слабијег имовног стања омогући право на правну заштиту. Тиме се испуњавају принципи једнакости и правичности грађана пред правосуђем. Србија, међутим, још увек није донела посебан закон о бесплатној правној помоћи, већ је остваривање овог права регулисано низом посебних закона. Тако, примера ради, чланом 73. Закона о адвокатури омогућено је да адвокатске коморе пружају бесплатну правну помоћ („Службени гласник РС“, бр. 31/11 и 24/12 – одлука Уставног суда).

¹⁵¹⁴ *Редовни годишњи извештај Заштитника грађана за 2011. годину*, стр. 119.

Заштитника грађана да пружи помоћ у састављању притужби (члан 27. став 2. ЗоЗГ). Једна од ових добрих услуга се састоји у томе што Заштитник грађана пружа стручну помоћ у попуњавању притужбе и прикупљању података везаних за притужбу или упућује грађане на одговарајуће правне поступке.

Посредовање. – Медијација јесте један од неформалних и алтернативних начина решавања спорова уз учешће и помоћу трећег и неутралног лица. Заштитник грађана у поступку по притужби наступа и као посредник, јер наступа између грађана и управе и настоји да отклони повреду људских права и мирно реши спор. Заштитник грађана за разлику од класичног медијатора, није сертифицирани посредник, нити се његови трошкови наплаћују.¹⁵¹⁵ За овај вид решавања спорова, није битно то да обе стране (управа и грађанин) добровољно пристају на нагодбу, јер омбудсман и током своје редовне делатности, а посебно у поступку по притужби, трага у правцу компромисних решења када то околности дозвољавају.

Давањем савета и мишљења. – Заштитник грађана пружа савете и мишљења грађанима и државној управи, односно и другим државним органима. Грађане саветује како да на ефикаснији начин заштите своја права. У случају када Заштитник грађана одбаци притужбу, он у допису подносиоца притужбе упућује на одговарајуће правне поступке, односно надлежне органе. С друге стране, Заштитник грађана саветује и управу како да унапреди свој рад и отклони недостатке у свом раду.

5. Подношење извештаја и препорука. – Заштитник грађана подноси годишње и посебне извештаје. Годишњи извештаји представљају обавезу Заштитника грађана и подносе се најкасније до 15. марта наредне године и јавно се објављују.¹⁵¹⁶ Ови извештаји објављују се у службеном гласилу („Службеном

¹⁵¹⁵ Упоредити чл. 19–20. и 28. Закона о посредовању – медијацији, „Службени гласник РС, број 18/05.

¹⁵¹⁶ У ЗоЗГ-у за ове извештаје се користе различити називи: „годишњи извештај“, „редован годишњи извештај“, „извештај о раду“ и „редован извештај“. Ова „недоследност законодавца“, намеће потребу да се назив извештаја термилошки уједначи (в. Б. Милосављевић, *Коментар Закона о Заштитнику грађана*, стр. 116). Од 2010. године, ови извештаји се објављују под називом – Редовни годишњи извештај Заштитника грађана, са истицањем године.

гласнику Републике Србије“),¹⁵¹⁷ доступни су на интернет страни Заштитника грађана¹⁵¹⁸ и достављају се средствима јавног информисања (члан 33. став 2. ЗЗГ). На тај начин, остварује се принцип јавности у раду омбудсмана односно захтев да се о његовим активностима упознају грађани, државне институције и установе. Истовремено, извештаји јесу снажан инструмент утицаја омбудсмана на државне органе.

Сходно ЗЗГ-у, редовни годишњи извештаји садрже податке о активностима у претходној години, недостацима у раду органа управе и предлоге за побољшање положаја грађана у односу на органе управе (члан 33. став 1. ЗЗГ).¹⁵¹⁹ Опште препоруке у циљу унапређивања заштите људских права и побољшања положаја грађана у односу на органе управе налазе се на крају текста извештаја.¹⁵²⁰ У протеклом периоду (од 2007. до 2013. године), Заштитник грађана је објавио седам годишњих извештаја. На основу анализе ових извештаја уочавамо да је структура последњих извештаја делимично промењена у односу на

¹⁵¹⁷ Службени гласник у којима се објављују годишњи извештаји, односно годишњи извештаји, доступни су у електронској и штампаној форми. Поред тога, уобичајена је пракса и да се објављују посебна штампана издања годишњих извештаја на српском језику и на енглеском језику. Осим извештаја у „Службеном гласнику“ објављују се и закључци Народне скупштине поводом разматрања редовног годишњег извештаја Заштитника грађана.

¹⁵¹⁸ <http://www.ombudsman.rs/> посећено 5. јуна 2013. године.

¹⁵¹⁹ Редовни годишњи извештај за 2013. годину садржи увод у коме су назначене опште оцене о поштовању права грађана, наведени најзначајнији подаци о активностима омбудсмана у календарској години илустровани основним статистичким подацима. У првом делу објашњен је правни оквир и делокруг рада заштитника грађана; други део садржи преглед активности заштитника грађана према посебним областима права, односно ресорима; посебно издвојен део је посвећен медијима, што представља новину у односу на раније извештаје; затим следи објашњење са подацима о сарадњи Заштитника грађана са државним органима чији рад не контролише и међународне сарадње и пројеката; у петом делу представљен је статистички преглед притужби по различитим критеријумима; док су у последњем делу приказани су подаци о раду које се односе на притужбе, препоруке, мишљења, законске иницијативе и предлоге за оцену уставности. У прилозима налазе се извештај о кадровским аспектима канцеларије Заштитника грађана и финансијски извештај.

¹⁵²⁰ Терминолошку дистинкцију „опште препоруке“ употребио сам због њихове разлике у односу на друге препоруке које се углавном односе на појединачне случајеве и не могу се поименично навести у годишњем извештају.

претходне извештаје, да се повећава обим и побољшава њихов квалитет.¹⁵²¹ Посебно су значајни предлози за унапређењем политике заштите људских права у Републици Србији и прегледни статистички подаци. На основу ових показатеља формулишемо и закључке о квалитету обављања функције Заштитнике грађана, али и стању државне управе и заштите људских права у Србији.

Поред редовних извештаја, Заштитник грађана припрема посебне извештаје.¹⁵²² Посебни или ванредни извештаји се подносе Народној скупштини када је повређено право већег броја грађана (на пример инвалида, деце и жена у случају породичног насиља, деце односно родитеља у случају „несталих беба“, „правно невидљивих лица“, остваривање слободе вероисповести, заштита права националних мањина итд.), ако постоји потреба да се хитно поступа како би се отклониле штетне последице повреде права, ако се указује на промену правних прописа којим се регулише одређено право (службена употреба језика и писма).¹⁵²³ На основу ових извештаја, од Народне скупштине или других државних органа се захтева да правовремено реагују и отклоне штетне последице које су настале повредом права грађана. У досадашњој пракси, Заштитник грађана је објавио више десетина посебних извештаја.¹⁵²⁴

Извештаји се разматрају у појединим парламентарним одборима, а по потреби и на пленарној седници Народне скупштине. Годишњи извештај разматра се на пленарној седници од 2010. године. На пленарној седници народни посланици, након обраћања Заштитника грађана, имају право да износе становишта, запажања и примедбе о закључцима парламентарних одбора, а тиме и годишњих извештаја. Његов извештај 2012. годину је представљен заједно са извештајем Поверенице за родну равноправност истог дана (1. јула 2013. године), а наредне године на посебној седници Народне скупштине одржан је јединствен

¹⁵²¹ Извештај као обавезне елементе садржи: 1) податке о активностима у претходној години; 2) податке о уоченим недостацима у раду органима управе и 3) предлоге за побољшање положаја грађана у односу на органе управе (члан 33. став 1. ЗоЗГ).

¹⁵²² Ови извештаји се подносе у случају „потребе“ (члан 33. став 3. ЗЗГ-а).

¹⁵²³ Видети: Г. Башић, Љ. Ђорђевић, *Остваривање права на службену употребу језика и писма националних мањина у Републици Србији*, Заштитник грађана Републике Србије, Београд, 2010. године.

¹⁵²⁴ Видети: <http://www.ombudsman.rs/index.php/lang-sr/izvestaji/posebnii-izvestaji> (посећено 8. јун 2013. године).

претрес на којима се расправљало о извештајима независних контролних тела. Народни посланици не гласају о извештају Заштитника грађана, јер би то било супротно карактеру овог тела, већ о закључцима одбора. У одборима се формулишу закључци поводом Редовног годишњег извештаја и они се усвајају на седници Народне скупштине.¹⁵²⁵ На тај начин, посредно се и гласа о самом извештају.¹⁵²⁶

У случају ако је притужба основана, Заштитник грађана упућује препоруку органима управе. *Препоруке*, како смо већ објаснили, немају правно обавезан карактер, односно немају карактер правно пресуђених одлука, већ се њиме предлаже предузимање одређених радњи како би се отклонила повреда права. Поред тога, оне се не побијају, нити се поводом њих може водити судски спор. Снага ових препорука почива у ауторитету Заштитника грађана, али и утицају начела владавине права.¹⁵²⁷ Од препорука се очекује да оне, пре свега, буду поштоване. То значи, да оне ипак имају неформалну извршну снагу, а то проистиче и из Закључака поводом разматрања Редовног годишњег извештаја Заштитника грађана за 2012. годину.¹⁵²⁸ У пракси, међутим, веома висок ниво препорука и даље остаје неизвршен.¹⁵²⁹

¹⁵²⁵ Годишњи извештај за 2012. годину разматран је у Одбору за људска и мањинска права и равноправност полова, Одбору за правосуђе, државну управу и локалну самоуправу, Одбору за рад, социјална питања, друштвену укљученост и смањење сиромаштва и Одбору за права детета. Гласању је присуствовало око две трећине од укупног броја народних посланика и том приликом ниједан посланик није гласао против ових закључака. О резултатима гласања видети: <http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/doc/Listinzi/2013.07.01%201.%20Redovan%20godisnji%20izvestaj%20Zastitnika%20gradjana%20za%202012.%20godinu.pdf> (посећено 5. јула 2013. године);

¹⁵²⁶ Видети нпр. Закључке поводом разматрања Редовног годишњег извештаја Заштитника грађана за 2012. годину, „Службени гласник РС“, број 57/13, стр. 33–35.

¹⁵²⁷ Према С. Јанковићу, Заштитнику грађана, препоруке „имају природу *апела*“ (С. Јанковић, „Реч уредника“, у: Г. Башић [ур.], *Препоруке, мишљења, ставови, законске и друге иницијативе од 23. јула 2009. до 23. јула 2010. године*, Заштитник грађана, Београд, 2011, стр. 9.

¹⁵²⁸ Према тачки 8. наведеног Закључака „Надлежни органи Народне скупштине ће, у остваривању законодавне и контролне функције Народне скупштине, пратити рад извршних органа са становишта поштовања препорука Заштитника грађана...“ („Службени гласник РС“, број 57/13)

¹⁵²⁹ О томе у закључцима овог дела, у глави трећој и одељку под називом: Искуства омбудсмана у Србији.

За разлику од мишљења или савета, препоруке се углавном односе на одређен случај повреде права утврђен по притужби у поступку истраге. Препоруке могу бити адресиране (примера ради на одређено министарство) и упућују се различитим органима и институцијама (пре свега, органима управе). Њихов циљ је да државни органи предузму одређене кораке (измена, доношење или примена закона или другог акта, предузимање других мера и активности).¹⁵³⁰ Препоруке, по правилу, садрже позив на правни основ доношења, текст препоруке у којој су наведене повреде права и предлог за предузимањем мера (изрека препоруке) и текст образложења поступања Заштитника грађана. У тексту образложења, Заштитник грађана наводи разлоге, односно чињенице и околности, којима се руководио приликом доношења препоруке, недостатке у раду органа управе и повреде прописа. У тексту образложења може бити описан и ток поступања по притужби.

Препоруке су најважнији алат сваког омбудсмана. Дијахронијски посматрано, а према статистичким параметрима, уочавамо тенденцију повећавања броја препорука Заштитника грађана и повећање процента њиховог извршавања.¹⁵³¹

Заштитник грађана у *ставовима и мишљењима* не указује на кршења прописа нити неправилности у поступању органа управе, већ на проблеме у остваривању људских права и слобода које су резултат неадекватног нормативног окружења.¹⁵³² Његови ставови и мишљења, могу бити и афирмативне природе тако да подржава одређену активност другог субјекта (на пример, подношење амандмана за измену прописа) или изражавање становишта о одређеном питању

¹⁵³⁰ Ове препоруке се могу објавити и у виду посебне збирке (в. Г. Башић [ур.], *Препоруке, мишљења, ставови, законске и друге иницијативе од 23. јула 2007. до 23. јула 2009. године*, Заштитник грађана, Београд, 2009. године; Г. Башић [ур.], *Препоруке, мишљења, ставови, законске и друге иницијативе од 23. јула 2009. до 23. јула 2010. године*, Заштитник грађана, Београд, 2011).

¹⁵³¹ Видети: Прилози – Табела (препоруке Заштитника грађана).

¹⁵³² Заштитник грађана је упутио 27 мишљења у току 2012. године и категорисао их је у три следеће групе: превентивно деловање ради унапређивања рада органа управе и заштите људских права, кршење права које има системски карактер и припрема прописа када упућује мишљење Влади и Народној скупштини на предлоге закона и других прописа (*Редовни годишњи извештај Заштитника грађана за 2012*, стр. 180).

(примера ради, хемијске кастрације као кривичне санкције). Ставови и мишљења често су резултат сложеног и суптилног тумачења правних прописа, односно истраживања у којима не учествује само Заштитник грађана већ стручни тимови.¹⁵³³

Претходна запажања поткрепљују тврдњу да због карактера његове „нормативне делатности“, Заштитник грађана мора имати правничко образовање али и да је неопходно да се ојачају кадровски капацитет његове канцеларије. Поред тога, потребно је конкретизовати поједине надлежности како би се отклонила могућност њихове различите интерпретације и проблема у примени.

1.4. Поступак контроле

Матичним законом (чл. 24–32) регулисан је поступак пред Заштитником грађана. Законодавац разликује две врсте поступка: превентивно деловање које се састоји у пружању добрих услуга, посредовању и давању савета и мишљења о питањима из своје надлежности Заштитник грађана спроводи поступак по начелима уобичајеним за традиционалног омбудсмана. Поступак је бесплатан (члан 26. став 1. ЗЗГ), једноставан с циљем прилагођавања околностима конкретног случаја и постизања максималне ефикасности у заштити права грађана. Поступак се не окончава доношењем правнообавезујућом одлуком, већ углавном препоруком, мишљењем и(ли) извештајем. Начин деловања, а тиме и врста поступка пред Заштитником грађана зависи од начина његовог покретања, одговора на питања да ли постоји повреда права грађана, да ли је резултат одговорности управног органа и шта је најбоље решење у датом случају.

Заштитник грађана покреће поступак по притужби или по сопственој иницијативи. Притужба представља захтев упућен Заштитнику грађана да утврди и отклони повреду права у конкретном случају. У ширем смислу, поред ове врсте поступка чији је основни циљ констатовање чињеница о томе да ли је било повреде људских права деловањем органа управе у појединачном случају и евентуално формулисање закључака у виду препорука, Заштитник грађана пружа

¹⁵³³ Г. Башић (ур.), *Правни положај црква и верских заједница и стицање својства правног лица*, Заштитник грађана, Београд, 2010; Т. Лукшић Орландић (ур.), *Остваривање права особа са инвалидитетом – примери добре праксе*, Заштитник грађана, Београд, 2011.

добре услуге, посредује, саветује и упућује мишљења о питањима из своје надлежности (члан 24. став 2. ЗЗГ-а). И ова друга врста поступка, поред наглашеније превентивне улоге, одликује се већим степеном неформалности у поређењу са поступком по притужби.¹⁵³⁴

Повреде права грађана утврђују се у посебно уређеном поступку по притужби.¹⁵³⁵ Поступак пред Заштитником грађана по притужби састоји из фаза покретања поступка, испитивања основаности притужбе и формулисања односно реализације препоруке (подношење извештаја).

Фаза покретања поступка. – Поступак се покреће по притужби или по сопственој иницијативи (члан 24. став 1. ЗЗГ-а). У већини случајева поступак се покреће на основу притужбе грађана.¹⁵³⁶ Активна легитимација, односно право да покрене поступак припада физичком или правном, домаћем или страном лицу која сматрају да су њихова права повређена актом, чињењем или нечињењем органа управе (члан 25. став 2. ЗЗГ-а).¹⁵³⁷ Држављанство није услов, тако да притужбу могу поднети домаћа и страна физичка и правна лица,¹⁵³⁸ као и апатриди. У име правних лица, притужбу подноси лице овлашћено за заступање тог правног лица (члан 25. став 2. ЗЗГ-а), а постоји могућност тзв. колективне притужбе, односно притужбе коју подносе више физичких и правних лица.¹⁵³⁹ У

¹⁵³⁴ Законодавац је само прву врсту поступка посебно регулисао. Поступак по притужби је регулисан у посебној четвртој глави ЗЗГ-а, под насловом „Поступак“ (чланови од 24. до 32).

¹⁵³⁵ Званично, иницијални акт којим се покреће поступак пред Заштитником грађана од стране грађана или правних лица назива се притужба како би се разликовао од тужбе која се подноси управном суду или тужилаштву.

¹⁵³⁶ Статистички посматрано, према Извештају из 2012. године, Заштитник грађана је покренуо 57 притужби по сопственој иницијативи, што износи 1,27% у односу на укупан број притужби. Видети: Л. Глушац (ур.), *Редовни годишњи извештај Заштитника грађана за 2012*, Заштитник грађана, Београд, 2013, стр. 214.

¹⁵³⁷ Правна лица су самостално поднела 167 притужби у току 2012. године, што износи 3,73% у односу на укупан број притужби, а још 19 притужби је поднето заједно са физичким лицима. *Ibid.*

¹⁵³⁸ Страни држављани поднели су 53 притужбе у току 2012. године (*Ibid.*), а 34 у 2013. години, *Редовни годишњи извештај Заштитника грађана за 2013. годину*, стр. 193 (http://www.ombudsman.rs/attachments/3237_Godisnji%20izvestaj%20Zasttnika%20gradjana%20za%202013%20%20godinu.pdf, посећено 10. априла 2014. године).

¹⁵³⁹ Око 5 одсто од укупног броја притужби се односи на тзв. колективне притужбе (2012. и 2013. године).

име малолетног лица притужбу подносе родитељ и законски заступник (члан 25. став 2. ЗЗГ-а). Закон не помиње хипотетичку ситуацију подношења притужбе у случају ако су повређена права пунолетних лица лишених пословне способности. Ову недостатак ваљало би исправити тако да родитељима или законским заступницима изричито буде дозвољено да подносе притужбе под условом да су повређена права лица лишених пословне способности.

Наш законодавац не дозвољава подношење притужби од стране неовлашћених лица, односно лица која немају лични интерес (*actio popularis*). Таква притужба се одбацује.¹⁵⁴⁰ Поставља се питање – да ли Заштитник грађана може *ex officio* покренути поступак, по основу притужбе коју је претходно одбацио због тога што је поднета од стране неовлашћеног лица. Наше мишљење је да и таква притужба може послужити као основ за покретање поступка, као што и анонимна притужба јесте основ за покретање поступка под условом да садржи чињенице о повреди људских права.¹⁵⁴¹

Поред активне легитимације, односно њеног подношења од стране овлашћеног лица, притужба мора испуњавати и друге услове:

1) Супсидијарност. – Притужба не сме бити преурањена, односно пре подношења притужбе подносилац је дужан да покуша да заштити своја права у одговарајућем правном поступку. Преурањене притужбе постоје у случају када подносилац жалбе није заштитио своја права у одговарајућем правном поступку (члан 25. став 3. ЗЗГ-а). У случају да је притужба преурањена, Заштитник грађана упућује подносиоца притужбе да своја права оствари у другом правном поступку, односно да користи друга правна средства (члан 25. став 4. ЗЗГ-а). Ова његова активност није деловање *pro bono*,¹⁵⁴² већ законска обавеза да саветује грађане како да остваре своја права. и не треба је поистоветити са службом за *бесплатну правну помоћ*.

Супсидијарност се примењује како би се онемогућило подношење неоснованих притужби. На тај начин, спречава се и да Заштитник грађана буде

¹⁵⁴⁰ Према извештају Заштитника грађана за 2010. годину, по основу поступања Заштитника грађана у току исте године број одбачених притужби због подношења од неовлашћеног лица био је незнатан у односу на друге разлоге за одбачај притужбе (16 од 952 притужбе).

¹⁵⁴¹ Упоредити члан 25. став 7. ЗЗГ-а.

¹⁵⁴² Видети: Б. Милосављевић, *Коментар Закона о Заштитнику грађана*, стр. 101–102.

„загушен“ притужбама, јер би то довело у питање и ефикасност рада институције. С друге стране, омбудсман је допунско средство заштите људских права и слобода, које се по правилу активира након што су употребљени други инструменти. Под претходним средствима правне заштите подразумевамо окончање поступка по правним лековима у судском и управном поступку,¹⁵⁴³ као и поступцима пред повереницима за заштиту од дискриминације и заштиту података.¹⁵⁴⁴ Ово правило, међутим, није без изузетака нити код нас. Заштитник грађана може покренути поступак и пре него што су искоришћена сва правна средства у два случаја – ако би подносиоцу притужбе била нанета „ненадокнадива штета“ или ако се притужба односи на повреду принципа добре управе (члан 25. став 3. ЗЗГ-а). Под повредом принципа добре управе подразумева се „некоректан однос органа управе према подносиоцу притужбе, неблагоприятан рад или друга кршења правила етичког понашања запослених у органима управе.“ (члан 25. став 5. ЗЗГ-а). Приликом тумачења начела добре управе, Заштитник грађана руководи се међународним стандардима.¹⁵⁴⁵

¹⁵⁴³ Грађани односно правна лица штите своја права у управном поступку или редовном судском поступку, као и у поступку пред Европским судом за људска права у Стразбуру. *Stricto iure*, то би значило да се грађани националном омбудсману обраћају након одлуке Врховног касационог суда по захтеву за ванредно преиспитивање судске одлуке, односно након подношења уставне жалбе Уставном суду. Ваља поменути, да се у циљу заштите права а као и у случају подношења притужбе уставна жалба изјављује Уставном суду тек након што буду исцрпљена друга правна средства. У том смислу, уставна жалба је последњи делотворни правни лек пред домаћим судовима (члан 170. Устава Републике Србије). Упоредити: З. Р. Томић, *Коментар Закона о управним споровима са судском праксом*, Правни факултет Универзитета у Београду, ЈП „Службени гласник“, Београд, 2008, стр. 134–135.

¹⁵⁴⁴ Упоредити: Д. Јањић (ур.), *Редовни годишњи извештај Заштитника грађана за 2010. годину*, стр. 30.

¹⁵⁴⁵ Под принципима добре управе подразумевамо, пре свега, начела: законитости, равноправности, непристрасности, сразмерности, правне сигурности, поступања у оквиру разумног временског рока, партиципације, поштовања приватности и транспарентности рада управе. Реч је о начелима рада управе предвиђеним у Препоруци Комитета министара Савета Европе државама чланицама о доброј администрацији CM/Rec(2007) [Recommendation of the Committee of Ministers to member states on good administration CM/Rec(2007)7, <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1155877&Site=CM>, посећено 15. маја 2013. године] и Иницијативи за доношење Одлуке о утврђивању Кодекса добре управе из 2010. године (Г. Башић [ур.], *Препоруке, мишљења, ставови, законске и друге иницијативе, од 23. јула 2009. до 23. јула*

Иако је интенција законодавца да се изузетно одступа од начела супсидијарности, у пракси изузетак прераста у правило.¹⁵⁴⁶ Начело супсидијарности не треба схватити дословно, јер би у супротном то значило да је нецелисходно увести институцију омбудсмана, односно да је Заштитник грађана део правосудног система или инстанца у поступку решавања спорова. Закључци до којих је дошао омбудсман немају формалноправну обавезност, нити су препрека за поступање по правним лековима. У његовој дискреционој надлежности јесте процена ситуације када покреће поступак по притужби иако није исцрпљено поступање по правним лековима.¹⁵⁴⁷ Поступање сходно „начелу опортунитета“ значи процену повреде људских права са становишта подносиоца притужбе и јавног интереса, и да се на основу тога покреће поступак иако нису испуњени формалноправни разлози.¹⁵⁴⁸

2) Благовременост. – Притужба мора бити поднета у одређеном законском року – годину дана од извршене повреде права грађана, односно од последњег поступања или непоступања органа управе у вези са учињеном повредом (члан 26. став 2. ЗЗГ-а). Рокови су преклузивног карактера, што значи да се њиховим протеком губи право на подношење притужбе. С тим у вези, напомињемо да различито тумачење рокова за подношење притужбе доводи у питање и заштиту права грађана ако би догматски интерпретирали поменуто начело супсидијарности. С обзиром на то да је рачунање рокова за подношење притужбе везано за окончање поступка пред судом (даном доношења коначног управног акта или даном протеча рока за одлучивање по жалби), грађани би губили право на заштиту пред Заштитником грађана.¹⁵⁴⁹ Доследно поштовање овог принципа Заштитника грађана би преобратило у службу бесплатне правне помоћи, јер би он

2010., Заштитник грађана, Београд, 2011, стр. 282–290). Упоредити: З. Р. Томић, *Коментар Закона о управним споровима са судском праксом*, Правни факултет Универзитета у Београду, ЈП „Службени гласник“, Београд, 2008, стр. 57–58.

¹⁵⁴⁶ С. Јанковић, „Начело опортунитета у раду Заштитника грађана“, *Правни записи – часопис Правног факултета Универзитета Унион у Београду*, број 2/2012, Правни факултет Универзитета Унион, Београд, 2012, стр. 294 и 297.

¹⁵⁴⁷ О томе је било више речи у првом делу, трећој глави и одељку 5. Надлежност омбудсмана.

¹⁵⁴⁸ Упоредити: *нав. дело*, стр. 292–295.

¹⁵⁴⁹ Пошто се у поступку заштите права не могу водити паралелни поступци пред судом и омбудсманом, предност има судски поступак.

само упућивао грађане на одговарајући поступак. Приликом измена матичног закона ваљало би прецизније уредити рокове везане за подношење тужбе и благовременост поступања, како би се пружила извесност грађанима да ће се правично поступати по њиховим притужбама што је у складу са концептом омбудсмана.

3) Заштитник грађана одбацује анонимне притужбе (члан 25. став 7. ЗЗГ-а). – Анонимне притужбе нису присутне у високом проценту у пракси нашег омбудсмана.¹⁵⁵⁰ Неименовани подносилац притужбе углавном страхује да откривањем свог идентитета доводи себе у опасност. Приликом израде Предлога измена и допуна матичног закона, у намери да пружи ефикаснију заштиту тзв. „узбуњивачима“,¹⁵⁵¹ Заштитник грађана је унео одредбу да није дужан да открије идентитет подносиоца притужбе државним органима (члан 14. Предлога закона о изменама и допунама Закона о Заштитнику грађана), што би требало да смањи и број поднетих анонимних притужби. Ипак, њено дејство је такво да, као и код подношења притужби од стране неовлашћених лица, може послужити као индиректан основ за покретање поступка. Заштитник грађана покреће поступак по службеној дужности ако утврди да су повређена права из навода анонимне притужбе (члан 25. став 7. ЗЗГ-а).¹⁵⁵²

4) Уредност садржине притужбе. – Притужба се подноси у писаној форми или усмено на записник (члан 26. став 1. ЗЗГ-а). У случају када се подноси у писаној форми, садржи неопходне елементе: назив органа на чији се рад односи, опис повреде права, чињенице и доказе који поткрепљују притужбу, податке о правним средствима која су коришћена и подносиоцу притужбе (члан 27. став 1).

¹⁵⁵⁰ Две анонимне притужбе поднете су 2007. године, једна у току 2008. године, 10 у току 2009. године, 16 у току 2010, 25 анонимних притужби је поднето у току 2012. године, а 34 у 2013. години.

¹⁵⁵¹ „Дувачи у пиштаљке“ (на енгл. *whistleblower* *whistle-blower* или *whistle blower*) је колоквијалан назив за лица која указују на незаконитости и друге неправилности у раду органа управе и државних институција. У Србији је покренута иницијатива за доношењем посебног нормативног акта како би се заштитио њихов положај (видети и Закључке поводом разматрања Редовног годишњег извештаја Заштитника грађана за 2012. годину, „Службени гласник РС, број 57/12, стр. 33).

¹⁵⁵² То је већ био случај у пракси нашег омбудсмана. Упоредити: Д. Јањић (ур.), *Редовни годишњи извештај Заштитника грађана за 2010. годину*, стр. 160.

Ако је подносилац поднео притужбу која не садржи потребне податке, недостаци се отклањају се у накнадном року или уз помоћ стручне службе Заштитника грађана (члан 28. став 1. тачка 5. ЗЗГ-а). Заштитник грађана је поједноставнио подношење притужбе, јер грађани имају унапред припремљен образац притужбе.¹⁵⁵³ Лица која нису у могућности да због различитих околности (примера ради, слабовида или неписмена лица) доставе притужбу у писаном облику, могу то учинити и у канцеларијама Заштитника грађана (у Београду и подручним канцеларијама). Стручна служба Заштитника грађана саставља притужбу у присуству подносиоца.¹⁵⁵⁴ Посебна новина у раду Заштитника грађана је и тзв. електронски приступ, на основу кога је могуће да се грађани обрате путем видео линка (видео-комуникационог система) из 15 градова, и да у сарадњи са запосленима из стручне службе Заштитника грађана саставе притужбу.¹⁵⁵⁵

Подношење притужбе је бесплатно, а дозвољени су различити начини достављања притужбе (лично достављање, редовном поштом, путем електронске поште или имејла).¹⁵⁵⁶ У погледу начина подношења притужбе користе се и правила о посебном начину подношења притужбе за лица лишена слободе. Лица лишена слобода имају право да притужбу поднесу у запечаћеној коверти (члан 27. став 3. ЗЗГ-а).¹⁵⁵⁷ Притужбе могу бити достављене посредством локалних

¹⁵⁵³ Образац притужбе у електронском облику се налази, на српском језику и језицима 10 националних мањина, на веб сајту Заштитника грађана: <http://www.ombudsman.rs/index.php/lang-sr/prituzba>, посећено 16. јун 2013. године.

¹⁵⁵⁴ У 2012. години само 22 притужбе су поднете усмено на записник.

¹⁵⁵⁵ „Електронски приступ Заштитнику грађана“ функционише од средине 2011. године (видети: <http://www.ombudsman.rs/index.php/lang-sr/component/content/article/1427>, посећено 22. јуна 2013. године). За нешто више од годину дана трајања пројекта (од средине 2011. до краја јула 2012. године), 159 грађана је упућено да поднесу притужбу. Предности оваквог вида комуникације грађана и Заштитника грађана су вишеструке, а у погледу притужби постиже се економичност и ефикасност у поступању. („Електронски приступ Заштитнику грађана [Извештај о Електронском приступу Заштитника грађана], [http://www.ombudsman.rs/attachments/1427_Izveštaj-Elektronski%20pristup%20ZG-%20\(2\).doc](http://www.ombudsman.rs/attachments/1427_Izveštaj-Elektronski%20pristup%20ZG-%20(2).doc), стр. 4, посећено 22. јуна 2013. године; *Редовни годишњи извештај Заштитника грађана за 2013. годину*, стр. 191).

¹⁵⁵⁶ Највећи број притужби се подноси путем поште, а у последње време је приметно да се све већи број притужби подноси путем имејла.

¹⁵⁵⁷ У случају да притужбе нису прослеђене у запечаћеној коверти, Заштитник грађана дописом упозорава казнено-поправне установе да исправе такве пропусте и да се они убудуће не дешавају

канцеларија (у Бујановцу, Прешеву и Медвеђи), страних омбудсмана (две притужбе су достављене у 2012. години) и других домаћих омбудсмана (28 притужбе су достављене преко локалних омбудсмана у 2012. години).

5) Ненадлежност за поступање по притужби. – Заштитник грађана је ненадлежан за поступање по притужби ако се предмет притужбе односи на контролу рада државних органа: Народне скупштине, председника Републике, Владе, Уставног суда и јавних тужилаштава (члан 17. став 3. ЗЗГ-а). Највећи број ових одбачених притужби односи се на правосуђе. Поред тога, одбацују се притужбе које се не односе на повреду права грађана ако се ради о повреди републичких закона, других прописа и општих аката. С обзиром на то да се тек свака четврта притужба одбаци због ненадлежности у 2013. години,¹⁵⁵⁸ у поређењу са претходним годинама долазимо до закључка да су грађани све боље обавештени о надлежностима омбудсмана, али и да још увек незадовољни радом појединих државних органа, посебно судске власти.¹⁵⁵⁹

Заштитник грађана одбацује притужбе за које није ненадлежан, које су преураћене, неуредне и неблаговремене и поднете од стране анонимних и неовлашћених лица (члан 28. ЗЗГ). По различитим основама (неоснованости и ненадлежности, недостатака притужбе као што су: неуредност, преураћеност, неблаговременост, анонимност или неовлашћеност подносиоца притужбе) одбачено је око 60% притужби по којима је поступао Заштитник грађана у току 2012. године, односно 54,5% у 2013. години. Висок ниво одбачених притужби сведочи да је неопходно подизати ниво познавања надлежности институције и прецизније уредити део законске регулативе који се односи на покретање поступка.

Ако Заштитник грађана одбаци притужбу дужан је да о томе обавести подносиоца притужбе писаним путем у облику дописа у коме наводи и образлаже

(Видети: Заштитник грађана, *Извештај за 2007. годину*, Београд, 2008. године, стр. 39, <http://www.ombudsman.rs/images/dokumenta/%D0%A0%D0%B5%D0%B4%D0%BE%D0%B2%D0%B0%D0%BD%20%D0%B3%D0%BE%D0%B4%D0%B8%D1%88%D1%9A%D0%B8%20%D0%B8%D0%B7%D0%B2%D0%B5%D1%88%D1%82%D0%B0%D1%98%20%D0%B7%D0%B0%202007.%20%D0%B3%D0%BE%D0%B4%D0%B8%D0%BD%D1%83.pdf>, посећено 22. јуна 2013. године).

¹⁵⁵⁸ Редован годишњи извештај Заштитника грађана за 2013. годину, стр. 200.

¹⁵⁵⁹ У 2008. години овај проценат је износио 57,2%, у 2009. години од 653 одбачених притужби 366 су се односиле на ненадлежност.

разлоге одбацивања. Допис нема карактер формалног правног акта, па против њега није могуће уложити жалбу или неко друго средство. У случају анонимне притужбе, Заштитник грађана нема обавезу да саставља ову врсту обавештења.

Покретање поступка по сопственој иницијативи. – Сходно законској енонсијацији Заштитник грађана покреће поступак по сопственој иницијативи када на основу сопственог сазнања или из других извора (а то могу бити, како смо објаснили, и анонимне притужбе, обавештења која је прикупио из медија, на основу инспекцијског надзора, из разговора са појединцима) „оцени да је актом, радњом или нечињењем органа управе дошло до повреде људских слобода и права.“ (члан 32. став 1. ЗоЗГ). Поменута формулација није прецизна, јер језичким тумачењем закључујемо да је Заштитник грађана већ утврдио повреду људских слобода и права, па је већ унапред одлучен исход поступка а самим тиме је и бесмислено вођење поступка. Поменути недостатак законске норме, отклања се тако да Заштитник грађана покреће поступак по сопственој иницијативи „када сматра... да је нанесена *могућа* повреда људских права и слобода.“¹⁵⁶⁰ (курз. Р. М.)

Б) Испитивање основаности притужбе (истрага). – Заштитник грађана притужбу, коју није одбацио због законских разлога или коју није одбио као неосновану због ненадлежности, узима у разматрање и сматра са да је покренут поступак. Ток поступка је једноставан, економичан и релативно брз у односу на поступке пред другим државним органима.

О покретању поступка обавештава се подносилац притужбе и орган управе против кога је поднета притужба. Обавештења се подnose у писаном облику. У обавештењу органу управе, Заштитник грађана наводи питања на која одговара, мере које је дужан да предузме и информације и списе које доставља орган управе (члан 29. ст. 1. и 2. ЗоЗГ-а). Орган управе поступа, то јест обавезан је да одговори у року коју одреди Заштитник грађана а који не може бити краћи од 15 дана нити дужи од 60 дана (члан 29. ЗоЗГ-а). У овој фази, Заштитник грађана након пријема обавештења од стране органа управе може одбити притужбу, јер је неоснована чиме се обуставља даље вођење поступка. Покретање поступка *motu proprio* могу претходити радње („предистрага“) на основу којих се Заштитник грађана

¹⁵⁶⁰ Упоредити: Б. Милосављевић, *Коментар Закона о Заштитнику грађана*, стр. 114; Слично: С. Јанковић, *нав. дело*, стр. 293.

прикупио чињенице о повреди права грађана. Ипак, за економичност ове врсте поступка битно је уочити да нису прописани рокови до када Заштитник грађана закључује да покрене поступак или да одбаци притужбу од дана подношења притужбе.¹⁵⁶¹

Орган управе може да поступи по захтевима наведеним по притужби. Заштитник грађана о томе обавештава подносиоца притужбе. Подносилац притужбе је дужан да се изјасни у року од 15 дана и поступак се обуставља ако је он задовољан.¹⁵⁶² Ако је подносилац притужбе обавестио Заштитника грађана да није задовољан поступањем органа управе, поступак се наставља (члан 30. ЗЗГ-а).

Заштитник грађана прикупља чињенице и обавештења на основу истраживања, посета установама и институцијама, разговора са запосленима у органима управе и другим лицима. Када прикупи довољно информација, Заштитник грађана обавештава подносиоца притужбе да је притужба неоснована или формулише препоруку (члан 31. став 1. ЗЗГ-а).

3. Препорука (формулисање и остваривање, подношење извештаја). – Циљ поступка пред омбудсманом је да се сачини препорука, односно да се отклони повреда људских права. Међутим, поступак се може окончати и тако да препорука није формулисана. Препорука се подноси у случају ако су утврђени недостаци у раду органа управе, у писаном облику и обично се састоји из три дела. У првом делу се утврђује пропуст који је начинио орган управе, други део садржи препоруку у ужем смислу у којој су наведене обавезе органа управе ради отклањања недостатака и повреде права. У трећем делу је наведен ток поступка са основним подацима и образложењем за доношење препоруке.

Орган управе је дужан да у року од 60 дана од дана добијања препоруке обавести Заштитника грађана да ли је поступио по препоруци, односно да га обавести о разлозима због којих није поступио по препоруци. Овај рок може бити

¹⁵⁶¹ Време за које Заштитник грађана закључи да ли да поступи по притужбама није лако омеђити, јер то зависи од врсте повреде права и карактера чињеница. У појединим случајевима, Заштитнику грађана је потребно да прикупи и додатне информације или да обави одређена истраживања. Чини се да већи проблем у раду Заштитнику грађана представљају кадровски проблеми и недостатак довољног броја истражитеља у стручној служби.

¹⁵⁶² У току 2012. године покренут је 1.314. поступака контроле законитости и правилности, а у 225 случајева поступак је обустављен јер је орган управе отклонио недостатке у свом раду.

и краћи, али не мање од 15 дана „ако постоји опасност да ће због неотклањања недостатка, права подносиоца притужбе бити трајно и у значајном обиму оштећена.“ (члан 31. став 4. ЗЗГ-а).

Ако орган управе није поступио по препоруци Заштитника грађана:

– ЗГ обавештава јавност, Народну скупштину и Владу. Заштитник грађана обавештава јавност и државне органе путем медија, директним обраћањем путем конференција за штампу и разговора са представницима државне власти и подношењем извештаја (ванредних и годишњих);

– препоручује утврђивање одговорности функционера који руководи органом управе (члан 31. став 5. ЗЗГ-а). Заштитник грађана, поред тога, има и права која произлазе из члана 20. ЗЗГ-а, као што су: иницирање покретања дисциплинског поступка против запосленог у органу управе, подношење кривичног, прекршајног или другог одговарајућег поступка против функционера или запосленог у органу управе. На основу препоруке, Заштитник грађана може да одлучи да употреби своја друга овлашћења (покретање поступка за оцену уставности и законитости акта, односно покретање поступка за промену нормативног акта).¹⁵⁶³

1.5. Сарадња са другим државним органима и институцијама

Детаљније објашњење односа са државним органима послужиће нам да прецизније одредимо положај и улогу Заштитника грађана. Изузев сарадње, постоје и други облици узајамних веза и утицаја између омбудсмана и других државних органа. Заштитник грађана формалноправно није овлашћен да контролише рад Народне скупштине, председника Републике, Владе, Уставног суда и судова. Статус националне институције за заштиту људских права и садржај појединих овлашћења, међутим, указују на посредан утицај ове институције на друге државне органе.

С обзиром на то да Скупштина бира и разрешава омбудсмана, да Заштитник грађана подноси извештаје и одговара парламенту, у преовлађујућем делу наше стручне јавности уврежено је становиште према коме је омбудсман

¹⁵⁶³ О томе је више било речи у одељку 1.3. Надлежности Заштитника грађана.

парламентарни представник или њен повереник. Поменута формулација објашњава део сложене преплетености ова два државна органа. Иако има парламентарни карактер, наш омбудсман јесте организационо и функционално одвојен од Народне скупштине. Смисао прокламовања статуса посебног државног органа користи остваривању уставне улоге независног браниоца људских права. Омбудсман мора бити споља заштићен од других утицаја, али и политички неутралан. Такву позицију најједноставније је очувати ако је Заштитник грађана измештен изван оквира традиционалног односа различитих грана државне власти.

За разлику од Народне скупштине која обликује нормативни оквир деловања односно одређује услове за несметан рад омбудсмана, дужност је Владе да ове услове обезбеди (административне, финансијске и техничке) и да се стара о извршењу препорука Заштитника грађана. Сарадња са судском влашћу остварује се у случајевима када Заштитник грађана упозорава на то да се одлуке судова не извршавају. Многострукост његових веза са судством па и тужилаштвом мање је испољена, него у односу на Парламент и Владу, јер се независност судске власти појављује као брана поверавању снажнијих надлежности омбудсману. Заштитник грађана настоји да штити права грађана повређена у судским поступцима али и права представника правосуђа,¹⁵⁶⁴ без намере да контролише садржину судске одлуке и начин одлучивања судова. Да би отклонио повреде људских права узроковане неуставним и незаконитим општим актима или начињене појединачним правним актом или радњом државних органа или организацијама којима су поверена јавна овлашћења, Заштитник грађана обраћа се Уставном суду. Осим уставности и законитости нормативних аката, омбудсман помаже Уставном суду у остваривању његове друге важне надлежности – одлучивању о правима и слободама грађана.

1.5.1. Народна скупштина и Заштитник грађана

Однос између Народне скупштине и Заштитника грађана уређен је у складу са општим начелима о положају парламента и националног омбудсмана у већини правних система у упоредном праву. Поједини међународни акти и

¹⁵⁶⁴ Под правосуђем подразумевамо судство и тужилаштво, као део организационе целине.

документа препоручују да се овај однос заснива на узајамној сарадњи и кључној улози парламента у успостављању и функционисању институције омбудсмана. Сходно нашим правним прописима, Заштитник грађана учествује у обављању нормативне и контролне функције Народне скупштине, посебно у области људских права и надзора над јавном управом. Народна скупштина уређује положај и регулише услове за формирање и деловање омбудсмана. Осим што бира и разрешава Заштитника грађана, Народна скупштина одлучује о његовој суспензији, имунитету, средствима неопходним за финансирање и разматра извештаје.

Избор нашег омбудсмана у искључивој је надлежности парламента, што уједно искључује друге државне органе да учествују у овом поступку.¹⁵⁶⁵ Народни посланици директно бирају Заштитника грађана. Поверавањем мандата од стране представничког тела изабраног од грађана, Заштитник грађана примио је и ауторитет неопходан за обављање функције.¹⁵⁶⁶ У том смислу, пожељна је да приликом избора парламентарна подршка надмаши просту већину. Примера ради, акламативна подршка народних посланика потврдила би да је одабрана личност са задовољавајућим стручним и моралним квалитетима, изван парцијалних политичких интереса. На тај начин, парламент би послао снажну поруку да је спреман да пружи подршку ефикасном деловању институције.

Народна скупштина изузев доношења матичног закона о омбудсману,¹⁵⁶⁷ даје сагласност на опште акте о организацији и систематизацији послова стручне службе који је донео Заштитник грађана (члан 38. став 3. ЗЗГ-а),¹⁵⁶⁸ и приликом

¹⁵⁶⁵ Заштитник грађана припада малобројним државним органима чији је избор регулисан као надлежност Парламента на основу Устава (члан 99. став. 2. тачка 5. УС РС).

¹⁵⁶⁶ Упор.: Б. Милосављевић, *Коментар Закона о Заштитнику грађана*, стр. 60; В. Петров, *Парламентарно право*, стр. 190.

¹⁵⁶⁷ Народна скупштина је имала обавезу да у законским роковима изабере Заштитника грађана, да сагласност на општи акт о организацији и раду стручне службе Заштитника грађана и усклади одредбе свог Пословника са одредбама ЗЗГ-а (видети чл. 39–41. ЗЗГ-а); односно да у складу са роковима, који је касније уредио Уставни закон за спровођење Устава Републике Србије, изабере Заштитника грађана и усклади ЗЗГ са Уставом (члан 5. став 1. Уставног закона за спровођење Устава Републике Србије, „Службени гласник РС“, број 98/06).

¹⁵⁶⁸ Стручна служба Заштитника грађана обавља административне и стручне послове и њеним радом руководи генерални секретар. Правилник о унутрашњем уређењу и систематизацији радних

усвајања буџета одлучује и о висини средстава за функционисање Заштитника грађана. У пракси, ове поменуте ингеренције Парламента не би требало да користе спутавању, већ да граде амбијент за делотворније функционисање ове институције. Дужност је Парламента да делује као грудобран од различитих утицаја, посебно притисака од стране других државних органа и настојања да се дискредитује позиција омбудсмана. С друге стране, Народна скупштина пружа политичку подршку и легитимитет правно необавезујућим препорукама Заштитника грађана како би Влада и управа поступали по њима.

У односу између Заштитника грађана и Народне скупштине спорно је питање узајамне одговорности или надзора.¹⁵⁶⁹ *Ex lege*, омбудсман није овлашћен да контролише рад Парламента (члан 138. став 2. У РС, члан 17. став 3. ЗЗГ-а). Поменута норма нема апсолутну примену, јер је омбудсман снабдевен правом да покрене поступак за оцену уставности закона и других општих аката које је донела Народна скупштина. На тај начин, он може довести у питање квалитет обављања нормативне функције парламента.

Основни проблем у разматрању односа парламента и омбудсмана настаје приликом разматрања концепта одговорности. Симплификовани приступ упутиће нас на то да је Заштитник грађана подређен Народној скупштини, што је у несагласју са међународним стандардима. Како упоредноправне тенденције показују, еманципација од парламентарног утицаја састоји се у томе да омбудсман остаје искључиво одговоран парламенту, али његов мандат није власништво парламентарне већине, већ је нужно средство задржавања одређеног степена проверавања начина вршења функције, што је уосталом један од класичних принципа демократије и одговорне власти. У нашој пракси, појавиле су се и појаве које су нарушавале представљени начин спровођења одговорности. Пропуштање рокова да се изврши реизбор омбудсмана, као што је то био случај

места у стручној служби Заштитника грађана садржи опис и број радних места на положајима, извршилачка радна места и радна места на којима раде намештеници. Без одобрења Правилника, Заштитник грађана не може да проширује своје административне капацитете.

¹⁵⁶⁹ О надзору се говори у члан 99. став. 2. тачка 5. УС РС и члану 237. Пословника НС, а о одговорности у члану 138. став 4. УС РС и члану 2. став 3. ЗЗГ-а. Иако није спорно да Заштитник грађана буде непосредно одговоран парламенту (видети текст става 14. Београдских принципа о односу између националних институција за заштиту и унапређењу људских права и парламената, Београд, 22–23. фебруара 2012. године)

2012. године, одуговлачење са усвајањем измена и допуна матичног закона, доношење посебних одредби парламентарног пословника о поступку разматрања извештаја (2010. године) представљале су облике притисака не само на Заштитника грађана, већ и на друга тзв. независна тела.

Основни механизам одговорности остварује се путем извештаја. Заштитник грађана подноси више различитих типова извештаја Народној скупштини: општи годишњи извештај, извештај као национални механизам за заштиту од тортуре и посебне извештаје (члан 33. ЗЗГ-а).¹⁵⁷⁰ Извештаји имају двоструку намену: да упознају парламент са политиком заштите људских права и стањем државне управе, али и да пруже обавештења о квалитету рада омбудсмана. Недостављање извештаја у законом прописаним роковима представља основ за покретање поступка утврђивања одговорности носиоца функције Заштитника грађана. Расправа овим поводом искључује право надлежног парламентарног одбора да извештај не прихвати, а тиме и покрене поступак за разрешење омбудсмана.¹⁵⁷¹ Поводом извештаја отвара се и расправа у парламенту, и то најпре у ресорним одборима а потом и у пленуму.¹⁵⁷² Народна скупштина прима к знању извештаје и упућује их надлежним одборима који доносе закључке. У пленуму, закључци одбора се разматрају заједно са извештајем Заштитника грађана.¹⁵⁷³ Закључци Народне скупштине о извештајима

¹⁵⁷⁰ Народна скупштина обавезна је да разматра извештај Заштитника грађана (члан 58. Закона о Народној скупштини, „Службени гласник РС“, број 9/10).

¹⁵⁷¹ Пословником Народне скупштине од 2010. године успостављена је „могућност политичке контроле“ (члан 230, став. 1, „Службени гласник РС“, број 52/10; видети: Заштитник грађана, *Редовни годишњи извештај Заштитника грађана за 2010. годину*, стр. 42).

¹⁵⁷² Председник доставља извештај народним посланицима и надлежном одбору. Надлежни одбор разматра извештај у року од 30 дана од дана подношења Народној скупштини. Седници надлежног одбора, на коме се разматра извештај, присуствује представник канцеларије омбудсмана (Заштитник грађана и[ли] његови заменици). Након разматрања извештаја надлежни одбор подноси извештај Народној скупштини са предлогом закључака, односно препорука. Надлежни одбор може препоручити Народној скупштини да: прихвати извештај, да затражи допуну извештаја или да предузме друге мере. Одбор у овом извештају може предложити и да се обавезе Влада и други државни орган на предузимање одговарајућих мера и активности (чл. 237. и 238. ст. 1–3. Пословника Народне скупштине).

¹⁵⁷³ Народна скупштина нема посебно радно тело које разматра извештаје независних државних органа, већ се то чини у више одбора. Целисходније је да уместо више извештаја различитих

објављују се у службеном гласилу.¹⁵⁷⁴ По правилу, садрже сумарну оцену активности Заштитника грађана, мере које је потребно предузети ради побољшања положаја омбудсмана и заштите људских права, али и конкретне обавезе за поједине државне органе у том правцу. Ови закључци се односе и на шири контекст поштовања људских права, па тако Народна скупштина Влади може указати на то да је неопходно да се посебним мерама, као што је „оживљавање привреде и запошљавања, обезбеди остваривање права на рад и по основу рада, као основног људског права.“¹⁵⁷⁵

Сарадња Заштитника грађана и Народне скупштине остварује се у погледу две основне функције парламента – нормативне и контролне функције. Уз помоћ Заштитника грађана, Народна скупштина је у прилици да остварује ефикаснији надзор над извршном влашћу, да добије корисна обавештења путем извештаја о раду јавне управе и стању правног система, да упути омбудсмана да у својим истраживањима истражи одређене друштвене проблеме, као што су питања заштите права националних мањина, деце, инвалида, лица лишених слободе или да добије запажања о примени или потреби ратификације појединих међународних уговора који се односе на људска права.¹⁵⁷⁶ Резултати ових истраживања значајни су за конципирање опште законодавне политике.

Заштитник грађана је овлашћен да предлаже законе, да упућује иницијативе за измену или допуну закона и других прописа и општих аката и даје мишљење о предлозима Закона и других прописа. Народна скупштина је обавезна

одбора, једна комисија, састављена од представника више одбора и свих парламентарних група, утврди закључак поводом Извештаја Заштитника грађана. У складу с тим, поводом овог извештаја усваја се и објављује један, а не више закључака Народне скупштине (В.: С. Вукадиновић, *Јачање одговорности Народне скупштине Републике Србије*, <http://www.undp.org.rs/index.cfm?event=public.publicationsDetails&revid=24DAA61D-07C8-454B-EBA54C24B05E3B6C>, стр. 77, посећено 17. децембар 2013. године).

¹⁵⁷⁴ Народна скупштина разматра извештаје Заштитника грађана и извештај надлежних одбора на својој првој наредној седници. На седници учествује представник канцеларије Заштитника грађана. Закључак односно препорука о извештају Заштитника грађана доноси се, након одржане расправе, већином гласова присутних народних посланика (члан 238. ст. 3–4. Пословника Народне скупштине).

¹⁵⁷⁵ Видети: *Закључак поводом разматрања Редовног годишњег извештаја Заштитника грађана за 2012. годину*, „Службени гласник РС“, број 57/13, стр. стр. 35.

¹⁵⁷⁶ Заштитник грађана је препоручио Народној скупштини да размотри случај „несталих беба“.

да разматра његове иницијативе и мишљења. При томе, Заштитник грађана не само да учествује у изради прописа, већ он прати њихову примену и указује државним органима на потребу промене постојећих или доношења нових општих аката. Судећи према статистици, Народна скупштина није увек била вољна да прихвати иницијативе омбудсмана.¹⁵⁷⁷

С обзиром на то да препоруке омбудсмана нису снабдеване санкцијом, орган управе није дужан да их се придржава. Заштитник грађана може да се обрати за помоћ Народној скупштини ако орган управе не поступи по препоруци (члан 31. став 5),¹⁵⁷⁸ путем ванредног извештаја или директног обраћања. Народна скупштина је дужна да прими Заштитника грађана (члан 23. ЗЗГ-а) на његов захтев у року од 15 дана.¹⁵⁷⁹

Између Заштитника грађана и Народне скупштине успоставља се посебна врста сарадње,¹⁵⁸⁰ у виду партнерства и дијалога ради унапређивања поштовања људских права. Подршка парламента неопходна је претпоставка да се обезбеди ефикаснији рад омбудсмана. Заштитник грађана је више пута до сада апеловао да Народна скупштина припреми боље услове за његов рад, са нагласком на измене

¹⁵⁷⁷ Од 188 законских и других иницијатива, прихваћена је само 41 иницијатива, 102 нису прихваћене а 46 се налазе у процедури (Подаци преузети са веб-сајта Заштитника грађана: <http://www.ombudsman.rs/index.php/lang-sr/2013-01-14-14-36-04>, посећено 5. фебруар 2014. године). Народна скупштина није разматрала Предлог амандмана на Предлог пословника Народне скупштине 2008. године (*Редовни годишњи извештај Заштитника грађана за 2008. годину*, стр. 69), није усвојила амандмане на Предлог закона о изменама и допунама Кривичног законика 2009. године (*Редовни годишњи извештај Заштитника грађана за 2009. годину*, стр. 116), није учинила потребне радње да се усвоји и примени Кодекс добре управе (*Редовни годишњи извештај Заштитника грађана за 2010. годину*, стр. 26).

¹⁵⁷⁸ Заштитник грађана о непоступању органа управе по његовим препорукама обавештава и јавност и Владу. У току 2010. године, Заштитник грађана је утврдио низ препорука за Народну скупштину, између осталих и препоруку којом захтева да се Високи савет судства придржава обавезе сарадње са Заштитником грађана. Видети: *Редовни годишњи извештај Заштитника грађана за 2010. годину*, стр. 143.

¹⁵⁷⁹ Уобичајени смисао његовог обраћања Народној скупштини јесте у томе да „укаже на важније проблеме у остваривању и заштити људских права, као и остваривање своје функције.“ Б. Милосављевић, *Коментар Закона о Заштитнику грађана*, стр. 95.

¹⁵⁸⁰ Специфичан статус Заштитник грађана препознаје се и у томе што је он, поред Народне банке, једини независни државни орган који има право да предлаже доношење закона, као и у томе што полаже заклетву и подноси оставку Народној скупштини.

и допуне нормативног оквира, јачање административних капацитета и извршење његових препорука.¹⁵⁸¹ Одређене промене примећујемо у усвајању нових обичаја у Народној скупштини приликом представљања извештаја и уважавању која се овом органу указује на парламентарним седницама на којима учествује. С друге стране, изостала је измена законског оквира и активније заступање предлога и препорука омбудсмана.

1.5.2. Заштитник грађана и Влада

Извршна власт и омбудсман, као делови јединствене државне власти, учествују у доношењу закона и других аката, утврђују одговорност органа управе за незаконито и неправилно поступање, размењују обавештења о важним питањима које се односе на заштиту људских права. Начело сарадње Заштитника грађана и Владе уткано је у текст матичног закона о омбудсману,¹⁵⁸² а последица је уставних позиција ових двају органа. Влада, сходно Уставу (члан 123. тачка 5) усмерава и координира рад државне управе и врши надзор над њиховим радом.

Заштитник грађана подноси Влади иницијативе за измену и допуну закона и других прописа и општих аката и доставља мишљења о предлозима закона и других прописа. Влада је обавезна да разматра ове иницијативе (члан 18. ст. 2–4. ЗЗГ-а). У случају да органи управе не поступе по препоруци, Заштитник грађана о томе обавештава и Владу (члан 31. став 5. ЗЗГ-а). Његово оглашавање има посебан значај, јер Влада има кључну улогу у извршавању препорука омбудсмана. Она је овлашћена да разреши функционера који је одговоран за непоступање органа јавне управе по препоруци (члан 20. ЗЗГ-а).¹⁵⁸³ На обавезе Владе у вези са

¹⁵⁸¹ „омогући повећање капацитета стручне службе“, да изврши већи притисак на друге државне органе с циљем унапређења услова за примену људских права и поступања по притужбама. Заштитник грађана је на то указивао у својим годишњим извештајима (*Редовни годишњи извештај Заштитника грађана за 2010. годину*, стр. 143; *Редовни годишњи извештај Заштитника грађана за 2011. годину*, стр. 11).

¹⁵⁸² У својој студији о институцији омбудсмана и извршној власти, Драган Радиновић је утврдио да однос омбудсмана и извршне власти почива на начелима сарадње, супротстављања, ограничавања и интеракције. Д. Радиновић, *Омбудсман и извршна власт*, стр. 56–58.

¹⁵⁸³ Она није обавезна да то и учини, како је то показао случај из 2009. године када је омбудсман предложио да се разреши државни секретар у једном министарству. Влада је изнела становиште да

извршавањем препорука омбудсмана указивано је и у закључцима Народне скупштине поводом разматрања годишњег извештаја Заштитника грађана за 2012. годину.

Омбудсман доставља своја мишљења, препоруке и извештаје Влади у којима указује на конкретне мере за побољшање начина рада појединих министарстава, посебно на недостатке у погледу деловања јавне управе.¹⁵⁸⁴ Препоруке се често односе и на доношење одређених прописа, промену и(ли) спровођење одговарајућих административних процедура. У том смислу, Заштитника грађана препознајемо као неформалног владиног саветника, јер његови извештаји представљају драгоцен извор информација о стању државне политике у погледу заштите људских права са смерницама за реформу јавне управе. Заштитник грађана обраћа се директно Влади ради детаљнијег упознавања са његовим предлозима и иницијативама. Овај вид сарадње нема институционализован карактер, јер се одвија путем неформалних састанака чији је циљ да се Влада детаљније обавести о начинима решавања појединих од значаја за заштиту права грађана и контроли рада државне управе,¹⁵⁸⁵ или да се добије подршка за поступање управе по препорукама.¹⁵⁸⁶

Влада руководи радом управе (доноси прописе о њеном уређењу органа управе, именује функционере и поставља државне службенике) и одговорна је за

државни секретар није поступао на штету грађана. Видети: *Редовни годишњи извештај Заштитника грађана за 2009. годину*, стр. 92.

¹⁵⁸⁴ „Највећи број препорука се односи на рад представника извршне власти“ (*Редовни годишњи извештај Заштитника грађана за 2011. годину*, стр. 145) и рад министарстава (*Редован годишњи извештај Заштитника грађана за 2013. годину*, стр. 197).

¹⁵⁸⁵ Тако су заштитник грађана, повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности и директор Агенције за борбу против корупције захтевали хитан састанак са министром правде и државне управе како би указали на кршење права тзв. узбуњивача („Независне институције траже хитан састанак са министром правде и државне управе“, <http://www.ombudsman.rs/index.php/lang-sr/2011-12-25-10-17-15/2744-2013-03-01-12-37-00>, посећено 15. јануара 2014. године).

¹⁵⁸⁶ Заштитник грађана се повремено обраћао Влади, али не постоји пракса одржавања редовних консултација. Углавном, то су били његови сусрети са председником Владе а не и са другим члановима. Упоредити: *Редовни извештај Заштитника грађана за 2010. годину*, стр. 41–42.

њен рад.¹⁵⁸⁷ Одговорност у случају незаконитог или неправилног рада управе преузима надлежни државни службеник а у складу са хијерархијом у управном апарату и старешина управног ресора, односно министар. Омбудсман је надлежан и за контролу рада стручних служби у Влади које врше управне послове.¹⁵⁸⁸ Заштитник грађана није овлашћен да контролише Владу као колективни орган, нити појединачно њене министре, јер би то било у несагласју са доктрином министарске одговорности, али има право да обавља надзор над радом министара као руководиоцима ресора државне управе. Ово право укључује и могућност да у виду јавног апела затражи утврђивање одговорности министара,¹⁵⁸⁹ или другог функционера.¹⁵⁹⁰ Препорука за разрешење министара подноси се председнику

¹⁵⁸⁷ Према Уставу, Влада је одговорна за рад органа државне управе Народној скупштини (члан 124), она „усмерава и усклађује рад органа државне управе и врши надзор над њиховим радом.“ (члан 123. тачка 5).

¹⁵⁸⁸ Упоредити: Б. Милосављевић, *Коментар Закона о Заштитнику грађана*, стр. 84.

¹⁵⁸⁹ Омбудсман је поднео две препоруке за разрешење министара. Смена министра просвете је затражена 2013. године, јер је по становишту Заштитника грађана одговоран за пропусте у организацији полагања матуре у основним школама (Видети: *Редован годишњи извештај Заштитника грађана за 2013. годину*, стр. 103; „Омбудсман: Жарко Обрадовић је прекршио закон!“, <http://www.kurir-info.rs/ombudsman-zarko-obradovic-je-prekrsio-zakon-clanak-868237>, посећено 20. децембра 2013. године). Две године доцније, заштитник грађана поднео је јавну препоруку за разрешење министра одбране, у вези са истрагом инцидента на „Паради поноса“ 2014. године. У овом физичком обрачуну учествовали су припадници Жандармерије и специјалне војне јединице, као и поједини чланови уже породице председника Владе и градоначелника престонице. Омбудсман је поднео препоруку због незаконитог и неправилног понашања министра. образложењем „због утврђене одговорности за повреду права грађана и поновне, понашањем исказане намере да не сарађује са Заштитником грађана, имајући у виду и врсту, значај и размере штете по права грађана и опредељење да се незаконит и неправилан рад настави [...], http://www.ombudsman.rs/attachments/4319_propratni%20akt%20predsedniku%20Vlade%20sa%20potvrdom%20prijema.PDF, посећено 22. септембра 2015. године).

¹⁵⁹⁰ Видети: Препоруку Заштитника грађана Влади Републике Србије за разрешење дужности државног секретара Министарства економије и регионалног развоја Небојше Ћирића и препорука Министарству економије и регионалног развоја (Препорука број 451 од 23. априла 2009. године), <http://www.zastitnik.rs/index.php/lang-sr/2012-02-07-14-03-33/451-2009-04-27-11-46-04>, посећено 15. јуна 2013. године.

владе, односно органу који је надлежан да одлучује о одговорности функционера.¹⁵⁹¹

Заштитник грађана поводом притужбе спроводи и поступак утврђивања правилности и законитости рада министарстава. Примера ради, у Препоруци бр. 2.713 од 6. фебруара 2013. године, утврђена је незаконитост и неправилност у раду ресорног министарства за културу, односно пропусти у раду министарства, које није поступало у складу са уредбом Владе. У препоруци је указано и на недостатке правне природе у владином акту.¹⁵⁹² У препорукама је утврђено и да је министарства учинила пропусте у раду јер нису извршиле одлуку Уставног суда, а поводом овог случаја Заштитник грађана је упућивао и иницијативе за покретање дисциплинског поступка против запосленог у министарству који је одбио сарадњу са омбудсманом.¹⁵⁹³

Заштитник грађана контролише акте Владе. У погледу подзаконских прописа, који служе као директни извори управног права, као што су уредбе, пословник, одлуке, решења и закључци,¹⁵⁹⁴ Заштитник грађана може покренути поступак њихове оцене уставности и законитости. Овим актима, наиме, уређује се и остваривање људских права и слобода, Када су у питању политички акти (стратегије, меморандум о буџету и декларације),¹⁵⁹⁵ није прецизно регулисана његова надлежност. Заштитник грађана може да затражи оцену уставности или

¹⁵⁹¹ Заштитник грађана је поднео јавну препоруку за разрешење директора Војнобезбедносне агенције у септембру 2015. године. Ова препорука за јавно разрешење, поднета је из истих разлога која су наведена и приликом подношења препоруке за разрешење министра одбране http://www.ombudsman.rs/attachments/4319_propratni%20akt%20predsedniku%20Republike%20sa%20potvrdom%20prijeta.PDF, посећено 22. септембра 2015. године)

¹⁵⁹² „Неправилности у раду Министарства културе и информисања“, <http://www.zastitnik.rs/index.php/lang-sr/2012-02-07-14-03-33/2713-2013-02-07-09-44-22>, посећено 13. јануар 2014. године.

¹⁵⁹³ Препорука број 3.137 од 31. децембра 2013. године (в. <http://www.ombudsman.rs/index.php/lang-sr/2012-02-07-14-03-33/3138-2014-01-08-10-52-38>, посећено 21. јануара 2014. године). Такође: Препорука број 3.077 од 1. новембра 2013. године (<http://www.ombudsman.rs/index.php/lang-sr/2012-02-07-14-03-33/3077-2013-11-06-11-25-02>, посећено 21. јануара 2014. године).

¹⁵⁹⁴ Видети: чл. 42–43. Закона о Влади, „Службени гласник РС“, бр. 55/05, 71/05 – исправка, 101/07, 65/08, 16/11, 68/12 – УС, 72/12, 74 /12 – исправка УС, 7/14 – УС (у даљем тексту скраћено ЗоВ),

¹⁵⁹⁵ Чланови 44. и 45. ЗоВ-а.

законитости, или да посредно поднесе уставну жалбу преко другог лица у случају када се овим актима нарушавају људска права.

Заједнички задатак Владе и Заштитника грађана јесте да поправе стање у управи, тако да она пружа квалитетне услуге уз висок ниво поштовања људских права. То би значило да је неопходно осавременити управу на основама деполитизације и професионализације, уз претпоставку да између Владе и омбудсмана функционишу хармонични односи. Међутим, ове институције налазе се на супротстављеним странама у случају када код политичке већине претежу парцијални над јавним интересом. Омбудсман, као „продужена рука“ парламентарне контроле и брана самовољи извршне власти, не само да спречава злоупотребу власти, већ критика управе и министарстава угрожава политичке интересе владајућег режима. Ово је и један од разлога за проблеме приликом формирања и функционисања заштитника грађана и извршавања препорука.¹⁵⁹⁶

Влада је имала кључну реч у формирању институције, па се приговори везани за кашњење и каснији проблеми у функционисању омбудсмана адресирани на њен рачун, интерпретирају као последица намере и(ли) немара.¹⁵⁹⁷ По нашим прописима, Влада Републике Србије обезбеђује простор, средства и друге неопходне услове за рад омбудсмана (видети члан 42. ЗЗГ-а). Проблем са просторијама за рад решен је 2010. године, три године након што је изабран Заштитник грађана. Финансијска средства обезбеђују се из републичког буџета, и то тако што Влада укључује предлог средстава које је сачинио Заштитник грађана, у коначан предлог буџета (члан 37. став 2. ЗЗГ-а). Ова средства била су увек недовољна да се ангажује довољан број запослених, како би се одговорило потребама све већег броја интервенција. Влада је ребалансом буџета смањила зараде запослених у канцеларији Заштитника грађана чиме је омела функционисање ове институције у 2010. године. То је учињено мимо консултовања са Заштитником грађана. У претходном периоду, посебно од 2009. до 2011. године појављивали су се и други примери који указују на то да се Влада није придржавала сарадње са Заштитником грађана. Она није достављала дневни

¹⁵⁹⁶ Упоредити *Редован годишњи извештај Заштитника грађана за 2013. годину*, стр. 6 и 7.

¹⁵⁹⁷ Детаљније у одељку 2.1. Искуства омбудсмана у Србији.

ред за своје седнице омбудсману,¹⁵⁹⁸ нити одговоре на мишљења и амандмане које је на предлоге прописа упућивао Заштитник грађана.¹⁵⁹⁹ Проблем у вези са извршавањем препорука и даље је присутан, и поред вербалне подршке Владе,¹⁶⁰⁰ и упркос редовном обавештавању Заштитника грађана да није задовољан сарадњом са органима управе и појединим министарствима.¹⁶⁰¹

1.5.3. Судска власт и Заштитник грађана

Однос омбудсмана и судске власти једно је од доктринарно спорних питања, о коме смо већ раније расправљали. Утврдили смо различите границе поступања, односно контроле омбудсмана према судској власти у упоредном праву. Издвојили смо опречна становишта: прво, по коме омбудсман нема било каквих надзорних овлашћења према судовима у складу са доктрином независности судске власти; и друго, присутно углавном у појединим скандинавским земљама, где су омбудсманима поверена контрола законитости одлука судске власти и подизања оптужнице због незаконитог поступања судије. Између поменута два концепта појављује се и трећи приступ према коме омбудсман има ограничене надлежности у контроли правосуђа. У одређеним ситуацијама (неоправдано одуговлачење судског поступка, злоупотреба процесних овлашћења [као што је неблаговремено достављање судских аката] и неизвршавања судских одлука), омбудсман реагује да би спречио кршење права

¹⁵⁹⁸ Влада није достављала Заштитнику грађана дневни ред својих седница на којима се разматрани предлози закона и других прописа који су од значаја за заштиту људских права, *Редовни годишњи извештаји Заштитника грађана за 2010. годину*, стр. 69.

¹⁵⁹⁹ *Редовни годишњи извештаји Заштитника грађана за 2010. годину*, стр. 112–115.

¹⁶⁰⁰ Председник Владе на инсистирање омбудсмана позвао органе управе на поштовање препорука у током 2010. године.

¹⁶⁰¹ Са Владом није успостављена сарадња, какву је Заштитник грађана имао са другим државним органима (Опширније: *Редовни годишњи извештај Заштитника грађана за 2009. годину*, стр. 92). У последњем извештају из 2013. године, омбудсман закључује да „Влада није у довољној мери препознала Заштитника грађана, институцију успостављену управо у оквиру реформских активности у области јавне управе, као партнера у остваривању реформских циљева.“ (*Редован годишњи извештај Заштитника грађана за 2013. годину*, стр. 6)

странака у судском поступку, али он нема могућност да преиспитује судске одлуке, законитост и целисходност рада судова.

Догматско тумачење концепта независности, по коме само судство може судити о својој одговорности, у условима слабих институција, одсуства традиције владавине права, скривених утицаја политичке власти на кадровски састав правосудног апарата, преображава се у лек са токсичним дејством. Свако коментарисање у јавности судских одлука и поступака интерпретира се као атак на судску независност, али се занемарује да таква пракса погодује неодговорном и неефикасном судству, пријемчивој политичкој опортуности приликом доношења одлука са тешким последицама по кршење права појединца. Из ових разлога, све више се истиче потреба институционалног надзора над судством у већини транзиционих земаља. С тим у вези, није отклоњена дилема да ли је омбудсман потребан и адекватан механизам контроле судске власти, односно где се налази међа ове врсте надзора.

У Србији смо се приклонили средњем или мешовитом решењу. Заштитник грађана, према слову Устава, није овлашћен да контролише рад судова, тужилаштва и Уставног суда,¹⁶⁰² али задржава право надзора када се ради о вршењу управних овлашћења појединих представника судске власти и правосудне управе.¹⁶⁰³ То значи да Заштитник грађана контролише рад Високог савета судства и Државног већа тужилаца у ситуацијама у којима они врше

¹⁶⁰² Видети: члан 138. став 2. Устава. Уставни суд је у свом решењу потврдио принцип по којој Заштитник грађана није овлашћен да контролише рад судова и јавних тужилаштва (Уж-1654/2011 од 24. новембра 2011. Године, <http://www.ustavni.sud.rs/page/jurisprudence/35/> посећено 20. септембра 2013. године).

¹⁶⁰³ „Ускраћивање овлашћења контроле у односу на судску власт (судови и јавна тужилаштва), као и Уставни суд, последица су принципа независности и самосталности судства, неких правосудних органа и Управног суда. Али ова ограничења не значе да Заштитник грађана не може контролисати законитост и правилног рада репрезентаната судске власти, као што су Високи савет судства и Државно веће тужилаца, јер ови, у односу на судије, јавне тужиоце и њихове заменике врше овлашћења именовања и одлучивања о њиховим правним средствима, њиховом статусу, дисциплинској одговорности, а врше и управна овлашћења кад се ради о правосудној управи.“ В. Р. Водинелић, *Правосудно организационо право, друго, измењено и допуњено издање*, стр. 286.

именовања и одлучују о статусу и дисциплинској одговорности судија,¹⁶⁰⁴ јавних тужилаца и њихових заменика.¹⁶⁰⁵ Поступајући по притужби већег броја судија против одлука у процесу тзв. „реизбора“ судија 2010. године, Заштитник грађана је утврдио бројне пропусте у раду Високог савета судства.¹⁶⁰⁶ Пошто препоруке нису извршене, о кршењу законске обавезе ради отклањања ових недостатака Заштитник грађана обавестио је јавност и друге државне органе.

Заштитник грађана има право и да поступа и по притужбама у случају када су повређена слободе и права носилаца правосудне власти,¹⁶⁰⁷ али и када су повређена права грађана пред правосудним органима, пре свега право на суђење у разумном року.¹⁶⁰⁸ Притужбе се односе на одуговлачење поступка и пропусте у

¹⁶⁰⁴ Видети Мишљење Заштитника грађана у вези са ревизијом општег избора судија (19-3635/11 од 11. јануара 2012. године, доступно: <http://www.ombudsman.rs/index.php/lang-sr/2011-12-11-11-34-45/2104-2012-01-12-10-56-39>, посећено 12. август 2013. године). У Притужби, указано је на недостатке у саставу и начину функционисања Високог савета судства (видети: „Утврђење и препорука Заштитника грађана Високом савету судства поводом поступка избора судија у судовима Србије“,

<http://www.zastitnik.rs/index.php/lang-sr/2012-02-07-14-03-33/993-2010-08-03-13-10-57>, посећено 12. августа 2013. године).

¹⁶⁰⁵ Видети Препоруку број 3.041 од 15. октобра 2013. године („Пропуст у раду Државног већа тужилаштва“, <http://www.zastitnik.rs/index.php/lang-sr/2012-02-07-14-03-33/3041-2013-10-17-07-21-17>, посећено 23. фебруара 2014. године) у којој је утврђен пропуст у раду Државног већа тужилаца у вези са приговором на престанак дужности заменика јавног тужиоца. Упоредити и: Притужба број 17-2094/10 од 14. јануара 2011. године; *Редовни годишњи извештај Заштитника грађана за 2010. годину*, стр. 15–16; *Редовни годишњи извештај Заштитника грађана за 2011. годину*, стр. 119.

¹⁶⁰⁶ Комплетна документација се може пронаћи на адреси: <http://www.ombudsman.rs/index.php/lang-sr/reforma-sudstva>, посећено 5. фебруара 2014. године. Видети: *Редовни годишњи извештај Заштитника грађана за 2010. годину*, стр. 14–16, 60–61.

¹⁶⁰⁷ Видети: мишљење Заштитника грађана по притужби Удружења јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца о праву на удруживање, иступање у јавности и слободно изражавање стручног мишљења (Број притужбе 19-848/12 од 14. маја 2012. године, доступно: <http://www.ombudsman.rs/index.php/lang-sr/2011-12-11-11-34-45/2313-2012-05-14-12-04-39> [посећено 12. август 2013. године]); http://www.ombudsman.rs/attachments/3041_preporuka%20drzavnom%20vecu%20tuzilaca.doc [посећено 12. август 2013. године]);

¹⁶⁰⁸ Заштитник грађана, *Редован годишњи извештај за 2008. годину* стр. 12; *Редовни годишњи извештај Заштитника грађана за 2011. годину*, стр. 117.

раду судске администрације (као што су незаказивање рочишта). Преиспитивање одлуке суда не значи да се улази у меритум, утврђивање чињеничног стања и примену материјалног права, а тиме и независности судства,¹⁶⁰⁹ већ да ли је судском одлуком повређено нечије право. Због тога, Заштитник грађана може поднети уставну жалбу (члан 170. Устава РС).¹⁶¹⁰

Заштитник грађана није овлашћен да штити право на правично суђење, јер нема „уставна и законска овлашћења да контролише законитост и правилност рада судова“.¹⁶¹¹ У случају подношења притужби које се односе на заштиту права на правично суђење, Заштитник грађана упућује грађане на правна средства и поступке које су предвиђене законом о судовима. У досадашњој пракси, највећи број одбачених притужби због ненадлежности управо се односио на рад судова и повреду права на правично суђење.

Друга страна односа судске власти и Заштитника грађана јесте њихова сарадња. На такве примере наилазимо у случајевима када омбудсман реагује на неизвршавање одлука судова,¹⁶¹² или када су захваљујући његовој интервенцији уклоњена нормативна решења која угрожавају начело независности судова, односно када активност Заштитника грађана доприноси унапређивању општег квалитета правног поретка, а тиме и ефикаснијем поступању судова приликом њиховог одлучивања о правима грађана.¹⁶¹³ Заштитник грађана настоји и да заштити начело независности судова када је повређено или угрожено поступањем органа управе.

¹⁶⁰⁹ Судску одлуку може преиспитати само надлежни суд у законом прописаном поступку (члан 145. Устава РС).

¹⁶¹⁰ Видети: Р. Марковић, *Уставно право, четврто осавремењено издање (приручници за полагање правосудног испита, 1)*, Правни факултет Универзитета у Београду, Јавно предузеће „Службени гласник“, Београд, 2013, стр. 151–152.

¹⁶¹¹ *Редовни годишњи извештај Заштитника грађана за 2011. годину*, стр. 118.

¹⁶¹² *Редовни годишњи извештај Заштитника грађана за 2011. годину*, стр. 14.

¹⁶¹³ Уставни суд је утврдио, на основу поступка за оцену уставности који је покренуо Заштитник грађана, утврдио да нису у сагласности са Уставом и потврђеним међународним уговором одредбе којима се нарушава право на слободно заступање пред правосудјем, односно којима се уводи адвокатски монопол у парничном поступку (ИУз-51/2012, „Службени гласник РС“, 49/13).

1.5.4. Заштитник грађана и Уставни суд Србије

Заштитник грађана није овлашћен да контролише рад Уставног суда (члан 138. став 3. УС РС, члан 17. став 2. ЗЗГ-а), нити је Уставни суд властан да обавља надзор над радом омбудсмана. У границама својих уставних надлежности, Уставни суд и Заштитник грађана заједно делују приликом заштите људских права и контроле уставности и законитости правних аката. Поменута обавеза последица је њихових „уставних улога“. Контрола уставности и законитости није за Заштитника грађана, као што је то случај код Уставног суда, основни задатак и функција, већ посредно извире из његове редовне активности надгледања поштовања људских права.¹⁶¹⁴ Уставни суд је, саобразно новом Уставу од 2006. године,¹⁶¹⁵ чувар устава и „непосредни заштитник људских и мањинских права и слобода“.¹⁶¹⁶

Заштитник грађана прати стање нормативног рама за заштиту људских права и његове усклађености са уставним правима и слободама, као и ратификованим међународним уговорима и општеприхваћеним правилима међународног права. Приликом анализе и тумачења правних прописа,¹⁶¹⁷ омбудсман утврђује закључке о томе да ли поједини закон или други правни акт

¹⁶¹⁴ Н. Рајић, „О оправданости успостављања надлежности Заштитника грађана у погледу покретања поступка оцене уставности закона“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, број 2/2013, Правни факултет Универзитета у Новом Саду, стр. 482.

¹⁶¹⁵ Уставни суд „[...] штити уставност и законитост и људска и мањинска права и слободе.“ (члан 166. став 1. УС РС).

¹⁶¹⁶ О. Вучић, „Уставно правосуђе у Србији – јединствен пример 'социјалистичког' уставног судства, особена полувековна традиција и будућност сагласна европском уставносудском искуству“, *Журнал за криминалистику и право*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2013, стр. 7

¹⁶¹⁷ Заштитник грађана може да формира и посебну радну групу, састављену од експерата, који би разматрали уставност и законитост појединих правних аката, као што је то био случај поводом подношења предлога за оцену уставности Закона о изменама и допунама Закона о јавном информисању 2009. године. Видети: Заштитник грађана, *Редован годишњи извештај за 2009*, стр. 119.

ограничава или онемогућава примену уставом гарантованих права.¹⁶¹⁸ Осим овог посредног увида у стање законодавства о људских правима, Заштитник грађана је често у прилици да оцењује уставност и законитост прописа који примењује управа. Контрола рада државне управе обухвата и правну контролу, односно утврђивање законитости њеног поступања и, с тим у вези, контролу уставности и законитости закона, других прописа и општих аката. У току поступка по притужби, или у току неког другог поступка, Заштитник грађана разматра правни основ деловања управе. Изузев неправилности у раду органа управе, омбудсман може утврдити и да постоје неуставни или незаконити општи акти.

Заштитник грађана делује и као посредник између грађана и Уставног суда, у специфичним ситуацијама када се у форми захтева њему поднесе иницијатива за покретање поступка за оцену уставности и законитости. Грађани и правна лица могу се обратити са захтевом да Заштитник грађана покрене поступак којим се оспорава уставност и законитост општих аката. У овим случајевима, Заштитник грађана утврђује правно релевантне чињенице и заузима становиште о поднетим захтевима.¹⁶¹⁹ При томе, он може да прихвати и допуни захтев и покрене поступак за оцену уставности, да одбаци захтев, да упути подносиоца захтева да своје право оствари на други начин и(ли) у другом поступку, или да укаже надлежном државном органу да је потребно променити неуставан или незаконит закон, други општи акт или појединачан пропис.¹⁶²⁰ На

¹⁶¹⁸ „...закон ни у ком случају не сме да утиче на суштину зајемченог права.“ Видети: члан 18. став 2. УС РС.

¹⁶¹⁹ Упоредити: у току 2008. примио је седам захтева за покретање поступка оцене уставности (Заштитник грађана, *Редован годишњи извештај за 2008*, стр. 63–64), 11 захтева у току 2009 (Заштитник грађана, *Редован годишњи извештај за 2009*, стр. 119–120), 20 захтева током 2010 (Заштитник грађана, *Редован годишњи извештај за 2010*, стр. 118).

¹⁶²⁰ Заштитник грађана може се обратити надлежном државном органу да измени свој акт, како би био у сагласности са Уставом и законима. Влада је 2008. године, након интервенције Заштитника грађана, изменила спорни члан Уредбе о заштити имовине делова предузећа чије је седиште на територији бивших република СФРЈ у складу са Уставом и Законом о потврђивању Споразума о питањима сукцесије. На тај начин престали су разлози да се покрене поступак за оцену уставности и законитости спорне уредбе пред Уставним судом. Видети: *Редован годишњи извештај за 2008*, стр. 64. Видети и Препоруку бр. 3.176 од 6. фебруара 2013. године којом су утврђени пропусти у раду Министарства културе, јер Конкурс за доделу признања за врхунски допринос националној култури и култури националних мањина за 2010. годину није спроведен у складу са Уредбом о

овако описан начин, врши се „филтрирање“ захтева, јер се предупредује подношење неоснованих иницијатива за оцену уставности, односно, иницијативе добијају одговарајућу форму и садржај прикладнији за ефикасније поступање Уставног суда. Иако у скромном обиму, Заштитник грађана све више узима учешће у вршењу основне функције Уставног суда.

Заштитник грађана обраћа се Уставном суду ради заштите људских права, користећи два правна средства – покретање поступка за оцену уставности и законитости општег акта и уставну жалбу. У вези са покретањем поступка за оцену уставности и законитости поставља се питање – да ли ово право припада, осим Заштитнику грађана, Покрајинском омбудсману односно локалним заштитницима грађана, с обзиром на то да су они истовремено и органи територијалне аутономије односно локалне самоуправе. Сматрамо да Покрајински омбудсман и локални омбудсмани могу покренути поступак за оцену уставности и законитости када се нормативним актом повређује право на покрајинску аутономију, односно право на локалну самоуправу (члан 168. став 1, члан 167. став 2 и члан 193. став 2. Устава. УС РС).¹⁶²¹ У претходном периоду, Заштитник грађана је више пута покренуо поступак за оцену уставности закона,¹⁶²² а Уставни суд је поступајући по овим предлозима донео одлуку којима се одредбе појединих закона проглашавају неуставним.¹⁶²³ На основу података, закључујемо да

ближим условима и начину доделе признања за врхунски допринос националној култури односно култури националних мањина, а поред тога је указано и на недостатке у поменутој уредби..

¹⁶²¹ То се може односити само на акт локалне самоуправе, односно покрајинског органа, јер у другим случајевима поступак би покренуо Заштитник грађана. Овлашћење на покретање поступка за оцену уставности и законитости није изричито наведено Покрајинском скупштинском одлуком о Покрајинском омбудсману, већ само његово право да иницира поступак пред Уставним судом (члан 14. став. 1. Одлуке о Покрајинском омбудсману, „Службени лист АП Војводине“, 23/02, 5/04, 16/05 и 18/09 – промена назива акта).

¹⁶²² У току 2009. године поднет је предлог за оцену уставности Закона о изменама и допунама Закона о јавном информисању; 2010. године поднети су предлози за оцену уставности одредаба Закона о електронским комуникацијама, Закона о Војнобезбедносној агенцији и Војнообавештајној агенцији; У току 2012. године предлози за покретање поступка за оцену уставности одредаба Закона о планирању и изградњи и Законика о кривичном поступку.

¹⁶²³ Видети Одлуку којом се утврђује да одредбе чл. 185–200. Закона о планирању нису у сагласности са Уставом (ИУз – 295/2009, одлука објављена у „Службеном гласнику РС“, број 50/13).

Заштитник грађана своје право на покретање поступка за оцену уставности и законитости рационално користи, односно да покреће поступак код релативно малог броја правних аката, али да то по правилу води поништавању неуставних одредаба закона.

Уставна жалба јесте друго правно средство које стоји на располагању омбудсману ради заштите људских права.¹⁶²⁴ За разлику од покретања поступка за оцену уставности и законитости, који има за циљ уклањање неуставног закона или другог општег акта, уставна жалба је директно усмерена против појединачног акта или радње којима се повређују или ускраћују људска или мањинска права гарантована највишим правним актом. По правилу, то су најчешће управноправни акти,¹⁶²⁵ али то могу бити и одлуке судова, ако се односе на повреду права на суђење у разумном року.¹⁶²⁶ Уставна жалба се подноси под условом да су исцрпљена или нису предвиђена друга правна средства за њихову заштиту (члан 170. УС РС). Међутим, изузеци се у пракси широко тумаче, често користе и прерастају у правило. Уставном суду углавном се подноси уставна жалба са образложењем да је повређено право на суђење у разумном року. Заштитник грађана у спору поводом уставне жалбе може учествовати посредно, не као

¹⁶²⁴ Заштитник грађана је ово право добио након доношења Устава од 2006, јер је тада по први пут уставна жалба уведена у нашем правном систему.

¹⁶²⁵ Закон о Уставном суду, „Службени гласник РС“, бр. 109/07, 99/11 и 18/13 (УС).

Уставни суд може усвојити или одбити уставну жалбу. Ако усвоји уставну жалбу, Уставни суд поништава појединачни акт („осим судске одлуке“), забрањује даље вршење одређене радње, наређује вршење одређене радње или одређује да се штетне последице уклоне у одређеном року. Уставни суд у одлуци којом усваја уставну жалбу одлучује и о захтеву за накнаду штете подносиоцу уставне жалбе. Видети детаљније: Р. Марковић, *Уставно право и политичке институције, деветнаесто прегледано и поправљено издање*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2014, стр. 556–558.

¹⁶²⁶ Видети 82. став 2. Закона о Уставном суду. Право Уставног суда да поништава одлуке судова доводи у питање концепт уставне жалбе и ваљан уставноправни основ поменуте норме (О томе више: Р. Марковић, *Уставно право, четврто осавременењено издање*, приручник за полагање правосудног испита, Правни факултет Универзитета у Београду, ЈП „Службени гласник“, Београд, 2013, стр. 188–189). Одступање од начела супсидијарности постало је популарно у низу земаља, што прети да доведе у питање ефикасност коришћења овог института (Д. Симовић, „Уставна жалба – теоријскоправни оквир“, *нав. дело*, стр. 216–217).

подносилац уставне жалбе већ његова препорука служи као основ за утврђивање чињеничног стања и доношење одлуке од стране Уставног суда.¹⁶²⁷

Заштитник грађана учествује у остваривању функције уставности и законитости на још један начин – контролом извршења одлука које је донео Уставни суд. Овим одлукама се одлучује о људским правима, а то је и област о којој се стара Заштитник грађана. Тако омбудсман упозорава друге државне органе и организације којима је поверено вршење јавних овлашћења да нису поступали сходно одлукама које је донео Уставни суд. Најчешће, Заштитник грађана то чини у форми препоруке, са навођењем врсте повреде права и мерама да би се повреда права отклонила.¹⁶²⁸

Утицај Уставног суда на деловање Заштитника грађана препознајемо у томе што овај државни орган оцењује уставност и законитост правног оквира деловања и утврђује ауторитативне ставове о положају омбудсмана. У више својих одлука и решења, Уставни суд се изјашњавао о појединим елементима правног статуса омбудсмана на републичком и локалном нивоу. Уставни суд је оцењивао уставност начина и поступка усклађивања ЗЗГ-а са Уставом,¹⁶²⁹ одредио је границу делокруга локалних омбудсмана и Заштитника грађана,¹⁶³⁰

¹⁶²⁷ Видети одлуку Уставног суда којом се усваја уставна жалба и утврђује повреда права на неповредивост физичког и психичког интегритета затвореника М. Ј. (Уж-4100/2011, објављена у „Службеном гласнику РС“, број 90/13). Уставни суд је чињенично стање утврдио и на основу Препоруке Заштитника грађана (број препоруке 2.410 од 31. јануара 2012. године). Подносилац уставне жалбе је доставио извештај и препоруку Заштитника грађана којом је утврђено да му је повређено право на психички и физички интегритет и право на здравствену заштиту.

¹⁶²⁸ Препорука број 3.078 од 1. новембра 2013. године (<http://www.ombudsman.rs/index.php/lang-sr?start=75>, посећено 10. априла 2014. године), 3.077 (<http://www.ombudsman.rs/index.php/lang-sr?start=75>, посећено 10. априла 2014. године), 3.137 од 31. децембра 2014. године (<http://www.ombudsman.rs/index.php/lang-sr?start=45>, посећено 10. априла 2014. године), 3.138 од 31. децембра 2013. године (<http://www.ombudsman.rs/index.php/lang-sr?start=45>, посећено 10. априла 2014. године). Поменуте препоруке упућене су ресорном министарству правде.

¹⁶²⁹ „Питање да ли је усклађивање Закона о Заштитнику грађана са Уставом требало извршити доношењем новог закона у целини уместо путем измена и допуна важећег закона је питање оцено целисходности, [...] а не уставности закона...” Уставни суд је Видети: ПУо-72/07, „Службени гласник РС“, број 118/08.

¹⁶³⁰ Уставни суд је поводом оцено уставности Статута Аутономне покрајине Војводине, о чему је већ било речи (одељак 1.2. Надлежност Заштитника грађана), појаснио границе надлежности

утврдио је неуставност прописа по којима омбудсман врши послове правне помоћи грађанима, као и то да се за пружање ових или сличних послова пружа одговарајућа накнада;¹⁶³¹ односно ставове да његово поступање не може бити предмет оспоравања у уставној жалби, нити оцене других органа поступање.¹⁶³² Уставни суд, посебно поступајући по уставним жалбама, заузима правна становишта која представљају значајан извор за тумачење карактера и домаћања примене људских и мањинских права, што је од значаја за функционисање омбудсмана. Из свега наведеног следи да постоје бројна места сусретања Уставног суда и Заштитника грађана на пољу заштите људских права и владавине права.

омбудсмана на централном и локалном нивоу (Видети одлуку Уставног суда, IУо 360-2009 од 5. децембра 2013. године. Текст одлуке доступан је на веб-сајту Уставног суда: <http://www.ustavni.sud.rs/Storage/Global/Documents/Misc/IУо-360-2009.pdf>, посећено 25. децембра 2013. године).

¹⁶³¹ IУо-148/2011, „Службени гласник РС“, број 100/12.

¹⁶³² Уж-2652/2009 од 3. марта 2010. године (<http://www.ustavni.sud.rs/page/jurisprudence/35/>, посећено 20. септембра 2013. године), Уж-221/2011 од 2. новембра 2011. године (<http://www.ustavni.sud.rs/page/jurisprudence/35><http://www.ustavni.sud.rs/page/jurisprudence/35/>, посећено 20. септембра 2013. године) у вези са пресудом Управног суда – одељење у Новом Саду (У. 22112/10 од 10. децембра 2010. године).

2. ПОКРАЈИНСКИ ЗАШТИТНИК ГРАЂАНА – ОМБУДСМАН У АП ВОЈВОДИНИ

2.1. Правни оквир

Први покрајински заштитник грађана изабран је 2003. године,¹⁶³³ на основу закона којим је претходно Народна скупштина потврдила овлашћење Аутономне Покрајине Војводини да може да формира институцију омбудсмана.¹⁶³⁴ Аутономна покрајина Војводина је својим највишим правним актом¹⁶³⁵ и одлуком

¹⁶³³ За првог покрајинског омбудсмана изабран је Петар Теофиловић, дотадашњи саветник покрајинског секретара за управу, прописе и националне мањине, у септембру 2003. године. Након истека његовог мандата 2009. године, ову функцију је обављао Дејан Јанча, професор међународног права на Универзитету у Новом Саду, до јуна 2010. године. За новог покрајинског омбудсмана изабрана је Анико Мушкиња Хајнрих у октобру 2010. године.

¹⁶³⁴ Сходно Закону о утврђивању одређених надлежности Аутономне покрајине Војводине (члан 56) покрајина „преко својих органа, установљава функцију покрајинског грађанског браниоца (омбудсман), као и његова овлашћења и начин њиховог остваривања.“ („Службени гласник РС“, број 6/02) Поменути правни акт је познат под називом „омнибус закон“, јер су Аутономној покрајини пренета овлашћења из различитих области, и наведене њене изворне надлежности (као што је право на установљивање омбудсмана). Након доношења Устава, усвојен је „омнибус 2“ – Закон о утврђивању надлежности Аутономне покрајине Војводине („Службени гласник РС“, бр. 99/09 и 67/12 – одлука Уставног суда) и нови Статут АП Војводине („Службени лист АП Војводине“, број 17/09). С обзиром на то да у овом закону нема изричите одредбе о покрајинском омбудсману, овлашћење Аутономне покрајине посредно произилази и из уставних норми по којима се аутономне покрајине „старају о остваривању људских и мањинских права“ (члан 183. став 3) и надлежне су да „прописују уређење и надлежност својих органа и јавних служби“ (члан 179).

¹⁶³⁵ Видети чланове 34. и 61. Статута Аутономне покрајине Војводине („Службени лист АП Војводине“, број 17/09). Статут уређује да Скупштина АП Војводине бира и уређује овлашћења омбудсмана, одређује његову основну надлежност и статус његових заменика (члан 61). Одлуком Уставног суда Републике Србије (ИУо 360/2009, „Службени гласник РС“, број 61/14) утврђена је неуставност већег броја статутарних одредби, као и одредбе о Покрајинском омбудсману (члан 61. ст. 1–6). Због тога је Скупштина АП Војводине усвојила нови Статут („Службени лист АП Војводине“, број 20/14) и Одлуку (Покрајинска скупштинска одлука о Покрајинском заштитнику грађана – омбудсману, „Службени лист АП Војводине“, број 37/14).

детаљније уредила статус и положај овог покрајинског органа.¹⁶³⁶ Покрајински заштитник грађана у Војводини дефинисан је као покрајински орган који штити права грађана и врши надзор над покрајинским органима управе, јавним предузећима и установама чији је оснивач Војводина (члан 56. Статута АП Војводине).

2.2. Основна обележја – сличности и разлике између Заштитника грађана и Покрајинског омбудсмана

Покрајинском скупштинском одлуком од 2014. године отклоњене су неуставности и правно-технички недостаци које су постојале у ранијем пропису, и низ нових одредби је саображен Закону о Заштитнику грађана. Неуједначености нису биле последица различитих концепција о сâмој институцији, него околности да је покрајински омбудсман најпре установљен у Војводини. Обратићемо пажњу на термилошко означавање и начин на који су уређена овлашћења покрајинског омбудсмана. У Закону о утврђивању надлежности АП Војводине (2002), по узору на Закон о локалној самоуправи (2002), коришћен је назив – грађански бранилац; који је доцније промењен у – покрајински омбудсман са образложењем да је то примерено вишенационалном карактеру заједнице;¹⁶³⁷ а последњом Одлуком

¹⁶³⁶ Скупштина Аутономне покрајине Војводине донела је Одлуку о Покрајинском омбудсману 23. децембра 2002. године („Службени лист АП Војводине“, број 23/02, 5/04, 16/05, 18/09 – промена назива акта). Одлука је, две године доцније, усаглашена са Уставном повељом државне заједнице Србија и Црна Гора; Наредном новелом (2005. године) рок за подношење годишњег извештаја прецизније је дефинисан (члан 37. став 1), а затим је измењен и назив одлуке 2009. године – Покрајинска скупштинска одлука о покрајинском омбудсману. Ипак, ова одлука и даље није била усклађена са Статутом и каснијим променама у правном поретку Србије (омбудсман поступа на основу Уставне повеље; услов за кандидата за покрајинског омбудсмана је држављанство Србије и Црне Горе [sic!]; а адресат његове контроле није била градска управа, већ само покрајинска и општинска управа).

¹⁶³⁷ Неконзистентна употреба малог и великог слова приликом обележавања институција и установа последица је граматичких и других пропуста номотвораца (на пример: мало почетно слово приликом позивања на Устав Републике Србије – члан 61. став 7. Статута и члан 1. Одлуке из 2002. године).

(2014) направљен је компромис комбиновањем старог назива и назива републичког сродног органа („Покрајински заштитник грађана – омбудсман“).¹⁶³⁸

Седиште омбудсмана је у административном центру Војводине (Новом Саду). Важећом одлуком није изричито предвиђено оснивање деташираних одељења, која су постојала до 2012. године.¹⁶³⁹ На крајњем северу, локална канцеларија у Суботици отворена је са образложењем боље комуникације са становништвом у овој мешовитој средини, а Панчево је изабрано као јужна административна међа Војводине и због еколошких проблема на локалном нивоу.¹⁶⁴⁰ Након што су ступили на дужност републички заштитник грађана и локални омбудсмани у поменутим срединама, дотадашња организациона структура постала је нерационална па су укинута ова посебна одељења покрајинског омбудсмана.

Покрајински заштитник грађана, за разлику од заштитника грађана Републике Србије, припада основној категорији модела људских права, али је реч о институцији која формално није акредитована у складу са Париским принципима.¹⁶⁴¹ Надлежност покрајинског омбудсмана ужа је у територијалном опсегу (*ratione loci*), субјектима надзора (*ratione personae*) и предмету контроле (*ratione materiae*) у односу на надлежност републичког омбудсмана. Покрајински

¹⁶³⁸ У Војводини постоје 19 националних мањина, па се у складу с тим на званичном електронском порталу овог органа, његов назив преводи и на шест језика националних мањина. Префикс омбудсман се изоставља само на хрватском језику (pučki pravobranitelj).

¹⁶³⁹ Омбудсман је могао установљавати посебне канцеларије, осим у Суботици и Панчеву, и у другим местима на територији Покрајине (видети члан 4. став 3. Покрајинске одлуке из 2002. године). Након престанка радног односа по различитим основама (одлазак у пензију и именовања на другу функцију) запослених у овим канцеларијама, њихова упражњена радна места нису попуњена. Видети: „Извештај Покрајинског омбудсмана за 2012. годину“, стр. 145, <http://www.ombudsmanapv.org/ombjo/attachments/article/944/Izvestaj%20Pokrajinskog%20ombudsmana%20za%202012.pdf> (посећено 29. априла 2013. године).

¹⁶⁴⁰ Канцеларија у Суботици је отворена 10. јануара 2004. године, а започела је са радом два месеца доцније, а у Панчеву је основана 25. августа 2004. године.

¹⁶⁴¹ Не слажемо се са оценом Габриеле Куцко да је покрајински омбудсман пример класичног модела омбудсмана. Упоредити одредбе из треће главе Покрајинске скупштинске одлуке о Покрајинском заштитнику грађана – омбудсмана са критеријумима типологизације. Детаљније: G. Kucsko-Stadlmayer, “Part One: The Legal Structures of Ombudsman-Institutions in Europe – Legal Comparative Analysis”, стр. 62.

заштитник грађана контролише покрајинске органе управе (члан 56. став 1. Статута, члан 3. став 1. Одлуке),¹⁶⁴² јавна предузећа и установе чији је оснивач Покрајина, органе градске и општинске управе у надлежностима које им је Војводина поверила из своје изворне надлежности.¹⁶⁴³ Покрајински омбудсман поступа по притужбама које се односе на повреду прописа или општег акта аутономне покрајине.¹⁶⁴⁴

Евазивне формулације у Статуту из 2009 (члан 61) и Одлуци из 2002. године (члан 1) биле су сметња за утврђивање расподеле стварне надлежности између омбудсмана на различитим нивоима у пракси. На основу упоришта у овим нормама, покрајински омбудсман је заступао становиште да је меродаван на територији АП Војводине без обзира на правни статус потенцијалног кршиоца људских права.¹⁶⁴⁵ Осим преплитања надлежности омбудсмана, преузимања оних овлашћења који припадају републичком Заштитнику грађана (на пример као Националном механизму за превенцију тортуре), еластична интерпретација овлашћења покрајинског омбудсмана изазивала је и далекосежније последице.¹⁶⁴⁶

¹⁶⁴² Покрајински органи управе јесу покрајински секретаријати и покрајинске посебне управне организације (заводи и дирекције). Видети члан 3. став 1. Покрајинске скупштинске одлуке о покрајинској управи („Службени лист АП Војводине, број 37/14).

¹⁶⁴³ Покрајински омбудсман контролише рад установа чији је оснивач покрајина и локална самоуправа. То су: здравствене установе (болнице), социјалне установе и образовне установе (школе), као и друге установе образоване у складу са Законом о јавним службама („Службени гласник РС“, бр. 42/91, 71/94 и 79/05 – други закон).

¹⁶⁴⁴ Упоредити: члан 35. став 1. Закона о Заштитнику грађана.

¹⁶⁴⁵ Око 37% од укупног броја представки односиле су се на поступање тзв. републичке управе и јавних предузећа и организација (Републичког фонда пензијског и инвалидског осигурања, Фонда за здравствено осигурање, Националне службе за запошљавање, Пореске управе) у 2012. години. Видети: Покрајински омбудсман, „Извештај Покрајинског омбудсмана за 2012“, <http://www.ombudsmanapv.org/riv/index.php/dokumenti/godisnji-izvestaj/944-godisnji-izvestaj-pokrajinskog-ombudsmana-za-2012-g> стр. 148, посећено 12. јануар 2015. године.

¹⁶⁴⁶ Покрајински омбудсман је оспоравао законитост предуговора између Владе Србије и стране компаније о продаји пољопривредних предузећа почетком 2013. године. Док је покрајински омбудсман тврдио да се његова интервенција заснива на чињеници да се ова предузећа налазе на територији АП Војводине, Влада Србије је оптужила покрајинског омбудсмана да су његове оцене политички мотивисане и правно неутемељене, што је био увод у касније сукоб између покрајинских и републичких државних органа (Видети саопштење омбудсмана: „Предуговор са Ал Дахром ништав и штетан за грађане“, <http://www.ombudsmanapv.org/ombjo/index.php/najnovije->

Уставни суд, поводом оцене уставности Статута Аутономне Покрајине Војводине, оспорио је уставност спорне одредбе (става 1. члана 61. Статута) а Покрајинску скупштину упутио да нормативно преуреди институцију покрајинског омбудсмана.

За разлику од Закона о Заштитнику грађана у коме је предмет заштите одређен неконзистентно,¹⁶⁴⁷ у ранијој покрајинској одлуци било је уређено да покрајински омбудсман штити „људска права и слободе“. Доктринарно посматрано, концепт људских права и слободе шири је од концепта права грађана. У овом погледу, објект заштите у прописима о покрајинском омбудсману, док се то не може рећи за Закон о Заштитнику грађана, били су примеренији модерној улози омбудсмана.¹⁶⁴⁸ Међутим, у новој одлуци (члан 3) у складу са уставном одредбом о надлежности Заштитника грађана (члан 138. став 1. Устава) прецизирано је да су предмет заштите Покрајинског омбудсмана права грађана.¹⁶⁴⁹

У складу са међународним стандардима, Војвођанском омбудсману се јамчи да је „независан и самосталан“. *Inter alia*, у новој одлуци прецизирано је да се то односи на његов статус покрајинског органа. Уопштена одредба по којој „нико нема право да утиче на рад и поступање омбудсмана“ (члан 3. Одлуке из 2002) није опстала у новој одлуци, већ је потврђен плаузибилан принцип да се његова одговорност утврђује пред Скупштином (члан 7. став 5. Одлуке од 2014). Омбудсман се и даље бира квалификованом двотрећинском већином у Скупштини Војводине (члан 7. став 1. Одлуке), на шестогодишњи мандат са

vesti/najnovije-vesti/886-ugovor-sa-uae-bio-bi-suprotan-propisima-republike-srbije, посећено 2. маја 2013. године; саопштење Канцеларије за сарадњу са медијима Владе Србије: „Полемика због посла са Емиратима“, <http://www.rts.rs/page/stories/ci/story/5/Економија/1250680/Полемика+због+посла+са+Емиратима.html>, посећено 2. маја 2013. године.)

¹⁶⁴⁷ ЗЗГ користи час „права грађана“ и „људска слобода и права“. Видети: члан 138. став 1. Устава; члан 1. ст. 1. и 2. Закона о Заштитнику грађана.

¹⁶⁴⁸ Упоредити: С. Ђорђевић, Д. Миленковић, Д. Вељовић, *Студија капацитети и потенцијали институције локалног омбудсмана у Србији (са истраживањем)*, нав. дело, стр. 31; Б. Милосављевић, *Коментар Закона о Заштитнику грађана*, нав. дело, стр. 52.

¹⁶⁴⁹ О термиолошким разликама између људских права и грађанских права више код расправе о овлашћењима Заштитника грађана.

правом на реизбор. Квалификована већина није до сада била „камен спотицања“ приликом избора, нити је априорно гарантовала висок ниво поверења јавности у институцију. У односу на поступак избора Заштитника грађана, где је услов да свака посланичка група може предложити кандидата приликом избора, у Скупштини Војводине то може учинити најмање четвртина од укупног броја посланика (пored скупштинског одбора надлежног за питања организације и рада управе).¹⁶⁵⁰

Кандидат за омбудсмана мора имати стручно звање дипломираног правника,¹⁶⁵¹ а у односу на републичког заштитника грађана његово радно искуство може бити краће (најмање седам година за покрајинског омбудсмана, уместо 10 година како је предвиђено за Заштитника грађана). Преформулисан је и институт – инкомпатибилност са другим јавним функцијама, професионалним делатностима и чланством у политичким странкама,¹⁶⁵² смањен је број заменика (уместо пет заменика, сада се именују четири заменика) у односу на ранију скупштинску одлуку. Надлежност тројице заменика покрајинског омбудсмана је специјализирана за области права националних мањина, права детета¹⁶⁵³ и равноправност полова (члан 8. ст. 1–2. Одлуке), а приликом њиховог избора се захтева и поштовање начела родне равноправности.¹⁶⁵⁴ Заменици покрајинског омбудсмана бирају се на предлог омбудсмана, простом скупштинском већином.

¹⁶⁵⁰ Решење о начину избора и трајању мандата било је „преузето“ из Словеније и Мађарске. Упоредити: Т. Корхеџ, М. Пајванчић, Д. Укропина, Р. Жаревац, Б. Мићашевић-Ковачевић, *нав. дело*, 30.

¹⁶⁵¹ У новој одлуци није дозвољен изузетак од правила, као што је то било по претходним прописима (члан 7. став 6. одлуке из 2002). У пракси, међутим, сви покрајински омбудсмани били су из правничког еснафа.

¹⁶⁵² Брисана је одредба којом су се таксативно наводиле функције неспојиве са положајем омбудсмана, под условом да су обављане у периоду краћем од 12 месеци пре избора (члан 7. став 5. Одлуке). Ово решење, према речима њених аутора, било је мотивисано потребом да се обезбеди већа непристрасност приликом обављања дужности омбудсмана, и спречи да евентуално поступа и у случају за које је био надлежан као управни старешина. Упоредити: Т. Корхеџ, М. Пајванчић, Д. Укропина, Р. Жаревац, Б. Мићашевић-Ковачевић, *нав. дело*, стр. 26, 31.

¹⁶⁵³ Видети: П. Теофиловић, „Покрајински омбудсман Аутономне покрајине Војводине и заштита права детета“, *Правни живот*, бр. 10/06, Удружење правника Србије, Београд, 2007, стр. 161–168.

¹⁶⁵⁴ Најмање по један покрајински заменик бира се од стране „мање заступљеног пола и припадника националних мањина“ (члан 8, став 2). На тај начин, обезбеђује се веће учешће

Организациона самосталност покрајинског омбудсмана подразумева његово право да формира стручну службу, а финансијска самоуправа – одлучивање о материјалним средствима неопходним за његово функционисање. Оба ова његова права су ограничена. За доношење акта о унутрашњој организацији и систематизацији стручне службе неопходна је сагласност надлежног радног тела Скупштине,¹⁶⁵⁵ а омбудсман само предлаже обим и структуру финансијских средстава неопходних за функционисање његове канцеларије, која се обезбеђују у буџету Покрајине.¹⁶⁵⁶ Јамство самосталности омбудсмана сагледава се и кроз начин утврђивања његове зараде, па тако висина зараде омбудсмана обрачунава се према заради покрајинског секретара уз увећање за 20%, а висина зараде заменика омбудсмана према заради заменика покрајинског секретара увећана за 20% (члан 46. Одлуке од 2014. године).

Овлашћења омбудсмана широко су постављена и у новој одлуци, у складу са концепцијом омбудсмана за људска права (*Human Rights Ombudsman*).¹⁶⁵⁷ У

припадницима „лепшег пола“ и националним мањинама у покрајинским органима. У садашњем саставу канцеларије омбудсмана на руководећим местима (омбудсман и три заменице) изабране су искључиво припаднице „мање заступљеног пола“. Видети: „Омбудсман и заменици“, <http://www.ombudsmanapv.org/ombjo/index.php/o-nama/pokrajinski-ombudsman> (посећено 28. априла 2013. године).

¹⁶⁵⁵ Унутрашња организација и систематизација радних места у стручној служби Покрајинског омбудсмана уређена је Правилником о унутрашњој организацији и систематизацији радних места у Стручној служби Покрајинског омбудсмана, на који је дао позитивно мишљење Одбор за организацију управе и локалну самоуправу Скупштине АП Војводине. Укупан број систематизованих радних места у Служби је 28 особа. Видети: Покрајински омбудсман „Информатор о раду“, Нови Сад, 2013, стр. 9–10, http://www.ombudsmanapv.org/ombjo/attachments/article/107/INFORMATOR%20januar_2013_Cirilica.pdf.pdf (посећено 29. априла 2013. године).

¹⁶⁵⁶ Буџет омбудсмана износио је око 45 милиона динара за 2013. годину („Извештај Покрајинског омбудсмана за 2013“, http://www.ombudsmanapv.org/riv/attachments/article/1297/Godisnji%20izvestaj_2013.pdf, стр. 144, посећено 4. фебруара 2015. године).

¹⁶⁵⁷ Овлашћења омбудсмана дефинисана су сада општом клаузулом по којој омбудсман „контролише поштовање људских права, законитост, целисходност, ефикасност и правилност у раду органа управе у вези са њиховим поступањем у извршавању одлука и других правних аката АП Војводине и да штити права грађана посебно од повреда учињених незаконитим, нецелисходним и неефикасним поступањем органа управе.“ (члан 15. Одлуке од 2014)

ранијој одлуци коришћења је техника енумеративног навођења надлежности (чл. 13–18), па се уочава сличност са начином одређивања надлежности са регионалним омбудсменима широм света.¹⁶⁵⁸ Омбудсман је конципиран са тежиштем на посебној улози у промовисању и заштити људских права,¹⁶⁵⁹ вршењу посредовања у решавању спорова у вези са кршењем људских права (ADR институција – *Alternative dispute resolution*), а необично је то да се ова уобичајена овлашћења омбудсмана ретко изричито наводе у његовим оснивачким актима.¹⁶⁶⁰ Ипак, ове норме инструктивног карактера сматране су оправданим, јер се тежило да се јавност што боље упозна са задацима и улогом једне нове институције.¹⁶⁶¹ Осим тога била је заступљена идеја да, поред стандардних овлашћења, омбудсман што више integriше и надлежност комисије за људска права.

Основна овлашћења покрајинског омбудсмана јесу: праћење примене међународних стандарда из области људских права (члан 17); прикупљање обавештења о примени закона и других прописа (члан 19); спровођење

¹⁶⁵⁸ Упоредити: чланове 3. и 4. Закона Каталонског омбудсмана (Regulation Law [on the Sindic de Greuges], Act 24/2009, Official Bulletin of the Generalitat of Catalonia number 5536 of 12 30 2009, [<http://www.sindic.cat/en/page.asp?id=41>, посећено 28. априла 2013. године]. Постоји сличност у погледу уређивања надлежности са ранијим законом о омбудсману Каталоније из 1984. године.

¹⁶⁵⁹ „У овлашћењима покрајинског омбудсмана већи се значај поклања људским правима у односу на контролу управе. Структура овлашћења је другачије одређена у односу на надлежности заштитника грађана“. Видети: С. Ђорђевић, Д. Миленковић, Д. Вељовић, *Студија капацитети и потенцијали институције локалног омбудсмана у Србији (са истраживањем)*, нав. дело, стр. 32.

¹⁶⁶⁰ Члан 13. став 1. Одлуке. Покрајински омбудсман је реализовао пројекат од 2006 до 2008. године под називом: „Омбудсман као медијатор“ (Видети: *Извештај Покрајинског омбудсмана за 2006. годину*, стр. 146–149 (http://www.ombudsmanapv.org/ombjo/attachments/article/101/godisnji_izvestaj_PO_2006.pdf, посећено 2. маја 2013. године; *Извештај Покрајинског омбудсмана за 2007. годину*, стр. 146–149 (http://www.ombudsmanapv.org/ombjo/attachments/article/101/godisnji_izvestaj_PO_2007.pdf, посећено 2. маја 2013. године; *Извештај Покрајинског омбудсмана за 2008.* стр. 178–180 (http://www.ombudsmanapv.org/ombjo/attachments/article/100/godisnji_izvestaj_PO_2008.pdf, посећено 2. маја 2013. године).

¹⁶⁶¹ Т. Корхец, М. Пајванчић, Д. Укропина, Р. Жаревац, Б. Мићашевић-Ковачевић, нав. дело, стр. 32–33.

истраживања и састављање извештаја о стању људских права (чл. 18, 21–22);¹⁶⁶² информисање надлежних органа и шире јавности о нарушавању људских права (члан 23); примање и испитивање представки; посредовање у решавању спорова везаних за кршења људских права и покретање кривичних, дисциплинских и других поступака код надлежних органа у случају кршења људских права.

Групи примарних овлашћења припадају и она на основу којих се Покрајински омбудсман делује у нормативном поретку ради унапређења и хармонизације домаћих прописа за међународним стандардима у области људских права. Изузев овлашћења да предложи Скупштини и Покрајинској влади доношење нових и промену постојећих прописа и других покрајинских аката, покрајински омбудсман присуствује седницама Скупштине и њених одбора, учествује у скупштинској расправи и упућује мишљења и препоруке о предлозима прописа који се тичу људских права и покреће поступак за заштиту уставности и законитости пред Уставним судом (чл. 16, 25–26. Одлуке). Омбудсман је овлашћен и да јавно препоручи разрешење функционера одговорног за повреду права, поднесе иницијативу за покретање дисциплинског поступка против овог лица, као и поднесе захтев, односно пријаву за покретање одговарајућег кривичног или прекршајног поступка (члан 20).

Поступак пред Покрајинским омбудсманом се покреће *ex officio* или по притужби.¹⁶⁶³ У новој одлуци усклађен је и назив иницијалног акта којим се

¹⁶⁶² Први редовни годишњи извештај Покрајинског омбудсмана објављен је почетком 2005. године. У Извештају се наводе активности и проблеми у раду Покрајинског омбудсмана у периоду од новембра 2003. до новембра 2004. године (Годишњи извештај Покрајинског омбудсмана за 2004. годину, http://www.ombudsmanapv.org/ombjo/attachments/article/104/godisnji_izvestaj_PO_2004.pdf, посећено 2. маја 2013. године).

¹⁶⁶³ Највећи број представки подnose грађани, док омбудсман у малом броју случајева покреће поступак по сопственој иницијативи. Омбудсман је формирао предмете на основу 1.217 представки грађана и 36 предмета по сопственој иницијативи у 2013. години (*Извештај Покрајинског омбудсмана за 2013. годину*, стр. 136, <http://www.ombudsmanapv.org/riv/index.php/dokumenti/godisnji-izvestaj/1297-годишњи-извештај-покрајинског-омбудсмана-за-2012-годину.html>, посећено 30. марта 2015. године). У 2012. години, подаци су слични (1.209 представки су поднели грађана, а Покрајински омбудсман је покренуо поступак у 39 случајева, „Извештај о раду Покрајинског омбудсмана за 2012. годину“, *нав. дело*, стр. 145)

покреће поступак, па се уместо ранијег израза „представка“ користи термин „притужба“. Решења везана за поступак обликована су према ЗЗГ-у, и то тако да постоје слични услови за подношење притужбе (чл. 31–36. Одлуке). Поједина решења су дотерана, односно прецизирана (примера ради, рок за подношење притужбе и одступања од начела супсидијерности).¹⁶⁶⁴

У складу са начелом неформалности и доступности омбудсманске заштите, притужба се подноси и електронским путем (члан 35. став 1. Одлуке).¹⁶⁶⁵ У току претходног поступка, Покрајински омбудсман је овлашћен да испитује валидност и обустави поступак ако притужба не испуњава прописане услове (члан 37. ст. 2–3. Одлуке). Омбудсман обавештава подносиоца притужбе и орган управе на чији се рад притужба односи о покретању поступка истраге или окончању поступка (члан 38. Одлуке). Претходне одредбе по којима је покрајински омбудсман обавезан да поступи по представи у року 30 дана од дана од дана подношења представке (члан 21. Одлуке из 2011), и да обавештава подносиоца представке и орган управе о покретању истраге у форми одлуке нису садржане и у Одлуци из 2014. године.¹⁶⁶⁶

¹⁶⁶⁴ Ранијом одлуком било је предвиђено да се омбудсману обрате, на основу писменог овлашћења лица чија су права угрожена, и трећа лица (невладина организација, удружење или друга организација). Поменуто решење омогућавало је широком кругу лица (активно и пасивно легитимисаних) да се обрате Покрајинском омбудсману са захтевом да покрене поступак (чл. 19–20. Одлуке). Услови за одступање од начела супсидијерности су такође одређенији у новој Одлуци. По ранијој одлуци, Покрајински омбудсман је могао да посредује у разрешењу спора или да одступи од принципа супсидијарности и покрене поступак у било ком тренутку, ако сматра да би окончање поступка по правним средствима представљало опасност за заштиту људских права (Образложење оваквог приступа дато је код: Т. Корхеџ, М. Пајванчић, Д. Укропина, Р. Жаревац, Б. Мићашевић-Ковачевић, *нав. дело*, стр. 34).

¹⁶⁶⁵ У Одлуци се каже да се притужба може поднети користећи се различитим начинима електронске комуникације. То би значило да се притужба може поднети и путем смс порука, мобилним телефонима или путем друштвених мрежа. Са овом праксом нисмо били у могућности да се детаљније упознајемо, јер нам у тренутку писања није био доступан извештај из 2014. године.

¹⁶⁶⁶ Упоредити члан 26. став 1. Одлуке из 2002. године. Према становишту у нашој теорији, доношење одлуке о покретању поступка је неспојиво са природом ове институције. Споран је карактер ове одлуке и начин на који се доноси. Упоредити: С. Ђорђевић, Д. Миленковић, Д.

Промене у нормирању правила о поступању омбудсмана у фази истраге другачије су стилизоване у новој одлуци (члан 38–44). У поступку се примењује начело контрадикторности, а орган управе је обавезан да се о притужби изјасни у року који одреди Омбудсман, а који не може бити краћи од пет нити дужи од 15 дана.¹⁶⁶⁷ У циљу свестраног испитивања и утврђивања чињеница, омбудсман има истражна овлашћења – да прикупља потребне информације на различите начине: путем разговора и узимања изјава и објашњења од свих лица запослених у јавној управи, подносиоца представке, вештака, сведока и других грађана за које сматра да располажу обавештењима о околностима случаја; на основу увида у одређене списе и документе и посете свим просторијама у којима се обављају послови органа управе (члан 28. и 39. Одлуке).¹⁶⁶⁸ У новом одлуци је скраћен рок са 15 на 8 дана, у коме су функционери и руководиоци управе дужни да приме омбудсмана на његов писмен захтев (члан 40).

У случају да органи управе на чије се поступање односи коначно мишљење, предлог или препорука отклоне повреду људских права и предузму потребне мере, поступак се обуставља (члан 41). Ако је притужба основана, тада даљи поступак зависи од тога да ли је тим поводом утврђена неправилност у раду органа управе. Омбудсман, по правилу, са мишљењем упућује органу управе и препоруку како да се неправилности отклоне. Орган управе је обавезан да обавести омбудсмана о предузетим мерама у року од 15 дана од одбијања мишљења или притужбе. Затим, омбудсман прибегава „последњем средству“ и обавештава јавност и органе који врше надзор над радом органа управе

Вељовић, *Студија капацитети и потенцијали институције локалног омбудсмана у Србији (са истраживањем)*, нав. дело, стр. 33–34.

¹⁶⁶⁷ Видети члан 39. став 1. Одлуке. У ранијој Покрајинској одлуци (члан 44, у вези са чл. 27–28) била предвиђена је прекршајна одговорност лица која не поступају у складу са захтевом омбудсмана и која на тај начин онемогућавају његов рад. Такође, било је санкционисано кршење права којим се омбудсману омогућава слободан приступ службеним подацима, обављање разговора и добијање информација и објашњења, као и на слободан приступ одређеним службеним просторијама (члан 44, у вези са чл. 27. и 29. претходне Одлуке).

¹⁶⁶⁸ Обавеза је органа покрајинске управе да Покрајинском заштитнику грађана омбудсману омогуће „несметан приступ подацима од интереса за остваривање права грађана.“ (Видети: члан 51. Покрајинске скупштинске одлуке о покрајинској управи, „Службени лист АП Војводине“, број 37/14).

(непосредно виши орган, Скупштину, Покрајинску владу) ако органе управе не поступи по препоруци (чл. 41–42. Одлуке).

Одлуком је предвиђена и обавеза покрајинског омбудсмана да поднесе извештај у одређеном временском року, елементи садржаја и начина објављивања редовних годишњих извештаја,¹⁶⁶⁹ као и његово право да доставља *ad hoc* извештаје (чл. 21–22. Одлуке). Посебни извештаји се састављају на иницијативу Покрајинске скупштине или омбудсмана.

2.3. Искуство и пракса Покрајинског омбудсмана

Слична су искуства покрајинског омбудсмана и републичког Заштитника грађана, упркос околности да делују на различитим степенима власти у Републици и да су формирани у размаку од неколико година. Проблеми су често отежавали не само конституисање ових институција, већ и њихово редовно деловање.¹⁶⁷⁰ Тако су прекорачени рокови за избор првог Покрајинског омбудсмана. Скупштина Аутономне Покрајине Војводине је била дужна да изврши избор омбудсмана до краја марта 2003. године (члан 45. Одлуке из 2002. године), али је то учињено са неколико месеци закашњења.¹⁶⁷¹ Поред тога, постојале су и недаће са обезбеђењем адекватног простора за рад, опремљеношћу институције, правним оквиром деловања, буџетом и располагањем финансијским средствима.¹⁶⁷²

¹⁶⁶⁹ Покрајински омбудсман је објавио десет редовних годишњих извештаја од 2004. године. Извештаји су доступни на веб-сајту Покрајинског заштитника грађана – омбудсмана: <http://www.ombudsmanapv.org/riv/index.php/dokumenti/godisnji-izvestaj.html>, посећено 30. марта 2015. године.

¹⁶⁷⁰ П. Теофиловић, „Проблеми у раду Покрајинског омбудсмана“, Л. Марићевић, Д. Добрашиновић, З. Скопљак (прир.), *Омбудсман: водич за усвајање функционалног закона*, Центар за развој Србије, Београд, 2005, стр. 40.

¹⁶⁷¹ Канцеларија Покрајинског омбудсмана је започела са радом четири месеца након његовог избора, средином јануара 2004. године.

¹⁶⁷² О томе видети: П. Теофиловић, „Проблеми у раду Покрајинског омбудсмана“, *нав. дело*, 33–51; П. Теофиловић, „Покрајински омбудсман АП Војводине – прве три године“, у: С. Лилић и Walter Kälin, *нав. дело*, (ур.), *Локални омбудсман: упоредна искуства Србија, Босна и Херцеговина, Швајцарска*, стр. 47–53.

Нормативни оквир, по претходно важећим прописима, садржавао је низ недостатака.¹⁶⁷³ Одлука о Покрајинском омбудсману била је неусклађена с другим покрајинским и републичким прописима. Поступак по притужби пред омбудсманом садржавао је мањкавости који су се односили, пре свега, на непрецизно регулисање предузимања одређених мера и одређивања рокова за отклањање повреде права. Посебан проблем је представљала координација са локалним омбудсменима. Однос између омбудсмана и локалних заштитника грађана није био регулисан правним актом, већ протоколом о сарадњи. Овим протоколом било је предвиђена међусобна надлежност, размена података и мишљења и ефикаснија обрада предмета.¹⁶⁷⁴

Отежавајућу околност за делотворнију улогу омбудсмана представљало је необезбеђивање одговарајућих услова за рад (опрема и просторије) од стране надлежних органа.¹⁶⁷⁵ Финансијска средства су била недовољна, али су поред тога

¹⁶⁷³ Видети: „Годишњи извештај Покрајинског омбудсмана за 2004. годину“, стр. 11 (<http://www.ombudsmanapv.org/ombjo/index.php/dokumenti/38-godinji-izvetaji5/104-godinji-izvetaji-pokrajinskog-ombudsmana-za-2010g7>, посећено 29. априла 2013). Основни правни прописи јесу Покрајинска скупштинска одлука о Покрајинском омбудсману, Пословник о раду Покрајинског омбудсмана („Службени лист АП Војводине“, бр. 6/04 и 21/10) и Правилник о унутрашњој организацији и систематизацији радних места у стручној служби Покрајинског омбудсмана (број: ИИИ-ОМ-Р-07/2010 од 5. фебруара 2010. године, са изменама и допунама број: ИИИ-ОМ-Р-27/2011 од 10. јуна 2011. године и број: ИИИ-ОМ-Р-65/2011 од 24. новембра 2011. године. Његова надлежност регулисана је и чланом 42. Кодекса понашања у покрајинским органима („Службени лист АП Војводина“, број 7/07), по коме Покрајински омбудсман прати примену и поступа по представкама у вези са кршењем одредби овог кодекса.

¹⁶⁷⁴ Протокол је закључен 2005. године са грађанским браниоцима у у Сомбору, Суботици и Бечеју, а касније су придружили и локални омбудсмани из Зрењанина и Новог Сада. Према Протоколу, који је Покрајински омбудсман закључио са грађанским браниоцима, упућује предмет локалном омбудсману под условом да то одобри подносилац притужбе и да се сагласи месно надлежни локални омбудсман. Овај вид сарадње омогућава избегавање сукоба надлежности, успостављање боље координације у заштити људских права и „усклађивање праксе“. Упоредити: Д. Тодоров, „Искуства покрајинског омбудсмана у сарадњи са локалним омбудсменима“, *Локална самоуправа: прописи и пракса*, број 4/10, Стална конференција градова и општина, Београд, 2010, стр. 14–15.

¹⁶⁷⁵ Институција Покрајинског омбудсмана није достигла половину попуњености персоналног састава утврђеног одговарајућим актима након више од годину дана свог од успостављања („Годишњи извештај Покрајинског омбудсмана за 2004. годину“, *нав. дело*, стр. 6). На почетку

ова средства накнадно ограничена одлуком Покрајинске скупштине.¹⁶⁷⁶ Разлози оваквог понашања тумаче се као последица намере да се утиче на покрајинског омбудсмана, односно неодговорног понашања појединаца.¹⁶⁷⁷ Материјална средства за рад Покрајинског омбудсмана обезбеђују се из буџета Покрајине, а у занемарљивом износу из донација. Углавном је реч о средствима за организацију посебних пројеката.¹⁶⁷⁸

Сходно статистичким подацима о раду Покрајинског омбудсмана од новембра 2003. до 2014. уочавамо следеће трендове:

- пораст броја представки и обраћања омбудсману,¹⁶⁷⁹
- смањивање процента притужби које се одбацују због ненадлежности,¹⁶⁸⁰
- промена структуре представки,¹⁶⁸¹ и

рада покрајинског омбудсмана долазило је и до отказивања планираних активности због немогућности да користи службена возила (*исто*, стр. 10–11).

¹⁶⁷⁶ Ребалансом буџета смањења су за око 40% у односу на укупно предвиђена буџетска средства за 2005. годину. Видети: „Годишњи извештај Покрајинског омбудсмана за 2005. годину“, http://www.ombudsmanapv.org/ombjo/attachments/article/103/godisnji_izvestaj_PO_2005.pdf (посећено 29. априла 2013. године), стр. 189.

¹⁶⁷⁷ Упоредити: П. Теофиловић, „Проблеми у раду Покрајинског омбудсмана“, *нав. дело*, стр. 39.

¹⁶⁷⁸ Финансијска буџетска средстава повећана су номинално све до 2013. године, она су у односу на курс евра смањена у последње две године. Средства за рад Покрајинског омбудсмана износила су 27,6 милиона динара 2004. године, а 2012. године достигла су суму од 46 милиона динара, а наредне године су умањена за око милион динара.

¹⁶⁷⁹ Број представки грађана Покрајинском омбудсману смањιο се у раздобљу од 2004. до 2006. године, што се објашњавало и чињеницом да су грађани боље упознати с надлежностима ове институције, а потом је забележен пораст обраћања омбудсману. У првој години било је поднето 265 представки (од новембра 2003. до новембра 2004. године), 2007. године је поднето 605 представки, 2009. године је поднето 733 представке, 2010. године је поднето 866 представки, 2012. године 1.209 представки, а 2013. 1.217 представки. Број притужби грађана Покрајинском омбудсману смањιο се у раздобљу од 2004. до 2006. године, што се објашњавало и чињеницом да су грађани боље упознати с надлежностима ове институције.

¹⁶⁸⁰ 2004. године је одбачено 71% представки, а 2013. године то се односило на око 25,97% од укупног броја поднетих представки. Највећи број представки је одложен због ненадлежности.

¹⁶⁸¹ У првим годинама највећи број представки се односио на републичке органе и организације, а касније на локалне органе власти и покрајинску управу. У 2011. години највећи број предмета односио на рад републичких органа, а наредне године на рад локалних органа власти. Највећи број представки се односио на рад судова (око 30% од укупног броја поднетих представки), а затим на

– повећање степена извршења представки.¹⁶⁸²

Статистички показатељи оправдавају оснивање омбудсмана у АП Војводини. Такође, постоји и постепено јачање поверења грађана у делотворност ове институције. Ипак, примећујемо извесну девијацију, а то је да тежиште контроле покрајинског омбудсмана уместо покрајинске управе представљају локални и републички органи. Тако се, према Извештају за 2012. годину, највећи број представки односио на локални ниво (45%), затим републички ниво (око 37%), док свега 8% отпада на покрајински ниво.¹⁶⁸³ У истој години, бележимо и пасиван однос покрајинског омбудсмана према покрајинској администрацији. Упркос релативно упозоравајућем степену непоштовања његових препорука омбудсман није покретао кривичне прекршајне или дисциплинске поступке због повреде заштите људских права, нити иницијативе за промену покрајинских прописа.

У извештајима оцене о раду покрајинске управе одређене су кроз опште формулације о непостојању добре управе, али се сарадња оцењује као „задовољавајућа“.¹⁶⁸⁴ Критика се може упутити и методологији израде извештаја, која заостаје за извештајима које је сачинио Заштитник грађана. Извештај Покрајинског омбудсмана од 2012. године садржи дескриптивне податке, и углавном не обухвата конкретне предлоге и мере за унапређење поступања

просторно планирање, урбанизам, легализацију и екологију и рад органа управе и јавне службе. Ови подаци се могу објаснити и тиме да су грађани боље обавештени о овлашћењима покрајинског омбудсмана. Грађани у Војводини су се испрва жалили на спор рад судова. Због тога је Покрајински омбудсман констатовао да су обраћања судовима допринела позитивним резултатима (судови су достављали обавештења и предузимали конкретне правне радње) и да у сарадњи са будућим републичким омбудсманом, било је неопходно истражити узроке лошег функционисања судства и предложити мере за његову реформу („Годишњи извештај Покрајинског омбудсмана за 2004. годину“, *нав. дело*, стр 60–61). Таква тенденција задржана је све до 2013. године (видети: *Извештај Покрајинског омбудсмана за 2013. годину*, стр. 137).

¹⁶⁸² Извршење око 60% што се сматра, према речима покрајинског омбудсмана, у границама европског просека. Од 64 препоруке извршене су само 27, а делимично је усвојено или извршено 15 препорука. Видети: „Извештај Покрајинског омбудсмана за 2012. годину“, *нав. дело*, стр. 9–10, 156. То је мањи просек у односу на поступање по представкама Заштитника грађана.

¹⁶⁸³ „Извештај Покрајинског омбудсмана за 2012“, *нав. дело*, стр. 148.

¹⁶⁸⁴ *Исто*, стр. 12; Видети и страну 137. *Извештаја Покрајинског омбудсмана за 2013. годину*.

покрајинских органа и побољшање стања људских и мањинских права у Војводини.¹⁶⁸⁵

Покрајински заштитник грађана – омбудсман заузима посебно место у механизму систему заштите људских права и слобода у Србији и представља интегрални део система омбудсманске функције. Посебно је значајно то да се ова функција обавља у етнички мешовитој средини, па се очекује и да то утиче на карактер његових овлашћења у пракси. Његов задатак није само у томе да поступа по представкама, већ он располаже различитим могућностима коришћења превентивних овлашћења у заштити људских права (путем информисања и просвећивања грађане о значају људских права).¹⁶⁸⁶ У протеклом периоду, на основу анализе његових извештаја и пројеката, закључујемо да је Покрајински заштитник грађана посебну пажњу посветио заштити посебно рањивих група (афирмација родне равноправности и заштита тзв. женских права, заштита права детета и националних мањина).¹⁶⁸⁷

¹⁶⁸⁵ Конкретне мере се налазе у појединачним мишљењима, а у извештају нема ближих података који би нас упутили на упознавање са интегралним текстом ових мишљења. Предлажемо и да омбудсман посебно објављује зборнике ових мишљења и препорука, као што је то чинио Заштитник грађана. Део ових извештаја представљен је на електронском порталу, у раздобљу од маја 2008. до 18. марта 2013. године (<http://www.ombudsmanapv.org/ombjo/index.php/miljenja-preporuke?start>, посећено 2. маја 2013. године).

¹⁶⁸⁶ Ова активност се састоји у припреми извештаја, спровођењу истраживања, одржавању семинара и округлих столова, као и сарадњи са медијима. Покрајински омбудсман је припремао извештаје из различитих области, углавном везаним за заштиту права деце и жена (експлоатација деце, права деце са сметњама у развоју, дискриминација и злостављање у основним школама, насиље над женама, родна равноправност, насиље над женама, право на здравствену заштиту жена, заштита националних мањина [национални савети и заступљеност судија припадника националних мањина у судовима на подручју Војводине], професионално оспособљавање и заштита права инвалида, права лица лишених слободе, вођење регистра инвеститора у локалној самоуправи, заштитници пацијентових права, ромска насеља и стање медија). Извештаји и публикације доступни су на електронском порталу Покрајинског омбудсмана: <http://www.ombudsmanapv.org>, посећено 3. фебруара 2015. године. (Упоредити и: П. Теофиловић, „Проблеми у раду Покрајинског омбудсмана“, стр. 38.)

¹⁶⁸⁷ Видети: П. Теофиловић, „Права националних мањина у Аутономној покрајини Војводини“, у: М. Живковић, *Мултикултуралност и савремено друштво*, Висока школа Правне и пословне академске студије др Лазар Вркатић, Нови Сад, 2013, стр. 298, 300, 305–306.

3. ЗАШТИТНИЦИ ГРАЂАНА У ЈЕДИНИЦАМА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ

3.1. Карактеристике локалног омбудсмана

Локалне омбудсмане у Србији представљају омбудсман у Војводини (Покрајински омбудсман) и заштитници права грађана у јединицама локалне самоуправе. У ужем смислу, локални омбудсмани јесу заштитници грађана у општинама, градовима и градским општинама. На основу анализе правних прописа и праксе издвојили смо основна обележја институције омбудсмана у јединицама локалних самоуправа:

1) *Неадекватно уређен општи правни оквир.* – Локални омбудсмани регулисани су посебним чланом Закона о локалној самоуправи. Закон уређује основне елементе надлежности и статуса, а општим актима локалних самоуправа (статутом и одлуком) детаљније су уређена друга питања од значаја за положај локалног омбудсмана. Законодавни оквир допушта примену различитих решења на локалном нивоу. Изузев својих предности које се огледају у прилагођавању моделирања институције локалним приликама, овакав приступ има, како је наша пракса показала и лоше последице. У појединим локалним срединама релевантне одредбе противрече међународним стандардима и изворној природи омбудсмана. Затим, различита решења доводи и до могућности неуједначеног поступања локалних заштитника грађана у истим или сличним ситуацијама;

2) *(Не)самосталност заштитника грађана у јединицама локалне самоуправе.* – *De lege lata* у већини јединица локалне самоуправе заштитници надзора врше послове заштите људских права на локалном нивоу и обављају надзор над локалном управом и јавним службама. Омбудсман је инокосан орган, кога бира и разрешава скупштина јединице локалне самоуправе. Ипак, заштитницима грађана признат је статус самосталног органа у малом броју јединица локалне самоуправе. Поједини институти његове самосталности нису нормативно зајамчени или су нарушени. Такав положај локалног заштитника грађана доводи их у опасност од зависног односа према носиоцима власти;

3) *Факултативност.* – Јединице локалне самоуправе немају законску обавезу да постављају омбудсмана у својим срединама. Смернице приликом

конципирања ових решења била су упоредноправна искуства и препоруке релевантних међународних докумената. У складу са концепцијом локалне самоуправе, одлука о институцији заштитника грађана препуштена је представницима грађана на локалном нивоу. Приликом доношења ове одлуке, локална скупштина се руководи чињеницом да су испуњене објективне претпоставке (технички, финансијски и кадровски капацитети);

4) *Скроман број омбудсмана у јединицима локалне самоуправе.* – Већина, односно све јединице локалне самоуправе усвојиле су у новим статутима одредбе према којима је предвиђено успостављање локалних омбудсмана. У мањем броју градова и општина, међутим, функционише институција локалног заштитника грађана, иако је законодавац омогућио и примену модела заједничког омбудсмана за две или више јединица локалне самоуправе.

3.1.1. Правни оквир и положај по ранијем важећем закону

Правни оквир регулисања локалних заштитника грађана чине Закон о локалној самоуправи, статuti јединица локалне самоуправе и посебни акти о омбудсменима. Закон о локалној самоуправи из 2002. године (у даљем тексту скраћено: ранији Закон или ЗОЛС/02) по први пут је нормативно уредио институцију локалног омбудсмана у Републици Србији.¹⁶⁸⁸ Омбудсман је регулисан посебном одредбом (чланом 126. ЗОЛС/02) у делу о заштити локалне самоуправе.

Назив овог органа гласио је: „грађански бранилац (омбудсман)“. Сврха истицања у загради алтернативног назива, само приликом његовог првог истицања и упућивање на правну природу новог органа, није довољно јасна нити је уобичајена у компаративном праву. Одредба садржи и друге правнотехничке неодређености и недостатке, попут законске дикције по којој грађански бранилац штити „индивидуална и колективна права и интересе грађана“. У ранијем закону непотребно су раздвојене категорије индивидуалних и колективних права грађана,

¹⁶⁸⁸ „Службени гласник РС“, бр. 9/02, 33/04, 135/04 и 62/06.

иако није постојао посебан институт колективних права у време усвајања овог прописа у уставним и законским прописима.¹⁶⁸⁹

Адресати заштите су управа и јавне службе. Нејасна је формулација по којој локални омбудсман „врши *опиту контролу* (курзивом Р. М.) рада управе и јавних служби“ (члан 126. став 1. ЗОЛС/02).¹⁶⁹⁰ У теорији се разликују ванправна и правна контрола управе, али у нашем правном систему, у системским законима о државној управи, нема помена о општој и посебној контроле управе. У ранијем закону није одређено и то да предмет контроле грађанских бранилаца могу бити други локални органи и организације којима су поверена јавна овлашћења.¹⁶⁹¹

У наредном ставу, грађански бранилац је добио задатак да штити не само права, већ и „интересе“ повређене незаконитим и неправилним радом грађана. „Интерес“ није прецизан правни термин. Семантичким тумачењем овог термина делокруг омбудсмана „безобално“ се проширује, што претпостављамо да није била намера законодавца.¹⁶⁹² Наредни пропуст је евазија да се описно наведу надлежности – поступање по притужбама грађана и по сопственој иницијативи,

¹⁶⁸⁹ Претпостављамо да су „законописатељи“ под колективним правима подразумевали права националних мањина, која су као посебна категорија уређена у Уставној повељи државне заједнице Србија и Црна Гора (Повеља о људским и мањинским правима, од 2003. године) и у Уставу од 2006. године. У Закону о заштити права и слобода националних мањина, који је усвојен у готово исто време када и Закон о локалној самоуправи, колективна права нису била посебно издвојена („Службени лист СРЈ“, број 11/02).

¹⁶⁹⁰ Да ли то значи да надзор омбудсмана не обухвата појединачне акте и поступања органа управе? Упоредити: З. Вукелић (ур.), *Грађанско учешће на локалном нивоу – Анализа правног оквира и политике у Србији и другим европским земљама, истраживање постојећег стања*, Стална конференција градова и општина, Београд, 2006, стр. 57

¹⁶⁹¹ Нејасно је и то да ли предмет надзора локалних омбудсмана јесу и јавни правобраниоци на локалном нивоу. С обзиром на то да општина организује послове правне заштите својих права и интереса преко својих органа, јавни правобранилац у јединицама локалне самоуправе је под надзором грађанских бранилаца (Упоредити: М. Влатковић, Б. Ђокић, *Коментар Закона о локалној самоуправи, са објашњењима за примену, судском и управном праксом*, Службени гласник, Београд, 2009, стр. 165–166). У појединим одлукама о локалним омбудсменима наилазимо на прецизирања у вези са кругом локалних органа и служби који су адресати контроле (видети: члан 2. став 1. Одлуке о заштитнику грађана, „Службени лист града Београда“, бр. 34/09 и 41/09 – испр.).

¹⁶⁹² С. Ђорђевић, В. Јовановић, Д. Ћулибрк, *Закон о локалној самоуправи – годину дана после*, Стална конференција градова и општина, Београд, 2006, стр. 21.

спровођење истраге и посредовање у односима између грађана и локалне управе, друга овлашћења својствена омбудсменима (нпр. пружање „добрих услуга“, савета и мишљења; покретање кривичног, прекршајног и дисциплинског поступка против функционера и службеника у локалној управи; учествовање у изradi локалних прописа и аката).¹⁶⁹³ Законском формулацијом спутало би се „право“ локалних парламената да слободно тумаче овлашћења и утврђује граница поступања омбудсмана.

Најкрупнија мана правног положаја грађанског браниоца, по ранијем закону, јесте то да није био јасно одређен његов положај. Грађански бранилац је посебан орган, али нису наведена и јемства којим би се штитио такав положај. У поменутој одредби је ваљало јасно навести да је недопуштен утицај на вршење његове функције. Рђаво је постављен и институт избора, а изостављено је регулисање других елемената његовог положаја (мандат, разрешење, финансирање, имунитет од дисциплинског или кривичног гоњења у вези са вршењем дужности).

Грађанског браниоца бира скупштина јединица локалне самоуправе, али није одређена потребна одборничка већина за његов избор (члан 126. став 4. ЗОЛС/02). Ова правна празнина оставља простор за различите одговоре у статутима и одлукама локалних парламената, па и решењу да се он може постављати кворумском већином.¹⁶⁹⁴ Такође, услови за избор локалног омбудсмана нису одређени, изузев да се он „бира из реда угледних и политички непристрасних личности.“

Политичка непристрасност грађанског браниоца, међутим, пука је илузија у пракси. Посебно у случају када је ова институција уређена одлуком о организацији управе.¹⁶⁹⁵ У том случају, локални омбудсман није самостални орган већ део локалне управе. Такво стање у локалним самоуправама и примери да градоначелници и председници општина врше његово именовање и да одобравају акте о унутрашњој организацији и систематизацији радних места у стручној

¹⁶⁹³ З. Вукелић (ур.), *исто*.

¹⁶⁹⁴ С. Михајловић (et. al.), *Корак ка грађанима: водич кроз месну самоуправу у Србији*, Центар за слободне изборе и демократију, Београд, 2006, стр. 15.

¹⁶⁹⁵ Више о томе: С. Михајловић, *нав. дело*, стр. 16; П. Димитријевић, „Локални омбудсман, *Правни живот*, број 12/2006, Удружење правника Србије, Београд, стр. 322.

служби у супротности су са начелима независности и самосталности локалних омбудсмана, прокламованих у резолуцијама и препорукама Савета Европе.¹⁶⁹⁶

Народна скупштина није усвојила посебан пропис, којим би се отклонили недостаци скицирања локалног омбудсмана у матичном закону о локалној самоуправи. Становиште законодавца, да је непотребна императивна правна норма по којој би постојала обавеза локалних самоуправа да установе локалне омбудсмане и примене униформна решења, мотивисано је компаративном праксом и логиком друштвених околности. Ако би се утврдила наведена обавеза, настала би већа штета него корист, а један атипичан институционални механизам за заштиту људских права и контролу управе био би компромитован. Заштитник грађана морао би бити установљен и у срединама, где објективно не постоје услови за његово ефикасно деловање.

Дефицити у општем правном оквиру, недостатак искуства, скромна финансијска средства за подршку институцији у локалним срединама и низак степен политичке културе делимично дају одговоре на питање зашто омбудсман није успостављен у већини јединица локалне самоуправе у протеклој деценији.¹⁶⁹⁷ Поменути разлози служили су као „алиби“ за пасиван приступ локалних заједница потреби успостављања локалних омбудсмана.

Субјективни разлози тичу се мотива да се установи институција која би, по логици ствари, контролисала локалну власт. Само у малом броју локалних самоуправа предузете су мере да се грађани упознају са идејом и нормативним решењима о локалним омбудсманима. Према истраживањима јавног мњења, половина анкетираних грађана није била упозната с чињеницом да у њиховој локалној средини постоји локални омбудсман. Захваљујући активностима цивилног сектора, а касније и републичком омбудсману, извршен је притисак на

¹⁶⁹⁶ Упореди: И. Милинковић, „Локални омбудсман – заштитник права и слобода грађана на локалном нивоу (Европски стандарди и упоредна искуства)“, *нав. дело*, стр. 237.

¹⁶⁹⁷ Већина јединица локалне самоуправе је регулисала омбудсмана у својим статутима, у 26 општина и градова донете су и одлуке о установљивању омбудсмана свега пар месеци након доношења закона, Стална конференција градова и општина је израдила и Модел одлуке о грађанском браниоцу као образац за основни акт локалних скупштина (Видети: Ј. Јеринић, „Нова институција: грађански бранилац“, *нав. дело*, стр. 52–53).

локалне органе власти у правцу доношења одлука и избора првих грађанских бранилаца.¹⁶⁹⁸

Нови закон о локалној самоуправи није исправио мањкавости свог претходника. Очекивало се да, пре свега, јасно определи положај локалног омбудсмана, пропише као обавезу јединицама локалне самоуправе да установе омбудсмане, са прецизним навођењем надлежности локалних заштитника грађана, као и круга субјеката које контролише локални омбудсман, да се уреде јемства њихове независности и регулише однос са републичким и покрајинским омбудсманом. Такве наде биле су изневерене након доношења новог Закона о локалној самоуправи од 2007. године (у даљем тексту скраћено: нови Закон или ЗОЛС/07).¹⁶⁹⁹

3.1.2. Положај и надлежност

За разлику од републичког омбудсмана, локални заштитник грађана јесте факултативан, посебан орган у општинама и градовима. Локални омбудсман није независан орган, нити је део општинске или градске управе. За разлику од других локалних органа, он не може обављати поверене надлежности или послове Републике Србије, али може након одобрења поступати и по притужбама из надлежности републичког Заштитника грађана. Локални омбудсман контролише поштовање права грађана и утврђује повреде учињених актима, радњама или нечињењем органа управе и јавних служби ако се ради о повреди прописа и општих аката јединица локалне самоуправе.

Положај локалних омбудсмана и у новом Закону „остаје недоречен“,¹⁷⁰⁰ упркос чињеници да је постојао инструктивни основ у виду Закона о Заштитнику

¹⁶⁹⁸ Свега 13 одсто испитаних грађана потврдно је одговорило на да у њиховим општинама је успостављен грађански бранилац. Вукелић (ур.), *исто*, стр. 130.

¹⁶⁹⁹ Члан 97. Закона о локалној самоуправи, „Службени гласник РС“, број 129/07.

¹⁷⁰⁰ Б. Милосављевић, *Систем локалне самоуправе у Србији*, Стална конференција градова и општина, Београд, 2009, стр. 90; Упоредити: П. Теофиловић, „Локални омбудсмани у Србији – анализа положаја локалних омбудсмана у Србији са препорукама за њихово правилно устројавање и деловање“, у: П. Теофиловић (ур.), *Савет за међунационалне односе и локални заштитник грађана у мултиетничким срединама*, Центар за истраживање етничитета, Београд, 2011, стр. 28, 35–36.

грађана. Нови закон о локалној самоуправи прави корак назад у нормативизацији локалног заштитника грађана. Изузев промене назива локалних омбудсмана, уређена је могућност конституисања заједничког омбудсмана за две или више јединице локалне самоуправе (члан 97. ЗОЛС/07). Иако је пошао од истог начела („каучук технике“) – дефинисања положаја заштитника грађана и упућивања на опште правне акте које доносе локални органи власти, у новом Закону је мања пажња посвећена локалном омбудсману у односу на његовог претходника. Изостављене су одредбе о положају заштитника грађана,¹⁷⁰¹ карактеру одлука омбудсмана и дужности локалне управе и јавних служби да одговоре на захтеве омбудсмана, као и то да се он бира из реда угледних и политичких непристрасних личности.

Након усвајања новог Закона измењени су статuti и одлуке у јединицама локалне самоуправе и промењен је садржај појединих института везаних за положај локалних омбудсмана. Делимичном усклађивању ових одредби допринели су примена решења из образаца статута општина и градова и одлуке о заштитнику грађана на локалном нивоу, у оквиру пројекта реформе локалне самоуправе.¹⁷⁰² Ипак, још увек постоје разлике у уређивању низа питања од

¹⁷⁰¹ О томе се изјаснио и Уставни суд Републике Србије у одлуци у којој је утврдио неуставност и незаконитост одлуке по којој је заштитник грађана, установљен у јединици локалне самоуправе, пружа услуге правне помоћи. Према становишту Уставног суда, „Закон о локалној самоуправи [...] није определио ни положај заштитника грађана у општини, односно граду, већ је само одредио да јединица локалне самоуправе може установити заштитника грађана чије је овлашћење да контролише поштовање права грађана, утврђује повреде учињене, актима, радњама или нечињењем органа управе и јавних служби ако се ради о повреди прописа и општих аката јединица локалне самоуправе.“ (видети: ИУо-148/2011, „Службени гласник РС“, број 100/12)

¹⁷⁰² Видети текстове модела статута у: Р. Јосиповић и др., *Модели статута општина и градова*, Центар модерних вештина, Стална конференција градова и општина, Београд, 2008, стр. 55, 128–130; „Модел одлуке о заштитнику грађана“, *Локална самоуправа – прописи и пракса (правни билтен)*, Стална конференција градова и општина, број 4/2010, Београд, стр. 31–51. Модели статута и одлука припремила је Стална конференција градова и општина, организација која окупља јединице локалне самоуправе и чији је једна од делатности унапређивање правног оквира путем формулисања ставова, предлога и иницијатива (члан 3. став 2. Статута Сталне конференције градова и општина – Савеза градова и општина Србије, http://www.skgo.org/files/fck/File/Statut_SKGO.PDF, посећено 27. маја 2013. године). Модел одлуке о грађанском браниоцу био је објављен и 2003. године, након доношења претходног закона

значаја за положај институције локалног омбудсмана у локалним прописима. Њихова општа карактеристика јесу решења и формулације које дају повод различитим тумачењима.

Назив. – Након усвајања ЗЗГ-а и Устава Републике Србије, као и новог Закона о локалној самоуправи, локалне самоуправе извршиле су уподобљавања назива локалних омбудсмана са институцијом Заштитника грађана на републичком нивоу. Разлика је у употреби великог слова и префикса код локалног омбудсмана. Док се републички Заштитник грађана означава великим почетним словом, јер је инокосни државни орган, на локалном нивоу се користи почетно мало слово с обзиром на то да је реч о збирној именици. У јединицама локалне самоуправе, међутим, наилазимо на термилошке варијације у погледу означавања локалног омбудсмана и регулисања његовог положаја.¹⁷⁰³ Термилошко усклађивање, отворило је нову дилему о целисходности таквог приступа. Уједначавањем назива олакшава се разумевање природе институције, али поред изазивање забуне код грађана у погледу расподеле надлежности, приговор је и да се тиме нарушава кредибилитет републичког Заштитника грађана.¹⁷⁰⁴

Независност и самосталност. – Нови Закон није прокламовао самосталност локалног омбудсмана. Овај пропуст, имао је за последицу различите интерпретације правног положаја заштитника грађана у нормативним актима локалних самоуправа,¹⁷⁰⁵ а индикативно је да само мањи број градова и општина прокламује поред самосталности и његову независност (Београд, Краљево, Ниш,

(видети: Ј. Јеринић, „Нова институција – грађански бранилац“, *Локална самоуправа – прописи и пракса и пракса*, број 1/05, Стална конференција градова и општина, Београд, 2005, стр. 60)

¹⁷⁰³ „Заштитник грађана“ без додатног префикса назива града (Београд, Ниш), „заштитник/заштитница грађанки градске општине Врачар“, „Заштитник грађана града или општине“ са навођењем назива града или општине (Бечеј, Краљево, Суботица, Шабац), односно „заштитник грађана за територију ...“ са навођењем општине или назива града (Нови Сад, Зрењанин).

¹⁷⁰⁴ Упоредити: С. Ђорђевић, В. Јовановић, Д. Ђулибрк, *нав. дело*, стр. 18, 39; П. Теофиловић, „Локални омбудсмани у Србији – анализа положаја локалних омбудсмана у Србији са препорукама за њихово правилно устројавање и деловање“, стр. 29.

¹⁷⁰⁵ У статутима и одлукама локалних скупштина омбудсман је различито дефинисан. О нормативној пракси видети: П. Теофиловић, *нав. дело*, стр. 37–38 (фн. 31).

Нови Сад и Крагујевац). У појединим општинама и градовима (Бачка Топола и Краљево), независност је одређена као један од елемената његовог положаја (поред законитости, непристрасности, независности и правичности). У већем броју јединица локалне самоуправе, независност и самосталност нису елементи дефиниције нормативног положаја. Без ових гаранција, положај омбудсмана је слабији, а приликом обављања функције угрожена је њихова ефикасност и непристрасност. Локални омбудсмани лакше су изложени утицајима локалних моћника, па се они практично трансформишу у органе локалне управе.

Независност и самосталност, како смо већ објаснили, штити се низом институционалних гаранција. Већина ових јемстава садржана је у локалним општим актима, а тичу се обима надлежности, начина његовог избора и разрешења, инкомпатибилности са обављањем других функција и послова, политичке непристрасности, имунитета, финансијске и организационе самосталности и забране утицаја и притисака других органа и лица на вршење послова из надлежности заштитника грађана.

Избор заштитника грађана. – Скупштине јединица локалне самоуправе бирају заштитнике грађана. У већини јединица локалне самоуправе, неопходно је обезбедити подршку апсолутне већине одборника за избор локалних омбудсмана.¹⁷⁰⁶ Кандидата предлажу одборници, по правилу најмање трећина од укупног броја одборника, али наилазимо и на решења по којима и председници општина (градоначелници) имају право да предлажу кандидата за избор локалног омбудсмана.¹⁷⁰⁷ Држављанство, одговарајућа стручна спрема,¹⁷⁰⁸ радно

¹⁷⁰⁶ Заштитник грађана бира се кворумском већином у Шапцу и Краљеву.

¹⁷⁰⁷ Кандидата предлаже председник општине или градоначелник (Шабац, Бечеј), односно председник скупштине (Ниш). У Бечеју право да предложи кандидата за заштитника грађана имају одборници и председник општине (члан 84. став 2. Статута општине Бечеј [пречишћен текст], „Службени лист општине Бечеј“, број 10/12, <http://www.becelj.rs/docs/StatutLAT.pdf>, посећено 27. маја 2013. године). Председник општине предлаже кандидата након обављених консултација са представницима одборничких група, саветом за заштиту и унапређење локалне самоуправе и удружењима грађана.

¹⁷⁰⁸ Поред завршеног правног факултета, у појединим локалним срединама услов је да кандидат испуњава и посебне услове у погледу своје стручне спреме (положен државни стручни испит у Краљеву, положен правосудни испит Београд).

искуство¹⁷⁰⁹ и други посебни услови неопходни су за избор заштитника грађана. Карактер ових услова су на различите начине одређени у општим актима јединица локалне самоуправе.¹⁷¹⁰

Заштитник грађана се разрешава због несавесног или нестручног обављања послова, одлуком скупштине јединице локалне самоуправе. Супротно поменутој препоруци из „Модела одлуке о заштитнику грађана“, није прихваћено одређење по коме је неопходна најмања двотрећинска већина од укупног броја одборника за његово разрешење. Примена таквог решења заштитила би локалног омбудсмана у већој мери од потенцијалних политичких притисака.

Мандат. – Мандат заштитника грађана у јединицама локалне самоуправе одређен је у распону од четири до шест година.¹⁷¹¹ Најчешће заступљено решење је петогодишњи (Београд, Краљево, Крушевац, Нови Сад, Врање, Смедеревска Паланка), а постоје и примери шестогодишњег (Бечеј, Зрењанин) и четворогодишњег мандата (Ниш, Шабац). У „Моделу одлуке о заштитнику грађана“ предлаже се да мандат заштитника грађана траје пет односно шест година, како се не би поклопио са дужином трајања одборничког мандата. У већини анализираних одлука постоји право локалних омбудсмана на реизбор, као што је то случај и у погледу републичког Заштитника грађана, али нису дати одговори на питања: ко покреће поступак и до када се мора окончати поступак

¹⁷⁰⁹ Радно искуство се, по правилу, односи на искуство у заштити људских права (Београд), области људских права, управе или правосуђа (Ниш). У појединим локалним самоуправама, захтева се кумулативно испуњавање више услова: да кандидат радно искуство на правним пословима од значаја за обављање послова из надлежности заштитника грађана (Београд). Дужина потребног радног искуства је различито одређена и креће се од 10 година (Београд) до шест година (Ниш).

¹⁷¹⁰ Посебни услови за избор заштитника грађана се односе на услове који су потребни за запошљавање лица у државној управи (попут неосуђиваности или да се против њих не води кривични поступак), инкомпатибилност са обављањем других функција и послова, политичка непристрасност, као и на морални и стручни квалитети („највиши морални и професионални углед у својој средини“ [Краљево], односно особа која није политички пристрасна („из реда угледних и политичких непристрасних личности“ [Ниш])).

¹⁷¹¹ С. Ђорђевић, Д. Миленковић, *нав. дело*, стр. 70.

поновног избора.¹⁷¹² Особеној позицији локалног омбудсмана природнији су дужи мандат и право на један или два реизбора.

Друга јемства независности. – Неразумевање значаја, улоге и специфичности омбудсмана испољена је приликом регулисања других гаранција независности заштитника грађана у локалним правним актима. То се посебно односи на питања финансијске и организационе самосталности. Финансијска средства за заштитника грађана обезбеђују се у локалном буџету, али локалном омбудсману углавном није признато право да предлаже њихов обим и намену. На овај начин утврђена финансијска средства недовољна су за његове потребе, према становишту већине локалних заштитника грађана.

Начин обрачуна зараде заштитника грађана неопходно је утврдити статутом, а не у посебној одлуци (Краљево) и ускладити је, што у пракси није случај, са висином зарада носилаца локалне власти (заради чланова градског или општинског већа или председника скупштине).¹⁷¹³ Ако су критеријуми за одређивање зараде недефинисани односно подлежу дискреционом одређивању од стране локалне власти, његова самосталност није гарантована. Локална власт, на тај начин, располаже инструментом кажњавања „непослушног“ омбудсмана. Омбудсману је углавном признато право да не може бити позван на одговорност или кажњен за мишљење или радње предузете у обављању својих послова, али су ретко санкционисани притисци и утицаји на заштитника грађана у вршењу његових послова.

Заменици и стручна служба. – Заштитник грађана је инокосан орган. У једном броју општина, ово лице је и искључиво надлежно за обављање послова заштитника грађана (Смедеревска Паланка, Врање, Шабац), док у појединим срединама заштитнику грађана помажу његови заменици и стручна служба. Поред једног или више заменика, постоји и случајеви где у појединим општинама постоје и заменици који су задужени за одређене области.¹⁷¹⁴ Стручна служба је

¹⁷¹² У Одлуци о заштитнику грађана града Београда (члан 29) утврђено је да се поступак за избор заштитника грађана почиње најкасније три месеца пре истека мандата заштитника грађана.

¹⁷¹³ С. Ђорђевић, Д. Миленковић, *нав. дело*, стр. 76, 85.

¹⁷¹⁴ У Суботици постоје два заменика заштитника грађана, у Краљеву један заменик. У Зрењанину постоје заменици за заштиту права националних мањина, равноправност полова и заштиту права

тело које врши административне, стручне и друге оперативне послове у канцеларији заштитника грађана, а организује се на основу акта о организацији стручне службе и систематизацији радног места. Сагласност на овај акт даје локални парламент у већини анализираних локалних самоуправа.¹⁷¹⁵ Број запослених у стручној служби је различит,¹⁷¹⁶ али постоје и случајеви да заштитници грађана немају своју службу.

Надлежност. – Општа (изворна) надлежност заштитника грађана је да, сходно законској формулацији, контролише поштовање права грађана и врши надзор над радом управе. Локални омбудсман утврђује повреде учињене актима, радњама или нечињењем органа управе и јавних служби, ако се ради о повреди прописа и општих аката јединица локалне самоуправе (члан 97. став 1. ЗоЛС-а). Његова *стварна надлежност* је омеђена делокругом послова, у односу на субјекте над којима врши надзор и актима које су предмет контроле. Критеријуми за утврђивање *месне надлежности* јесу место подношења притужбе и седиште адресата против кога се подноси притужба.

Заштитник грађана контролише рад управе у јединицама локалне самоуправе, комунална предузећа, установе и друге организације које врше јавну службу, као и вршиоце поверених послова.¹⁷¹⁷ Он не поступа по притужбама против поступања и нечињења републичких органа и организација, односно покрајинских органа и организација, нити контролише рад Скупштине и извршних органа у јединицама локалне самоуправе (председника општине [градоначелника] и општинског [градског] већа). На тај начин, омогућено је да се утврде критеријуми за расподелу надлежности између републичког, покрајинског и локалних омбудсмана.

детета („Заштитник грађана“, <http://www.zrenjanin.rs/1-200-0-0/Zastitnik-gradjana>, посећено 9. маја 2013. године).

¹⁷¹⁵ Градско веће даје претходну сагласност за акт о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места заштитника грађана града Београда (члан 47. став 4. Одлуке о заштитнику грађана).

¹⁷¹⁶ Упоредити: С. Ђорђевић, Д. Миленковић, *нав. дело*, стр. 73.

¹⁷¹⁷ Упоредити: члан 7. Закона о локалној самоуправи и члан 1. Закона о јавним службама („Службени гласник РС“, бр. 42/91 и 71/94). Под јавним службом сматрају се установе, предузећа и други облици организовања ради остваривања права односно задовољавање потреба грађана. Постављена лица у јединицама локалне самоуправе јесу, примера ради, заменици председника општине, начелници локалне управе, секретари скупштина.

Расподела надлежности. – Између омбудсмана на различитим нивоима територијално-политичке организације власти не постоји хијерархијски однос, већ однос међусобне сарадње, а то подразумева размену информација и искуства с циљем унапређења и заштите људских права.¹⁷¹⁸ У вези с тим постављају се питања заједничке сарадње и расподеле надлежности. Одговоре налазимо тумачењем ЗЗГ-а,¹⁷¹⁹ ЗОЛС-а, односно Статута Аутономне покрајине Војводине и у пракси поступања заштитника грађана. Наша полазна теза је да ово питање није на адекватан начин решено у овим прописима. До доношења ЗЗГ-а, у Војводини су посебним протоколом о сарадњи између Покрајинског омбудсмана и успостављених локалних омбудсмана дефинисана начела за разграничење надлежности.¹⁷²⁰ Након измена ЗЗГ-а (2007. године) утврђени су принципи сарадње и расподеле надлежности заштитника грађана (чл. 34. и 35).¹⁷²¹

Локални омбудсман прослеђује притужбу за коју није надлежан другом локалном заштитнику грађана.¹⁷²² Друго правило, тиче се случаја када подносилац притужбе указује на повреду више прописа чији су доносиоци републички, покрајински или локални органи. Омбудсман поступа по притужби у делу својих надлежности, а копију притужбе прослеђује другом надлежном органу ради

¹⁷¹⁸ Упоредити: С. Јанковић, „Локални омбудсмани у Србији“, *Локална самоуправа – прописи и пракса*, број 4/10, Стална конференција градова и општина, Београд, стр. 7.

¹⁷¹⁹ Видети члан 35. ЗЗГ-а.

¹⁷²⁰ Покрајински омбудсман и локални омбудсмани Бачке Тополе и Зрењанина закључили су треба успоставити међусобну сарадњу почетком 2005. године. Последица овог договора је закључење Протокола о сарадњи. Овај протокол потписали су касније и омбудсмани у Сомбору, Суботици и Бечеју. На основу Протокола о сарадњи предмети се размењују, тако што се притужбе прослеђују месно надлежним локалним омбудсменима. О прослеђивању притужби обавештава се подносилац притужбе. Ово правило се неће применити у случају ако подносилац притужби или локални омбудсмани инсистирају да по притужби поступа покрајински омбудсман. Видети: Д. Тодоров, „Искуства покрајинског омбудсмана у сарадњи са локалним омбудсменима“, стр. 14–15.

¹⁷²¹ Закон утврђује да омбудсмани сарађују „у циљу размене информације о уоченим проблемима и појавама у раду и поступању органа управе са становишта заштите и унапређења људских слобода и права“ (члан 34. став 2. ЗЗГ-а).

¹⁷²² Законодавни оквир допушта узајамно прослеђивање притужби (видети члан 35. ст. 1–2. ЗЗГ-а). Тако је Заштитник грађана преко локалних омбудсмана примио 82, притужбе, а девет притужби је послао локалним омбудсменима у току 2010. године (С. Јанковић, „Локални омбудсмани у Србији“, стр. 8).

поступања у делу његових надлежности.¹⁷²³ Договор о одређивању надлежности, односно *споразумна расподела надлежности*, међутим, није добар начин за решавање овог питања. У нашој пракси познат је и пример да локални омбудсмани могу преузети надлежност републичког заштитника грађана на основу његовог писменог овлашћења, што се не може сматрати делегацијом надлежности већ обликом сарадње.¹⁷²⁴

Остале надлежности омбудсмана. – Из изворног овлашћења проистичу и друге помоћне или изведене надлежности. С циљем заштите људских права, локални омбудсман:

- прима и поступа по притужбама;
- посредује у мирном решавању спорова у случају кршења људских права;¹⁷²⁵

¹⁷²³ Ако би локални омбудсман поступао по притужби у случају повреде закона или других прописа које је донео републички или покрајински омбудсман начинио би повреду надлежности. Видети члан 35. став 3. 33Г-а.

¹⁷²⁴ Заштитник грађана је овластио Покрајинског омбудсмана и заштитнике грађана у јединицама локалних самоуправа да изврше контролу рада полицијских страница због притужби на пропусте и неправилности у раду Министарства унутрашњих послова приликом издавања личних докумената 2008. године (Заштитник грађана, *Извештај за 2009*, стр. 38–39). Под поверавањем овлашћења се подразумевао: право на преглед просторија у полицијским станицама, узимање изјава од полицијских службеника и право на увид документације које води Министарство унутрашњих послови.

Са изузетком грађанског браниоца града Београда, у контроли су учествовали су сви тада постојећи локални омбудсмани (Ниша, Крагујевца, Раковице, Шапца, Зрењанина, Шапца, Зрењанина, Суботице, Гроцке и Бечеја). Контролом је обухваћено 92, од укупно 168 полицијских станица у Србији. (Упоредити: Ђорђевић, Д. Миленковић, *нав. дело*, стр. 52).

¹⁷²⁵ У нашој литератури постоји мишљење да медијација – посредовање и пружање правне помоћи не припадају традиционалним или класичним овлашћењима омбудсмана, али да су присутне у пракси поступања локалних омбудсмана у Србији (упоредити: С. Ђорђевић, Д. Миленковић, *нав. дело*, стр. 60–61), као и то да ове надлежности нема републички заштитник грађана (Sic!). Сматрамо да питања медијације и пружања правне помоћи треба раздвојити. Правну помоћ, према Уставу Србије (члан 67. ст. 1. и 2) пружају адвокатура и служба правне помоћи која се оснива у јединицама локалне самоуправе, у складу са посебним законом. Одлуком о условима и начину пружања правне помоћи грађанима на територији града Крушевца је заштитнику грађана поверено и пружање правне помоћи. Уставни суд је оспорио спорне чланове ове одлуке и у образложењу

- даје савете и мишљења грађанима и локалним органима власти;
- учествује у измени и доношењу прописа и општих аката. По узору на републичког заштитника грађана, локални омбудсмани требало би да имају права да предлажу измену и допуну прописа и општих аката, предлажу доношење нових прописа и општих аката и дају мишљења на предлоге прописа или општих аката;
- предлаже разрешење функционера и локалних службеника;¹⁷²⁶
- састављају редовне годишње извештаје и посебне извештаје;
- обавештавају јавност о случајевима кршења људских права путем;
- организује скупове, састанке, саветовања и кампање од значаја за унапређивање људских слобода и права и(ли) учествује на њима;
- обавештавају јавност о случајевима кршења људских права.¹⁷²⁷

Начин и обим наведених овлашћења и права локалних омбудсмана различито су нормирани у јединицама локалне самоуправе.¹⁷²⁸ О појавама незаконитог и неправилног рада локалне управе, грађански бранилац упозорава управу и јавне службе, упућује им препоруке и критике и о томе обавештава скупштину јединице локалне самоуправе. Законодавац је одредио и да су органи управе јединица локалне самоуправе дужни да грађанском браниоцу дају податке и информације од значаја за вршење његових овлашћења.

Сарадња између омбудсмана на различитим нивоима територијално-политичке организације власти. – Између локалних омбудсмана постоји

одлуке утврдио да није у складу са Уставом и законом прописивање да заштитник грађана пружа правну помоћ грађанима (видети: IVо-148/2011, „Службени гласник РС“, број 100/12).

¹⁷²⁶ Ако орган јединице локалне самоуправе, који је надлежан за његово постављење на положај, прихвати јавну препоруку градског односно општинског заштитника права грађана локални службеник се разрешава (видети члан 54. став 2. тачка 2. Предлога закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе).

¹⁷²⁷ Надлежност заштитника грађана исцрпно је регулисана у граду Нишу (чл. 13. и 23). Видети: Одлука о заштитнику грађана, „Службени лист Града Ниша“, број 2/11; Видети и Р. Јосиповић и др, *Модел статута* (примера ради, члан 124).

¹⁷²⁸ Надлежност заштитника грађана исцрпно је регулисана у граду Нишу (чл. 13. и 23). Видети: Одлука о заштитнику грађана, „Службени лист Града Ниша“, број 2/11; Видети и Р. Јосиповић и др, *Модел статута* (примера ради, члан 124). Видети: С. Ђорђевић, Д. Миленковић, *нав. дело*, стр. 56–58.

двосмерна комуникација. Ову врсту комуникације уредио је Закон о Заштитнику грађана. Изузев сарадње која се одвија приликом решавања притужби, омбудсмани сарађују и по другим различитим основама (у оквиру Удружења локалних омбудсмана [УЛОС],¹⁷²⁹ одржавањем састанака националног, покрајинског и локалних омбудсмана,¹⁷³⁰ организацији семинара и округлих столова, јавних трибина и другим активностима).¹⁷³¹

3.1.3. Факултативан карактер

Конституисање локалних заштитника грађана је факултативно, као и по старом Закону, али је допуштено да две или више јединица локалне самоуправе успоставе заједничког омбудсмана. Наведено решење требало је да послужи као начин да се превладају проблеми у обезбеђивању финансијских и техничких претпоставки. Локалне самоуправе, посебно оне са мањим бројем становништва и територијално повезане, могу удружити средства, техничке и кадровске потенцијале и на тај начин створити претпоставке за успостављање омбудсмана, али и смањити трошкове у случају организовања рада ове институције само у једној јединици локалне самоуправе. Ипак, ова погодност није коришћена у минулом периоду. Недостатак средстава у буџетима, односно „професионални и финансијски капацитети“, наведени су као разлози спорог успостављања

¹⁷²⁹ Удружење локалних омбудсмана Србије (скраћено УЛОС) формирано је 20. априла 2012. године у Нишу. Циљ формирања овог удружења је јачање и боља сарадња омбудсмана на локалном нивоу. „Основана организација локалних омбудсмана“, <http://www.radioregije.co.rs/vesti/drutvo/1134-osnovana-organizacija-lokalnih-ombudsmena->, посећено 12. јула 2013. године.

¹⁷³⁰ Циљ ових састанака јесте размена искустава, усклађивање праксе поступања, анализа спорних питања и едукација.

¹⁷³¹ Поводом десетогодишњице почетка рада првог локалног омбудсмана у Србији одржана је у Бачкој Тополи конференција у мају 2013. године, која је окупила локалне омбудсмане („Отворена конференција локалних омбудсмана“, http://www.rtv.rs/sr_lat/vojvodina/subotica/otvorena-konferencija-lokalnih-ombudsmena_391053.html, посећено 15. јула 2013. године).

локалних омбудсмана, односно његовог избора у малом броју јединица локалне самоуправе.¹⁷³²

Уопштено, степен формирања институције омбудсмана није усклађен у јединицама локалне самоуправе. Све локалне самоуправе донеле су статуте са одредбом о заштитнику грађане, неке од њих и одлуке, а мањи број јединица је изабрао и локалног омбудсмана. Већина јединица локалне самоуправе је предвидела установљивање омбудсмана у својим статутима још 2002. године. Први грађански бранилац изабран је у општини Бачка Топола у марту 2003. године. Дан касније, изабран је у Зрењанину други грађански бранилац; Канцеларија заштитника грађана започела са радом у Суботици средином 2006. године, а у Смедеревској Паланци изабран је заштитник грађана 1. априла 2009. године; У Панчеву је канцеларија Заштитника грађана града Панчева отворена од 21. октобра 2011. године. У Сомбору, као и у Владичином Хану након одласка на другу дужност, нови омбудсман није изабран.¹⁷³³ Заштитник грађана општине Врачар изабран је 24 децембра 2008. године након доношења Одлуке о заштитнику/заштитници грађана/грађанки општине Врачар. Град Београд је донео одлуку о Заштитнику грађана 23. јула 2009. године.

3.1.4. Доступност и заступљеност

Тешко је утврдити прецизне информације о локалним заштитницима јер о њима не постоји систематизована доступна база података. Оскудни подаци постоје на електронским порталима јединица локалне самоуправе, а у мањем броју случајева заштитници грађана имају свој веб-сајт.¹⁷³⁴ На електронским

¹⁷³² Р. Dimitrijević, „Do We need Local Ombudsman – Protector of Human Rights“, *Facta Universitatis, Law and Politics*, Vol. 3, N°1, 2005, Niš, стр. 29; Д. Вујчић, „Локални омбудсман у Србији (са посебним освртом на општину Краљево), у: С. Лилић, W. Kälin (ур.), *Локални омбудсман, упоредна искуства: Србија, Босна и Херцеговина и Швајцарска*, Швајцарска агенција за развој и сарадњу, Програм подршке општинама, Краљево, 2007, стр. 40–41.

¹⁷³³ Упоредити: С. Јанковић, „Локални омбудсмани у Србији“, стр. 7; стр. 19; С. Ђорђевић, Д. Миленковић, Д. Вељовић, *нав. дело*, стр. 19.

¹⁷³⁴ Заштитник грађана у Новом Саду – <http://zastitnikgradjana.novisad.rs> (посећено 10. маја 2013. године) и заштитник грађана у Нишу – <http://www.ni.rs/ombudsman.html> (посећено 10. маја 2013. године).

порталима углавном недостају важна обавештења у вези са радом локалних омбудсмана, као и у радом Удружења локалних омбудсмана Србије. Осим текстова правних извора, често нису доступни обрасци притужбе нити упутства о надлежностима и начину обраћања грађана.¹⁷³⁵ То умногоме отежава коришћење права грађанима, па се дешава и то да се месно надлежном омбудсману обраћају грађани из других општина.¹⁷³⁶

Од укупно 150 општина, односно 137 општина у Србији (подручје без Косова и Метохије)¹⁷³⁷ локални омбудсмани изабрани су у три општине (Бачка Топола,¹⁷³⁸ Бечеј¹⁷³⁹ и Смедеревска Паланка¹⁷⁴⁰). Од укупно 23 града, градски омбудсмани делују у једанаест градова (Врање,¹⁷⁴¹ Зрењанин,¹⁷⁴² Крагујевац,¹⁷⁴³

¹⁷³⁵ У појединим случајевима, локални омбудсмани су доступни преко тзв друштвених мрежа (Фејсбука и Твитера).

¹⁷³⁶ Заштитник грађана града Ниша, „Извештај о раду за период 11. мај 2012. године – 31. децембар 2012. године“, <http://www.ni.rs/uploads/doc/zastitnik/130419-zastitnik.pdf>, посећено 10. маја 2013. године, стр. 6.

¹⁷³⁷ Закон о локалној самоуправи познаје уређује једностепену локалну самоуправу са три територијалне јединице локалне самоуправе: град Београд, град и општина и (општине и градови). Општине су основне јединице локалне самоуправе и оснивају се за насељена места која имају од 10.000 до 100.000 становника. У граду постоји могућност установљавања градских општина, али оне нису јединице локалне самоуправе. (чл. 11, 17. Закона о територијалној организацији Републике Србије, „Службени гласник РС“, број 129/07).

¹⁷³⁸ Истог дана када је донета Одлука изабран је и грађански бранилац. Видети: Одлуке о грађанском браниоцу (омбудсману), „Службени лист општине Бачка Топола“, број 1/03; Заштитник грађана, „Извештај о раду заштитника грађана за територију општине Бачка Топола за 2011. годину“, <http://www.btopola.org.rs/sites/default/files/ombudsman/izvestaj%20ombudsman%202011.pdf> посећено 10. маја 2013. године, стр. 2.

¹⁷³⁹ Одборници општине Бечеј су изабрали првог Заштитника грађана 18. маја 2007. године („Заштитник грађана – Омбудсман, општина Бечеј“, http://www.pravamanjina.rs/index.php/sr_YU/ostvarivanje-prava/gradska-optinska-samouprava-g/smog/multietnike-optine/81, посећено 10. маја 2013. године).

¹⁷⁴⁰ У Смедеревској Паланци локални омбудсман постоји од 1. априла 2009. године („Општина Смедеревска паланка – Заштитник грађана“, <http://www.smederevskapalanka.rs/index.php/uprava/funkcioneri/2012-06-25-13-15-09>).

¹⁷⁴¹ Заштитник грађана је изабран средином 2010. године. Упоредити: „Маја Јовановић – Омбудсман Града Врање“, <http://www.vranje.org.rs/lokalnas.php?id=0&oblast=zastitnik> (посећено 10. маја 2013. године).

Краљево,¹⁷⁴⁴ Крушевац,¹⁷⁴⁵ Ниш,¹⁷⁴⁶ Нови Сад,¹⁷⁴⁷ Панчево,¹⁷⁴⁸ Суботица,¹⁷⁴⁹ Шабац¹⁷⁵⁰). Град Београд има свог градског омбудсмана¹⁷⁵¹ и три омбудсмана у

¹⁷⁴² В. Арсић, „Омбудсман општине Зрењанин – искуства“, С. Лилић, W. Kälín (ур.), *нав. дело*, стр. 63–68.

¹⁷⁴³ Грађански бранилац је почео са радом од 1. децембра 2004. године на основу Одлуке о градском грађанском браниоцу – омбудсману („Службени лист града Крагујевца“, број 6/03). Видети: З. Јовановић, „Грађански бранилац [омбудсман] у јединицама локалне самоуправе – са посебним освртом на град Крагујевац“, *Правни живот*, број 10/2005, Удружење правника Србије, Београд, стр. 247; „Град Крагујевац, Канцеларија заштитника грађана“, <http://www.kragujevac.rs/90-1-l>, посећено 10. маја 2013. године).

¹⁷⁴⁴ У Краљевоу заштитник грађана је изабран 2009. године, иако је Скупштина општине Краљево донела Одлуку о грађанском браниоцу на седници одржаној 25. фебруара 2005. године; Одлука о грађанском браниоцу општине Краљево, „Службени лист општине Краљево“, број 2/05; Д. Вујчић, *нав. дело*, стр. 42. Ова одлука је стављена ван снаге након доношења Одлуке о Заштитнику грађана града Краљево крајем 2008. године („Службени лист града Краљево“, број 18/08)

¹⁷⁴⁵ „Заштитник грађана“, http://www.krusevac.rs/sr_cir/lokalna-samouprava/organi/2012-04-04-10-41-43.html, посећено 1. јуна 2013. године.

¹⁷⁴⁶ Одлука је донета 2005 године (Одлука о Грађанском браниоцу, „Службени лист града Ниша, број 25/05; Одлука о заштитнику грађана, „Службени лист Града Ниша“, број 2/11), а Заштитник грађана је изабран 2005. године. „Заштитник града Ниша – Омбудсман“, <http://www.ni.rs/ombudsman.html> (посећено 10. маја 2013. године).

¹⁷⁴⁷ Новосадски омбудсман је изабран 25. јуна 2010. године („Заштитник грађана“, <http://zastitnikgradjana.novisad.rs/lat/content/zastitnik-gradjana>, посећено 10. маја 2013. године).

¹⁷⁴⁸ Заштитник грађана града Панчева је започео са радом 2011. године. („Отворена канцеларија заштитника грађана града Панчева“, http://www.pancevo.rs/Grad_Pancevo_RSS-1-1-1569, посећено 9. маја 2013. године)

¹⁷⁴⁹ Одлука о грађанском браниоцу браниоцу је донета 2002. године („Службени лист Општине Суботица“, бр. 6/02 и 19/02), а први суботички омбудсман је изабран 2006. године („Извештај за 2009. годину“, http://www.subotica.rs/pdf/zg_izvestaj_2009.pdf, посећено 10. маја 2013. године). „Заштитник грађана“, <http://www.subotica.rs/sr/3171/zastitnik-gradjana>, посећено 10. маја 2013. године.

¹⁷⁵⁰ У Шапцу грађански бранилац постоји од 2004. године. Видети: „Одлука о заштитнику грађана града Шапца“, „Службени лист града Шапца“, број 6/09.

¹⁷⁵¹ Грађански бранилац је изабран у септембру 2006. године. Видети: Одлука о Заштитнику грађана, „Службени лист града Београда“, бр. 34/09 и 41/09 (испр.); „Заштитник грађана“, <http://www.begrad.rs/cms/view.php?id=1249186>; Д. Гаћеша, „Омбудсман у јединици локалне самоуправе“, *Локална самоуправа – прописи и пракса*, број 4/10, Стална конференција градова и општина, Београд, стр. 19–24.

градским општинама (Вождовац,¹⁷⁵² Врачар¹⁷⁵³ и Раковица¹⁷⁵⁴). У Републици Србији постоји 18 омбудсмана на нивоу општина, градова и градских општина, што је око десет процената у односу на укупан број јединица локалне самоуправе. Овај податак треба разматрати у складу са чињеницом да на територији ових јединица локалне самоуправе живи око 40% од укупног броја становника. На основу ових података закључујемо да је неразвијена мрежа локалних омбудсмана, као и да је заштита људских права путем омбудсмана доступнија у урбанијим градским срединама. Посматрано по регионима, такође се примећује несразмера. У Војводини постоји седам омбудсмана (7), на нивоу главног града четири (4), а преосталих шест заштитника грађана (6) распоређени су на подручју „уже Србије“.

„Мапа“ успостављања локалних омбудсмана наводи на следеће закључке: постоји регионална диспропорција у развоју институције локалног омбудсмана; Заштитници грађана су изабрани у већим градским језгрима, а огроман део грађана Србије је ускраћен да користи услуге локалних омбудсмана; Није искоришћена могућност формирања заједничких омбудсмана за више мањих локалних срединама; Недовољно је искоришћен потенцијал улоге заштитника грађана, посебно у у национално мешовитим срединама (југ Србије, Рашка област и север Војводине). У овим срединама деловање заштитника грађана је драгоцено у правцу превентивног деловања у смеру отклањања евентуалне мајоризације по националном кључу, других облика дискриминације, подизања нивоа свести о значају људских права и слобода и унапређивања квалитета рада управе; Напоследку, један број јединица локалне самоуправе је регулисао увођење одлукама локалних омбудсмана, али то још увек није и спровео у пракси.

¹⁷⁵² Заштитник грађана је изабран почетком 2010. године (Заштитник грађана, „Годишњи извештај 2010“, стр. 1, http://www.vozdovac.rs/index.php?option=com_content&task=view&id=258&Itemid=162 посећено 10. маја 2013. године).

¹⁷⁵³ Заштитница грађана/грађанки је изабрана у децембру 2008. године (<http://www.vracar.org.rs/gradjani/zastitnik-gradjana.php>, посећено 9. маја 2013. године). „Извештај Заштитнице грађана/грађанки за 2009. годину“, стр. 1.

¹⁷⁵⁴ На петој седници Скупштине Градске општине Раковица у 2013. години је изабран заштитник грађана, његов заменик, као и заменик за националне мањине. Заменик за националне мањине је изабран ради решавања статуса Рома.

3.2. Дилеме у вези с локалним заштитником грађана

Институција локалних заштитника грађана постоји дуже од деценије у Србији. На основу минулог искуства могу се поставити питања, чији су одговори релевантни и за преиспитивање омбудсманске функције у Србији – *Да ли је ова институција неопходна у нашем правном систему? Како прилагодити модел локалног омбудсмана нашим приликама? Како остварити принципе неопходне за ефикасно деловање локалних заштитника грађана, као што су самосталност, непристрасност и компетентност?* Одговори на ова питања у тесној вези су са решавањем комплексних правних, политичких и друштвених проблема (унапређивања локалне демократије и развоја децентрализације, подизање нивоа правне и политичке културе, економског развоја...) у којима се налази савремено српско друштво.

1. У међународним документима, о којима је било речи у првом делу овог рада, истакнут је значај институционализације локалног омбудсмана. Иако локални омбудсман делује у низу земаља, он ипак није обавезна институција, односно не постоји у свим државама, односно и срединама у којима је уређен одлука о његовом успостављању углавном је препуштена локалним самоуправама. Ово становиште се заснива на два извора: концепту према које је право локалне самоуправе да изворно регулише јавне послове и институционалне облике за њихово обављање,¹⁷⁵⁵ као и на препорукама Парламентарне скупштине и Конгреса локалних и регионалних власти да се канцеларије омбудсмана оснивају тамо где постоје одговарајуће претпоставке.¹⁷⁵⁶ Увођење локалног омбудсмана нормативно је регулисано као „дискреционо“ право локалних самоуправа, које су искористиле мањи број општина и градова у Србији. Поједини примери из њиховог досадашњег начина установљевања и функционисања, представљају подстицај и за критички осврт о оправданости локалних заштитника грађана.

¹⁷⁵⁵ Видети члан 3 Европске повеље о локалној самоуправи, Савета Европе (European Charter of Local Self-Government, Council of Europe, European Treaty Series – No. 122, Strasbourg, 15. 10. 1985, <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Word/122.doc>, посећено 17. априла 2013. године).

¹⁷⁵⁶ Упућујемо изнова на део посвећен локалном омбудсману (III, 3.5).

Позорење у погледу локалног омбудсмана у Србији, последица је уверења да у многим срединама нису испуњене основне претпоставке за успостављање једне овакве контролне институције,¹⁷⁵⁷ али и чињенице да републички Заштитник грађана поседује широка овлашћења којима може супституисати улогу локалног омбудсмана.¹⁷⁵⁸ Посебан проблем јесте и то да појава локалних омбудсмана доводи до проблема у расподели и преклапању надлежности између омбудсмана на различитим нивоима територијално-политичке децентрализације. Локални омбудсмани нису увек неопходни у локалним срединама, јер њихова улога може бити преузета од стране тзв. „виших омбудсмана“. Поменуто становиште поткрепљује се и аргументацијом да је нецелисходно уводити локалне заштитнике у појединим општинама и градовима, јер већ постоје деташирана одељења или подручне канцеларије покрајинског или локалног омбудсмана.¹⁷⁵⁹

Други извор неповерења према локалним омбудсменима последица је општег односа према омбудсману као институцији која не доноси правнообавезујуће одлуке, нити располаже инструментима за ефективно спровођење својих препорука.¹⁷⁶⁰ Ако је његова институционална позиција слаба, онда ће она бити још више угрожена због притисака локалне власти. Негативна пракса у појединим срединама,¹⁷⁶¹ не само да компромитује његову позицију већ и саму идеју постојања независних тела на локалном нивоу. На основу ових аргумената, следи закључак да је неминовно преиспитати потребу за локалним заштитницима грађана.

¹⁷⁵⁷ При томе се наводи недостатак финансијских средстава и кадрова за организовање рада једне овакве институције.

¹⁷⁵⁸ Упоредити: С. Јанковић, „Локални омбудсмани у Србији“, стр. 10.

¹⁷⁵⁹ У Суботици и Панчеву постоје локални омбудсмани и подручне јединице Покрајинског омбудсмана.

¹⁷⁶⁰ П. Теофиловић, Локални омбудсмани у Србији – анализа положаја локалних омбудсмана у Србији са препорукама за њихово правилно устројавање и деловање“, стр. 32.

¹⁷⁶¹ Тако је локални заштитник грађана у Крагујевцу разрешен дужности због „прекорачења овлашћења локалног омбудсмана“, након што је градска управа одбила да му пружи информацију о броју запослених у градској управи. Видети: http://www.ercbgd.org.rs/index.php?option=com_content&view=article&id=60&Itemid... (преузето 25. септембра 2010);

Локални омбудсмани препознају се као специфичан облик институционалне заштите људских права и контроле управе. Грађани често користе своје право да се обратe локалним омбудсменима, у срединама у којима већ постоје. Предмет притужбе, по правилу, јесу: комунални проблеми (као што су висина рачуна за комуналне трошкове), бесправна градња, заштита животне средине, али и заштита њихових права из радног односа и употреба језика и писма у националном мешовитим срединама.¹⁷⁶² У поређењу за националним омбудсманом (Заштитником грађана), њихова предност јесте у томе што су доступнији грађанима и боље познају локалне прилике и проблеме. Упркос бројним проблемима везаним за њихово ефикасно функционисање, за многе грађане они представљају институционални ослонац у борби са локалном бирократијом. Статистички показатељи о броју поднетих притужби указују на тренд раста поверења и јачање легитимацијске основе за прихватање у већем обиму локалних омбудсмана у правном систему Србије.

Приликом одлучивања о увођењу локалних заштитника грађана у конкретној локалној средини, пажљиво ваља одмерити између наведених аргумената *pro et contra*. Претходне опаске потврђује претпоставку да су грађанима потребни додатни механизми заштите људских права на локалном нивоу.¹⁷⁶³ У сарадњи са републичким омбудсманом, они могу делотворно предупредити незаконита понашања државне управе и спречити кршења људских права. Сходно томе, неопходно је ојачати координацију између републичког и локалних заштитника али и унапредити правни оквир и прилагодити ову институцију нашим приликама.

2. Прилагођавање институције омбудсмана локалним приликама једна је од препорука релевантних међународних организација. Представимо више идеја о томе како се модел локалног омбудсмана може уподобити околностима у нашој земљи. Имамо у виду конституисање заједничких и колегијалних омбудсмана;

¹⁷⁶² Видети: В. Арсић, „Искуства општине Зрењанин – искуства“, у: С. Лилић, W. Kälin (ур.), *Локални омбудсман, упоредна искуства: Србија, Босна и Херцеговина и Швајцарска*, Швајцарска агенција за развој и сарадњу, Краљево, 2007, стр. 65–67; *Искуства Заштитника грађана града Суботице у заштити људских и мањинских права у локалној заједници*, стр. 4–8;

¹⁷⁶³ Такво становиште поткрепљују истраживања јавног мњења по којима грађани имају позитивно мишљење о потреби увођења локалних омбудсмана. Упоредити: П. Теофиловић, нав. дело, стр. 34.

најпре увођење, а затим постепени преображај деташираних одељења покрајинског и републичког заштитника грађана у локалну институцију; обавезно увођење омбудсмана у градовима и финансирање из републичког буџета.

Заједнички омбудсман, а што је регулисано ЗоЛС-ом, може бити конституисан у две или више јединица локалне самоуправе. Такав модел погодан је за више мањих јединица локалне самоуправе, које не располажу потребним капацитетима да самостално организују рад локалног заштитника грађана. Јединице локалне самоуправе могу да поделе терет његовог финансирања и(ли) да солидарно обезбеде и друге услове сразмерно броју становника. У вези са оваквим начином организације локалних омбудсмана, појављују се правнотехничка питања као што је уређивање процедуре избора и разрешења локалног омбудсмана. До сада у пракси, ипак, није било конкретних предлога за формирање канцеларије заједничког заштитника грађана.

Наредна идеја је да се деташирана одељења покрајинског и републичког омбудсмана трансформишу у локалне омбудсмане. У складу са концептом децентрализације, под окриљем националног и(или) покрајинског омбудсмана успостављала би се њихова подручна одељења која би постепено преузимала улогу локалних омбудсмана. На тај начин, избегле би се „дечије болести“ које смо већ наводили приликом конституисања локалних заштитника грађана. Предност оваквог начина изградње мреже локалних омбудсмана јесте и координисан приступ који би водио рачуна о економичном и функционалном развоју. Дакле, увођење локалних омбудсмана реализовало би се у две фазе. У првој етапи, формирала би се деташирана одељења републичког омбудсмана. Истурене испоставе канцеларије Заштитника грађана тестирала би потребу, али и способност прерастања ових тела у самосталне институције локалне самоуправе.

Изузев инокосног принципа, у организацији локалног омбудсмана може се применити и колегијално начело. Колегијално тело у већој мери гарантује да ће се институција одупрети политичким притисцима, него у случају када локалног омбудсмана представља једно лице. Друго, а примера ради као и у случају локалних омбудсмана у Швајцарској,¹⁷⁶⁴ институцију заштитника грађана могу

¹⁷⁶⁴ У појединим швајцарским кантонима постоје и примери да функцију омбудсмана обављају истовремено два омбудсмана, од којих је један мушког а други женског пола. Видети: D. von

представљати особе различитог пола, што је у складу са начелом родне равноправности. Затим, у национално мешовитим срединама за локалне омбудсмани могу бити изабране представници више различитих националних мањина. Колегијални принцип допушта и да се у канцеларији локалног омбудсмана ангажују особе различитих професионалних профила, волонтери и представници невладиних организација и удружења. У том случају, приликом избора заштитника грађана обавезан услове не би морао да буде посебна стручна спрема правне струке, али би било неопходно да је правник макар један од чланова у његовој канцеларији. Институција локалног омбудсмана би се, на неки начин, преобразила у локалну канцеларију за људска права посебно покривајући и области као што су сузбијање корупције и заштита од дискриминације. Иако овај предлог изгледа као корак уназад, и подложен је критици јер се удаљава од изворног значења омбудсмана, наше мишљење да да би овај облик функционисања локалног омбудсмана допринео успешнијим резултатима у борби против незаконитог понашања локалне управе, већем ангажовању цивилног друштва и подизању нивоа политичке културе уз висок степен легитимитета у локалним срединама.

Ако смо одбацили идеју општег увођења локалног омбудсмана (у свим јединицама локалне самоуправе), као компромисно решење појављује се њихово успостављање у градовима.¹⁷⁶⁵ По нашим прописима, правни статус града поверен је територијалним јединицама које представљају економски, административни, географски и културни центар ширег подручја са више од 100.000 становника.¹⁷⁶⁶ Испуњење ових критеријума, на извештајан начин, јамчи да ове територијалне јединице испуњавају објективне претпоставке за увођење институције локалног омбудсмана.

Како би се спутали политички притисци и створили услови и у сиромашнијим срединама, један од предлога је да се локални омбудсмани

Blager, „Институција омбудсмана у Швајцарској“, у: С. Лилић, W. Kälin (ур.), *Локални омбудсман – упоредна искуства Србија, Босна и Херцеговина, Швајцарска*, стр. 55.

¹⁷⁶⁵ Упоредити: С. Ђорђевић, Д. Миленковић, *нав. дело*, стр. 43.

¹⁷⁶⁶ Видети: члан 23. став 1. Закона о локалној самоуправи и члан 17. Закона о територијалној организацији Републике Србије, „Службени гласник РС“, број 129/07.

делимично финансирају из републичког буџета.¹⁷⁶⁷ Држава из посебних фондова може подстицати развој локалних омбудсмана и тако оснажити њихову самосталност. Индиректним финансирањем трошкова елиминира се изговор да због недостатка новца у локалном буџету није могуће увести успоставити заштитника грађана у локалној средини..

3. Тешкоће у конституисању и функционисању локалних омбудсмана последица су релативне правне неуређености ове области,¹⁷⁶⁸ неодговарајућих техничких и кадровских претпоставки у локалним самоуправама,¹⁷⁶⁹ као и системских недостатака политичког система.¹⁷⁷⁰ Матична законска норма ЗолС-а није прецизно регулисала институцију локалних заштитника грађана. Такве празнине остављају простор за често непримерено нормативно организовање институције и тумачењима по којима јединице локалне самоуправе имају право да слободно организују рад заштитника грађана.¹⁷⁷¹ Низ важних питања (као што су

¹⁷⁶⁷ Већина локалних самоуправа има проблем са обезбеђивањем основних средстава за функционисање, а тиме и финансирање заштитника грађана. Висина буџета изабраних заштитника грађана је различита, али она нису довољна за редовно обављање послова локалних омбудсмана. Проценат средстава који недостаје, према истраживањима, различит је и креће се од 30 одсто до 80 одсто у односу на средства која су поверена (С. Ђорђевић, Д. Миленковић, „Капацитети и потенцијали институције локалног омбудсмана у Србији“, *Годишњак*, број 7/12, Универзитет у Београду, Факултет политичких наука, Београд, 2012, стр. 30).

¹⁷⁶⁸ С. Ђорђевић, Д. Миленковић, Д. Вељовић, *Капацитети и потенцијали институције локалног омбудсмана у Србији (са истраживањем)*, стр. 103; У том правцу, постоје и предлози за нормирање омбудсмана као уставне категорије (вид.: А. Грујић, „Локални омбудсман у Србији: промене или 'status quo'“, *Право – теорија и пракса*, број 10–12/2012, Правни факултет за привреду и правосуђе, Универзитет Привредна академија, Нови Сад, стр. 46)

¹⁷⁶⁹ Број радних места у канцеларијама је недовољан, што утиче на делотворност. Видети на примеру Новог Сада: „Стручна служба“, <http://zastitnikgradjana.novisad.rs/lat/content/strucna-sluzba> (посећено 11. мај 2013. године).

¹⁷⁷⁰ О разлозима за мали број омбудсмана у јединицама локалне самоуправе видети и: С. Јанковић, Д. Вујић, *нав. дело*, стр. 40–41; С. Ђорђевић, Д. Миленковић, Д. Вељовић, *Капацитети и потенцијали институције локалног омбудсмана у Србији (са истраживањем)*, стр. 36–37.

¹⁷⁷¹ Тако су у појединим општинама, уместо статута, локални заштитници грађана регулисани одлукама о организацији управе. То извитоперује прави смисао институције омбудсмана, јер он постаје организациони део управе уместо да буде орган њеног парламентарног надзора. У појединим јединицама локалне самоуправе је уређено да је у делокругу извршне власти право да да претходну сагласност на акте о унутрашњој организацији и систематизацији радних места у

уређивање правне природе, начина избора, овлашћења и разрешења, финансирања итд.) могуће је уредити посебним законом о локалном омбудсману или новелама прописа о локалној самоуправи.

Поред објективних околности, у досадашњој пракси манифестовале су и се и субјективни проблеми у виду већ поменутог отпора локалних центара моћи да прихвате независна тела контроле локалне власти. Присутна је и пракса опструкције па и вршења притисака на поступање омбудсмана. У појединим случајевима, сукоб са органима локалне самоуправе резултирао је и сменом локалног заштитника грађана. Посебно су испољени проблеми са обезбеђивањем одговарајућих техничких услова за смештај и просторија за рад, набавка опреме и кадрова у стручној служби омбудсмана, па и исплате њихових зарада.¹⁷⁷²

стручној служби браниоца. То је кршење начела поделе власти и у нескладу је с међународним стандардима самосталности омбудсмана (И. Милинковић, *нав. дело*, стр. 237). Локални омбудсман не би требало да се бира преко конкурса, јер он није државни службеник.

¹⁷⁷² Због сукоба с председником општине, заштитнику грађана у једној општини више месеци није исплаћивана зарада.

4. СПЕЦИЈАЛНИ И ИНТЕРНИ ОМБУДСМАНИ

4.1. Омбудсмани у посебним областима

У правном систему Србије не постоје специјализовани омбудсмани.¹⁷⁷³ Најпознатији покушај да се установи овај вид заштите права грађана био је пројекат дечијег омбудсмана. Предлог закона о увођењу заштитника права детета повучен је из скупштинске процедуре након одржаних избора 2012. године.¹⁷⁷⁴ На

¹⁷⁷³ Постоје и становишта која под специјализованим омбудсманима, у нашем правном систему, убрајају институције и установе као што су: Повереник за заштиту равноправност, Повереник за информације од јавног значаја и заштитник пацијентових права. Иако оне немају све основне карактеристике традиционалног модела, сматра се да се у ширем смислу припадају институцији омбудсмана (Упоредити: Н. Петрушић, И. Крстић, Т. Маринковић, *Коментар Закона о забрани дискриминације*, Правосудна академија, Београд, 2014, стр. 14 и даље; Д. Симовић, Д. Аврамовић, Р. Зекавица, *Људска права*, стр. 356–361). Подробније о томе у наредном одељку.

¹⁷⁷⁴ Предлог закона био је резултат потребе да се испуне обавезе које су настале по основу чланства у Савету Европе (А. Јеросимић (ур.), *Људска права у Србији 2007. – право, пракса и међународни стандарди људских права*, Београдски центар за људска права, Београд, 2008, стр. 161). Заштитник права детета био је обликован по узору на дечије омбудсмане који постоје у европским државама. Према тексту Предлога закона, који је у парламентарној процедури задржан више од две године, (<http://www.savetzapravadeteta.gov.rs/content/documents/policy/predlog.zakona.o.zastitniku.prava.deteta.doc>, посећено 9. априла 2013. године), Народна скупштина бира заштитника права детета на предлог надлежног одбора за права детета са мандатом од пет година и могућношћу његовог реизбора. Надлежности дечијег омбудсмана су заштита дечијих права путем контроле: 1) усклађености закона и других прописа у Републици Србији који се односе на заштиту права деце са одредбама Устава Републике Србије, Конвенције Уједињених нација о правима детета и других међународних докумената који се односе на заштиту права и интереса деце; 2) извршавања обавеза Републике Србије које произлазе из Конвенције Уједињених нација о правима детета и других међународних докумената који се односе на заштиту права и интереса деце; 3) примене свих прописа који се односе на заштиту права и интереса деце и 4) повреде права и интереса деце. Дечији омбудсман промовише права и интересе деце и обавештава јавност о стању права деце. У обављању својих основних надлежности, заштитник права детета располаже овлашћењима својственим парламентарном омбудсману, као што су право на законодавну иницијативу и покретање поступка за оцену уставности и законитости општих аката који се односе на права детета.

доношење овакве одлуке, утицала је реакција републичког омбудсмана.¹⁷⁷⁵ У току 2015. године поново је у Влади покренута иницијатива за доношење закона о дечијем омбудсману.¹⁷⁷⁶

Дилема о специјализованим омбудсменима последица је пораста послова које преузима јавна управа, као и околности да суптилнији облици кршења људских права захтевају и особене механизме за њихову заштиту. Управо помоћу ових институција најадекватније се јамче поједина права и слободе грађана. Ако је ово решење добро у земљама стабилне демократије, сумњамо да је продуктивно за Србију. Као прво оснивање нових институција јесте нерационално, јер захтева финансијске, кадровске и техничке претпоставке. Зашто се средства не расподеле Заштитнику грађана, који већ има одређене расположиве капацитете? Друго,

¹⁷⁷⁵ Републички омбудсман сматра да није потребно оснивати специјалне парламентарне омбудсмане „јер то води инфлацији и снижавању ауторитета највиших контролних институција, збуњивању грађана, пребацивању одговорности са извршне власти на институције без извршних овлашћења, и захтева велике трошкове.“ (Видети: Заштитник грађана, *Редован годишњи извештај за 2008*, Заштитник грађана, Београд, 2009, Београд, стр. 37–38; Заштитник грађана, *Редован годишњи извештај за 2009*, Београд, 2010, Београд, стр. 81 и 135). Одређивањем посебног заменика републичког омбудсмана за права детета отпао је и формални разлог за увођењем специјализованог омбудсмана предвиђеног препоруком Комитета за права детета (в. В. Петровић (ур.), *Људска права у Србији 2010. – право, пракса и међународни стандарди људских права*, Београдски центар за људска права, Београд, 2011, стр. 210). Заштитник грађана, иначе, веома активно учествује и у унапређењу регулативе за заштиту права детета. Радна група Заштитника грађана је припремила и Преднацрт закона о правима детета, који представља покушај да се „кодификује“ правна регулатива у области заштите права детета (видети: „Радна група Заштитника грађана“, <http://www.ombudsman.rs/index.php/lang-sr/component/content/article/2103>, посећено 18. априла 2013. године). Сходно Преднацрту овог закона предвиђено је да омбудсман штити права детета, а да се као један од облика заштите формира посебно саветодавно тело састављено од деце које би учествовало у раду Заштитника грађана (члан 111. Преднацрта закона о правима детета; текст приступачан на електронској презентацији Заштитника грађана: <http://www.ombudsman.rs/> посећено 18. априла 2013).

¹⁷⁷⁶ Александар Вулин, министар за рад, запошљавање и социјална и борачка питања покренуо је иницијативу за доношење прописа којим би се увео дечији омбудсман. Заштитник грађана је поновио своје критике и сматра да је то покушај да се ослаби институција омбудсмана. „Вулин: треба нам дечији омбудсман, Јанковић: идеја потпуно погрешна“, <http://www.blic.rs/Vesti/Drustvo/510950/Vulin-Treba-nam-decji-ombudsman-Jankovic-Ideja-potpuno-pogresna>, посећено 17. априла 2015. године.

успостављањем специјализованих омбудсмана преклопиће се надлежности у одређеним областима. У овим околностима спорна је не само делотворност ових институција, него и оправданост, јер се нарушава концепт општег омбудсмана.¹⁷⁷⁷ С друге стране, интерни (секторски) омбудсмани постоје у области високог образовања (тзв. универзитетски омбудсман) и заштите права пацијената (заштитник пацијентових права). Осим тога, постоје и иницијативе за увођењем сличних институција у другим областима (полицијски омбудсман,¹⁷⁷⁸ потрошачки омбудсман, еколошки омбудсман итд.).

4.2. Интерни (секторски) омбудсмани

4.2.1. Универзитетски омбудсман

Интерни омбудсмани оснивају се у различитим областима широм света. Такво искуство у скромним размерама постоји у Републици Србији. Омбудсман Универзитета у Београду изабран је у марту 2009. године,¹⁷⁷⁹ с циљем заштите права и интереса чланова универзитетске заједнице (наставника, студената и других запослених на Универзитету), као и унапређења квалитета образовног процеса.¹⁷⁸⁰ Универзитетски омбудсман је дефинисан као независна и непристрасна институција коју бира већином гласова свих чланова Савет Универзитета. Правилник о раду Универзитетског омбудсмана детаљније уређује

¹⁷⁷⁷ Упоредити: Д. Симовић, С. Југовић, Д. Аврамовић, „Заштитник грађана као ванправни механизам контроле безбедносног сектора“, стр. 125.

¹⁷⁷⁸ Видети: Б. Милосављевић, *Грађански надзор над полицијом – могући модел за Србију*, Центар за антиратну акцију, Београд, 2004, стр. 89; Према супротстављеном становишту „увођење полицијског омбудсмана било преурањено и нерационално и да не би потврдило очекиване ефекте. С обзиром на скромне ефекте делотворности установљеног омбудсмана општег типа требало би сачекати да се он у већој мери специјализује за контролу полиције и служби безбедности.“ (Ч. Марковић, С. Југовић, „Специјализовани омбудсмани у Републици Србији“, *Наука, безбедност, полиција*, број 1/2012, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, стр. 144–145).

¹⁷⁷⁹ За првог универзитетског омбудсмана је изабран Бранко Ракић, редовни професор на Правном факултету.

¹⁷⁸⁰ Видети: члан 59. Статута Универзитета у Београду, „Гласник Универзитета у Београду“, бр. 162 (пречишћени текст) и 167.

његову надлежност и начин вођења поступка.¹⁷⁸¹ Право на притужбу омбудсману имају наставници и запослени (случајеви приликом избора у више звање), али и студенти са Београдског универзитета (проблем пролазности на испитима).¹⁷⁸²

Такозвани универзитетски омбудсмани установљени су и на другим државним и приватним универзитетима и факултетима,¹⁷⁸³ као што је то случај на Медицинском факултету у Београду (2007. године),¹⁷⁸⁴ Медицинском факултету Универзитета у Крагујевцу (2010) и Универзитету у Новом Саду (студентски омбудсман).¹⁷⁸⁵ Од омбудсмана у овој области, који су нарочито популарни у

¹⁷⁸¹ Правилник о раду Универзитетског омбудсмана „Гласник Универзитета у Београду“, број 156 од 15. јула 2010, стр. 16–30.

¹⁷⁸² Посебан проблем је недостатак информација, па тако огроман број студената и није упознат с тим да постоји универзитетски омбудсман, али и потребних капацитета (обезбеђивање сарадника у раду) „Омбудсман за професоре и студенте“, <http://www.rts.rs/page/stories/sr/story/125/Dru%C5%A1tvo/1193472/Ombudsman+za+profesore+i+studente.html> (посећено 15. Априла 2013).

¹⁷⁸³ Четири године доцније, успостављен је универзитетски омбудсман („Заштитник права студената“) и на приватном универзитету „Мегатренд“. Видети: „Повеља о академским правима и дужностима“, *Политика*, 12. март 2013, стр. 16; „Прва Повеља о академским правима и дужностима чланова академске заједнице“, http://www.megatrend-edu.net/vest_strana.php?v=1479 (посећено 12. марта 2013. године)

¹⁷⁸⁴ Видети: члан 108. Статута Медицинског факултета Универзитета у Београду.

¹⁷⁸⁵ У Новом Саду постоји Канцеларија студентског омбудсмана. Студентског омбудсмана је основала група студената Правног факултета Универзитета у Новом Саду 2006. године уз подршку Покрајинског секретаријата за образовање, а на иницијативу Савеза студената Универзитета с циљем заштите права студената. Студентски омбудсман функционише као саветодавно тело и информативни центар, али без нормативне основе. Видети: <http://www.fascikla.com/article/prava-studenata-stiti-kolega-ombudsman> (посећено 23. фебруара 2013); <http://www.naslovi.net/2011-02-06/dnevnik/od-izgubljenog-indeksa-do-drzavnih-finansija/23> (посећено 23. фебруара 2013). За разлику од заштитника права студената у Републици Српској, није основан посебним актом. (Заштитник права студената регулисан је чланом 16. Закона о Унији студената Републике Српске. Заштитник права студената је формалноправно први институционални механизам те врсте у региону. (Видети: http://sr.wikisource.org/sr/Закон_о_Унији_студената_Републике_Српске, посећено 23. фебруара 2013). Заштитник права студената делује у оквиру студентске организације „Уније студената РС“ и његове надлежности јесу да: „а) прима притужбе студената које се односе на њихова права и учествује у поступку медијације са надлежним органима високошколске установе, б) саветује студенте о начину остваривања њихових права,

Сједињеним Америчким Државама, очекује се да допринесе успостављању кредибилитета и интегритета научних установа у Србији.

У циљу очувања „Добре научне праксе“ (*Good Scientific Practise*)¹⁷⁸⁶ и поштовања кодекса научноистраживачког рада, интерни омбудсмани се могу увести и у научним институтима (тзв. омбудсмани за научноистраживачки рад). То би биле независне и компетентне особе које би именовала научна веће института. Поводом притужбе запослених у научним институтима, ови омбудсмани би спроводили поступак утврђивања чињеница да ли је дошло до повреде правила етичких начела, посебно појава као што је плагирање научних радова. Етички кодекси и омбудсмани у области научноистраживачког рада успостављени су у многим научним установама у свету, посебно у области природних наука. Такво искуство пренето је и на нашу средину.¹⁷⁸⁷

4.2.2. Заштитник пацијентових права и Саветник за заштиту права пацијената

Заштитник пацијентових права постојао је као облик интерне (унутрашње) контроле у оквиру Министарства здравља од 2002. године,¹⁷⁸⁸ а касније је

в) учествује у дисциплинским поступцима против студената ради заштите њихових права и г) обавља друге послове предвиђене Статутом и другим актима Уније.“

¹⁷⁸⁶ Добра научна пракса је скуп етичких стандарда у области научноистраживачког рада. Циљ ових етичких кодекса је спречавање лоших појава, као што је квазиауторство и „научна пиратерија“.

¹⁷⁸⁷ Упоредити: члан 7. Омбудсман за научно истраживачки рад у: *Добра научна пракса, етички кодекс научноистраживачког рада*, Медицински факултет Универзитета у Београду, 2004.

¹⁷⁸⁸ Влада Републике Србије је, у склопу реформе система здравствене заштите, усвојила документ под називом: „Здравствена политика Републике Србије“ почетком 2002. године (Видети: *Здравствена политика Републике Србије*, Закључак Владе Републике Србије 05 број: 500-10022/2002 од 01. фебруара 2002. године). По овом акту, право пацијената је да се обрате „пацијентовом адвокату“ ради заштите њихових права у свакој здравственој установи. У свакој здравственој установи уређује се и организује поступак заштите права пацијената „у циљу доприноса владавини права, јачању демократских процеса и јачању узајамног поверења између лекара и пацијената.“ Министарство здравља је уважило примедбе представника Адвокатске коморе Србије и термин „пацијентов адвокат“, заменило „заштитником пацијентових права.“ (Видети: *Измену Објашњења о поступку заштите права пацијената*, Министарство здравља

регулисан и Законом о здравственој заштити.¹⁷⁸⁹ Заштитници пацијентових права оснивани су здравственим установама ради заштите права корисника здравствене заштите.¹⁷⁹⁰ У већим здравственим центрима „пацијентов адвокат“ обављао је послове заштите права пацијената, док у другим мањим здравственим установа и друге правне послове.¹⁷⁹¹

Основна улога заштитника пацијентових права била је заштита права пацијената у посебном поступку, на приговор пацијената или на сопствени захтев.¹⁷⁹² Приговор се подносио писмено или усмено на захтев. Заштитник права пацијената био је дужан да у року од пет дана утврди битне околности и чињенице у приговору, и да у року од три дана обавести директора (руководиоца) здравствене установе и подносиоца приговора. Пацијент се се могли обратити здравственој инспекцији у случају да су незадовољни спроведеним поступком и одговором заштитника пацијентових права.¹⁷⁹³

Ако су права пацијената повређена, заштитник пацијентових права је могао да:

- препоручи здравственим радницима да се неправилности отклоне;

Републике Србије, број: 011-00-98/2002-03; упоредити: Љ. Никић-Совиљ, „Права пацијената у здравственом систему Србије и земљама Европе“, *Правни живот*, бр. 9/2005, Удружење правника Србије, Београд, 2006, стр. 544–545.

¹⁷⁸⁹ Члан 39. Закона о здравственој заштити, „Службени гласник РС“, бр. 107/05, 72/09, 88/10, 88/10, 57/11 и 119/12.

¹⁷⁹⁰ На основу „Објашњења о поступку заштите права пацијената“ министра здравља у јулу 2002. године, „директор здравствене установе одредиће једне лице, од тренутно запослених дипломираних правника у здравственој установи, који ће обављати послове заштите права пацијената.“ Члан III, *Објашњење о поступку заштите права пацијената*, Министарство здравља Републике Србије, јул 2002; Члан 39. Закона о здравственој заштити.

¹⁷⁹¹ Члан IV, *Објашњења о поступку заштите права пацијената*.

¹⁷⁹² „Пацијент подноси приговор у случају није задовољан здравственом услугом, односно поступком здравственог или другог радника здравствене установе“ (члан 39. став 1. Закона о здравственој заштити).

¹⁷⁹³ Лице које сматра да су повређена његова права директно се обраћа здравственој инспекцији, што се у пракси често дешава. С друге стране, здравствени инспектор поступа и својеврсни другостепени орган, у случају када је пацијент незадовољан заштитом од стране заштитника пацијентових права.

- обавести директора здравствене установе о повреди права пацијената са захтевом да директор предузме мере за отклањање неправилности;
- покрене иницијативу пред Републичким фондом за здравствено осигурање за заштиту права пацијената;
- поднесе захтев за заштиту права пацијената Министарству здравља, ако у претходним случајевима нису отклоњене неправилности;¹⁷⁹⁴

Увођење заштитника пацијентових права представљало је облик институционализације заштите права пацијената. Међутим, у начину његовог регулисања постојали су пропусти. Пре свега, била је неодговарајућа нормативна основа која уређује положај и улогу заштитника пацијентових права.¹⁷⁹⁵ Министарство здравља није усвојило подзаконске акте који би детаљније уредили поступак и надлежност пред заштитником пацијентових права. Заштитник пацијентових права није био уређен као посебна, самостална стручна служба у оквиру Министарства здравља, већ при домовима здравља и у већим здравственим центрима. Његова делотворност у заштити пацијентових права била је ограничена због недовољних гаранција његове самосталности.¹⁷⁹⁶

С обзиром на то да је заштитник пацијентових права запослен у одговарајућој здравственој установи, изложен је притисцима директора и здравственог особља али и недостатку поверења од стране грађана, који су се учесталије обраћали инспекцији у оквиру Министарства здравља. Један од разлога неделотворности овог вида заштите била је и неинформисаност грађана, односно (не)могућност подношења приговора у случају повреде својих здравствених права. Капацитети заштитника пацијентових права били су ограничени јер је он, по правилу, обављао и друге послове у здравственим

¹⁷⁹⁴ Члан 39–43. Закона о здравственој заштити; Члан IV. *Објашњења о поступку заштите права пацијената.*

¹⁷⁹⁵ Заштитник пацијентових права био је регулисан посебном законском одредбом, у оквиру „права на приговор“ (члан 39. Закона о здравственој заштити).

¹⁷⁹⁶ Законска прокламација о самосталности није била подржана конкретним гаранцијама таквог положаја. („Заштитник пацијентових права самосталан је у свом раду и директор здравствене установе, односно други здравствени радник не може утицати на његов рад и одлучивање.“, члан 39. став 9. Закона о здравственој заштити).

установама, или послове заштите здравствених права у више здравствених установа.¹⁷⁹⁷

Примећени су и други проблеми у раду заштитника пацијентових права, попут неваликованих вршиоца ове дужности, прекорачења рокова за поступање, пасивног поступања заштитника пацијентових права, опструкција од стране медицинског особља у поступку утврђивања да ли је дошло до повреде пацијентових права, неспровођење мера које је предложио заштитник пацијентових права, неуједначене праксе поступања.¹⁷⁹⁸ Заштитник грађана, у оквиру своје редовне активности праћења примене права пацијената, критиковао је положај заштитника пацијентових права, сматрајући да одговорност сноси ресорно министарство здравља, као и да је изабран погрешан модел заштите права пацијената.¹⁷⁹⁹ Постојала су два излаза, први се састојао у отклањању недостатака у подзаконским прописима и едукацији,¹⁸⁰⁰ а друга радикалнија мера подразумевала је доношење новог закона којим би се кодификовала права на здравствену заштиту и успоставио нови облик здравственог омбудсмана.

Законом о правима пацијената регулисано је успостављање Саветника за заштиту права пацијената од 2013. године.¹⁸⁰¹ Саветник за заштиту права пацијената (у даљем тексту скраћено: саветник пацијената) нема статус запосленог лица у здравственој установи, већ службеног лица кога ангажује локална самоуправа. Саветника пацијената бира и разрешава посебан орган у локалној самоуправи задужен за заштиту права пацијената (Савет за здравље).¹⁸⁰² Промена положаја здравственог омбудсмана мотивисана је идејом

¹⁷⁹⁷ Упоредити: В. Бајић (ур.), *Заштита права пацијената – једнако према свим пацијентима*, Правни скенер, Београд, 2012, стр. 3–4.

¹⁷⁹⁸ Видети: В. Бајић (ур.), *исто*; Покрајински омбудсман, *Заштитници пацијентових права у здравственим установама на територији Аутономне покрајине Војводине (истраживање Покрајинског омбудсмана*, септембар 2011), <http://www.ombudsmanapv.org/ombjo/attachments/article/285/ZPP2011.pdf> (посећено 18. априла 2013), стр. 4–11.

¹⁷⁹⁹ Заштитник грађана, *Редовни годишњи извештај Заштитника грађана за 2011. годину*, стр. 108–109, 112–115.

¹⁸⁰⁰ *Редовни годишњи извештај Заштитника грађана за 2011. годину*, стр. 115.

¹⁸⁰¹ Видети чланове од 38. до 43. Закона о правима пацијената, „Службени гласник РС“, број 45/13.

¹⁸⁰² За саветника може бити изабран дипломирани правник са најмање пет година радног искуства.

децентрализације у области здравствене заштите и већим степеном његове самосталности и независности. Примарна здравствена заштита и болничко лечење и заштита права пацијената у надлежности локалне самоуправе, а то значи и заштита ових права. Локална самоуправа преузима одговорност за организовање рада саветника, али нас нова законска решења остављају у недоумици.¹⁸⁰³

Овлашћења саветника пацијената проширена су и на пружање заштите права пацијената у приватним здравственим установама. Интенција законодавца је да се саветник успоставља у јединицама локалне самоуправе на основу „потреба пацијената и капацитета здравствене службе“ о чему одлуку доноси Савет за здравље.¹⁸⁰⁴ Саветник пацијената може бити територијално надлежан и у више јединица локалне самоуправе. У обављању својих послова, он има право на приступ медицинској документацији и поступа по приговору пацијента. Саветник сачињава појединачне извештаје (по приговору) и опште извештаје. Месечне извештаје доставља директору здравствене установе, а тромесечне, шестомесечне и годишње извештаје упућује Савету за здравље.¹⁸⁰⁵ Поступак је временски ограничен, са кратким роковима и минимумом потребних формалности за обављање одређених радњи и поступањем.¹⁸⁰⁶ Његова овлашћења, међутим, веома су скромна.

Закон садржи недостатке у погледу уређивања интерног здравственог омбудсмана. Пре свега, назив је неодговарајући. Функција интерног здравственог омбудсмана није у саветовању, већ у заштити права пацијената. У Предлогу

¹⁸⁰³ Предвиђено је да саветник може бити надлежан у две или више јединица локалне самоуправе, као и то да се он успоставља у одређеном року по ступању овог предлога закона на снагу. Такво решење може довести до конфузије, као и непримерен рок од шест месеци по ступању на снагу закона да се организује рад саветника пацијента и Савета за здравље. У том периоду, јединице локалне самоуправе могу доћи и у ситуацију да немају средства за финансирање ових институција, јер их нису предвиделе у локалним буџетима.

¹⁸⁰⁴ Члан 39. став 4. Закона о правима пацијената.

¹⁸⁰⁵ Законом је предвиђена координација и сарадња са заштитником грађана, коме се достављају извештаји о раду саветника пацијената.

¹⁸⁰⁶ По приговору, саветник пацијената најкасније у року од осам дана утврђује битне околности и чињенице и сачињава извештај који доставља подносиоцу приговора, руководиоцу здравствене јединице и директору здравствене установе, односно оснивачу приватне праксе. Обавештење о предузетим мерама се доставља у року од пет радних дана.

закона низ важних питања од значаја за положај здравственог омбудсмана нису уређена, већ је предвиђено да се то учини подзаконским прописима. Поступак именовања, његове надлежности и начин финансирања нису јасно одређени, поступак по приговору није детаљно уређен, као и однос Савета и саветника.¹⁸⁰⁷ Саветник је декларативно посебан орган, а заправо је локални службеник. Претходно наведене опаске доводе до закључка да је тешко остварива самосталност, објективност и ефикасност овог механизма заштите људских права, као и у случају његовог претходника, а да ће процес имплементације наићи на потешкоће по искуству са локалним омбудсманима.

Упоредноправна искуства сведоче да се у другим европским земљама поклања пажња заштити права пацијената путем интерног, специјалног или општег омбудсмана.¹⁸⁰⁸ Начин организације интерног здравственог омбудсмана, као и специјализованих омбудсмана у Србији треба прилагодити практичним потребама и реалним приликама. То значи да је неопходно најпре ојачати постојећу мрежу омбудсмана (републичког и локалних заштитника грађана) и створити неопходне претпоставке за успешно функционисање нових институција.

¹⁸⁰⁷ И положај Савета није јасно дефинисан. Законом би требало одредити низ важних питања од начина његовог избора и састава до надлежности овог тела.

¹⁸⁰⁸ У Црној Гори је практично преписана одредба о српском заштитнику пацијентових права (видети: чл. 31–32. Закона о правима пацијената Црне Горе, „Службени лист ЦГ“, број 40/10). Велика Британија заштиту пацијентових права регулише у оквиру националног парламентарног омбудсмана. Занимљиво је да се у називу овог омбудсмана истиче да он посебно штити здравствена права – *Parliamentary and health Service Ombudsman*. Посебни специјализовани или интерни омбудсмани постоје у низу других земаља, попут Ирске и Сједињених Америчких Држава. (Видети решења и у другим земљама: Center for the Study of Democracy *The Healthcare Ombudsman – Best Practices and Prospects for Bulgaria*, Center for the Study of Democracy, Sofia, 2006; Љ. Н. Совиљ, *нав. дело*, стр. 542–544.

5. ЗАШТИТНИК ГРАЂАНА И ДРУГИ ОРГАНИ И ТЕЛА ЗА ЗАШТИТУ ЉУДСКИХ ПРАВА И КОНТРОЛУ УПРАВЕ

Осим омбудсмана у упоредном праву формирани су и други државни органи и контролна тела која примају притужбе, спроводе истрагу и извештавају јавност и парламент. У нашем правном систему делују две такве институције – Повереник за заштиту равноправности и Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности. Повереници представљају средишња тела за заштиту основних права – права на равноправност и заштиту од дискриминације (члан 21. Устава), права на обавештеност (члан 51. Устава) и заштиту података о личности (члан 42. Устава). Омбудсман и повереници јесу облици институционалне контроле управе и заштите људских права, са сличном правном природом и овлашћењима. Поверенике, међутим, сматрамо псеудо омбудсманима, јер иако воде порекло од ове институције разлика је концепцијске природе. Повереници доносе правнообавезујуће одлуке и изричу казне, што није својствено већини омбудсмана.

5.1. Повереник за заштиту равноправности

Забрана дискриминације, као фундаментално људско право, регулисана је низом међународних докумената.¹⁸⁰⁹ У правном поретку Србије, право на равноправност припада категорији уставних права, за чију заштиту је надлежан посебан и самосталан државни орган – Повереник за заштиту равноправности.¹⁸¹⁰

¹⁸⁰⁹ Забрана дискриминације је саставни елемент права на једнакост. Повељом Уједињених нација државе-чланице обавезане су на „поштовање људских права и основних слобода за све, без разликовања, расе пола, језика или вере.“ (члан 55с). На основу овог принципа донет је низ других међународних аката. Видети: члан 1. уз Протокол 12. Конвенције за заштиту људских права и основних слобода (превод доступан у: Д. Поповић, *Европско право људских права*, ЈП „Службени гласник“, Београд, 2012, стр. 494). О међународним и домаћим правним стандардима заштите од дискриминације: Н. Петрушић (ур.), *Судска грађанскоправна заштита од дискриминације*, Повереник за заштиту равноправности, Београд, 2012, стр. 50–79.

¹⁸¹⁰ Законом о забрани дискриминације, „Службени гласник РС“, број 22/09 (у даљем тексту скраћено: ЗЗД), и избором Повереника поступљено је у складу са препорукама и директивама Европске уније о успостављању посебних тела за заштиту од дискриминације и промовисање

У упоредном праву постоје више начина за институционалну заштиту равноправности. У Европској унији, у државама на простору бивше Југославије,¹⁸¹¹ функција припада омбудсману, његовом заменику или специјализованом омбудсману. Заштита од дискриминације у надлежности је посебних парламентарних комисија.¹⁸¹² У Бугарској,¹⁸¹³ Ирској,¹⁸¹⁴ Албанији и Србији одређена су посебни државни органи за борбу против дискриминације, која имају квази-судска овлашћења.¹⁸¹⁵ *Stricto sensu*, ова тела не припадају категорији парламентарних омбудсмана.¹⁸¹⁶

равноправног третмана свих лица. Опширније: Н. Петрушић (ур.), *Судска грађанскоправна заштита од дискриминације*, стр. 298–299; Упоредити: F. Vehabović, M. Izmirlija, A. Kadribašić, *Komentar Zakona o zabrani diskriminacije – sa objašnjenima i pregledom prakse u uporednom pravu*, Centar za ljudska prava Univerziteta u Sarajevu, Sarajevo, 2010, стр. 82.

¹⁸¹¹ Хрватски Закон о заштити од дискриминације одређује да је омбудсман (пучки правобранитељ) централно тело надлежно за сузбијање дискриминације (видети: члан 12. Закона о сузбијању дискриминације, „Narodne novine”, број 85/08), а специјализовани омбудсмани могу вршити посебне надлежности за заштиту дискриминације (омбудсман за равноправност полова и омбудсман за децу). Овај приступ примењује се и у Босни и Херцеговини (видети члан 7. Закона о забрани дискриминације, „Službeni glasnik BiH”, број 59/09), Црној Гори (видети члан 21. Закона о забрани дискриминације, „Službeni list CG”, број 46/10).

¹⁸¹² Видети: F. Vehabović, M. Izmirlija, A. Kadribašić, *исто*; Д. Миленковић, *Водич кроз Закон о забрани дискриминације*, Хелсиншки одбор за људска права, Београд, 2010, стр. 45.

¹⁸¹³ У Бугарској постоји Комисија за заштиту од дискриминације (Комисија за заштита от дискриминация, видети Закон за заштиту од дискриминације, http://kzdnondiscrimination.com/layout/images/stories/pdf/zakon_za_zashtita_ot_discriminacia_2012.pdf, посећено 3. маја 2013. године). Комисија је колективан орган, састоји се од 9 чланова, изабраних од Парламента (5 чланова) и председника Републике (4 члана Комисије). Комисија у поступку по притужбама доноси посебно решење у коме се одређују санкције и предузимање управних мера (члан 65. Закона). Овај акт има карактер решења донетог у другостепеном поступку (члан 68. Закона).

¹⁸¹⁴ Детаљније информације о овим институцијама видети: „TANDIS – Tolerance and Non-Discrimination Information System“, <http://www.localhost/C:/Users/kuca/Desktop/Specialized%20institutions%20-%20Tolerance%20and%20Non-Discrimination%20Information%20System%20-%20OSCE%20ODIHR.htm> (посећено 3. маја 2013. године).

¹⁸¹⁵ Ово тело постоји и у Албанији (Повереник или представник за заштиту од дискриминације, видети: Закон за заштиту од дискриминације, број 10.221 од 4. фебруара 2010, члан 21). Повереник може да изриче прекршајне казне (члан 32, ч). Текст Закона доступан на интернету:

Повереник није уставни орган али јесте државни орган са низом сличних елемената правног положаја попут Заштитника грађана.¹⁸¹⁷ Повереник је независно и самостално тело, које бира и разрешава Народна скупштина већином гласова свих народних посланика. Право на подношење предлога за избор има свака посланичка група, али коначан предлог утврђује одбор надлежан за уставна питања већином својих чланова. Лице изабрано за Повереника испуњава одређене услове у погледу стручне спреме (дипломирани правник), радног искуства (најмање 10 година рада на правним пословима у области заштите људских права), стручног кредибилитета и моралног дигнитета (поседује „високе моралне и стручне квалитете“).¹⁸¹⁸ Наведени критеријуми за избор Повереника, као и у погледу Заштитника грађана, нису довољно прецизни, па „допуштају произвољно тумачење“.¹⁸¹⁹ Обављање функције Повереника неспојиво је са обављањем других јавних или политичких функција или професионалне делатности. Законом су уређене и друге гаранције независног положаја овог органа, као што је финансијска и организациона самосталност.

Повереник поступа по притужбама и пружа бесплатну правну помоћ,¹⁸²⁰ спроводи поступак медијације¹⁸²¹ и располаже другим овлашћењима

<http://www.equalrightstrust.org/ertdocumentbank/Microsoft%20Word%20-%20English%20NDL.pdf>, посећено 3. маја 2013. године.

¹⁸¹⁶ Супротно: Н. Петрушић, И. Крстић, Т. Маринковић, *Коментар Закона о забрани дискриминације*, Правосудна академија Београд, 2014, стр. 218; Ч. Марковић, С. Југовић, *нав. дело*, стр. 146–147.

¹⁸¹⁷ Упоредити: чл. 28–40, члан 43. ст. 1–3. и 5, члан 46. став 1, чл. 48–49. и чл. 61–62. Закона о забрани дискриминације.

¹⁸¹⁸ Сличан сценарио, као и приликом избора Заштитника грађана, репризиран је и за Повереника. Повереница за заштиту равноправности је изабрана 5. маја 2010. године, али је два месеца раније истекао законски рок у коме је требало обавити овај избор (видети члан 61. ЗЗД-а). Поред прекорачивања рокова, избор Поверенице нису подржали опозиција и део невладиног сектора („Избор повереника за равноправност“, <http://www.vreme.com/cms/view.php?id=923365>, посећено 12. јануара 2012. године).

¹⁸¹⁹ Д. Миленковић, *Водич кроз Закон о забрани дискриминације*, стр. 46.

¹⁸²⁰ Повереник саветује грађане како да остваре своја права и користе одговарајуће поступке заштите.

¹⁸²¹ На поступак медијације пред Повереником примењују се одредбе Закона о дискриминацији и Закона о посредовању-медијацији („Службени гласник РС“, број 18/05), и он се разликује од

карактеристичним за институцију омбудсмана.¹⁸²² Међутим, за разлику од Заштитника грађана, он учествује у судским поступцима. Његова специфична надлежност није само да делује у својству „пријатеља суда“ (*amicus curie*), већ и да учествује у парници као тужилац, односно да представља странку чија су права на равноправност повређена. Повереник подноси тужбу ако су повређена права из Закона о заштити дискриминације, у случају ако поступак није покренут или је правоснажно окончан.¹⁸²³ Тужбом се захтева забрана дискриминације, утврђење да је тужени поступао дискриминаторски,¹⁸²⁴ уклањање последице дискриминаторског поступања, накнада штете и објављивање пресуде поводом тужбе (члан 43).

За поступак пред Повереником и Заштитником грађана заједничко је то да бесплатан за подносиоца притужбе. Неформалност, као битна карактеристика поступка,¹⁸²⁵ није доследно примењена пред Повереником јер постоји сходна примена закона којим се уређује управни поступак (члан 40. ЗЗД-а). Поступак по притужбама због дискриминације има обележје посебног управног поступка.¹⁸²⁶ Специфичност у поступку по притужбама је да Повереник нема право да покрене поступак по службеној дужности, као што то може Заштитник грађана,¹⁸²⁷ већ

поступка посредовања пред Заштитником грађана који је регулисан ЗЗГ-ом. Упоредити: члан 33. став 1. тачка 2, члан 38. Закона о забрани дискриминације; чл. 27–30. Пословника о раду, „Службени гласник РС“, број 34/11.

¹⁸²² Подношење извештаја и препорука, обавештавање јавности о случајевима дискриминације, право на законску иницијативу, подношење прекршајних пријава (члан 33. став 1. тач. 4–9. ЗЗД-а)

¹⁸²³ Тужбу подnose и лица чија права нису директно повређена. Због повреде јавног интереса, парницу могу покренути (*actio popularis*) удружења која се баве заштитом људских права. У случају ако је повређено право одређеног лица, захтева се његов пристанак за подношење притужбе (члан 33. став 1. тачка 3. ЗЗД-а, члан 34. Пословника о раду).

¹⁸²⁴ Сходно европским директивама терет доказивања је на туженом, тужилац „само треба да учини вероватним да је до дискриминације дошло“, Н. Петрушић (ур.), *нав. дело*, стр. 78. Примена овог правила изазваће проблеме у нашој судској пракси.

¹⁸²⁵ У погледу форме и начина подношења представке, активне и пасивне легитимације и тока поступка по притужби постоје сличности са поступком по притужбама који се води пред омбудсманом.

¹⁸²⁶ Н. Петрушић (ур.), *нав. дело*, стр. 303.

¹⁸²⁷ Утврдили смо да покретање поступка *ex officio* није правило без изузетка (другачије је код Британског омбудсмана или Омбудсмана Европске уније).

само по притужби грађана. Супсидијарност није услов за подношење притужби. Повереник поступа по притужби и када нису искоришћена друга правна средства (члан 36. став 1). Битна, демаркациона разлика је да се поступак пред Повереником не окончава доношењем препоруке и мишљења, већ изрицањем мере.

Повереник доноси посебно решење о опомени у поступку по притужби, за разлику од Заштитника грађана, ако лице не отклони повреду права у року од 30 дана од пријема препоруке. Решење садржи меру опомене у којој се налаже да се у новом року од 30 дана отклони повреда, односно последице повреде права. Против овог решења није допуштена жалба.¹⁸²⁸ Ако адресат не поступи по решењу, Повереник обавештава јавност о акту дискриминације.

5.2. Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности

Јавност у раду државних органа претпоставка је за одговорну владу и заштиту права и слобода. Транспарентна власт спречава настанак корупције, друге облике злоупотребе власти и благотворно делује на јачање демократских процеса. Право на слободан приступ информацијама омогућава грађанима да буду обавештени, што је једно од универзалних људских права и претпоставка демократије.¹⁸²⁹ Наш законодавац се определио за модела заштите овог права са институцијом која је специјализована.¹⁸³⁰ Законом о слободном приступу

¹⁸²⁸ Упореди: Н. Петрушић (ур.), *нав. дело*, стр. 307; Д. Миленковић, *нав. дело*, стр. 51–52.

¹⁸²⁹ Видети: члан 19. Универзалне декларације о људских права. Више о томе: Т. Мендел, *Обезбеђивање приступа информацијама за потребе истраживања – компаративна анализа*, Програм Уједињених нација за развој, Београд, 2012, стр. 4–10, <http://www.poverenik.org.rs/images/stories/dokumentacija-nova/Publikacije/Mendel/t.mendelobezbedjivanjepristupainfzapotrebeistrasivanja.pdf>, посећено 4. маја 2013. године; Превод значајних међународних докумената и праксе Европског суда за људска права у: С. Лилић, Д. Миленковић (прир.), *Слободан приступ информацијама*, Комитет правника за људска права (ЈУКОМ), Референцијални центар (ХРРЦ), Београд, 2003, стр. 217–266.

¹⁸³⁰ У компаративном праву постоје четири врсте надзорних тела за заштиту права на приступ информацијама: омбудсман (Шведска, Норвешка, Нови Зеланд), посебан орган (Јужна Африка, Турска), комисија/институт (Француска, Португалија) и повереник за информације (Велика

информацијама од јавног значаја заштита овог права је уређена у Републици Србији од 2004. године.¹⁸³¹ Заштиту овог права обезбеђује државни орган – Повереник за заштиту права на слободан приступ информацијама од јавног значаја (у даљем тексту скраћено: Повереник). Надлежност и назив овог органа су доцније измењени и допуњени.¹⁸³² Повереник је добио овлашћење вршења надзора и заштите података о личности.¹⁸³³

Повереник је самосталан и независан државни орган, кога бира Народна скупштина већином свих гласова народних посланика на предлог одбора

Британија, Мађарска, Словенија итд.). Општи тренд је да се заштита права на информисање поверава посебном инокосном независном и самосталном државном органу, што је у складу са Препоруком Комитета министара Савета Европе бр. Р (2002) 2 о приступу службеним документима (видети: В. Јоксимовић (ур.), *Зборник правних инструмената Савета Европе у вези са медијима, друго, допуњено издање*, Савет Европе – Канцеларија у Београду, Београд, 2006, стр. 233–239).

Различита искуства постоје и у суседним земљама: у Хрватској постоји Агенција за заштиту личних података од 2003. године, а Повереник за информисање од 2013. године; у Македонији установљена је Управа за заштиту личних података од 2005. године, а Комисија за заштиту слободног приступа информацијама од јавног значаја од 2006. године; Босна и Херцеговина је уредила Агенцију за заштиту личних података 2007. године, а Албанија повереника за заштиту личних података од 2008. године; у Црној Гори од 2009. године постоји Агенција за заштиту личних података. Видети: „What are the typical oversight bodies for Access to Information Laws“, <http://www.right2info.org/information-commission-ers-and-other-oversight>, посећено 4. маја 2013. године.

¹⁸³¹ Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја, „Службени гласник РС“, бр. 120/04, 54/07, 104/09 и 36/10 (у даљем тексту скраћено ЗСПИ). Већина земаља донела је посебне законе којима се уређује право и поступак јавности да траже и добију информацију која се налази у поседу власти (видети: R. Vleugel, „Overview of all FOI laws“, http://www.right2info.org/resources/publications/laws-1/ati-laws_fringe-special_roger-vleugels_2011-08, посећено 4. маја 2013. године).

¹⁸³² Закон о заштити података о личности, „Службени гласник РС“, бр. 97/08, 104/09 – др. Закон, 68/12 – одлука Уставног суда и 107/12 (у даљем тексту скраћено: ЗЗП)

¹⁸³³ Повереник има уобичајена овлашћења независног тела за заштиту овог права: решавање по жалби против решења органа власти којим су повређена права на приступ информацијама и заштиту података, обрада информација (централни регистар), праћење и унапређење правне регулативе, пружање препорука и учествовање у обуци државних службеника, подношење извештаја и давање смерница државним органима за предузимање мера за побољшање стања у овој области, подизање свести грађана о значају овог права (члан 35. ЗСПИ, члан 44. ЗЗП).

надлежног за информисање. За Повереника може бити изабрано лице које је завршило правни факултет, има најмање десет година радног искуства и испуњава услове за рад у државним органима. Поред формалних услова, законодавац одређује да је кандидат за Повереника лице с признатим угледом и стручношћу у области заштите и унапређења људских права. Његов мандат је за две године дужи од Заштитника грађана (Sic!).

За разлику од класичне омбудсманске функције, Повереник поступа као другостепени управни орган у поступку по жалби на решење органа власти.¹⁸³⁴ Сходно томе он доноси управне акте, што није својствено омбудсману.¹⁸³⁵ На поступак пред Повереником се примењују и одредбе Закона о управном поступку, изузев ако уређено другачије Законом о слободном приступу информацијама. Жалилац незадовољан решењем државног органа од кога је тражио информацију, изузев против решења највиших државних органа (Народне скупштине, председника Републике, Владе Републике Србије, Врховног суда Србије, Уставног суда и Републичког јавног тужиоца),¹⁸³⁶ изјављује жалбу Поверенику.¹⁸³⁷ У овом другом случају покреће се управни спор, о чему суд обавештава Повереника.¹⁸³⁸

Повереник доноси решење којим налаже органу власти да тражиоцу омогући слободан приступ информацијама, ако се утврди да је жалба основана (члан 24). Решења Повереника су обавезујућа, коначна и извршна (члан 27). Повереник у овом случају поступа и као орган инстанционе контроле

¹⁸³⁴ Поступак за остваривање права на слободан приступ информација је двостепен. У првом степену одлуку о праву на приступ информацијама доноси орган јавне власти. У другом степену одлучује Повереник у случају ако је тражилац незадовољан решењем органа јавне власти.

¹⁸³⁵ Опширније о правној природи Повереника: З. Томић, *Коментар Закона о управним споровима са судском праксом, друго, допуњено издање* Службени гласник, Београд, 2012, стр. 343–344.

¹⁸³⁶ Против решења ових државних органа не може се изјавити жалба Поверенику, већ се води управни спор (члан 22. ст. 2 и 3. Закона о управним споровима, „Службени гласник РС“, број 111/09).

¹⁸³⁷ Поступак по захтеву за слободан приступ информацијама од јавног значаја је двостепен. Против решења ових органа не може се изјавити жалба, већ се покреће управни спор

¹⁸³⁸ Члан 14. Закона о управним споровима.

хијерархијски вишег органа над нижим.¹⁸³⁹ Против решења Повереника може се покренути управни спор. Законодавац је прокламовао да на захтев Повереника, Влада пружа помоћ у поступку административног извршења решења (члан 28. став 2. ЗСПИ).¹⁸⁴⁰

Повереник, за разлику од „класичног омбудсмана“, не само да упозорава, опомиње и предлаже већ има и репресивно овлашћење да нареди предузимање одређених радњи државним органима и покреће поступак административног извршења у коме се могу изрећи и принудне мере односно новчане казне. С друге стране, његова улога је комплементарна омбудсману,¹⁸⁴¹ и због ове и других карактеристика сматра се посебним обликом омбудсмана у нашем правном систему.¹⁸⁴²

Повереник се у досадашњем раду сусретао с различитим проблемима. Прво, њему су повећане надлежности, с тим у вези и број предмета, али још увек не постоје оптимални капацитети за обављање функције (повећање броја запослених, средства и обезбеђивање техничких услова). Друго, државни органи у великом броју примера су исказали неспремност да поштују право на слободан приступ информацијама од јавног значаја.¹⁸⁴³ Влада није у више десетина

¹⁸³⁹ Д. Миленковић, *Приручник за примену Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја*, Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података, Београд, 2010, стр. 104.

¹⁸⁴⁰ Влада има законску обавезу да обезбеди извршење решења и закључака Повереника. Подзаконским прописима, међутим, није уређен начин извршења ове обавезе. Правна празнина доводи до низ проблема који се могу појавити у пракси, а такође као спорна је уставност ове норме, јер се проширују надлежности Владе (Видети одлуку Уставног суда Србије, Уж-172/2007 од 3. децембра 2009, *Билтен Уставног суда Србије*, број 2/2009, Уставни суд Републике Србије, ЛП „Службени гласник“, Београд, 2011, стр. 641–650). Упоредити: З. Томић, *Коментар Закона о управним споровима, друго измењено и допуњено издање*, стр. 148–151.

¹⁸⁴¹ О томе више: С. Лилић, „Омбудсман за заштиту података – *Data protection Ombudsman*“, у: С. Лилић, Д. Миленковић, Б. Ковачевић-Вучо, *Омбудсман, међународни документи, упоредно право, законодавство и пракса*, Београд, Комитет правника за људска права, 2002, стр. 168–172.

¹⁸⁴² Упор.: Д. Симовић, Д. Аврамовић, Р. Зекавица, *нав. дело*, стр. 356.

¹⁸⁴³ „У пракси Повереника за информације било је много случајева који показују да су органи власти склони да тајном штите интересе који не само да не би требало да буду заштићени, него су и често и потпуно нелегитимни (Р. Шабић, „Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја – искуства из трогодишње праксе“, *Ревиија за безбедност*, Центар за безбедносне студије, број 4/07, стр. 32).

случајева испуњавала своју законску обавезу да обезбеди извршење решења Повереника.¹⁸⁴⁴ Треће, нормативни оквир функционисања Повереника није потпуно комплетиран. Још нису усвојени закони који гарантују да се право на слободан приступ информацијама и заштиту података о личности ефикасно штите,¹⁸⁴⁵ нити су усвојене измене и допуне матичног закона чију је радну верзију Повереник доставио Влади 2014. године. Такође, немар према Поверенику и другим контролним телима манифестује се и кашњењем са доношењем акционог плана за ову институцију, иако је стратегија усвојена 2010. године. С друге стране, Влада је практично суспендовала примену овог права доношењем Уредбе о заштити нарочито осетљивих података и увела праксу закључивања уговора чији садржај нису доступни јавности.

5.3. Омбудсман и друга сродна тела

5.3.1. Одбор за представке и предлоге

Право на подношење притужби припада физичким и правним лицима у нашем правном систему. О притужбама у посебном поступку одлучују посебни државни органи – Заштитник грађана и повереници за заштиту равноправности, информације и заштиту података о личности.¹⁸⁴⁶ Притужбе су се могле подносити и посебном парламентарном одбору за представке и предлоге који је укинут у међувремену.¹⁸⁴⁷

¹⁸⁴⁴ Р. Шабић, *нав. дело*, стр. 33.

¹⁸⁴⁵ О томе опширније: Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, *Извештај о спровођењу Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја и Закона о заштити података о личности за 2012. годину*, [http://www.poverenik.rs/images/stories/dokumentacija-](http://www.poverenik.rs/images/stories/dokumentacija-nova/izvestajiPoverenika/2012/izvestaj2012final.pdf)

[nova/izvestajiPoverenika/2012/izvestaj2012final.pdf](http://www.poverenik.rs/images/stories/dokumentacija-nova/izvestajiPoverenika/2012/izvestaj2012final.pdf), стр. 4–6, посећено 7. маја 2013. године.

¹⁸⁴⁶ Указујемо и на термиолошку дистинкцију. Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности одлучују по жалбама на решења органа јавних власти, а не по притужбама.

¹⁸⁴⁷ Изузев државних органа, у оквиру одређених министарстава и управе постоје посебни органи за одлучивање по притужбама. У Министарству унутрашњих послова делује Биро за притужбе и представке („Биро за представке и притужбе“, http://www.mup.gov.rs/cms_lat/ministarstvo.nsf/biro-

Задатак сталног парламентарног тела (одбори) јесте разматрање притужби и предлога грађана.¹⁸⁴⁸ Парламентарни одбори испитују притужбе, предлажу предузимање одређених мера и о томе обавештавају парламент и јавност. Парламентарни одбори имају истражна овлашћења, попут омбудсмана, али нису независна и самостална тела.¹⁸⁴⁹

У Републици Србији одбор за представке и предлоге¹⁸⁵⁰ укинут је након доношења Пословника Народне скупштине у марту 2012. године.¹⁸⁵¹ Код нас се сматрао супститутотом за институцију омбудсмана,¹⁸⁵² важним инструментом парламентарне контроле других државних органа и заштите права грађана, али и рецидивом претходног скупштинског система. Изузев што се надлежност овог одбора поклапала са овлашћењима одбора задуженог за заштиту људских и мањинских права, посебан проблем у његовом раду представљало је и то што се

za-prituzbe-i-predstavke.h, посећено 6. маја 2013. године), У оквиру Управе царина, постоји одељење за унутрашње контроле које прима пријаве и притужбе које се односе на неправилности и непоштовање закона у вези са радом царинских органа. О притужбама на рад судија одлучују председници судова (Закон о уређењу судова, „Службени гласник РС“, бр. 116/08 и 104/09).

¹⁸⁴⁸ Одбор за представке и притужбе постоји у Хрватском парламенту (<http://www.sabor.hr/Default.aspx?sec=148>, посећено 4. маја 2013. године), као и у Скупштини Аутономне покрајине Војводине (Одбор за представке и предлоге, <http://www.skupstinavojvodine.gov.rs/?s=odborpredstavke&j=SRL> посећено 4. маја 2013. године).

¹⁸⁴⁹ На сличност између служби за представке и притужбе у нашем правном систему и омбудсмана указао је и Д. Денковић (Д. Денковић, „Омбудсман као заштитник законитости и права грађана“, *Добра управа, нав. дело*, стр. 566).

¹⁸⁵⁰ Члан 67. Пословника Народне скупштине Републике Србије (пречишћен текст), „Службени гласник РС“, број 14/09. Његов назив раније је гласио одбор за представке и жалбе.

¹⁸⁵¹ Пословником је предвиђена рационализација броја парламентарних одбора, тако да је уместо 29 њихов број ограничен на 19, односно 20 (члан 46. Пословника Народна скупштине, „Службени гласник РС“, бр. 52/10, 13/11, 20/12 [пречишћен текст]). У реструктурирању парламентарних одбора примењен је модел тзв. радног парламента. Стални парламентарни одбори су кореспондентни са ресорним министарствима.

¹⁸⁵² У Мишљењу Владе Републике Србије (05 број 100-7599 од 6. јуна 1991. године) о Предлогу закона о Народном заштитнику (који је 15. маја 1991. године поднео народни посланик Живко Кулић) истиче се и то да је Одбор за представке и жалбе важан инструмент заштите права грађана и контроле извршне власти (видети интегрални текст овог Мишљења и Предлога закона у: С. Лилић, Д. Миленковић, В. Ковачевић-Вучо, *нав. дело*, стр. 295).

веома ретко састајао,¹⁸⁵³ иако је примао око 1.000 представки годишње. Највише жалби односило се на рад правосудних органа и државне управе.

У нашем правном систему, уместо да се ојачају надлежности и прецизније уреди поступак пред одбором за представке и жалбе, превладало је полазиште да је рационалније његово укидање. При томе се није водило рачуна о томе да посебна парламентарна тела овлашћена за притужбе и предлоге омогућавају непосредни контакт парламента са грађанима, доприносе ефикаснијој контроли извршне власти, јачају кредибилитет представничких органа и спону са независним органима за заштиту људских права и слобода.

5.3.2. Народна канцеларија

Народна канцеларија председника Републике (у даљем тексту скраћено: Народна канцеларија) основана је 1. октобра 2004. године, а престала је са радом у другој половини 2012. године.¹⁸⁵⁴ Седиште Народне канцеларије било је у Београду, а отворене су и њене бројне подружнице.¹⁸⁵⁵ Канцеларија није имала

¹⁸⁵³ Д. Миленковић (ур.), *Право на подношење предлога и петиција*, Комитет за људска права – ЈУКОМ, Београд, 2010, стр. 22–23.

¹⁸⁵⁴ Народна канцеларија је престала са радом 2012. године, након избора новог председника Републике. Формална одлука није била донета, а такав поступак је образложен уштедом у финансијским средствима, као и тиме да послове Канцеларије обављају друге институције и министарстава. Видети: „Гаси се Народна канцеларија председника Републике“, <http://www.novimagazin.rs/vesti/gasi-se-narodna-kancelarija-predsednika-republike>, посећено 2. маја 2013. године.

¹⁸⁵⁵ Народне канцеларије су отворене у већини градова и општина у Србији, као посебна тела у јединицама локалне самоуправе или са неформалним статусом али под покровитељством извршних локалних органа власти. На пример, служба за послове Народне канцеларије градоначелника Смедерева започела је са радом од 1. новембра 2004. године (http://www.grad.smederevo.org.rs/OPSTINA-SMEDEREVO-Sluzba-za-poslove-Narodne-kancelarije-gradonacelnika-grada_130____cir, посећено 2. маја 2013. године). На основу информација са овог портала долази се и до више сазнања о пословима канцеларија. Канцеларије су биле задужене за: обављање послова у циљу успостављања квалитетнијег односа и сарадње грађана и локалних органа власти; пружања помоћи грађанима, унапређивање сарадње са другим државним органима и институцијама, удружењима и организацијама; прикупљање и спровођење иницијатива, предлога и пројеката грађана ради бољег комуналног уређења и остваривања њихових права и

јасно дефинисана овлашћења, нити поступак. Иначе, правни основ формирања Народне канцеларије био је споран, с обзиром на то да се ово тело није поменуто ни у једном нормативном акту. Она је осмишљена као посебна служба, посредник између грађана и председника Републике. Њена улога је била у томе да обавља „оперативне, стручне, саветодавне и аналитичке послове“.¹⁸⁵⁶ Поступак пред Народном канцеларијом био је бесплатан и неформалан и она је поступала као „канцеларија за жалбе“, јер је примала притужбе грађана против државних органа и јавне управе.

Захтеви су се подносили електронском поштом, писаним путем и усмено на записник. С обзиром на то да је Канцеларија започела са радом пре него што је успостављен Заштитник грађана, у јавности је сматрана његовим супститутом (од 2004. до 2007. године). У Канцеларији, осим стално запослених, били су ангажовани волонтери. Упоредјујући надлежности, капацитете (ангажована лица)¹⁸⁵⁷ и финансијска средства¹⁸⁵⁸ Народна канцеларија била је формирана као квази омбудсман, што је било нерационално и штетно након успостављања ове Заштитнику грађану. У пракси Канцеларија је указала на комплексне проблеме у функционисању политичког и правног система и потребу за јачањем институционалних механизма заштите људских права,¹⁸⁵⁹ али су скромни њени

потреба; као и вођење других хуманитарних и друштвено-корисних акција. Народне канцеларије председника општина још увек формално постоје на локалном нивоу.

¹⁸⁵⁶ „Канцеларија“, <http://www.narodnakancelarija.rs/lat/kancelarija.html> посећено 27. априла 2012. године.

¹⁸⁵⁷ Народна канцеларија је имала 31 стално запослено лице, и око 40-так стално ангажованих волонтера крајем 2009. године превазилазила је број лица ангажованих у канцеларији Заштитника грађана. Организационо су постојале четири јединице: одељење за правне послове и одсеци за социјална питања, посебне пројекте и опште послове. Ако упоредимо број ангажованих лица, видећемо да је био приближан броју лица у канцеларији омбудсмана. Заштитник грађана је располагао са 79 укупно запослених крајем 2012. године.

¹⁸⁵⁸ Народна канцеларија се финансирала из буџета и донација. Као донатори су се, за разлику од Заштитника грађана, појављивали и јавна предузећа и приватне компаније.

¹⁸⁵⁹ Народна канцеларија је примила 39.100 представки до 2009. године, а њој се обратило око 50.000 грађана у току осам година њеног рада. Према њеним подацима, позитивно је решено више од трећине представки. Највећи број представки се односио на рад судова. (<http://www.narodnakancelarija.rs/lat/kancelarija.html> посећено 27. априла 2012. године). Највећи број грађана се обраћао за социјалну помоћ. Видети: „Народна канцеларија: из очајања зову

стварни ефекти. У првих пар година била је оријентисана на притужбе грађана на рад државне управе, а касније на социјална питања и хуманитарне активности. Тела сличног назива оснивана су и у локалним самоуправама са задатком пружања социјалне помоћи најугроженијим лицима.¹⁸⁶⁰

5.3.3. Републички правобранилац

Државни правобранилац обавља послове правне заштите имовинских права и интереса Републике Србије, аутономне покрајине, града и општине.¹⁸⁶¹ Донедавно је постојала пракса да се грађани обраћају правобраниоцу с намером да заштити њихова права због слабе обавештености и карактера „имена“.¹⁸⁶² По Закону од 1991. године, овај државни орган је носио назив „јавни правобранилац“, па су грађани сматрали да он има једнака овлашћења с омбудсманом.¹⁸⁶³ Државни

Путина“, *Новости*, [дневни лист], 1. фебруар 2012. године, <http://www.novosti.rs/vesti/naslovna/aktuelno.290.html:364636-Narodna-kancelarija-Iz-ocajanja-zovu-Putina> (посећено 2. маја 2013. године); „Николић укида народну канцеларију, *Данас*, [дневни лист], 4. јули 2012. године, http://www.danas.rs/danasrs/drustvo/nikolic_ukida_narodnu_kancelariju.55.html?news_id=243607 (посећено 7. маја 2013. године),

¹⁸⁶⁰ У Куршумлији је отворена Народна канцеларија председника општине у марту 2013. године, с циљем да пружа бесплатну правну помоћ грађанима и хуманитарну помоћ социјално угроженим лицима („Отвара се Народна канцеларија председника општине“, <http://jugmedia.info/2013/03/27/otvara-se-narodna-kancelarija-predsednika-opstine/>, посећено 4. маја 2013. године).

¹⁸⁶¹ Државни правобранилац је инокосни орган, кога бира Влада са мандатом од пет године. Његова основна надлежност састоји се у заступању Републике Србије у различитим поступцима пред домаћим судовима и органима и међународним судовима (члан 2. Закона о правобранилаштву, „Службени гласник РС“, број 55/14). Правобранилачку функцију у правобранилаштвима аутономне покрајине и правобранилаштву јединица локалне самоуправе могу обављати и више лица (члан 53. Закона о правобранилаштву).

¹⁸⁶² О. Јовичић, „Правобранилаштво“, у: Републичко јавно правобранилаштво, *Билтен Републичког јавног правобранилаштва*, број 2/2012, Београд, фн. 4, стр. 24–37.

¹⁸⁶³ Подсетимо се да у околним земљама омбудсман назива правобранилац (Хрватска и Македонија).

правобранилац, међутим, није независан државни орган,¹⁸⁶⁴ нити је средство за контролу људских права. Поред тога што правобранилац може бити „на другој страни“ у поступцима за заштиту људских права,¹⁸⁶⁵ његово поступање јесте предмет контроле Заштитника грађана (члан 1. став 1. ЗЗГ-а).

Искуства, описана и у овом одељку, указују на недовољну информисаност грађана о начинима заштите својих права. Осим тога, независни државни контролни органи наилазили су на снажне отпоре и тешкоће.¹⁸⁶⁶

¹⁸⁶⁴ Јавни правобранилац одговара Влади Републике Србије, односно надзор над његовим радом врши Министарство правде (члан 33. Закона о правобранилаштву).

¹⁸⁶⁵ Државни правобранилац заступник је Републике Србије пред домаћим судовима и Европским судом за људска права (члан 13. Закона о правобранилаштву. Поред тога, он даје правне савете државних органима и другим правним лицима

¹⁸⁶⁶ В. Петровић, В. Јоксимовић, *Људска права у Србији 2012 (право, пракса и међународни стандарди људских права)*, Београдски центар за људска права, Београд, 2013, стр. 52–53.

III. ЗАШТИТНИК ГРАЂАНА ПРЕД ИЗАЗОВИМА БУДУЋНОСТИ

1. ИСКУСТВА ОМБУДСМАНА У СРБИЈИ

Податак да у Србији постоји 20-так различитих омбудсмана, *a priori* упућује на садржајну грађу за изучавање њиховог развоја. Претходна напомена у несагласју је са наредним објашњењима: с обзиром на то да омбудсман делује на локалном и на републичком нивоу од пре пар година, скромна повест не јамчи за поузданост закључака у вези са дугорочним тенденцијама развоја институције; већина емпиријског материјала није доступна нити систематизована код тзв. локалних омбудсмана; велики број предмета је у раду, односно још увек није познат исход поступања органа државне управе по притужбама, мишљењима и саветима. Тешкоће у доступности, коришћењу и обради података указују и на наредни проблем – неуједначену праксу поступања ових омбудсмана. Из ових разлога, најприкладније је истраживање усмерити ка републичком Заштитнику грађана као референтном моделу истраживања. Приликом анализе, као основни извор коришћени су извештаји омбудсмана, научни радови и истраживања о овој теми домаћих аутора, запажања релевантних међународних и домаћих невладиних организација и архива средстава јавног информисања.

У досадашњем развоју Заштитника грађана, по својим обележјима, разликују се фазе конституисања (2005–2008), афирмације (од 2008. до краја 2011. године) и другог мандата или консолидације институције (од 2012. године). У сваком од ових раздобља наведене су посебни закључци који упућује на тешкоће и препреке које су савладаване, недостатке и досадашње резултате деловања институције поткрепљене емпиријским материјалима и статистичким показатељима. У квалитативном погледу проширена су овлашћења, а процеса напретка потврђен је и кроз пораст обраћања и увећање обима активности. Посебно значајну улогу републички омбудсман је имао у „одбрани“ појединих уставних права, као што су право на неповредивост тајности писама и других средстава комуницирања.¹⁸⁶⁷ У међувремену, Заштитник грађана *de iure* и *de facto*

¹⁸⁶⁷ На основу предлога Заштитник грађана и Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, Уставни суд је донео одлуку о неуставности појединих одредаба Закона о Војнобезбедносној агенцији и Војнообавештајној агенцији (в. члан 13. став 1 у вези са

изградио је статус најважнијег специјализованог механизма за заштиту људских права у правном систему Србије.

Формирање омбудсмана. – У првој фази конституисана је институција: донети су системски закон и интерни акти, изабрани су омбудсман и његови заменици, приступило се стварању организационих, финансијских и других претпоставки за функционисање Заштитника грађана. Иако се сусретао са бројним недаћама већ приликом ступања на дужност, Заштитник грађана је активно деловао и постепено градио углед непристрасне, објективне и кредибилне институције за заштиту људских права. Заштитник грађана је поступао по притужбама иако нису биле испуњене основне претпоставке за нормално функционисање ове институције. Таква пракса није уобичајена, јер се најпре формира стручна служба а затим омбудсман реагује по притужбама грађана.¹⁸⁶⁸

Са формирањем републичког омбудсмана прилично се оклевало, што се утврђује и на основу поређења са искуством држава у окружењу. Међународна заједница, односно поједине организације, као што су Савет Европе и Организација за европску безбедност и сарадњу, одиграле су важну улогу у процесу успостављања и јачања институције.¹⁸⁶⁹ Тзв. Венецијанска комисија (Европски одбор за демократију путем права) консултована је приликом доношења матичног закона.¹⁸⁷⁰ Европска унија предлагала је да што пре приступи неопходним активностима с циљем да омбудсман отпочне са својим деловањем.

чланом 12. став 1. тачка 6) и члан 16. став 2, „Службени гласник РС“, број 88/09). Овом одлуком (ИУз-1218/2010, „Службени гласник РС“, број 55/12) оспорена је уставност одредаба по којима је директор Војнобезбедносне агенције одобравао примену мера надзора над комуникацијама грађана, без одобрења суда (видети члан 41. Устава Републике Србије).

¹⁸⁶⁸ Такво становиште, заштитник грађана је образложио следећим речима: „непостојање услова за рад Заштитника грађана и Стручне службе не извињава државу и њене органе пред грађанима којима кршење права може нанети ненадокнадиву штету.“ Заштитник грађана, *Извештај за 2007. годину*, стр. 32.

¹⁸⁶⁹ Заштитник грађана, *Извештај за 2007. годину*, стр. 46.

¹⁸⁷⁰ Видети: European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), „Draft Law on the Ombudsman of Serbia“, Strasbourg 17 November 2004, Opinion 318&2004, [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL\(2004\)113-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL(2004)113-e), посећено 30. децембра 2013. године. Венецијанска комисија је изузев Нацрта закона израдила и своја мишљења о низу других аката (видети: П. Вукасовић, „Венецијанска комисија и њено бављење Србијом“, *Страни правни живот*, бр. 1/2010, Институт за упоредно право, стр. 21–29).

Заједно са другим међународним организацијама, Европска унија пружала је пружала подршку директно кроз финансирање пројеката¹⁸⁷¹ или индиректно путем помоћи невладиним организација за јачање мреже омбудсмана или упознавања грађана са значајем ове институције.¹⁸⁷² Од усвајања Закона до ступања на дужност Заштитника грађана, међутим, протекле су две године. Ову чињеницу објаснили смо утицајем сплета околности насталих и ограничењем наметнутим уставним решењем о начину избора државних органа.

Конституисање Заштитника грађана одиграло се у сенци критика дела јавности да власт одуговлачи са његовим избором и примедби на спровођење сâмог поступка, што је изазвало и накнадно кашњење у формирању институције. Поступак је поновљен, јер је једини кандидат повукао своју кандидатуру. Напокон, изабрано је исто лице које је претходно било номиновано у првом покушају. Заштитник грађана је ступио на дужност 23. јула 2007. године, а његова Стручна служба почела је са радом 24. децембра исте године. У међувремену, донети су Правилник о унутрашњем уређењу и систематизацији Стручне службе Заштитника грађана и Одлука о образовању и раду Стручне службе Заштитника грађана. Заменици Заштитника грађана су изабрани тек у октобру 2008. године, чиме је заокружено установљавање институције. У овом периоду измењен је матични закон, ради његовог усклађивања са новим Уставом и представљен је први редовни годишњи извештај омбудсмана.

Извештај садржи уопштена становишта о положају и улози омбудсмана, стању људских права у Србији и учинцима Заштитника грађана у раздобљу од 23.

¹⁸⁷¹ Заштитник грађана, *Извештај за 2007. годину*, стр. 47; Заштитник грађана, *Извештај за 2008. годину*, стр. 70–71; *Редован извештај за 2009. годину*, стр. 122–123; *Редован годишњи извештај Заштитника грађана за 2010. годину*, стр. 126–127; *Редован годишњи извештај Заштитника грађана за 2011. годину*, стр. 28–29; *Редован годишњи извештај Заштитника грађана за 2012. годину*, стр. 211–212. Поједини пројекти подржале су стране државе. Тако је Норвешка влада финансирала успостављање електронског приступа, то јест могућности да путем видео линка оствари контакт заинтересованих грађана са Заштитником грађана.

¹⁸⁷² Видети, нпр.: „Подршка јачању институције Заштитника грађана Србије“, <http://www.pravamanjina.rs/attachments/Agenda-Twinning%2022-24.03.10.%20A.3.9.pdf>; Л. Марићевећ, Д. Добрашиновић, З. Скопљак, *Водич за усвајање функционалног закона*, Центар за развој Србије, 2005.

јула до 31. децембра 2007. године. У поменутом извештају изражено је незадовољство, јер нису обезбеђени одговарајући услови за рад омбудсмана. Пре свега, примедбе су се односиле на неадекватан нормативни оквир, с обзиром на то да Скупштина није ускладила одредбе свог пословника са ЗЗГ-ом с циљем регулисања начина представљања извештаја у Парламенту. Затим, Влада није обезбедила просторије, средства и друге услове неопходне за рад стручног и помоћног особља. Привремени смештај, допустио је да се ангажује само минималан број запослених у стручној служби.¹⁸⁷³ Заштитник грађана је у „дипломатском маниру“ утврдио да се овакав однос приписује узроцима који нису резултат политичке воље, већ делимично објективним тешкоћама и посебно „несистематичности, неорганизованости, неодговорности и корупцији на различитим нивоима извршног апарата“.¹⁸⁷⁴ Политичка воља, међутим, имала је итекако пресудан утицај не само на формирање, већ и на касније функционисање омбудсмана.

У извештају за 2007. годину, наведена је општа оцена о стању људских права у Србији, посебно су издвојени проблеми у вези са заштитом људских права тзв. рањивих група (припадника националних мањина, жена и деце, лица лишених слободе, права особа са инвалидитетом), заштитом неалбанаца на Косову и Метохији и заштитом појединих права (попут слободе савести и вероисповести). Поред тога, апострофиран је значај образовања и друштвених вредности за заштиту људских права и слобода.

Заштитник грађана није деловао у пуном обиму својих овлашћења, због неадекватних просторија и малог броја ангажованих сарадника.¹⁸⁷⁵ Упркос чињеници да није формирана стручна служба, он је примао и разматрао притужбе када је сматрао да ће наступити непоправљиве штетне последице и ако се радило

¹⁸⁷³ Ангажовано је само 15 од 62 лица, до краја 2007. године, иако је било предвиђено да се изврши пријем свих лица у року од 60 дана од ступања овог Правилник о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места Стручне службе (члан 40. став 2. ЗЗГ-а). Привремени простор који је добио Заштитник грађана није физички омогућио пријем већег броја запослених лица. Опширније: Заштитник грађана, *Извештај за 2007. годину*, стр. 11–12.

¹⁸⁷⁴ Заштитник грађана, *Извештај за 2007. годину*, стр. 11.

¹⁸⁷⁵ То је био проблем који је погађао све независне институције у Србији (Д. Добрковић [ур.], *Људска права у Србији 2008. – право, пракса и међународни стандарди људских права*, Београдски центар за људска права, Београд, 2009, стр. 53–54).

о случајевима повреда права детета и насиља у породици. Ситуација у којој се налазио републички омбудсман након његовог ступања на дужност, претила је не само да нерешени предмети касније парализују функционисање институције, већ и да се дискредитује његова улога у заштити људских права.

У првој фази, до краја 2007. године, у веома малом броју случајева покренут је поступак по сопственој иницијативи што је последица објективне немогућности да се у већем обиму делује превентивно.¹⁸⁷⁶ Овај период обележава и висок проценат одбачених притужби због ненадлежности. Највећи број одбачених притужби односио се на правосудне органе, док се већина притужби по којима је поступано тичала органа којима је поверено вршење јавних овлашћења и министарстава.¹⁸⁷⁷ Притужбе су углавном достављане путем поште, јер су постојале објективне техничке немогућности да се успостави комуникација са већим бројем грађана и примају притужбе усмено на записник. Истовремено, омбудсман је користио и овлашћење да саветује грађане, да их упути их да своје право остваре у другим правним поступцима; посредовао је у односима између управе и грађана; разматрао је спорна правна питања као што је право државе на регистрацију и признавање статуса верских заједница;¹⁸⁷⁸ и упућивао је мишљења о законима који су се налазили у процедури доношења.¹⁸⁷⁹

У склопу сарадње са другим државним органима, одржани су састанци са председником Народне скупштине и председником Владе и са надлежним министарствима, како би унапредио положај и остваривање надлежности Заштитника грађана. Успостављени су контакти са Покрајинским омбудсманом и локалним омбудсманима,¹⁸⁸⁰ повереницима, невладиним сектором, омбудсманима страних држава и међународним организацијама. Поред тога, републички

¹⁸⁷⁶ Заштитник грађана је покренуо поступак само у три случаја до краја 2007. године.

¹⁸⁷⁷ Највећи број притужби био је поднет на рад Републичког фонда пензијског и инвалидског осигурања, као и органа локалне самоуправе којима је поверено вршење јавних овлашћења. Посматрано према ресорима, на рад Министарства унутрашњих послова било је упућено највише притужби. Заштитник грађана, *Извештај за 2007. годину*, стр. 29–31.

¹⁸⁷⁸ Заштитник грађана, *Извештај за 2007. годину*, стр. 23–24.

¹⁸⁷⁹ Заштитник грађана, *Извештај за 2007. годину*, стр. 40–42.

¹⁸⁸⁰ Поред Покрајинског омбудсмана, постојало је 10 локалних омбудсмана до краја 2007. године (у Београду, Нишу, Крагујевцу, Бачкој Тополи, Сомбору, Зрењанину, Суботици, Раковици, Гроцкој и Шапцу). Видети: *исто*, стр. 43–46.

омбудсман је настојао да постигне што већу медијску присутност и препознатљивост, како би се грађани боље упознали са институцијом омбудсмана.

Заштитник грађана је положио „пријемни испит“ до краја 2007. године, што ће бити веома значајно у даљем току његовог првог мандата, јер су га очекивали нови изазови. У извештајима међународних организација, као и реаговањима домаћег цивилног сектора забележене су позитивне оцене о начину и квалитету његовог рада,¹⁸⁸¹ али и примедбе.¹⁸⁸² У току 2008. године Заштитник грађана је наставио да поступа по препорукама, доносећи и већи број мишљења и ставова које је јавно саопштавао.¹⁸⁸³ Помоћу званичног веб-сајта, обавештавани су грађане о његовим редовним активностима и упознавани су са овлашћењима, поступком и начином обраћања овој институцији.

За фазу афирмације (од 2008. до 2011. године) карактеристично је да су побољшани услови за рад Заштитника грађана, остварена је боља доступност грађана овој институцији и потпуније остваривање његових надлежности. Заштитнику грађана је признат положај националне институције за заштиту

¹⁸⁸¹ Заштитник грађана, *Извештај за 2007. годину*, стр. 58–59.

Касније се констатује да Заштитник грађана има све значајнију улогу (в. „Саопштење Европске комисије Европском парламенту и Савету (Европска комисија, „Мишљење Комисије о захтеву Србије за чланство у Европској унији“, http://www.media.srbija.gov.rs/medsrp/dokumenti/misljenje_ek_cyr.pdf, стр. 8, посећено 12. априла 2014. године), али и да недостају „ресурси“ за ефикасније обављање његове функције (Европска Комисија против расизма и нетолеранције, „Извештај ЕКПР о Србији (четврти циклус мониторинга, 2011)“, <http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/country-by-country/serbia/SRB-CbC-IV-2011-021-SRB.pdf>, стр. 11, 18–19, посећено 12. априла 2014. године).

¹⁸⁸² Између осталог, омбудсману је препоручено и да се активније посвети праћењу остваривања права детета и припадника националних мањина (General Assembly, Human Rights Council, „Universal Periodic Review – Report of the Working group on the Universal Periodic Review [Serbia], Tenth session“, http://lib.ohchr.org/HRBodies/UPR/Documents/Session3/RS/A_HRC_10_78_Serbia_E.pdf., посећено 26. децембра 2013. године, стр. 16); Д. Добрковић (ур.), *Људска права у Србији 2008. – право, пракса и међународни стандарди људских права*, Београдски центар за људска права, Београд, 2009, стр. 49–50.

¹⁸⁸³ Заштитник грађана, *Редован годишњи извештај за 2008. годину* стр. 65–66.

људских права и националног механизма за превенцију тортуре,¹⁸⁸⁴ што је ојачало његову позицију. Ови статуси подразумевају и додатне обавезе, у виду израде посебних извештаја за Народну скупштину, али и за одређене међународне организације, и већу пажњу заштити права лица лишених слободе.¹⁸⁸⁵ Посебан сертификат потврдио је статус независног и самосталног органа за заштиту људских права у систему Уједињених нација (2010).¹⁸⁸⁶

Поред афирмације која је имала међународни аспект,¹⁸⁸⁷ освојено је поверење грађана и јасно се уочавају резултати на плану унапређивања права и слободе. Међутим, испољени су и сметње у односима са другим државним органима, пре свега са Владом и Народном скупштином. Декларативна подршка највиших државних органа није била поткрепљена испуњавањем претпоставки за ефикасније деловање стварањем механизма за извршавање препорука, а покушај да се независна тела подвргну строжијем парламентарном надзору, указивало је на двосмислену политику према Заштитнику грађана. Омбудсман је прелаз из критичне фазе конституисања ка својој афирмацији успешно савладавао захваљујући личним напорима, трудећи да што доследније поштује начела интегритета у вршењу своје функције.

У овом раздобљу усвојена су четири редовна годишња извештаја и десетине ванредних или посебних извештаја.¹⁸⁸⁸ Број обраћања грађана повећавао

¹⁸⁸⁴ *Редован годишњи извештај Заштитника грађана за 2011. годину*, стр. 44–47; *Редован годишњи извештај Заштитника грађана за 2012. годину*, стр. 53–55.

¹⁸⁸⁵ *Редован годишњи извештај Заштитника грађана за 2012. годину*, стр. 23, 53–55, 209–211.

¹⁸⁸⁶ *Редован годишњи извештај Заштитника грађана за 2010. годину*, стр. 124; *Редован годишњи извештај Заштитника грађана за 2011. годину*, стр. 151–152.

¹⁸⁸⁷ Заштитник грађана је постао члан Удружења медитеранских омбудсмана (2008), Европског института омбудсмана, Међународног удружења омбудсмана, Европске мреже омбудсмана за децу (2009), Међународног института омбудсмана, Међународног координационог комитета националних институција за људска права. Успостављена је сарадња и са другим страним омбудсманима и невладиним организацијама (в. Заштитник грађана, *Редован годишњи извештај за 2008. годину* стр. 71–72; *Редован извештај за 2009. годину*, стр. 122–126).

¹⁸⁸⁸ Извештаји се налазе на веб-страни: „Посебни извештаји“, <http://www.ombudsman.rs/index.php/lang-sr/izvestaji/posebnii-izvestaji> (посећено 14. фебруара 2014. Године)

се сваке године,¹⁸⁸⁹ а боља обавештеност о природи институције одсликавала се и кроз смањење тзв. ненадлежних притужби. Поступцима су обухваћени све већи број права и органа државне управе. Републички омбудсман све више употребљава овлашћења на подношење мишљења на предлоге законе, амандмана на законске предлоге¹⁸⁹⁰ и иницијативе за оцену уставности и законитости,¹⁸⁹¹ а започео је и са предлагањем закона.¹⁸⁹² Заштитник грађана, иако још увек у мањој мери, поступа и по службеној дужности, али зато примењује праксу теренског рада. Посете локалним самоуправама с циљем контролних и превентивних прегледа, подизале су свест о значају заштите људских права и упознавале су грађане и управу са значајем и улогом институције.

Број запослених се споро попуњавао у Стручној служби. То значи да је Заштитник грађана и даље био оптерећен недостатком стручног особља,¹⁸⁹³ али и пословног простора. Одговарајући простор за рад је обезбеђен тек 2010. године, са три године кашњења, при чему је одговорност приписана Влади.¹⁸⁹⁴ С друге

¹⁸⁸⁹ У 2009. је увећан за 45% у односу на претходну годину, а затим 2010. је повећан за 28%. Број обраћања је повећан за 41%, уједно је поднето и око хиљаду притужби више у 2011. години у односу на 2010. годину. Видети и статистички приказ: „Контакти са грађанима“, <http://www.ombudsman.rs/index.php/lang-sr/2013-01-14-14-36-04>, посећено 11. априла 2014. године.

¹⁸⁹⁰ *Редован годишњи извештај Заштитника грађана за 2010. годину*, стр. 108–117; *Редован годишњи извештај Заштитника грађана за 2011. годину*, стр. 168–170.

¹⁸⁹¹ Први пут је ово право коришћено 2010. године. Видети: *Редован годишњи извештај Заштитника грађана за 2010. годину*, стр. 118–119.

¹⁸⁹² Заштитник грађана је припремио Преднацрт закона о правима детета 2010. године (*Редован годишњи извештај Заштитника грађана за 2010. годину*, стр. 108–109, *Редован годишњи извештај Заштитника грађана за 2011. годину*, стр. 160).

¹⁸⁹³ У 2008. години је примљена су 23 запослена, тако да је укупан број запослених износио 38 крајем ове године, што је мање од 60% од укупно предвиђеног капацитета. (Заштитник грађана, *Редован годишњи извештај за 2008.* стр. 24); Наредне године примљено је 26 лица, али је канцеларију напустило 8 особа тако да је крајем 2009 године било запослено 57 лица и четири заменика Заштитника грађана (Заштитник грађана, *Редован извештај за 2009. годину*, стр. 88).

¹⁸⁹⁴ Ипак, и овај пословни објекат је био привременог карактера, али је по први пут омогућено да стручна служба буде смештена у једном простору. С обзиром на то да канцеларије Заштитника грађана нису посебно обезбеђиване, непосредно пре пресељења на нову локацију опљачкане су просторије и однета је рачунарска и телекомуникациона техника. Више о томе: *Редовни годишњи извештај Заштитника грађана за 2010. годину*, стр. 40–41, 135; Б. Милосављевић, *Коментар Закона о Заштитнику грађана*, стр. 40.

стране, број запослених предвиђен систематизацијом радних места у стручној служби није био адекватан повећаним захтевима и обиму посла,¹⁸⁹⁵ јер је пројектован 2006. године. Правилник о унутрашњем уређењу и систематизацији у Стручној служби, упркос овим потребама, није измењен од доношења.¹⁸⁹⁶ У међувремену, Заштитник грађана је 2009. године основао и посебна саветодавна тела, састављена од стручњака с циљем праћења стања у појединим областима.¹⁸⁹⁷ Ради боље приступачности формиране су подручне канцеларије у општинама претежно насељене Албанцима на југу (Прешево, Бујановац и Медвеђа),¹⁸⁹⁸ као и „електронске“ канцеларије у појединим градовима и општинама од 2011. године.¹⁸⁹⁹ На тај начин, омогућен је једноставнији приступ грађана институцији. Организационе проблеме биле су прилагођене и променама у управним ресорима, ради ефикаснијег поступања по притужбама.¹⁹⁰⁰

У већини редовних годишњих извештаја присутно је упозорење о ниском нивоу остваривања људских слобода и права. Тежиште активности по притужбама захвата не само права тзв. рањивих категорија,¹⁹⁰¹ већ и социјално и

¹⁸⁹⁵ У 2009. години, у односу на претходну годину, долази до повећања од око 50% у оствареним контактима Заштитника грађана са грађанима (Вид.: *Редован извештај за 2009. годину*, стр. 95 и даље).

¹⁸⁹⁶ На то је указано и у *Редовном извештају за 2009. годину*, стр. 88, 91–92.

¹⁸⁹⁷ Заштитник грађана је формирао више таквих тела (Савез за заштиту права лица лишених слободе, Савет за равноправност полова и права особа са инвалидитетом, Савет за права детета, Савет за права припадника националних мањина; видети: Заштитник грађана, *Редован извештај за 2009. годину*, стр. 87–88).

¹⁸⁹⁸ У овим општинама примљене су 78 притужби 2010, 41 притужба у 2011. години (*Редован извештај за 2009. годину*, стр. 87–88, 97–98; *Редован годишњи извештај Заштитника грађана за 2010. годину*, стр. 133–134, 153–154; *Редован годишњи извештај Заштитника грађана за 2011. годину*, стр. 26–27).

¹⁸⁹⁹ У 15 градова и општина у локалним библиотекама примају се притужбе и остварује се видео веза са Заштитником грађана. *Редован годишњи извештај Заштитника грађана за 2011. годину*, стр. 11, 28; *Редован годишњи извештај Заштитника грађана за 2013. годину*, стр. 29)

¹⁹⁰⁰ *Редован годишњи извештај Заштитника грађана за 2011. годину*, стр. 80.

¹⁹⁰¹ Заштитник грађана, *Редован годишњи извештај за 2008. годину* стр. 26–51; Заштитник грађана, *Редован извештај за 2009. годину*, стр. 16–31; *Редован годишњи извештај Заштитника грађана за 2010. годину*, стр. 65–105; *Редован годишњи извештај Заштитника грађана за 2011. годину*, стр. 31–79;

економска права од 2009. године¹⁹⁰² и начела „добре управе у 2010. години,¹⁹⁰³ до широке палете уставних права и слобода. У извештајима преовлађује оцена о незадовољавајућем стању људских права и слобода,¹⁹⁰⁴ а затим и о недостацима у правном оквиру,¹⁹⁰⁵ али и јазу између прокламованих и остварених права.¹⁹⁰⁶

На основу увида у извештаје, јасна је оријентација републичког омбудсмана да надзором обухвати не само основна људска права и слобода (право на слободу и безбедност, право на слободу мисли савести и вероисповести, заштита података о личности, забрана дискриминације) и права припадника националних мањина,¹⁹⁰⁷ већ и друге категорије права попут социјално-економских права (право на рад, права из пензијско-инвалидског осигурања)¹⁹⁰⁸ и политичких права и слобода.¹⁹⁰⁹ У извештајима су, поред констатовања опште слике људских права и слобода, издвојени карактеристични примери кршења људских права, наведени узроци и последице односно утицај појединих фактора на остваривање људских права и слобода.¹⁹¹⁰ Поред тога, препоручена су и

¹⁹⁰² У Извештају за 2008. годину указује се на проблем сиромаштва. Видети: Заштитник грађана, *Редован годишњи извештај за 2008. годину*, стр. 11–12; У наредном годишњем извештају, посебно су биле изражене притужбе у вези са кршењем права из радног односа и права из пензијског осигурања (Заштитник грађана, *Редован извештај за 2009. годину*, стр. 13, 98–99), док је највећи број притужби био из области економских, социјалних и културних права у 2011. години (*Редован годишњи извештај Заштитника грађана за 2011. годину*, стр. 141);

¹⁹⁰³ Опширније: *Редован годишњи извештај Заштитника грађана за 2010. годину*, стр. 49 и даље.

¹⁹⁰⁴ Заштитник грађана, *Редован извештај за 2009. годину*, стр. 11.

¹⁹⁰⁵ *Редован извештај за 2009. годину*, стр. 14–15, 32.

¹⁹⁰⁶ Заштитник грађана, *Редован извештај за 2010. годину*, стр. 13; *Редован годишњи извештај Заштитника грађана за 2011. годину*, стр. 9.

¹⁹⁰⁷ *Редован годишњи извештај за 2008. годину*, стр. 80; *Редован годишњи извештај Заштитника грађана за 2010. годину*, стр. 30–33; *Редован годишњи извештај Заштитника грађана за 2011. годину*, стр. 48–53.

¹⁹⁰⁸ *Редован годишњи извештај Заштитника грађана за 2010. годину*, стр. 21–25.

¹⁹⁰⁹ Попут права на удруживање, бирачког права (лица лишених слободе), карактера мандата народног посланика (в. *Редован извештај за 2009. годину*, стр. 15) права на обавештеност и слободу медија, слободу окупљања (в. *Редован годишњи извештај Заштитника грађана за 2010. годину*, стр. 18–19, 74–75).

¹⁹¹⁰ Сиромаштво угрожава остваривање многих права, и снижава степен толеранције и солидарности према тзв. рањивим друштвеним групама (в. *Редован годишњи извештај Заштитника грађана за 2010. годину*, стр. 13–14). Опширније: *Редован годишњи извештај*

решења за отклањање конкретних повреда људских права и слобода, у виду промене праксе поступања управних органа, неопходних измена прописа или других мера.¹⁹¹¹

Заштитник грађана се бавио, поред индивидуалних, и колективним повредама људских права као што су повреде права у процесу реституције и реформе правосуђа,¹⁹¹² положајем избеглица, питањем легализације (2010), инклузивним образовањем,¹⁹¹³ породичним насиљем, правима особа са инвалидитетом и правима особа истополне сексуалне оријентације (2011). У анализи повреда људских права све више се ослања на самостална истраживања, али и она која реализује са невладиним сектором. Дугорочна истраживања колективних повреда људских права, Заштитнику грађана омогућавају да понуди системско решење за поједине проблеме, углавном у виду промена одговарајуће нормативне регулативе.

Централни адресат контроле, поводом заштите људских права и слобода, јесте управа.¹⁹¹⁴ Заштитник грађана указује на низ пропуста у раду управе, посебно појави „лоше управе“ (попут „ћутања управе“, незаконито поступање,

Заштитника грађана за 2011. годину, стр. 14, 16–17; *Редован годишњи извештај Заштитника грађана за 2011. годину*, стр. 31 и даље.

¹⁹¹¹ Омбудсман је 2010. године утврдио недостатак прописа којим би се уредили положај социјалних и психијатријских установа, и у вези с тим права душевно оболелих особа и препоручио систем „алтернативних институција на нивоу локалне заједнице који би успешно прихватио наведене особе и омогућио им живот ван ових институција.“ (*Редован годишњи извештај Заштитника грађана за 2010. годину*, стр. 72–73). Наредне године отпочео је процес контроле психијатријских болница и установа социјалне заштите стационарног типа констатујући да постоје системски недостаци у заштити права душевно оболелих особа и особа са менталним сметњама (*Редован годишњи извештај Заштитника грађана за 2011. годину*, стр. 42–44);

¹⁹¹² Заштитнику грађана су се обратиле притужбом судије које нису биле изабране на конкурс за општи избор судија 2009. године. Заштитник грађана је поступајући, утврдио низ пропуста и доставио препоруке Високом савету судства, које нису спроведене. Видети опширније: *Редован годишњи извештај Заштитника грађана за 2010. годину*, стр. 15–16, 60–61; *Редован годишњи извештај Заштитника грађана за 2011. годину*, стр. 119–121.

¹⁹¹³ Инклузија је само један од низа проблема у образовању на које је указао омбудсман (в. *Редован годишњи извештај за 2008. годину*, стр. 13–14, 80; *Редован годишњи извештај Заштитника грађана за 2010. годину*, стр. 82–85).

¹⁹¹⁴ Заштитник грађана, *Редован извештај за 2009. годину*, стр. 11–13, 31–32; *Редован годишњи извештај Заштитника грађана за 2010. годину*, стр. 25 и даље;

неспровођење сопствених одлука, непоступање по одлукама судова, неблаговремено поступање, неједнако поступање према грађанима у истој или сличној ситуацији, ускраћивање права на жалбу, неефикасно поступање итд.),¹⁹¹⁵ јер се већина притужби односила управо на повреду принципа доброг управног поступања.¹⁹¹⁶ Полазиште омбудсмана је да је лоша управа основни узрок кршења људских права, па се сходно томе намеће потреба за њеном свеобухватном реформом.¹⁹¹⁷ Кључни принципи реформе управе јесу деполитизација и професионализација, али и изградња свести о „доброј управи“. Заштитник грађана је поднео иницијативе, да се у циљу ефикасније заштите права грађана и унапређења управе, право на добру управу уврсти у категорију основних права и донесе Кодекс добре управе.¹⁹¹⁸ У већини својих редовних годишњих извештаја,

¹⁹¹⁵ *Редовни годишњи извештај Заштитника грађана за 2010. годину*, стр. стр. 49–60; *Редован годишњи извештај Заштитника грађана за 2011. годину*, стр. 80–115, 143.

¹⁹¹⁶ Према статистици Заштитника грађана, око 40 одсто од укупног броја примљених притужби односила се на непоштовање начела добре управе до краја 2013. године (*Редован годишњи извештај Заштитника грађана за 2013. годину*, стр. 6). Постоји тенденција пораста Од 2.656 притужби, 1.328 притужби се односило на случајеве „лоше управе“ у 2010. години. У 2011. години, број притужби је повећан на 2459.

¹⁹¹⁷ Видети: *Редован годишњи извештај Заштитника грађана за 2013. годину*, стр. 5.

¹⁹¹⁸ Кодекс добре управе је сачињен по узору на Европски кодекс доброг административног понашања (The European Code of Good Administrative Behaviour). Посебан, симболичан гест приликом подношења ове иницијативе Народној скупштини у јуну 2010. године било је присуство Европског омбудсмана. Међутим, Народна скупштина још није усвојила Кодекс добре управе. Кодекс добре управе садржи 27 правила, од којих се прва два односе на објашњење циљева и садржине кодекса, као и области примене, док се последња два тичу праћења примене Кодекса, обавезе органа јавне власти да обавесте грађане о правима која уживају у складу с Кодексом и ступање Кодекса на снагу. Остала правила односе се на правила поступања органа јавне власти (законитост, забрана дискриминације, сразмерност и сврсисходност, забрана злоупотребе и прекорачење овлашћење, непристрасност и самосталност, објективност, доследност и поштовање оправданих очекивања, правилност, учтивост, исправљање пропуста, употреба језика и писма пред органом јавне власти, потврде пријема и обавештења о надлежном службенику, прослеђивање и исправке поднесака, право грађана да буде саслушан и да даје изјаве, разумни рок за доношење одлука, образложење одлуке, поуке о правном средству, достављање одлуке, заштите података о личности, пружање информација о поступку, приступ информацијама од јавног значаја, вођење одговарајуће евиденције и право притужбе због кршења Кодекса. В. *Редован годишњи извештај Заштитника грађана за 2010. годину*, стр. 26, 46–47, 110–111;

међутим, критиковано је неспровођење реформи, а при томе је посебно указано на лоше појаве у појединим управним одељењима и ресорима,¹⁹¹⁹ и препоручене су конкретне мере за побољшање стања.

Закључке о односу са другим државним органима формирали смо на основу следећих елемената: стварање услова за функционисање Заштитника грађана, заједничка активност на унапређивању и побољшању заштите људских права и слобода, и подршка у извршавању препорука и остваривању других овлашћења. У овом периоду, сарадња са другим државним органима доживљавала је успоне и падове а вербална подршка омбудсману често није била потврђена на конкретан начин. Проблеми су се манифестовали на различите начине. Тако Влада, осим што није уложила одговарајући труд да обезбеди боље претпоставке за рад Заштитника грађана, њега није обавештавала о дневном реду својих седница,¹⁹²⁰ одбијала је да разреши државне функционере по препорукама, односно није стварала механизме нити спроводила препоруке; Народна скупштина игнорисала је амандмане Заштитника грађана на Предлог пословника (2008), као и на предлоге закона.¹⁹²¹ Народна скупштина није разматрала у пленуму Годишњи извештај Заштитника грађана за 2011, већ је само то учинио одбор за правосуђе и управу, што је представљало кршење ЗЗГ-а.¹⁹²² Ребалансом буџета смањен је износ средстава за плате Заштитника грађана (2010),¹⁹²³ што је иначе урађено на незаконит начин.¹⁹²⁴ Високи савет судства није спроводио препоруке које су се односиле на недостатке које су уочене у поступку општег избора судија 2009. године.¹⁹²⁵ Узрок таквог односа последица је позиције коју је заузео Заштитник грађана.

¹⁹¹⁹ *Редован годишњи извештај за 2008. годину*, стр. 19–20; *Редован годишњи извештај Заштитника грађана за 2012. годину*, стр. 28–19.

¹⁹²⁰ Са Владом не само да нису одржавани консултативни састанци, већ је и она одбила предлог да разреши државног секретара због пропуста и игнорисања позива на сарадњу са Заштитником грађана (Видети: *Редован извештај за 2009. годину*, стр. 92).

¹⁹²¹ *Редован извештај за 2009. годину*, стр. 69.

¹⁹²² *Редован годишњих извештај Заштитника грађана за 2011*, стр. 158.

¹⁹²³ *Редован годишњи извештај Заштитника грађана за 2010. годину*, стр. 114.

¹⁹²⁴ *Редован годишњи извештај Заштитника грађана за 2010. годину*, стр. 40–42.

¹⁹²⁵ Високи савет судства је, и према Извештају из 2013. године, наставио да оспорава надлежност Заштитника грађана да контролише законитост и правилност рада тог органа (в. *Редован годишњи*

Оштра критика у јавности, посебно појединих прописа (о надзору над електронским комуникацијама и јавном информисању, Војнобезбедносној и Војнообавештајној агенцији) или пропуста у раду појединих државних органа (као што је у процесу спровођења тзв. реформе судства, поступања служби безбедности приликом прикупљања података), изазвала је реакције, па и отворене притиске извршне власти на деловање омбудсмана.¹⁹²⁶ Она је отпочела покушајем да се новелом Пословника Скупштине „омекша“ одговорност носилаца функција у независним државним телима (2010),¹⁹²⁷ настављена је опструирањем изменом матичног закона и кулминирала је неспровођењем редовног поступка избора Заштитника грађана у законским роковима (2011–2012).¹⁹²⁸ Током овог периода, примећена су и извесна побољшања у погледу политичке подршке, јер је институција добила поверење опозиционих политичких странака¹⁹²⁹ и остварена је квалитетнија сарадња са појединим министарствима и управним органима.¹⁹³⁰

Сарадња Заштитника грађана одвија се на задовољавајући начин са другим независним телима,¹⁹³¹ као и са покрајинским и локалним омбудсменима,¹⁹³² а

извештај Заштитника грађана за 2013. годину, стр. 27). Видети и: В. Петровић (ур.), *Људска права у Србији 2010. – право, пракса и међународни стандарди људских права*, Београдски центар за људска права, Београд, 2011, стр. 281–282.

¹⁹²⁶ Видети изјаве заштитника грађана и новинске текстове: „Омбудсман: нећу подлећи притисцима“, <http://www.politika.rs/rubrike/Drustvo/ombudsman-necu-podleci-pritiscima.lt.html>, посећено 15. јуна 2013. године; „I заштитник грађана се бори за своја права“, <http://www.politika.rs/rubrike/Politika/I-zashitnik-gradjana-se-bori-za-svoja-prava.lt.html>, посећено 12. јуна 2013. године; „Министарство правде жели да сузи права заштитника“, <http://www.blic.rs/Vesti/Tema-Dana/303565/Ministarstvo-pravde-zeli-da-suzi-prava-zastitnika>, посећено 10. јуна 2013. године.

¹⁹²⁷ В. Петровић (ур.), *Људска права у Србији 2010. – право, пракса и међународни стандарди људских права*, стр. 28, 36.

¹⁹²⁸ Влада је упутила Предлог закона о изменама и допунама Закона о Заштитнику грађана Народној скупштини у фебруару 2012. године, када је било извесно да се овај закон неће донети у догледно време због одржавања парламентарних избора.

¹⁹²⁹ Указали смо да су раније поједине политичке странке имале негативан став да се уведе институција омбудсмана у наш правни систем.

¹⁹³⁰ *Редован годишњи извештај Заштитника грађана за 2010. годину*, стр. 46–47.

¹⁹³¹ *Редован годишњи извештај за 2008. годину* стр. 69; *Редован извештај за 2009. годину*, стр. 93; *Редован годишњи извештај Заштитника грађана за 2010. годину*, стр. 17.

кључни проблеми су превазиђени већ у овој, почетној фази развоја републичког омбудсмана.¹⁹³³ Заштитник грађана се супротставио тежњи да се уведе специјализовани омбудсмани, сматрајући да се на тај начин угрожава интегритет институције, али је пружио подршку оснивању секторских омбудсмана и јачању мреже локалних омбудсмана.¹⁹³⁴ Ипак, сматрамо да се могло урадити и више, и од стране Заштитника грађана, да институционализује сарадња омбудсмана на различитим нивоима, пре свега оснивањем националне организације омбудсмана Србије.¹⁹³⁵

Са цивилним друштвом републички омбудсман остварио је низ заједничких активности (од припреме заједничких иницијатива, организовања заједничких скупова и конференција, до поступања по притужбама невладиних организација). Заштитник грађана омогућио је представницима цивилног сектора учешће у раду својих саветодавних тела. Поред тога, настојао је да штити

¹⁹³² Осим састанака, омбудсмани су заједнички деловали приликом контроле издавања личних докумената. рада служби Министарства унутрашњих (*Редован годишњи извештај за 2008. годину*, стр. 69).

¹⁹³³ Пре свега проблем сукоба надлежности, па и „конфузије идентитета“ (В. *Редован годишњи извештај за 2010. годину*, стр. 43). „У пракси нису забележени случајеви конфликта надлежности и ставова различитих омбудсмана, што је много више резултат високе свести носилаца те дужности, него одраз добро уређеног система“, (С. Јанковић, „Локални омбудсман у Србији“, *Локална самоуправа – прописи и пракса*, број 4/2010, Стална конференција градова и општина, Београд, 2010, стр. 6).

¹⁹³⁴ Заштитник грађана је упозорио и на притиске које постоје на локалне омбудсмане и у препорукама Народној скупштини за формулисање закључака поводом представљања редовних годишњих извештаја позивао да се пружи неопходна заштита овим телима. (В. *Редован годишњи извештај за 2008. годину*, стр. 81; *Редован извештај за 2009. годину*, стр. 137). Поред тога, омбудсман је и на низ недостатака које постоје у процесу успостављања и функционисања заштитника пацијентових права.

¹⁹³⁵ Национално удружење омбудсмана, под покровитељством Заштитника грађана, реализовало би различите пројекте, отварало посебна развојна и истраживачка одељења и укључило друге заинтересоване организације и грађане, посебно стручњаке у различитим областима људских права. Задатак удружења био би пружање сервисне подршке развоју омбудсмана, решавању и других задатака као што је уједначавање праксе. (В. *Редован годишњи извештај за 2008. годину*, стр. 81; *Редован извештај за 2009. годину*, стр. 137).

невладине организације од различитих видова угрожавања и напада.¹⁹³⁶ С друге стране, низом пројеката невладиних организација, посебно на локалном нивоу, остварена је подршка заштитнику грађана.¹⁹³⁷ Циљ сарадње са невладиним сектором није био само у томе да се препозна институција омбудсмана, већ и да се реализује квалитетнија заштита људских права и слобода.

У овом периоду, јасно се испољавају основни проблеми – ограничени капацитети за деловање¹⁹³⁸ и неизвршење препорука. У том смислу, Заштитник грађана је препоручио да се измени нормативни оквир, не само матичног закона,¹⁹³⁹ већ и других прописа који се односе на људска права и слободе. Постепено се издвајају већа буџетска средства за финансирање, решавају се поједина техничка питања и попуњава се кадровски састав стручне службе. Проценат поступања по препорукама је износио око 60% у 2009. години,¹⁹⁴⁰ У 2009. години органи управе су спровели 65% препорука, у 2010. години је извршено само 49% препорука док је око 26% препорука било у поступку,¹⁹⁴¹ у 2011. години извршено је 53% препорука, док 25% препорука није извршено а преостале препоруке су биле у поступку.¹⁹⁴² Из наведеног се може приметити да је проценат извршења препорука био нижи него што је то уобичајено у другим земљама.¹⁹⁴³ У том смислу, један од предлога Заштитника грађана био је да се уведу казнене одредбе за неизвршавање обавезе.

¹⁹³⁶ *Редован годишњи извештај Заштитника грађана за 2010. годину*, стр. 130; *Редован годишњи извештај Заштитника грађана за 2011. годину*, стр. 28; *Редован годишњи извештај Заштитника грађана за 2011. годину*, стр. 45, 148–149.

¹⁹³⁷ Видети резултате пројекта Комитета правника за људска права и Београдског центра за људска права о методологији за праћење поштовања препорука (М. Антонијевић [et. al.], *Заштитник грађана – препоруке у пракси*, Комитет правника за људска права, Београдски центар за људска права Београд, 2013).

¹⁹³⁸ *Редован годишњи извештај Заштитника грађана за 2011. годину*, стр. 15.

¹⁹³⁹ *Редован годишњи извештај Заштитника грађана за 2011. годину*, стр. 25.

¹⁹⁴⁰ *Редован извештај за 2009. годину*, стр. 104 (в. *Редован годишњи извештај за 2008. годину*, стр. 70).

¹⁹⁴¹ *Редован извештај за 2009. годину*, стр. 92; *Редован годишњи извештај Заштитника грађана за 2010. годину*, стр. стр. 158

¹⁹⁴² *Редован годишњи извештај Заштитника грађана за 2011. годину*, стр. 163–165.

¹⁹⁴³ У Европској унији испуњава се 82 одсто препорука Европском омбудсману (European Ombudsman, „EU institutions comply with 82% of Ombudsman suggestions“,

Фаза консолидације јесте раздобље другог мандата Заштитника грађана. Реизбор вољом свих парламентарних странака,¹⁹⁴⁴ ојачао је легитимност и ауторитет институције.¹⁹⁴⁵ Период консолидације обележава тежња да се унапреди нормативни основ, да се прошире надлежности и ојачају капацитети функционисања институције. Организационо, финансијски и нормативно још увек нису обезбеђени одговарајући услови за рад републичког омбудсмана. Повећан је број запослених, међутим Заштитник грађана сматра да још увек не располаже адекватним кадровским капацитетима,¹⁹⁴⁶ јер се број обраћања грађана и поступака вишеструко увећао у последњих неколико година. Број ангажованих лица у канцеларији Заштитника грађана превазилази број који је утврђен систематизацијом радних места у стручној служби, што га ставља у повољнију ситуацију у односу на друге независне институције, али он није у могућности да запошљава квалитетније кадрове, због ограничења наметнутим појединим прописима.¹⁹⁴⁷ Основни захтеви Заштитника грађана остали су идентични онима у претходном периоду (измене и допуне матичног закона,¹⁹⁴⁸ повећања броја

http://europa.eu/rapid/press-release_EO-12-18_en.htm, посећено 10. октобра 2013. године); Видети и: М. Давинић, *Европски омбудсман и лоша управа*, стр. 80 (фн. 207).

¹⁹⁴⁴ наредне године су углавном изабрани три нова заменика заштитника грађана, док је један заменик реизабран. Реизабран је заменик за права лица лишених слободе.

¹⁹⁴⁵ „општеприхваћена и ауторитативна кочница самовољи сваке администрације“ *Редован годишњи извештај Заштитника грађана за 2012. годину*, стр. 13.

¹⁹⁴⁶ Упоредити: *Редован годишњи извештај Заштитника грађана за 2012. годину*, стр. 232; *Редован годишњи извештај Заштитника грађана за 2013. годину*, стр. 207.

¹⁹⁴⁷ Више о томе: В. Петровић (ур.), *Људска права у Србији 2011. – право, пракса и међународни стандарди људских права*, Београдски центар за људска права, Београд, 2012, стр. 237–238; В. Петровић, В. Јоксимовић (ур.), *Људска права у Србији 2012. – право, пракса и међународни стандарди људских права*, стр. 49.

¹⁹⁴⁸ „Вишегодишње одлагање измена Закона о Заштитнику грађана угрожава рад Заштитника грађана јер новодобијене надлежности, вишеструко увећавају обим посла, уочени недостаци и створена оправдана очекивања грађана постављају захтеве на које се не може одговорити из постојећег правног оквира.“ *Редован годишњи извештај Заштитника грађана за 2013. годину*, стр. 24.

запослених у канцеларији¹⁹⁴⁹ и обезбеђивање адекватнијег простора за пријем грађана и рад државних службеника).¹⁹⁵⁰

Предмет и садржина контроле је проширена, док је делимично измењен и начин његовог поступања. На основу праксе закључујемо да се, хоризонтално посматрано, обухвата све већи број права и адресата, док се у вертикалном погледу користе комплекснија истраживања и уводе нове методологије рада. Тако је Заштитник грађана преузео нова овлашћења у својству Националног механизма за превенцију тортуре од почетка 2012. године.¹⁹⁵¹ Ова надлежност је подразумевала усвајање посебних поступака и израду нове врсте извештаја, чешћу контролу установама у којима су смештена лица лишена слободе и формирање посебне организационе јединице (Национални превентивни механизам) и тимова састављених од стручњака различитих професионалних профила (правника, психијатара, лекара).¹⁹⁵² Статус националне институције за заштиту и промоцију људских права, пак, усмеравао је Заштитника грађана на интензивнију међународну сарадњу (састављање извештаја и упитника, организовање међународних конференција и скупова и учешће на заседањима међународних организација за заштиту људских права).¹⁹⁵³

¹⁹⁴⁹ За радно ангажовање нових сарадника Заштитнику грађана потребно је одобрење одбора надлежног за административно-буџетска питања Народне скупштине (в. *Редован годишњи извештај Заштитника грађана за 2013. годину*, стр. 23, 25–26).

¹⁹⁵⁰ Објекат у Делиградској улици у Београду број 16 користи се као привремени пословни простор, док се не испуне услови за пресељење у улици Карађорђева број 48, која ће бити трајни пословни простор. У међувремену, од доношења Закључка Владине Комисије за расподелу службених зграда и пословника којим је било предвиђено обезбеђење трајног пословног простора за омбудсмана протекле су четири године. Видети: *Редован годишњи извештај Заштитника грађана за 2013. годину*, стр. 209.

¹⁹⁵¹ Највећи пораст броја притужби је забележен у области заштите права лица лишених слободе (*Редован годишњи извештај Заштитника грађана за 2012. годину*, стр. 23, 45). Видети и: В. Петровић (ур.), *Људска права у Србији 2011. – право, пракса и међународни стандарди људских права*, стр. 32, 73.

¹⁹⁵² *Редован годишњи извештај Заштитника грађана за 2012. годину*, стр. 53–55.

¹⁹⁵³ *Редован годишњи извештај Заштитника грађана за 2012. годину*, стр. 209–211; *Редован годишњи извештај Заштитника грађана за 2013. годину*, стр. 187–191; *Редован годишњи извештај Заштитника грађана за 2014. годину*, стр. 217–220.

Заштитник грађана је сачинио три годишња извештаја и више посебних извештаја од 2012. године. Ови извештаји су обимнији у односу на претходне, што је последица не само повећања броја поступања омбудсмана, већ и приступа да се детаљније објасни његово поступање у појединим областима људских права.¹⁹⁵⁴ У овом периоду успостављена је пракса да се годишњи извештаји разматрају у више скупштинских одбора, а да парламент доноси закључке поводом ових извештаја.

Број обраћања наставља да константно расте, као и број притужби.¹⁹⁵⁵ Заштитник грађана је принуђен да у великом броју поступака грађанима пружа саветодавну помоћ, делимично и због тога што још увек не постоји посебан механизам за бесплатну правну помоћ, али је то и сигнал да још увек постоји недовољно познавање карактера надлежности институције. У највећем броју случајева Заштитник грађана настоји да делује превентивно приликом давања мишљења,¹⁹⁵⁶ док веома опрезно и ретко користи своје овлашћење подношења амандмана и законодавних иницијатива. У последњем анализираном извештајном периоду за 2013. годину, Заштитник грађана представио је своју доктрину тзв. другог реда приликом подношења амандмана и законодавних иницијатива.¹⁹⁵⁷

У последњим извештајним периодима (од 2012. до 2015. године) Заштитник грађана користи критичке квалификације за стање људских права, јер најпре указује на стагнацију а затим и на пад у остваривању људских права. У

¹⁹⁵⁴ Већину садржаја у редовним годишњим извештајима заузима навођење поступања Заштитника грађана по ресорима. Извештаји омогућавају праћење активности државе и републичког омбудсмана. Заштитник грађана се трудио да његов извештај не садржи само опис чињеница, већ и таксативно наведене недостатке и мере са образложењима које је потребно применити ради квалитетније заштите људских права и слобода (в. *Редован годишњи извештај Заштитника грађана за 2013. годину*, стр. 31–179; *Редован годишњи извештај Заштитника грађана за 2014. годину*, стр. 34–212).

¹⁹⁵⁵ Број обраћања повећан је за око 6 одсто, а број притужби за више од 20 одсто у 2012. години, док је у 2013. години пораст притужби износио за око 13 одсто у односу на претходну годину (в. *Редован годишњи извештај Заштитника грађана за 2012. годину*, стр. 19–20; *Редован годишњи извештај Заштитника грађана за 2013. годину*, стр. 193). У 2014. години, број притужби је смањен за 3 одсто у односу на 2013. годину (в. *Редован годишњи извештај Заштитника грађана за 2014. годину*, стр. 21).

¹⁹⁵⁶ *Редован годишњи извештај Заштитника грађана за 2012. годину*, стр. 227.

¹⁹⁵⁷ О томе је већ било речи у одељку 1.3. Надлежност Заштитника грађана.

2012. години негативне појаве су забележене у остваривању економских, социјалних и културних права.¹⁹⁵⁸ У 2013. години нарушавање људских права манифестовало се кроз економска и социјална права, правосуђе, корупцију,¹⁹⁵⁹ медије, јавну управу,¹⁹⁶⁰ демократску цивилну контролу и рад служби безбедности, као и право на приватност и проблеми заштите људских права на Косову и Метохији). Као и раније, значајна пажња у извештајима је посвећена тзв. рањивим друштвеним групама.¹⁹⁶¹ Заштитник грађана није пропустио да укаже на узроке кршења људских права, од којих на првом месту наводи политичку вољу.¹⁹⁶² У 2014. години, омбудсман указује и на сложеније проблеме који су у директној вези са остваривањем људских права, као што су владавина права и правна сигурност, стопа незапослености и економска ситуација, корупција и неререформисана управа.¹⁹⁶³ У 2015. години поновљене су оцене из претходних година и издвојени случајеви нарушавања људских права. Омбудсман није пропустио да критикује правну несигурност, доношење прописа по хитном поступку, као и стање у правосуђу и јавној управи. Заштитник грађана је у свом извештају подсетио и на тежак положај српског народа на Косову и Метохији.¹⁹⁶⁴

Заштитник грађана ужива поверење јавности.¹⁹⁶⁵ Повећана видљивост и публицитет омогућавају делотворније остваривање његове надлежности. Односи

¹⁹⁵⁸ Редован годишњи извештај Заштитника грађана за 2012. годину, стр. 14.

¹⁹⁵⁹ Критикован је начин борбе против корупције, поред похвала о намери владе да се обрачуна са корупцијом, наведене су појаве нарушавања људских права у кривичним поступцима, као и „суђење путем штампе.“ Опширније: Редован годишњи извештај Заштитника грађана за 2012. годину, стр. 18.

¹⁹⁶⁰ Заштитник грађана је критиковао однос према државној управи, сматрајући да нису спроведене реформе. Редован годишњи извештај Заштитника грађана за 2012. годину, стр. 18.

¹⁹⁶¹ Редован годишњи извештај Заштитника грађана за 2012. годину, стр. 57–99.

¹⁹⁶² „Премоћ политичке воље и популизма над владавином права, слабе институције наспрам снажних политичких центара моћи и личности функционера, слабост и неефикасност правосуђа, манипулације медијима, атрофирана економија и неререформисана администрација највеће су препреке и изазови које стоје на путу потпунијег остваривања права грађана у Републици Србији“. Редован годишњи извештај Заштитника грађана за 2012. годину, стр. 1.

¹⁹⁶³ Детаљније: Редовни годишњи извештај Заштитника грађана за 2014. годину, стр. 1–19.

¹⁹⁶⁴ Упоредити: Редовни годишњи извештај Заштитника грађана за 2015. годину, стр. 19.

¹⁹⁶⁵ „Однос грађана према Народној скупштини Републике Србије (извештај о истраживању јавног мњења – мај 2013)“, Народна скупштина Републике Србије, Цесид, УНДП, Београд, 2013, стр. 19.

са државним органима, нарочито са Народном скупштином, благо су поправљени од 2012. до 2014. године. У овом раздобљу унапређење сарадње са Парламентом испољавало се приликом представљања годишњих извештаја и других заједничких активности у области заштите људских права. Заштитник грађана одржао је задовољавајући ниво сарадње са цивилним друштвима, независним телима и другим омбудсменима.¹⁹⁶⁶ У сарадњи са цивилним сектором предузете су заједничке активности у области промоције и заштите људских права.¹⁹⁶⁷ Проценат извршених препорука је од око 70 одсто у 2013. порастао на више од 87 одсто у 2014. години,¹⁹⁶⁸ што је у оквирима стандарда у упоредном праву. Министарства и локална самоуправа предњаче по броју неизвршених препорука, али закључујемо да је успостављен позитиван тренд да се смањује број одбачених притужби и повећава проценат извршених препорука.¹⁹⁶⁹

Нису се обистинила оптимистичка предвиђања о пуној консолидацији институције омбудсмана у правном систему.¹⁹⁷⁰ Не само да није установљена обавеза и пракса да Влада подноси извештај Парламенту о спровођењу закључака у вези са годишњим извештајима Заштитника грађана, него је одбијала достављање података на молбу омбудсмана.¹⁹⁷¹ Након примедби о општем стању људских права, посебно медијских слобода,¹⁹⁷² а затим и критика и препорука

¹⁹⁶⁶ Редован годишњи извештај Заштитника грађана за 2012. годину, стр. 197–199, 202–203;

¹⁹⁶⁷ Редован годишњи извештај Заштитника грађана за 2013. годину, стр. 191.

¹⁹⁶⁸ Редован годишњи извештај Заштитника грађана за 2012. годину, стр. 224–226; Редован годишњи извештај Заштитника грађана за 2013. годину, стр. 203; Редован годишњи извештај Заштитника грађана за 2014. годину, стр. 232–233.

¹⁹⁶⁹ Редован годишњи извештај Заштитника грађана за 2013. годину, стр. 200–203; Редован годишњи извештај Заштитника грађана за 2014. годину, стр. 231.

¹⁹⁷⁰ „Сарадња с Владом, међутим, потпуно је изостала. Влада није предузела ниједан видљив корак како би ставила до знања органима управе чијим радом руководи да је она прави гарант њихове обавезе да извршавају законске обавезе према Заштитнику грађана, сарађују с њим и извршавају његове препоруке у циљу унапређивања поштовања права грађана.“ (Редован годишњи извештај Заштитника грађана за 2012. годину, стр. 201; Упоредити и: Редован годишњи извештај Заштитника грађана за 2013. годину, стр. 187).

¹⁹⁷¹ Видети: Редован годишњи извештај Заштитника грађана за 2014. годину, стр. 16, 212–214.

¹⁹⁷² У свом последњем годишњем извештају, заштитник грађана је указао на два основна проблема у остваривању људских права – економске проблеме и недостатак правне сигурности. Структура притужби се променила. Уместо лоше управе, највећи број притужби за предмет има социјално и

Министарству правде за одговорност у успостављању јавног бележништва,¹⁹⁷³ Министарству одбране са захтевом за цивилном контролом служби безбедности,¹⁹⁷⁴ и препоруке за смену министра одбране и директора Војно безбедносне агенције, због одбијања сарадње односно због незаконитог и неправилног рада покренута је кампања против омбудсмана. Заштитник грађана је био изложен вишемесечним притисцима политичара и нападима појединих таблоида.¹⁹⁷⁵ Омбудсман се, као и четири године раније, обратио за заштиту председнику Републике.¹⁹⁷⁶ Међутим, одбрану заштитника грађана подржале су невладине организације, а затим је и Јоханес Хан, европски комесар за суседску политику и преговоре о проширењу Европске уније затражио од председника Владе да заштити Сашу Јанковића почетком марта 2015. године.¹⁹⁷⁷ О овој афери расправљао је и Европски парламенти, јер су посланици либерала затражили су да се српски омбудсман заштити од напада.¹⁹⁷⁸

економска права. Статистички посматрано, дошло је до пораста поднетих притужби за 28% у односу на претходну годину. Овај податак индикатор је поверења грађана у институцију. Међутим, смањен је број контролних и превентивних посета, због кадровских проблема и недовољног броја особља у канцеларији.

¹⁹⁷³ Видети: *Редован годишњи извештај Заштитника грађана за 2014. годину*, стр. 7–12.

¹⁹⁷⁴ С. Јанковић, заштитник грађана, покренуо је питање демократске и цивилне контроле служби безбедности након сазнања да Војнобезбедносна агенција незаконито прислушкује политичке странке и активисте у синдикатима (видети интервју са С. Јанковићем: „Контрола у сенци таблоидне државе“, <http://www.vreme.co.rs/cms/view.php?id=1333122>, посећено 8. јануара 2016. године).

¹⁹⁷⁵ Омбудсман је и у званичном листу Министарства одбране, заједно са повереником за слободан приступ информацијама оптужен да угрожава безбедност земље.

¹⁹⁷⁶ Упоредити: „Заштитник грађана тражио и добио заштиту од председника“, <http://www.uns.org.rs/desk/media-news/7615/zastitnik-gradjana-trazio-i-dobio-zastitu-od-predsednika.html?print=true>, посећено 8. јануара 2016. године)

¹⁹⁷⁷ „Хан: не наметати Србији нове услове“, <http://rs.n1info.com/a41974/Vesti/Han-Ne-nametati-Srbiji-nove-uslove.html>, посећено 9. јануара 2016. године.

¹⁹⁷⁸ Нилс Мужниекс, Комесар Савета Европе за људска права, у оквиру свог мандата да помаже националним омбудсменима у остваривању њиховим мандата, почетком јуна 2015. године обратио се писмом председнику Владе да „предузме све неопходне мере да се у потпуности заштити интегритет“ Сашу Јанковића. У писму Мужниекс наводи да је „озбиљно [...] забринут због извештаја који указују на то да је било заједничких покушаја појединих политичара и медија да баце сенку на независност господина Јанковића, као и на његов морални углед.“ (The

У претходном периоду, две групе проблема отежавали су функционисање институције омбудсмана. У правном систему Србије постоје системски недостаци у вези са правом грађана на правну заштиту, тако да уместо да се користи као допунско и супсидијарно средство, омбудсман штити појединачна права.¹⁹⁷⁹ Други чинилац тиче се недостатка политичке воље да се подржи, не само на вербалном плану, институција омбудсмана.

Commissioner - CommDH(2015)15, "Letter from the Council of Europe Commissioner for Human Rights, Nils Muižnieks, to Mr Aleksandar VUČIĆ, Prime Minister of Serbia, concerning the national ombudsmana":

<https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=2859979&SecMode=1&DocId=2272382&Usage=2>, посећено 19. децембра 2015. године)

¹⁹⁷⁹ Омбудсман је посебно указао на то да није успостављен „функционалан хоризонтално и вертикално разгранат систем отклањања неправилности и незаконитости на штету грађана“, *Редовни годишњи извештај Заштитника грађана за 2015. годину*, стр. 5.

2. ПРЕЛОГОМЕНА ЗА РЕФОРМУ ИНСТИТУЦИЈЕ

У Републици Србији успостављен је мултиинституционални модел омбудсмана. По томе је ова земља специфична у односу на друге правне системе. У Европи, са изузетком Шпаније и Велике Британије, не постоји тако развијен децентрализовани тип институције. С обзиром на то да су све гласније иницијативе за формирањем специјализованих омбудсмана поставља се питање да ли нашој земљи одговара разуђени систем организовања институције. По једном полазишту најбоље решење је национални омбудсман, особито у посткомунистичким земљама. Локални и други специјализовани видови омбудсмана, у околностима неконсолидоване демократије, не одговарају захтевима за успостављање кредибилног и ефикасног средства за притужбе грађана.

Друго становиште заснива се на идеји о плурализму механизма за контролу управе и заштиту људских права. Плурализам контролних институција у складу је с концептом националне институције за заштиту људских права и омогућава да се одржи боља веза са цивилним друштвом.¹⁹⁸⁰ На различитим нивоима и областима, у координираној акцији, плурални модел омбудсмана лакше отклања појединачне и системске проблеме. Укидање локалних омбудсмана у Србији, у овом тренутку, било би контрапродуктивно.

Упркос својим иманентним недостацима, институција локалних омбудсмана етаблирала се у систему локалне демократије у Србији. Основни задатак локалних омбудсмана јесте активно учешће у реформи јавне управе и преображаја локалне администрације у јавну службу. Већ смо указали на то да грађани, као корисници јавних услуга на локалном нивоу, посредством локалног омбудсмана врше надзор над јавним сервисом. Због тога локални заштитници грађана представљају саставни део процеса успостављања добре управе на локалном нивоу и децентрализације власти. Ипак, и у државама са развијеном децентрализацијом власти, рационализује се мрежа локалних омбудсмана.¹⁹⁸¹ О

¹⁹⁸⁰ United Nations, *National Human Rights Institutions History, Principles, Roles and Responsibilities*, стр. 29.

¹⁹⁸¹ Навели смо пример Италије у којој су укинута локални омбудсмани од 2010. године, а њихова овлашћења пренета на регионални ниво.

поменути трендовима требало би да се рачуна приликом израде плана развитка институције омбудсмана у Србији. Узгред, крупан недостатак представља и то што, за разлику од других држава, у Србији не постоји национална стратегија развоја институције омбудсмана.

Успостављање институције локалног омбудсмана започело је пре више од једне деценије. На почетку јавили су се тешкоће са несолидним правним оквиром и недостатак претпоставки за формирање локалног заштитника грађана у сиромашнијим срединама. Слика, која говори о аномалијама у правном поретку, јесте „лакмус папир“ проблема који су повезани са укупним стањем локалне самоуправе и недостацима локалне демократије. Наше запажање формирано је и на основу реторичког питања – да ли грађани имају мања права у односу на грађане у оним срединама у којима локални омбудсман делује? Очигледно је да у првом случају, у јединицама локалне самоуправе у којима не постоје омбудсман, слабији је институционални систем надзора над локалном самоуправом и заштитом права грађана. Излаз из овог стања, посматран кроз призму омбудсманске функције, али и поштовања једнакости грађана, састоји се у унапређењу правног оквира и стварању услова за функционисање локалног заштитника грађана. Друга опција јесте проширивање подручја надзорног деловања републичког заштитника грађана и на локалну управу.

Скроман број омбудсмана у јединицама локалне самоуправе испод је захтева за јачање локалне демократије и поштовања начела заштите законитости, заштите људских права и ефикасне локалне управе. Изузев квалитативног унапређивања нормативног положаја, могуће је изградити снажнију и боље организована структуру локалних омбудсмана, за коју за сада нема политичке воље. Уместо гашења институције, што се већ дешава у једном броју општина, излаз је у јачању њиховог положаја. Нацртом закона о локалној самоуправи (члан 38), који је био припремљен у Министарству за државну управу, било је предвиђено да се израз „заштитник грађана“ замени називом „локални омбудсман“, и допуни формулацијом да локални омбудсмани „независно и самостално“ обављају своју функцију.¹⁹⁸²

¹⁹⁸² Министарство државне управе и локалне самоуправе, Нацрт закона о изменама и допунама Закона о локалној самоуправи,

Наше запажање о реформи институције омбудсмана у Републици Србији допуњујемо и примедбом о недостатку сарадње између омбудсмана на различитим нивоима. У Србији не постоји национално удружење које окупља све омбудсмане, већ само удружење локалних омбудсмана (УЛОС – Удружење локалних омбудсмана Србије), о чијем постојању јавност није довољно упозната.¹⁹⁸³ Симптоматично је и резервисано понашање националног омбудсмана у односу на идеју формирања националног удружења. Успостављањем овог удружења, по узору на Велику Британију, учврстила би се позиција ове институције у систему организације власти. У оквиру удружења једноставније је промовисати идеју и концепт омбудсмана, остварити бољу координацију, уједначити праксу поступака и стандардизовати правила везана за омбудсмане.

Друга дилема тиче се положаја националног омбудсмана у Србији. Након више од десет година сазреле су прилике да се, на основу досадашњег искуства, размотри измена матичног прописа – Закона о Заштитнику грађана. У том смислу, предлажемо следеће промене којима се јачају гаранције независности омбудсмана, прецизира низ овлашћења која нису била уређена законом и детаљније уређује поступак извршења препорука.

1. Заштитник грађана се бира квалификованом посланичком већином. – Метод избора омбудсмана у парламенту квалификованом двотрећинском посланичком већином јамчи високи степен легитимности.¹⁹⁸⁴ Ова посланичка већина упутиће политичке странке на компромис о кандидату, и на сарадњу између власти и опозиције. Поступак избора омбудсмана треба тако укројити да се гарантује максимална објективност у одабиру кандидата. Стриктно дефинисани услови не гарантују да ће бити изабран одговарајући кандидат.¹⁹⁸⁵ Због тога парламентарни одбор који предлаже кандидата мора бити мешовитог састава и

<http://www.mduls.gov.rs/doc/rasprave/Zakon%20o%20izmenama%20i%20dopunama%20zakona%20o%20lokalnoj%20samoupravi.pdf>, посећено 25. децембра 2015. године.

¹⁹⁸³ Ово удружење нема свој веб-сајт нити издање билтене. На основу штурих информација из медија можемо сазнати да се удружење окупља на годишњим састанцима.

¹⁹⁸⁴ Видети Мишљење Венецијанске комисије: CDL-AD(2015) 017 о Закону о Народном адвокату Републике Молдавије (European Commission for Democracy through law (Venice Commission), *Compilation of Venice Commission Opinions Concerning the Ombudsman Institution*, стр. 10).

¹⁹⁸⁵ У нашем правном систему избор је ограничен на лица која имају завршен правни факултет.

састављен од посланика свих парламентарних странака. То може бити и *ad hoc* тело, са представницима цивилног друштва. Обавеза предлагача је да именује најмање два кандидата који ће бити јавно саслушани у парламенту. Седница на којој се расправља о кандидатима мора бити отворена за јавност, а може се преносити путем посебног парламентарног канала;¹⁹⁸⁶

2. Мандат омбудсмана требало би продужити за годину дана, као што је то случај са Повереником за слободан приступ информацијама од јавног значаја и заштиту података. Стабилан мандат, уз правилан одабир кандидата, и реизбор допринеће да институција „заживи“ и пусти корене, а да носилац функције спроведе свој програм у разумном року. С тим у вези, наредни испит је већ наредне године. Очекује нас избор новог носиоца функције, а и страховања да „нови почетак“ не буде корак назад у развоју институције;

3. Омогућити Заштитнику грађана, који није био изабран пре истека свог мандата, да настави са обављањем функције до свог реизбора или до избора на дужност новог Заштитника грађана (члан 11. ЗЗГ). На тај начин, не би се поновио пример из 2012. године када је настао вакуум у обављању функције јер Заштитник грађана није био изабран у законском року. Ова одредба представља и јемство независности од политичких притисака;¹⁹⁸⁷

4. Омбудсман и његови заменици уживају имунитет као и народни посланици (члан 10. ЗЗГ-а). Међутим, Законом нису уређене и гаранције заштите за запослене у канцеларији. Одређени степен имунитета требало би да важи у одређеном периоду и након напуштања функције за поступке у време обављања функције;

5. Омбудсман се разрешава квалификованом већином, поступак разрешења мора бити јаван и разлоге за разрешење из члана 12. став 3. алинеја 1. ЗЗГ („ако нестручно и несавесно обавља своју функцију“) утврђује Уставни суд;

6. На основу искуства у минулом периоду, неопходно је уредити и јемства за заштиту финансијске независности омбудсмана. Члан 16. Предлога закона о Заштитнику грађана (2012) коректно интерпретира овај захтев („Влада не може

¹⁹⁸⁶ Овакав вид представљања јавности није неуобичајен у страном праву. Интригантан је пример и аустријског омбудсмана који је имао своју тв-емисију путем које се обраћао јавности. То је довело до повећања броја притужби пред овим органом.

¹⁹⁸⁷ Видети образложење Предлога Закона о заштитнику грађана (2012).

без сагласности Заштитника грађана да обустави, одложи или ограничи извршење буџета“). Пожељно је да се буџет омбудсмана утврђује унапред, не за једну већ две буџетске године, као и да се веже за одређен проценат буџета;

7. Измене и допуне Закона могу бити и повод и да критеријуми за поступање омбудсмана у законску дефиницију укључе начело правде и правичности;

8. У току истраге, по правилу, омбудсману припада низ овлашћења који су стандарди у упоредном праву, али нису изричито зајемчени и Законом. Због тога, неопходно је матични закон допунити одредбама о овлашћењима да се покрене контролни поступак мимо одобрења подносиоца притужбе ако је подносилац притужбе одустао од поступка, о праву на ненајављени контролни преглед лицима лишеним слободе и да са лицима лишеним слободе обави поверљив разговор. Ова овлашћења произилазе из статуса Заштитник грађана као националног механизма за превенцију тортуре;

9. Прихватљива је и одредба члана 14. Предлога закона о изменама и допунама Закона о Заштитнику грађана којим се додаје нови члан Закона и уводи право грађана да не открива идентитет подносиоца притужбе. Реч је о принципу поверљивости према коме је омбудсман, у складу са Етичким кодексом Међународног удружења омбудсмана, обавезан да поступа „на стриктно поверљив начин са целокупном комуникацијом са особама које траже његову помоћ и не открива никоме ту комуникацију осим ако не добије дозволу да то уради“.¹⁹⁸⁸ Такође, ова одредба би била усаглашена и са Законом о заштити узбуњивач (члан 10).¹⁹⁸⁹

10. Ипак, централно место у реформи омбудсмана односи се на извршавање препорука. Изменама прописа неопходно је прецизирати рок у коме надлежни орган је дужан да се изјасни о препоруци омбудсмана за разрешење;

11. Други спорни детаље тиче се извршења препорука.¹⁹⁹⁰ Упркос високом проценту извршења препорука, једна врста препорука се никако не поштује – препоруке за разрешење функционера. У прописима је потребно прецизно

¹⁹⁸⁸ Текст превода је доступан на интернет страници: <http://www.ombudsman.rs/index.php/vazni-pravni-akti/288-2008-12-02-09-34-20>, посећено 11. јануара 2015. године.

¹⁹⁸⁹ „Службени гласник РС“, број 128/14.

¹⁹⁹⁰ М. Антонијевић и други, *Заштитник грађана – препоруке у пракси*, стр. 62.

регулисати основ за подношење ових препорука, као и рок за одговор надлежног органа;

12. За неизвршење препоруке или друге видове опструкције омбудсмана требало би увести прекршајне казне за оне државне органе и институције које ометају обављање функције омбудсмана. Према подацима заштитника грађана у око десет одсто поступака државни органи ометају омбудсмана у контроли.¹⁹⁹¹

Реформа институције и измена прописа о омбудсменима у складу је са обавезама које је Србија преузела у процесу уласка у међународне организације. Успостављање канцеларије омбудсмана био је један од критеријума за улазак у ОЕБС и придруживање Србије Европској Унији. У складу са Акционим планом за Поглавље 23 (Правосуђе и основна права) предвиђено је да се „ојачају капацитети Заштитника грађана, покрајинског омбудсмана и локалних канцеларија“.¹⁹⁹² Акционим планом предвиђена је и обавеза континуираног праћења ефикасности поступања државне управе и органа јавне власти у поступку контроле по препорукама заштитника грађана.

Већина мера из Акционог плана није испуњена. Успостављена је нова систематизација радних места и ојачани су капацитети стручне службе Заштитника грађана“, али нису усвојене измене и допуне Закона о заштитнику грађана нити Закона о локалној самоуправи. Променом правног оквира ојачаће се независност и створити услови за унапређење ефикасности. Овај задатак није реализован, онако како је било предвиђено акционим планом (у првом кварталу 2015. године). Такође, Акционим планом предвиђена је и обавеза континуираног праћења ефикасности поступања државне управе и органа јавне власти у поступку контроле по препорукама заштитника грађана.

¹⁹⁹¹ Видети: „Казне за ометање рада омбудсмана“, *Бета*, 18. марта 2015. године http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2013&mm=03&dd=18&nav_id=696396, посећено 11. априла 2016. године

¹⁹⁹² Видети Акциони план за поглавље 23. тачку 3.2.1. Текст је доступан на званичној интернет страни Министарства правде, <http://www.mpravde.gov.rs/files/Акциони%20план%20ПГ.%2023%20трећи%20нацрт%2020.4.2015..pdf>, посећено, 4. јануар 2016. године, стр. 223–226. Акциони план је израдила преговарачка група у оквиру Министарства правде.

ЗАКЉУЧАК

I. Између Сциле и Харибде

– проблеми методолошке природе –

У науци су веома ретка систематизована аналитичка истраживања и монографски радови о омбудсману. Још увек преовлађује конзервативни приступ, а омбудсман се сматра „маргиналном темом“,¹⁹⁹³ па је припреми и одабиру теоријских извора и секундарне грађе посвећена значајна пажња у експлоративној фази истраживања. Изузев научних радова анализирани су и позитивноправни прописи и друга документа и материјали од значаја за положај омбудсмана у упоредном праву.

Други проблем методолошке природе односио се на проналажење пута између Сциле и Харибде, избегавање опасности да се претераном аналитичношћу не изгуби синтетичност и „практична корисност“. У другој глави докторска дисертација представља прегледно и свеобухватно компаративно истраживање; у трећој глави испитани су основни елементи правног положаја омбудсмана; у четвртој глави испољен је самосвојан приступ у разматрању значења и улога институције; а у петој глави изложен је развитак омбудсмана у Србији, на изванредан начин, пледује за реформу институције. Прихваћен је савет да научна анализа узима у обзир „историјски контекст у коме се појављује институција“.¹⁹⁹⁴

За „примарну референтну тачку“ у докторској дисертацији одабран је омбудсман у јавном сектору, у форми националне институције и хибридног модела. Дисертацијом су делимично обухваћене и друге врсте омбудсмана, на местима где је то било неопходно према њиховој важности и утицају. Значајан сегмент истраживања обухвата компаративни преглед развика институције. Коришћен је географски критеријум како би се указало на заједничка обележја омбудсмана. У Северној Америци доминира извршни и мешовити јавноправни омбудсман, у земљама Латинске Америке облик „заштитника људских права“, а у Азији извршни модел са нарочитом надлежношћу у борби против корупције. У Европи разликују се државе стабилне демократије и нове демократије, односно

¹⁹⁹³ T. Buck, R. Kirkham, B. Thompson, *The Ombudsman Enterprise and Administrative Justice*, стр. 4.

¹⁹⁹⁴ R C. Constenla, „El defensor del pueblo en América Latina“, стр. 64

посткомунистичке системе. Утицај хармонизације веома је очигледан у земљама Источне Европе. Осавремењен осврт, у односу на истраживања сличне врсте код нас, обухватио је истраживање о омбудсменима у Великој Британији и Француској. Такође, детаљна анализа примењена је на институцију омбудсмана у Републици Србији.

II. Референтни (описни) образац институције

– како препознати омбудсмана –

У савременом упоредном праву назив омбудсман је широко прихваћен у употреби. Међутим, термиолошком уједначавању супротставља се појава разграђивања – коришћење лествице назива у службеној кореспонденцији и проширивању значења израза омбудсман и на приватни сектор. Мноштво институција и тела претендује да употребљава исти термиолошки израз, са негативним последицама за кредибилитет омбудсмана. Како препознати ову институцију, ако то није учинио законодавац? Једноставан начин је да применимо критеријуме који су дефинисали међународна и национална удружења омбудсмана. Према овим стандардима омбудсман је независна и самостална институција, политички неутрална, отворена за јавност, која у поступку по притужби примењује начела правичности и законитости, а чија мишљења и препоруке нису правнообавезујуће.

Већина теоретичара заобилази покушај конструисања синтетичке теоријске дефиниције омбудсмана. Флуидан карактер омбудсмана у упоредном праву опире се генерализацијама. У докторској дисертацији указано је на неколико, сада већ класичних одређења. Радна дефиниција покрила је заједничка обележја за ову институцију у различитим варијацијама – омбудсман је независни орган за притужбе чија су мишљења и препоруке правнонеобавезујуће.

У упоредном праву запазили смо три полазишта о статусу омбудсмана. По првом парламент је независан службеник или званичник парламента, по другом он је контролно тело чија независност не искључује могућност да и извршна власт учествује у његовом избору и разрешењу или да учествује на његово делатност. У складу са трећом школом мишљења омбудсман је јавни званичник, мање везан за парламент, често са уставним рангом државног органа.

Независност и неформалност институције темељни су принципи омбудсмана и знак распознавања у односу на друге, сличне контролне механизме. На извештајан начин, демистификовано је начело независности, јер у апсолутном облику неоствариво је у правним системима. Сенка политичког утицаја увек лебди над вршењем функције омбудсмана. Али, постављена граница јемчи омбудсману аутономан статус и право на критику извршне власти и управе. С друге стране, евидентни су напори да се независност чврсто гарантује као уставно начело и кроз одговарајуће међународне стандарде. Заштита националних омбудсмана је под будним оком међународне заједнице.¹⁹⁹⁵

Под независношћу се подразумева, пре свега, заштита омбудсмана од политичких притисака извршне власти. Независност је истовремено привилегија и обавеза омбудсмана. Заштита од утицаја, само је средство у функцији остваривања његових обавеза. Од омбудсмана се очекује да спроведе објективну истрагу и предложи најбоље решење за отклањање повреде права, евентуални спор између грађана и управе или недостатак у раду државних органа. Међународни стандарди величају независност као базичан елемент омбудсмана. Под организационим, функционалним и персоналним видом независности групише се низ појединачних гаранцијама, од избора, преко мандата, имунитета и инкомпатибилности са вршењем других функција, овлашћења, организационе самосталности и начина финансирања.

III. Омбудсман у упоредном праву

Омбудсман је настао као независни истражитељ притужби који контролише законитост и целисходност рада управе. Компаративном анализом утврђено је низ корисних запажања. Институција омбудсмана има корене у архаичним институцијама у старом веку. У недостатку релевантних извора и доказа, у докторској дисертацији је остављено као отворено питање порекла прве савремене верзије омбудсмана. Постоје индиције да је шведски омбудсман

¹⁹⁹⁵ Илустративан је пример српског заштитника грађана против кога се водила кампања у медијима иза које су стајали поједини политичари крајем 2014. и у 2015. години. Такво понашање изазвало је реакцију међународних званичника, који су и у директном обраћању председнику Владе затражили заштиту независности омбудсмана.

обликован по узору на институције у исламском праву. У Скандинавији формирана су два основна типа омбудсмана. За први шведско-фински омбудсман карактеристично је да омбудсман у иницијалној фази делује у форми квазитужилачког органа са широким мандатом у заштити законитости и надзору над носиоцима јавних функција. Класични хибридни дански омбудсман попримио је форму квазиадминистративног суда, и остварио је већи утицај на ширење институција у свету.

Институција омбудсмана настала је спонтано и њен развој био је неуједначен. Процес трансплантације институције отпочео је у земљама под утицајем англосаксонског права. Очигледно је да су ови правни системи били више отворени за промене и нова решења у оквиру управне реформе. Омбудсман се формира на Новом Зеланду, у Великој Британији, Сједињеним Америчким Државама и Канади. Међутим, овај процес није био синхронизован, нити је дошло до копирања институције већ су се појавиле иновације у виду извршних и локалних омбудсмана и филтера за жалбе.

Због скоковитог развоја омбудсмана широм света препознаје се више токова или таласа развоја. Процес омбудсманије који је наступио крајем 60-их година прошлог века означава популаризовање институције. Упадљиво је да су постојали снажни регионални утицаји на формирање институције. У земљама Комонвелта, под утицајем Велике Британије, примењује се модел парламентарног представника. У франкофонским земљама формиран је модел тзв. медијатора или посредника.

Значајан искорак у развоју омбудсмана наступио је у Шпанији почетком 80-их година. Кључну иновацију је представљало то што је, осим мандата да контролише управу и спроводи административну правду, омбудсман добио задатак да штити људска права. Ова линија преображаја институције настављена је у земљама Латинске Америке, и касније у посткомунистичким земљама. Другим путем кренуле су државе у Азији и Африци.

На основу анализе теоријске грађе и нормативних извора уочено је да се у развоју институције омбудсмана прожима неколико паралелних процеса еволуције институције.

IV. Органски и функционални појам омбудсмана

Процес еволуције и адаптације институције изазвао је раст броја омбудсмана у националним правним системима и различите теоријске концепције. Према традиционалном схватању омбудсман је помоћни орган или представник парламента. У органском погледу, за овај тип институције карактеристично је да је биран и одговоран у парламенту, а у функционалном смислу као независни у самостални истражитељ делује по притужбама у вези с лошом управом. Омбудсман се постепено ослобађа загрљаја парламента и стиче статус посебног државног органа. Ова промена је изазвана је чињеницом да је институцији било потребно ефикасније гарантовање независности и заштита од политичких притисака и од стране самог парламента.

Крупна промена наступила је са успостављањем модела тзв. заштитника људских права у Шпанији. Идеја чувара људских права није била сасвим нова, али је добила пуну легитимност након формирања ове институције и у земљама Латинске Америке. Омбудсман је уставни државни орган, са ширим овлашћењима и могућношћу да активно учествује у законодавној активности у вези с прописима о људским правима, одговоран парламенту и окренут грађанима, а његово јавно иступање је *sine qua non* његовог деловања. Комуникација са јавношћу је директна, а не преко парламента. Институција је отворенија за јавност, и укључује у своје активности цивилно друштво.

У наредној фази омбудсман се позиционира као део тзв. четврте гране државне власти. Према традиционалном тумачењу, омбудсман је изван поделе власти, јер није део парламента нити правосуђа. Међутим, новија теоријска становишта реконцептуализују доктрину поделе власти, с образложењем да је неефикасна. Решење је у успостављању корективне гране власти за гарантовање одговорности носилаца јавних власти. Омбудсман, у складу с овом интерпретацијом, припада четвртој грани државне власти које чине контролне независне институције.

V. Омбудман као полиморфна институција

Омбудсман није једноличан него екстремно разнородан правни феномен. На почетку ширења изван Скандинавије одиграла се доктринарна конфронтација о улози омбудсмана у приватном сектору. Епилог је познат, конзервативци су попустили али су инсистирали на поштовању начела независности институције. Омбудсман је нашао своју примену на локалном нивоу и у форми извршних омбудсмана. Као неформални механизам за притужбе и решавање спорова, шема институције се примењује у низу области у јавном и приватном сектору.

Према одређеним критеријумима утврдили смо типична раздвајања институције, са методолошког становишта важна јер детаљније објашњавају различита обележја омбудсмана. Изузев омбудсмана у приватном и јавном сектору, постоје парламентарни и извршни омбудсман. Специјализовани омбудсмани се разликују од општих омбудсмана, јер је њихова надлежност ограничена на одређену област људских права или категорију лица. Према територијалном критеријуму омбудсмани могу бити национални и локални, а у зависности од начина унутрашњег руковођења институције инокосни и колегијални модел.

У зависности од функција омбудсман је једнонаменски или вишенаменски. Притужба може бити поднета директно или посредно. Систем тзв. филтера није у складу са основним обележјима омбудсмана као лако доступног средства за заштиту грађана. У већини правних система одустало се и од реактивног модела, јер омбудсманова улога се не схвата више рестриктивно у смислу тела које наступа у оквирима притужбе, него је проактивна институција чији је циљ превентивно деловање и спречавање наступање евентуалних незаконитих и неправилних понашања управе, а тиме и повреде права грађана. Концепт тзв. класичног и хибридног модела погодан је за објашњење историјског контекста и процеса еволуције институције.

VI. Омбудсман као поливалентна институција

Традиционални омбудсман је вансудски орган који штити права грађана и контролише јавну управу. Како истиче један аутор за омбудсмана „његов *raison*

d'être јесте да штити обичне људе од владе.¹⁹⁹⁶ Реч је о једној рационалној и суптилној правној институцији. У упоредном праву, примарни задатак омбудсмана јесте махом заштита људских права. Доктрина људских права одиграла је изузетну улогу у преображају омбудсмана. У објашњењу овог утицаја издвојили смо два момента: преседан који је настао у Шпанији успостављањем заштитника људских права и концепт националне институције за заштиту и промоцију људских права (*National Human Rights Institution*).

Уједињене нације, након Другог светског рата, утемељиле су концепцију о одговорности државе за стање људских права. Национална институција за заштиту људских права је средишња институција за заштиту и промоцију људских права, која се стара да се национални правни системима усклађују с међународним стандардима о људским правима. Положај ових институција регулисан је резолуцијама Уједињених нација и документом који је познат као „Париски принципи“. Омбудсман је, на изврстан начин, послужио као образац за настанак модела националне институције за заштиту људских права. Међутим, „Париски принципи“ померили су стандарде за ову институцију.

За модел заштите људских права карактеристичне су организационе и функционалне промене. У односу на традиционални модел повећана су његова овлашћења, посебно кроз учешће у законодавном процесу и контролу уставности и законитости прописа у вези са људским правима. Друга група његових нових овлашћења односи се на промоцију и унапређење људских права. Једна од најважнијих промена изазвала је померање критеријума контроле заштите законитости. Сада омбудсман у поступку контроле понашање управе тумачи са становишта стандарда о људским правима. Нова овлашћења и надлежности мењала су лице омбудсмана, који је од скромне канцеларије прерастао у државни орган са значајним организационим капацитетима.

Контрола управе припада изворној и традиционалној надлежности. Омбудсман је облик спољне, вансудске, мешовите политичко-правне контроле. За разлику од других видова управне контроле, омбудсман се труди да посредује у односима са грађанима, подстиче јавне службенике на правилно понашање и поставља стандарде за добру управу.

¹⁹⁹⁶ Упоредити: М. Oosting, “The Independent Ombudsman in a Democracy, Governed by the Rule of Law“, Occasional paper, No. 66 September 1998, International Ombudsman Institute.

Владавина права је темељ на коме почива функција омбудсмана у савременом праву. Између владавине права и омбудсмана постоји однос међузависности јер, како су утврдиле и Уједињене нације у својим резолуцијама, омбудсман доприноси јачању владавине права и поштовању принципа правде и једнакости. Понашање омбудсмана у складу с начелом владавине права представља деловање које излази изван граница позитивног права. Омбудсман у остваривању своје функције трага за правдом и правичношћу. И он, као и судови, открива шта је право. Расправа о односу омбудсмана и владавине права упутила нас је откривање његове креативне улоге у правним системима. По правилу, омбудсман може да иницира доношење прописа и има корективну функцију да затражи да се пропис допуни или измени, па и касира у случају када је то потребно.

Однос између демократије и омбудсмана проблематизован је након успостављања ове институције у ауторитарним политичким режимима. Ова девијантна форма послужила је као основа за критику, јер је претворена у карикатуру. У савременим политичким системима функција омбудсмана у успостављању и јачању демократских процеса актуелизована је с политичким променама у земљама Латинске Америке и након пада Берлинског зида. Омбудсману је поверен значај какав никада раније није имао, од њега се очекивало да преузме важну улогу у консолидацији демократије, па чак и да представља неку врсту замене за компромитовано правосуђе. Између ових екстремних становишта и минимизовања значаја, реална мера утицаја омбудсмана је подизање нивоа одговорности носилаца јавних функција и инспирисање грађана да партиципирају у политичким процесима. У том смислу, он заиста и јесте коректив демократије који стреми идеалу успостављања добре владавине.

Улога омбудсмана у сузбијању корупције представља својеврсну студију случаја јер приказује прилагођавање ове институције решавању једног друштвеног проблема. Омбудсман је саставни елемент у антикоруптивној методологији коју на глобалном плану примењују међународне организације. У докторској дисертацији је указано на предности коришћења омбудсмана у антикоруптивној политици, посебно на примеру оних земаља, које су се озбиљно суочиле са проблемом подмићивања јавних службеника. С друге стране, наш резервисан став произилазе из чињенице да се омбудсман удаљава од своје

матичне улоге. При томе, указано је како политичко-правни амбијент утиче на моделирање институције и њено прилагођавање друштвеним потребама.

На основу компаративног истраживања, утврдили смо и разлике у функцији коју омбудсман остварује у стабилним демократијама и земљама у развоју. Од омбудсмана у постауторитарним системима очекује се да преузме ширу улогу, не само у контроли јавне управе, већ и у успостављању владавине права и демократије, па и као специјализирани орган у борби против различитих облика злоупотребе власти као што је корупција.

VII. Атракција и репулзија

У филозофији атракција и репулзија означавају противречност и узајамну усклађеност између различитих принципа. У овој докторској дисертацији служе као термилошки оквир за објашњење основних тенденција у развоју омбудсмана. Институција омбудсмана, од када је настала од пре два века, налази се у стању еволуције коју прати диверсификација и хармонизација. Ова два пола, узајамно се прожимају и допуњују у сваком правном систему. Правној трансплантацији модела националне институције за заштиту људских права супротставља се дисторзија институције, која се не одвија само у органском, него и у функционалном облику.

VIII. Омбудсман у Србији

Савремено раздобље у развоју омбудсмана у Србији настаје доношењем одговарајућих правних аката и избором првих омбудсмана. Омбудсман је нормативно уређен на локалном нивоу (за јединице локалне самоуправе и Аутономне Покрајине Војводине) од 2002. године, а три године доцније – успостављен је посебан државни орган за Републику Србију под називом Заштитник грађана. На простору Косова и Метохије, од средине 2000. године, установљен је тзв. међународни омбудсман (Ombudsperson institution in Kosovo) под јурисдикцијом Уједињених нација, односно тадашњег УНМИК-а (United

Nations Interim Administration Mission in Kosovo).¹⁹⁹⁷ Касније је промењен његов мандат, али и даље функционише изван правног система Републике Србије. Између српског и косовског омбудсмана није успостављена сарадња, међутим у пракси изузетно Заштитник грађана поступа и по притужбама грађана са подручја Косова и Метохије.

Републички омбудсман је уставно нормиран од 2006. године. Заштитник грађана је изабран наредне године, а у међувремену и омбудсмани у појединим локалним срединама, тако да поред покрајинског омбудсмана постоји и око 20 заштитника грађана у јединицама локалне самоуправе. Поред општих омбудсмана, делују и интерни (секторски) омбудсмани у појединим областима, са изузетком специјализованих омбудсмана, ако под њима не подразумевамо поверенике против дискриминације и за слободан приступ информацијама и заштити приватности.

Према критеријуму територијалне организације разликујемо: републичког или националног омбудсмана (Заштитник грађана), покрајинског (регионалног) омбудсмана и локалне омбудсмане (заштитници грађана у јединицама локалне самоуправе). Према различитим областима делокруга заштите постоје: омбудсман општег типа и секторски омбудсмани. Под називом омбудсман, институција намењена заштити права студената и професора и подизању квалитета образовног процеса институција је уређена на Универзитету у Београду и појединим факултетима.

Искуства и проблеми ових омбудсмана су разнолики, али се могу свести и на заједничке одлике. Њихово нормативно уређивање није усаглашено, што је изазивало проблеме у пракси, попут преклапања надлежности. Конституисање и касније функционисање отежано је недостатком кадровских, техничких и материјалних претпоставки. Поред почетних проблема у раду, тзв. дечијих болести карактеристичних за сваку нову институцију, омбудсмани су се суочавали и с потребом препознавања код грађана и суочавањем са структурним проблемима везаних за јавну управу и заштиту људских права. Истовремено, омбудсмани се сусрећу и са отпорима и притисцима у локалним срединама, у односима са појединим државним органима и институцијама. Ипак, сходно

¹⁹⁹⁷ Омбудсман на подручју АП Косова анализиран је у другој глави докторске дисертације у одељку „Омбудсман на простору бивше Југославије“.

порасту броја притужби и присутности у јавности, приметно је да њихова улога постаје све значајнија. Након почетних фаза конституисања и афирмације, наступио је период консолидације у коме је потребно ојачати капацитете деловања омбудсмана.

У завршном одељку пете главе размотрили смо два питања – карактер организационе структуре институције и промене правног оквира Заштитника грађана. Таксативно су наведена полазишта која би требало да законодавац узме у обзир приликом измена матичног прописа.

Криза савремене демократије погодује реинкарнацији полицијске државе у новом руху – тзв. држави сигурности. Темелјна људска права, као што је право на приватност и право на доступност информацијама од јавног значаја угрожени су софистицираним техникама. Од јавности се тражи да се одрекне својих основних права, а заузврат се нуди безбедност од тероризма и ратова. Страхови хране ауторитарне покрете, а технолошке иновације доводе до неслућених могућности манипулацијом друштвом и суспендовања демократије и владавине права. Политички идеали о подели власти и одговорној влади мистификоване су тако да замагљује стварну природу политичких друштава у постиндустријском периоду. Живимо у време постдемократије, како тврди један британски политиколог, у време када „интереси моћне маћине постану делотворнији од масе обичних људи“.¹⁹⁹⁸ У таквом амбијенту, сматрамо да је порастао значај омбудсмана и других контролних институција као средстава помоћу којих човечанство може изградити хумано друштво на основама људских права.

Надамо се да ће докторска дисертација о омбудсману бити корисна за будуће нараштаје у истраживању ове комплексне теме.

¹⁹⁹⁸ К. Крауч, *Постдемократија*, Карпос, Београд, 2014, стр. 33.

ЛИТЕРАТУРА

А) НА СРПСКОМ ЈЕЗИКУ

1) Монографије и зборници

Анђелковић Снежана (ур.), *Искуства рада омбудсмана за децу и како их стећи – Европске перспективе (зборник радова са међународне конференције)*, Дечији културни центар Београда, 2005

Антонијевић Милан (*et al.*), *Заштитник грађана – препоруке у пракси*, Комитет правника за људска права, Београдски центар за људска права Београд, 2013

Бајић Војислав (ур.), *Заштита права пацијената – једнако према свим пацијентима*, Правни скенер, Београд, 2012

Баста Флајнер Р. Лидија, *Политика у границама права, друго издање*, ЈП „Службени гласник“, Београд, 2012,

Башић Горан, Ђорђевић Љубица, *Остваривање права на службену употребу језика и писама националних мањина у Републици Србији*, Заштитник грађана Републике Србије, Београд, 2010. године.

Башић Горан (ур.), *Правни положај црква и верских заједница и стицање својства правног лица*, Заштитник грађана, Београд, 2010

Београдски центар за људска права *Уставне претпоставке за демократску Србију*, Београдски центар за људска права, Београд, 1997

Београдски центар за људска права, *Предлог за нови устав Србије – независна група експерата Београдског центра за људска права – Л. Баста, Т. Флајнер, В. Ђерић, М. Пајванчић, Д. Поповић, З. Радовић и С. Самарџић*, Београд, 2001

Београдски центар за људска права, *Стање људских права у Србији и Црној Гори 2005. – право, пракса и међународни стандарди људских права*, Београдски центар за људска права, Београд, 2006

Београдски центар за људска права, *Људска права у Србији 2006. – право, пракса и међународни стандарди људских права*, Београдски центар за људска права, Београд, 2007

Бјековић Синиша, Лакчевић Бранка, *Заштитник људских права и слобода (омбудсман)*, Управа за кадрове, Влада Републике Црне Горе, Подгорица, 2007

Бобио Норберто, *Будућност демократије – одбрана правила игре*, „Филип Вишњић“, Београд, 1990,

Бујуклић Жика, *Forum romanum – римска држава, право, религија и митови*, друго издање, Правни факултет Универзитета у Београд, ЈП „Службени гласник“, Београд, 2006.

Влатковић Милан, Ђокић Братислав, *Коментар Закона о локалној самоуправи, са објашњењима за примену, судском и управном праксом*, Службени гласник, Београд, 2009

Водинелић Ракић Весна, *Правосудно организационо право, друго измењено и допуњено издање*, Правни факултет Универзитета Унион, ЈП „Службени гласник“, Београд, 2012

Вукелић Зорица (ур.), *Грађанско учешће на локалном нивоу – Анализа правног оквира и политике у Србији и другим европским земљама, истраживање постојећег стања*, Стална конференција градова и општина, Београд, 2006

Вучетић Слободан, *Приватизована држава*, Стубови културе, Београд, 1996

Гајин Саша, *Људска права – правно-системски оквир*, друго издање, Правни факултет Унион, Центар за унапређивање правних студија, Институт за упоредно право, Београд, 2012

Гјоши Раба (ур.) „Увид у рад институције омбудсмана на Косову“, Институција младих за људска права – Косово, Приштина, 2013 [http://www.ombudspersonkosovo.org/repository/docs/44175_An_Insight_Into_The_Work_Of_The_Ombudsperson_Institution_\(2013\)_10225.pdf](http://www.ombudspersonkosovo.org/repository/docs/44175_An_Insight_Into_The_Work_Of_The_Ombudsperson_Institution_(2013)_10225.pdf), посећено 5. децембра 2014. године.

Гостић Нада, „Уставна улога друштвеног правобраниоца самоуправљања у политичком систему социјалистичког самоуправљања“, магистарски рад, Правни факултет, Универзитет у Београду, Београд, 1989

Грубач Момчило (ур.), *Зборник радова*, број 3–4/1990, Правни факултет у Новом Саду, Нови Сад, 1990

Дабовић Душан, *Глобализација права – усклађивање права у савременом свету*, Правни факултет Универзитета у Београду, 2007

Давинић Марко, *Европски омбудсман и лоша управа (maladministration)*, Заштитник грађана, Београд, 2013

Денковић Ђ. Драгаш, *Добра управа* (избор текстова, редакција и предговор Ратко Марковић), Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2010

Добрковић Дина (ур.), *Људска права у Србији 2008. – право, пракса и међународни стандарди људских права*, Београдски центар за људска права, Београд, 2009

Ђорђевић Јован, *Политички систем*, Савез удружења правника, Београд, 1967

Ђорђевић Јован, *Политички систем – прилог науци о човеку и самоуправљању*, измењено издање, Савремена администрација, Београд, 1988

Ђорђевић Снежана, Јовановић Владислава, Ђулибрк Душан, *Закон о локалној самоуправи – годину дана после*, Стална конференција градова и општина, Београд, 2006

Ђорђевић Снежана, Миленковић Дејан, Вељовић Драган, *Студија капацитети и потенцијали институције локалног омбудсмана у Србији (са истраживањем)*, Мисија ОЕБС-а у Србији, Београд, 2011

Јеринић Јелена, *Судска контрола управе*, Правни факултет Унион, ЈП „Службени гласник“, Београд, 2011

Јеросимић Ана (ур.), *Људска права у Србији 2007. – право, пракса и међународни стандарди људских права*, Београдски центар за људска права, Београд, 2008

Јовичић Миодраг, *Омбудсман – чувар законитости и права грађана, Избрани списи, књига 1. – Демократија и одговорност*, Правни факултет Универзитета у Београд, ЈП „Службени гласник“, Београд, 2007 (репринт издања: М. Јовичић, *Омбудсман – чувар законитости и права грађана*, Институт за упоредно право, Београд, 1969)

Јовичић Миодраг, *Устав Регионалне Државе Уједињених Српских земаља*, Вајат, Београд, 1996

Јоксимовић Владан (ур.), *Зборник правних инструмената Савета Европе у вези са медијима, друго, допуњено издање*, Савет Европе – Канцеларија у Београду, Београд, 2006

- Јосиповић Радмила и др., *Модели статута општина и градова*, Центар модерних вештина, Стална конференција градова и општина, Београд, 2008
- Илић П. Горан (прир.), *Корупција – основни појмови и механизми за борбу*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2007
- Кирхнер Фридрих, Михаелис Карл, Хофмајстер Јоханес, *Речник филозофских појмова*, BIGZ publishing, Београд, 2004
- Кораћ Т. Срђан, „Етичка димензија јавне управе“, докторска дисертација, Факултет политичких наука, Универзитет у Београду, Београд, 2013
- Кривокапић Борис (ур.), *Увод у право Финске*, Институт за упоредно право, Београд, 2005
- Крстић Зоран, *Савремени политички системи Југоисточне Азије*, ЈП „Службени гласник“, Београд, 2007
- Кулић Димитрије, *Омбудсман и друштвени правобранилац самоуправљања*, Институт за правна и друштвена истраживања Правног факултета у Нишу, Ниш, 1985
- Кулић Димитрије, *Парламентарни омбудсман – заштитник права грађана*, Justitia, Београд, 1998
- Лилић Стеван, Kälén Wallter (ур.), *Локални омбудсман – упоредна искуства Србија, Босна и Херцеговина, Швајцарска*, Швајцарска агенција за развој и сарадњу – програм подршке општинама, Краљево, 2007
- Лопандић Душко (прир.), *Оснивачки уговори Европске уније*, Канцеларија за придруживање Србије и Црне Горе Европској унији, Европски покрет у Србији, Републичко министарство за економске односе са иностранством, Сектор за европске интеграције, Београд, 2003.
- Лукшић Орландић Тамара (ур.), *Остваривање права особа са инвалидитетом – примери добре праксе*, Заштитник грађана, Београд, 2011
- Лутовац Зоран (прир.), *Предлози за нови устав Србије*, Friedrich Ebert Stiftung, Београд, 2004
- Колар Мијатовић Бранка, *Омбудсман у Босни и Херцеговини*, Паневропски универзитет, „APEIRON“, Бања Лука, 2007
- Комар Оливера (припр.), *Мониторинг рада Заштитника људских права и слобода (извештај)*, Центар за мониторинг – ЦЕМИ, Подгорица, 2007
- Кулић Димитрије, *Парламентарни омбудсман – заштитник права грађана, треће допуњено издање*, Justicia, Београд, 1998
- Лане Јан-Ерик, *Државно управљање – разматрање модела јавне управе и јавног управљања*, ЈП „Службени гласник“, Београд, 2012
- Лилић Стеван, Миленковић Дејан, Ковачевић-Вучо Биљана, *Омбудсман – међународни документи, упоредно право, законодавство и пракса*, Комитет правника за људска права, Београд, 2002
- Лилић Стеван, Миленковић Дејан (прир.), *Слободан приступ информацијама*, Комитет правника за људска права (ЈУКОМ), Референцијални центар (ХРРЦ), Београд, 2003
- Лилић Стеван, *Управно право & управно процесно право, друго издање*, Правни факултет Универзитета у Београду, ЈП „Службени гласник“, Београд, 2009.
- Марковић Ратко, *Уставно право и политичке институције, двадесет прво поновљено издање*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2016

Марковић Ратко, *Уставно право, четврто осавремењено издање* приручни, Правни факултет Универзитета у Београду, Јавно предузеће „Службени гласник“, Београд, 2013

Мартић Мирјана, Шарић Маријана, *Коментар Закона о заштити узбуњивача*, ЈП „Службени гласник“, Београд, 2015

Миленковић Дејан, *Водич кроз Закон о забрани дискриминације*, Хелсиншки одбор за људска права, Београд, 2010

Миленковић Дејан, *Приручник за примену Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја*, Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података, Београд, 2010

Миленковић Дејан (ур.), *Право на подношење предлога и петиција*, Комитет за људска права – ЈУКОМ, Београд, 2010

Миловановић Добривоје (et al.), *Студија о унапређењу законодавног процеса у Републици Србији*, GIZ, Београд, 2012,

Милосављевић Богољуб, *Омбудсман – заштитник права грађана*, Центар за антиратну акцију, Београд, 2001

Милосављевић Богољуб, *Грађански надзор над полицијом – могући модел за Србију*, Центар за антиратну акцију, Београд, 2004

Милосављевић Богољуб, *Систем локалне самоуправе у Србији*, Стална конференција градова и општина, Београд, 2009

Милосављевић Богољуб, *Коментар Закона о Заштитнику грађана*, ЈП „Службени гласник“, Београд, 2010

Милошевић Мирослав, *Римско право, друго издање*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2007

Мићић Душан, *Функција друштвеног правобраниоца самоуправљања у заштитни самоуправних права и друштвене својине (магистарски рад)*, Правни факултет у Новом Саду, Нови Сад, 1985

Михајловић Срећко (et al.), *Корак ка грађанима: водич кроз месну самоуправу у Србији*, Центар за слободне изборе и демократију, Београд, 2006

Николић Павле, *Уставно право*, Просвета, Београд, 1995

Николић Павле, *Устав Краљевине Србије*, издање аутора, Београд, 2001

Петров Владан, *Парламентарно право*, Правни факултет Универзитета у Београду, 2010

Петровић Весна (ур.), *Људска права у Србији 2010. – право, пракса и међународни стандарди људских права*, Београдски центар за људска права, Београд, 2011

Петровић Весна (ур.), *Људска права у Србији 2011. – право, пракса и међународни стандарди људских права*, Београдски центар за људска права, Београд, 2012

Петровић Весна, Јоксимовић Владан (ур.), *Људска права у Србији 2012 (право, пракса и међународни стандарди људских права)*, Београдски центар за људска права, Београд, 2013

Петрушић Невена (ур.), *Судска грађанскоправна заштита од дискриминације*, Повереник за заштиту равноправности, Београд, 2012

Петрушић Невена, Крстић Ивана, Маринковић Танасије, *Коментар Закона о забрани дискриминације*, Правосудна академија Београд, 2014

Поповић Драгољуб, *Европски суд за људска права*, ЈП „Службени гласник“, Београд, 2008

Поповић Драгољуб, *Европско право људских права*, ЈП „Службени гласник“, Београд, 2012

Радиновић Драган, *Омбудсман и извршна власт*, Службени гласник, Савет за државну управу Владе Републике Србије, Београд, 2001

Симовић Дарко, Аврамовић Драгутин, Зекавица Радомир, *Људска права*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2013

Стефановић Златко, *Право Европске уније*, четврто издање, Правни факултет Универзитета Унион, Београд, 2009

Стојчевић Драгомир, *Римско приватно право, четрнаесто прерађено и допуњено издање*, Савремена администрација, Београд, 1985

Томић Зоран, *Управно право*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 1998.

Томић Р. Зоран, *Опште управно право (организационо – материјално – процесно), пето, скраћено и осавремењено издање*, Правни факултет Универзитета у Београду, ЈП „Службени гласник“, Београд, 2009

Томић Р. Зоран, *Управно право – приручник за полагање правосудног испита, треће измењено и допуњено издање*, Правни факултет Универзитета у Београду, ЈП „Службени гласник“, Београд, 2010

Томић Зоран, *Коментар Закона о управним споровима са судском праксом, друго, допуњено издање*, Службени гласник, Београд, 2012

Тирић Јован и други, *Корупција – проблеми и превазилажење проблема*, Удружење јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца Србије, Београд, 2010

Уставни суд Србије, *О функцијама омбудсмана – искуства и правни проблеми*, Уставни суд Србије, Београд, 1972, (умножено на гештетнеру)

Центар за либерално-демократске студије, *Заједница Србије и Црне Горе*, Београд, 2000

Чавошки Коста, *Право као умеће слободе – оглед о владавини права*, Издавачка задруга Политика и друштво, Београд, 1994

2) Научни радови објављени у стручним часописима

Арсид Владимир, „Омбудсман општине Зрењанин – искуства“, С. Лилић, W. Kälın (ур.), *Локални омбудсман, упоредна искуства: Србија, Босна и Херцеговина и Швајцарска*, Швајцарска агенција за развој и сарадњу, Програм подршке општинама, Краљево, 2007, стр. 63–68

Бејме Клаус, „Старе и нове институције“, у: Бојанић Петар, Младеновић Иван (прир.), *Институције и институционализам*, ЈП „Службени гласник“, Београд, 2010, стр. 283–296

Бекер Кристина, „Заштитник грађана (омбудсман) Квебека“, *Страни правни живот*, бр. 2/2010, Институт за упоредно право, стр. 165–176

Blager von Dieter, „Институција омбудсмана у Швајцарској“, у: С. Лилић, W. Kälın (ур.), *Локални омбудсман – упоредна искуства Србија, Босна и Херцеговина, Швајцарска*, Швајцарска агенција за развој и сарадњу, Краљево, 2007, стр. 55–62

Бренеселовић Лука, „О једном несрећном случају прекорачења овлашћења у служби Заштитника грађана“, *Избор судске праксе*, број 10/2012, Глосаријум, Београд, стр. 20–22

Бренеселовић Лука „Десет тачака (топоса) о надлежности Заштитника грађана (осврт на мој тексту у ИСП 10/2012 и одговор Заштитника грађана у истом броју), *Избор судске праксе*, број 10/2012, Глосаријум, Београд, стр. 25–29

Вујчић Драган, „Локални омбудсман у Србији (са посебним освртом на општину Краљево“, у: С. Лилић, W. Kälén (ур.), *Локални омбудсман, упоредна искуства: Србија, Босна и Херцеговина и Швајцарска*, Швајцарска агенција за развој и сарадњу, Програм подршке општинама, Краљево, 2007, стр. 39–45

Вукадиновић Слободан, *Јачање одговорности Народне скупштине Републике Србије*, <http://www.undp.org.rs/index.cfm?event=public.publicationsDetails&revid=24DAA61D-07C8-454B-EBA54C24B05E3B6C>, посећено 17. децембар 2013. године

Вукасовић Предраг, „Венецијанска комисија и њено бављење Србијом“, *Страни правни живот*, бр. 1/2010, Институт за упоредно право, стр. 21–29

Вучић Оливера, „Уставно правосуђе у Србији – јединствен пример ’социјалистичког’ уставног судства, особена полувековна традиција и будућност сагласна европском уставносудском искуству“, *Журнал за криминалистику и право*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2013, стр. 7

Гаћеша Душанка, „Омбудсман у јединици локалне самоуправе“, *Локална самоуправа – прописи и пракса*, број 4/10, Стална конференција градова и општина, Београд, стр. 19–24

Грујић Александар, „Локални омбудсман у Србији: промене или ’status quo’“, *Право – теорија и пракса*, број 10–12/2012, Правни факултет за привреду и правосуђе, Универзитет Привредна академија, Нови Сад, стр. 46–52

Денковић Драгаш, „Друштвени правобранилац самоуправљања“, *Правни живот*, бр. 6–7/1977, стр. 48–60

Денковић Ђ. Драгаш, „Омбудсман као заштитник законитости и права грађана“, у Д. Денковић, *Добра управа, (избор текстова, редакција и предговор Р. Марковић)*, Правни факултет Универзитета у Београду, 2010, стр. 551–566

Деретић Наташа, „Римске ’популарне тужбе’ (*actiones populares*) у светлу данашње институције ’омбудсмана’ (заштитника грађана)“, *Правни живот*, број 10/12, Удружење правника Србије, стр. 369–383

Димитријевић, „Институција омбудсмана у светлу Нацрта закона о омбудсману Републике Србије“, *Правни живот*, број 5–6/2005, Удружење правника Србије, Београд, 2005, стр. 29–48

Димитријевић Предраг, „Локални омбудсман“, *Правни живот*, број 12/2006, Удружење правника Србије, Београд, стр. 317–328

Динић Милован, „Друштвени правобранилац самоуправљања“, *Архив за правне и друштвене науке*, број 1/1975, стр. 28–39

Драшковић К. Радован, „Неке институције као својеврстни појавни облици омбудсмана у нас и нека питања његовог конституисања као посебне институције заштите права грађана“, *Зборник радова*, број 3–4/1990, Правни факултет у Новом Саду, Нови Сад, 1990, стр. 152–164

Ђорђевић Снежана, Миленковић Дејан, „Капацитети и потенцијали институције локалног омбудсмана у Србији“, *Годишњак*, број 7/12, Универзитет у Београду, Факултет политичких наука, Београд, 2012, стр. 25–39

Еклунд Клаус, „Шведски парламентарни омбудсмани“, у: *Зборник радова бр. 3–4*, Правни факултет Универзитета у Новом Саду, 1990, стр. 7–16

Zlatarić Bogdan, „Kontrola zakonitosti rada državne administracije u Danskoj“, *Naša zakonitost*, br. 9–10/1958, Udruženje pravника Hrvatske, Zagreb, 1958, str. 473–474

Јанковић Саша, „Локални омбудсмани у Србији“, *Локална самоуправа – прописи и пракса*, број 4/10, Стална конференција градова и општина, Београд, стр. 6–11

Јанковић Саша, „Начело опортунитета у раду Заштитника грађана“, *Правни записи – часопис Правног факултета Универзитета Унион у Београду*, број 2/2012, Правни факултет Универзитета Унион, Београд, стр. 291–298.

Јанковић Саша, „Олака јавна реч“, *Избор судске праксе*, број 10/2012, Глосаријум, Београд, стр. 23–24

Јеринић Јелена, „Нова институција: грађански бранилац“, *Локална самоуправа – прописи и пракса*, број 1/05, Стална конференција градова и општина, Београд, стр. 48–59

Јовановић Зоран, „Грађански бранилац (омбудсман) у јединицама локалне самоуправе – са посебним освртом на град Крагујевац“, *Правни живот*, број 10/2005, Удружење правника Србије, Београд, стр. 237–249

Јовановић Миленко, „Самоуправни бранилац“, *Архив за правне и друштвене науке*, број 2–3/1973, стр. 536–547

Јовичић Миодраг, „Зашто и какав нам је омбудсман потребан?“, *Архив за правне и друштвене науке*, број 1–2/1990, стр. 139–146

Јовичић Миодраг, „Омбудсман – заштитник законитости и права грађана у скандинавским и другим земљама“, *Архив за правне и друштвене науке*, број 4/1968, стр. 565–577

Јовичић Оља, „Правобранилаштво“, у: Републичко јавно правобранилаштво, *Билтен Републичког јавног правобранилаштва*, број 2/2012, Београд,

Кораћ Срђан, „Искуства међународног омбудсмана за људска права“, у: А. Фатић (прир.), *Питања Космета*, Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2006,

Корхец Тамаш, Пајванчић Маријана, Укропина Дејан, Жаревац Ружица, Мићашевић-Ковачевић Биљана, „Увод – омбудсман да, али какав?“, у: *Модел закона о омбудсману*, Forum iuris, Нови Сад, 2003, стр. 21–37.

Korhecz Tamas, „Омбудсман у предлозима новог устава Србије“, у: З. Лутовац и М. Пајванчић (ур.), *У сусрет новом уставу Србије*, Friedrich Ebert Stiftung, Југословенско удружење за уставно право, Београд, 2004, стр. 33–38

Коштуница Војислав, „Омбудсман и наш политички систем“, *Гледишта*, број 2/1971, стр. 309–316

Коштуница Војислав, „Саветовање о омбудсману“, *Архив за правне и друштвене науке*, број 4/1971, стр. 488–492

Кривокапић Борис, „Основне карактеристике уставноправног поретка Финске“, у: Б. Кривокапић (ур.), *Увод у право Финске*, Институт за упоредно право, Београд, 2005, стр. 24–53

Кулић Живко, „Зашто нам треба омбудсман?“, *Правни живот*, бр. 9/1995, Удружење правника Србије, стр. 765–778.

Lakočević Branka, Stana Pajović, „Novost u pravnom sistemu Crne Gore – Zakon o zaštitniku ljudskih prava i sloboda“, у: S. Dujić (ur.), *Zbornik druge konferencije o upravnoj reformi u Crnoj Gori*, Ministarstvo pravde Republike Crne Gore, Podgorica, 2003, стр. 45–52

Lasage Michael, „Институција Медијатора Републике Француске“, *Зборник радова*, број 3–4, Правни факултет у Новом Саду, Нови Сад, 1990, стр. 39–42.

Лилић Стеван, „Омбудсман за заштиту података – *Data protection Ombudsman*“, у: С. Лилић, Д. Миленковић, Б. Ковачевић-Вучо, *Омбудсман, међународни документи, упоредно право, законодавство и пракса*, Београд, Комитет правника за људска права, 2002, стр. 149–178

Лилић Стеван, „Зашто је нови Устав Србију оставио без омбудсмана?“, С. Лилић, Д. Миленковић, Б. Ковачевић-Вучо, *Омбудсман – међународни документи, упоредно право, законодавство и пракса*, Комитет правника за људска права (ЈУКОМ), Референцијални центар (HRCC), Београд, 2002, стр. 241–255

Лилић Стеван, Ковачевић-Вучо Биљана, „Омбудсман у праву Србије и Југославије“, у: С. Лилић, Д. Миленковић, Б. Ковачевић-Вучо, *Омбудсман: међународни документи, упоредно право, законодавство и пракса*, Комитет правника за људска права (ЈУКОМ), Референцијални центар (HRCC), Београд, 2002, стр. 256–281

Лилић Стеван, „Омбудсман у праву Србије и Југославије (са текстовима законских пројеката)“, у: С. Лилић, Д. Миленковић, Б. Ковачевић-Вучо, *Омбудсман: међународни документи, упоредно право, законодавство и пракса*, стр. 289–302

Марковић Милан, „Црногорски заштитник људских права и слобода“, *Правни живот*, бр. 5–6/2005, Удружење правника Србије, Београд, 2005, стр. 49–55

Марковић Ратко, „Место предговора“, Драгаш Ђ. Денковић, *Добра управа (избор текстова, редакција и предговор Ратко Марковић)*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2010, стр. 13–21

Марковић Чедомир, Југовић Сретен, „Специјализовани омбудсмани у Републици Србији“, *Наука, безбедност, полиција*, број 1/2012, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, стр. 141–151

Милинковић Игор, „Локални омбудсман – заштитник права и слобода грађана на локалном нивоу (Европски стандарди и упоредна искуства)“, *Правна ријеч*, број 147/008, Удружење правника Републике Српске, Бања Лука, 2008, стр. 229–240

Милков Драган, „Институционални вид заштите грађана – омбудсман“, *Архив за правне и друштвене науке*, бр. 1/1992, Савез удружења правника Југославије, стр. 173–184

Милков Драган, „Омбудсман на простору бивше СФР Југославије“, *Реконструкција система Југославије на основама слободе, демократије, тржишта и социјалне правде* (зборник радова), Правни факултет, Нови Сад, 1998, стр. 153–166

Милков Драган, „Омбудсман Европске уније“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, бр. 1–3/2002, Правни факултет Универзитета у Новом Саду, стр. 51–60

Милков Драган, „Закон о Заштитнику грађана“, у: *Закон о Заштитнику грађана*, ЈП „Службени гласник“, Београд, 2005, стр. 5–26

Миловановић Момчило, „Улога друштвеног правобраниоца самоуправљања у заштити друштвене својине и самоуправних права“, *Архив за правне и друштвене науке*, број 4/1983, стр. 569–578

Милосављевић Богољуб, „Основне карактеристике Нацрта новог устава СР Србије“, *Општина*, 6–7/1990, Београд, стр. 5–15

Миљевић Владимир, „Примедбе на Предлог закона о народном адвокату“, *Бранич – часопис за правну теорију и праксу Адвокатске коморе Србије*, бр. 3–4/2002, Адвокатска комора Србије, Београд, стр. 51–52

Мишћевић Тања, „Омбудсман Европске уније и заштита права индивидуалних субјеката“, *Југословенска ревија за међународно право*, бр. 3/1998, Југословенско удружење за међународно право, стр. 119–35.

Никић-Совиљ Совиљ, „Права пацијената у здравственом систему Србије и земљама Европе“, *Правни живот*, бр. 9/2005, Удружење правника Србије, Београд, 2006, стр. 541–550

Пајванчић Маријана, Заштита људских права у пројектима устава Србије“, *Зборник радова*, број 3/2004, Правни факултет Универзитета у Новом Саду, стр. 7–25

Пајванчић Маријана, Омбудсман у уставно систему Србије: од идеје до реализације“, *Зборник радова*, број 1–2/203, Правни факултет Универзитета у Новом Саду, стр. 43–58

Радојевић Миодраг, „Заштита људских права на Косову – искуства међународног омбудсмана“, *Херетикус*, број 3–4/2007, Центар за унапређивање правних студија, стр. 72–84

Рајић Наташа, „О оправданости успостављања надлежности Заштитника грађана у погледу покретања поступка оцене уставности закона“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, број 2/2013, Правни факултет Универзитета у Новом Саду, стр. 481–494

Ровчанин Романа, „Правни положај 'омбудсмана' у Црној Гори“, *Правни зборник*, бр. 1–2/2008, Удружење правника Црне Горе, Подгорица, стр. 144–162

Симовић Дарко, „Уставна жалба – теоријскоправни оквир“, *Анали Правног факултета у Београду*, бр. 1/2012, Правни факултет Универзитета у Београду, 203–223

Szubiakowski Marek – Лилић Стеван, „Правобранилац права грађана у Пољској и Друштвени правобранилац самоуправљања у Југославији (паралеле“) у: *Зборник радова*, бр. 3–4/1990, Правни факултет у Новом Саду, стр. 132–140

Теофиловић Петар, „Проблеми у раду Покрајинског омбудсмана“, Л. Марићевић, Д. Добрашиновић, З. Скопљак (прир.), *Омбудсман: водич за усвајање функционалног закона*, Центар за развој Србије, Београд, 2005, стр. 33–51

Теофиловић Петар, „Покрајински омбудсман АП Војводине – прве три године“, у: С. Лилић и Walter Kälin, *нав. дело*, (ур.), *Локални омбудсман: упоредна искуства Србија, Босна и Херцеговина, Швајцарска*, Швајцарска агенција за развој и сарадњу – Програм подршке општинама, Краљево, 2007, стр. 47–53

Теофиловић Петар, „Покрајински омбудсман Аутономне покрајине Војводине и заштита права детета“, *Правни живот*, бр. 10/06, Удружење правника Србије, Београд, 2007, стр. 161–168

Теофиловић Петар, „Локални омбудсмани у Србији – анализа положаја локалних омбудсмана у Србији са препорукама за њихово правилно уређивање и деловање“, у: П. Теофиловић (ур.), *Савет за међунационалне односе и локални заштитник грађана у мултиетничким срединама*, Центар за истраживање етничитета, Београд, 2011, стр. 26–51

Теофиловић Петар, „Права националних мањина у Аутономној покрајини Војводини“, у: М. Живковић, *Мултикултуралност и савремено друштво*, Висока

школа Правне и пословне академске студије др Лазар Вркатић, Нови Сад, 2013, стр. 291–311

Тодоров Даница, „Улога омбуда у заштити дискриминисаних жена“, у: *Покрајински омбудсман, Омбудсман против двоструке дискриминације жена (зборник радова)*, Покрајински омбудсман, Нови Сад, 2008, стр. 52–57

Тодоров Даница, „Искуства покрајинског омбудсмана у сарадњи са локалним омбудсменима“, *Локална самоуправа: прописи и пракса*, број 4/10, Стална конференција градова и општина, Београд, 2010, стр. 13–17

Томић Р. Зоран, „Предговор новом Закону о општем управном поступку“, у: *Закон о општем управном поступку*, ЈП „Службени гласник“, 2016, стр. 7–46.

Хартвиг Матијас, „Уставне претпоставке одговорне владе – немачко искуство: контрола власти у немачком уставу“, Фондација, Конрад Аденауер, Београд, 2009, стр. 14–33.

Шабић Родољуб, „Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја – искуства из трогодишње праксе“, *Ревизија за безбедност*, Центар за безбедносне студије, број 4/07, стр. 29–34

Шаркић Небојша, Николић Младен, „Заштитник грађана – омбудсман и спровођење његових одлука“, у: *Извршавање одлука (зборник радова)*, Глосаријум, Београд, 2008, стр. 221–232

Шћепановић Будимир, „Положај и улога Заштитника људских права и слобода у Црној Гори, с освртом на заштиту мањинских права“, *Правни зборник*, бр. 1–2/2008, Удружење правника Црне Горе, Подгорица, стр. 119–126

3) Документа и чланци

Вукадиновић Слободан, *Јачање одговорности Народне скупштине Републике Србије – Завршна евалуација пројекта УНДП-а*, Београд, 2012, <http://www.undp.org.rs/index.cfm?event=public.publicationsDetails&revid=24DAA61D-07C8-454B-EBA54C24B05E3B6C>,

Мендел Тони, *Обезбеђивање приступа информацијама за потребе истраживања – компаративна анализа*, Програм Уједињених нација за развој, Београд, 2012, стр. 4–10, <http://www.poverenik.org.rs/images/stories/dokumentacija-nova/Publikacije/Mendel/t.mendelobezbedjivanjepristupainfzapotrebeistrasivanja.pdf>, посећено 4. маја 2013. године

Покрајински омбудсман, *Заштитници пацијентових права у здравственим установама на територији Аутономне покрајине Војводине (истраживање Покрајинског омбудсмана*, септембар 2011), <http://www.ombudsmanapv.org/ombjo/attachments/article/285/ZPP2011.pdf> (посећено 18. априла 2013)

Војнотехнички споразум Савезне Републике Југославије и НАТО („Кумановски споразум“), <http://www.unmikonline.org/Pages/kumanovo.aspx>, посећено 24. децембра 2014. године

„Говор С. Милошевића на Четвртом конгресу Социјалистичке партије Србије“, *Смисао (теоријски часопис СПС-а)*, број 10/2000

Грубач Момчило, „Омбудсман – нови заштитник грађана“, *Дневни лист Политика*, 15. јануар 1993, стр. 11

Експозе Војислава Коштунице, мандатара за председника Владе 2004. године, „<http://www.arhiva.srbija.gov.rs/vesti/2004-03/02/343974.html> (преузето 13. јуна 2012)

„Јанковић од кандидатуре”
<http://www.lawinitiative.com/Vesti/update6/Jankovic%20odustao/20od%kandidature>
(преузето 10. децембра 2006. године)

„Обавезе Србије и Црне Горе”, члан 12 Мишљења парламентарне скупштине Савета Европе, бр. 239, од 24. септембра 2002. године, одељак 4, став ф. Превод текста је објављен у Европском форуму, бр. 4, април 2003. године, који је објављен у додатку недељника Време, бр. 642 од 24. априла 2003. године

„Омбудсман – Република Косово”,
<http://www.ombudsperonkosovo.org/sr/pravni-akti>, посећено 29. децембра 2014. године „Полазне основе за заједничку платформу о уставном уређењу СР Југославије“, *Данас* (дневни лист), 22. август 2002. године

Предлог закона о народном адвокату, Влада Републике Србије, број: 011-15203/2001-001 од 17. маја 2002. године

„Предлог закона о улагањима угрожава постојећи и гарантовани ниво права“, <http://www.poverenik.rs/yu/saopstenja-i-aktuelnosti/2200-predlog-zakona-o-ulaganjima-ugrozava-postojeci-i-garantovani-nivo-prava.html>, 9. октобар 2015.

„Прихваћен закон о народном адвокату“, *Политика* (дневни лист), 26. новембар 2002. године

Програм за спас Србије, Терзит, Београд, 2000. године
Резолуција 1244 УН-а
([http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1244\[1999\]](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1244[1999]), посећено 16. децембра 2014. године)

„Целом народу – адвокат“, *Новости* (дневни лист), 26. новембар 2002.

„Однос грађана према Народној скупштини Републике Србије (извештај о истраживању јавног мњења – мај 2013)“, Народна скупштина Републике Србије, Цесид, УНДП, Београд, 2013. године

Саопштења омбудсмана и новински чланци

„Албанци морају да мењају свој став“, *Новости* 7. јануар 2006. године,
<http://www.novosti.rs/vesti/naslovna/politika/aktuelno.289.html:178122-D0%90%D0%BB%D0%B1%D0%B0%D0%BD%D1%86%D0%B8-%D0%BC%D0%BE%D1%80%D0%B0%D1%98%D1%83-br-%D0%B4%D0%B0-%D0%BC%D0%B5%D1%9A%D0%B0%D1%98%D1%83-%D1%81%D1%82%D0%B0%D0%B2>, посећено 6. јануар 2015. године

European Ombudsman, „EU institutions comply with 82% of Ombudsman suggestions“, http://europa.eu/rapid/press-release_EO-12-18_en.htm, посећено 10. октобра 2013. године

„Етнички криминал дестабилизује државу“, <http://arhiva.glas-javnosti.rs/arhiva/2005/10/21/srpski/T05102002.shtml>, посећено 8. јануара 2015. године

„Заштитнику грађана сертификат о реакредитацији у највишем А статусу“, <http://www.zastitnik.rs/>, посећено 28. марта 2016. године

„И заштитник грађана се бори за своја права“, <http://www.politika.rs/rubrike/Politika/I-zashtitnik-gradjana-se-bori-za-svoja-prava.lt.html>, посећено 12. јуна 2013. године

„Министарство правде жели да сузи права заштитника“, <http://www.blic.rs/Vesti/Tema-Dana/303565/Ministarstvo-pravde-zeli-da-suzi-prava-zastitnika>, посећено 10. јуна 2013. године

„Независне институције траже хитан састанак са министром правде и државне управе“, <http://www.ombudsman.rs/index.php/lang-sr/2011-12-25-10-17-15/2744-2013-03-01-12-37-00>, посећено 15. јануара 2014. Године

„Неправилности у раду Министарства културе и информисања“, <http://www.zastitnik.rs/index.php/lang-sr/2012-02-07-14-03-33/2713-2013-02-07-09-44-22>, посећено 13. јануар 2014. године.

„Омбудсман: Жарко Обрадовић је прекршио закон!“, <http://www.kurir-info.rs/ombudsman-zarko-obradovic-je-prekrsio-zakon-clanak-868237> (посећено 20. децембра 2013. године; *Редован годишњи извештај Заштитника грађана за 2013. годину*, стр. 103

„Омбудсман: нећу подлећи притисцима“, <http://www.politika.rs/rubrike/Drustvo/ombudsman-necu-podleci-pritiscima.lt.html>, посећено 15. јуна 2013. године

Радојевић Миодраг, „Заштита људских права (специјални додатак)“, Глас јавности, 25. јануар 2006. године

Заштитник грађана, „Став Заштитника грађана о Предлогу закона о општем управном поступку“, <http://www.zastitnik.rs/index.php/2011-12-25-10-17-15/2011-12-26-10-05-05/4616-2016-02-26-16-03-59>, посећено 10. марта 2016.

4) Правни прописи и правила

Закон о Агенцији за борбу против корупције, „Службени гласник РС“, бр. 97/08, 53/10 и 66/11 – одлука Уставног суда и 67/13 – одлука УС

Закон о адвокатури, „Службени гласник РС“, бр. 31/11 и 24/12 – одлука Уставног суда

Закон о буџетском систему, „Службени гласник РС“, бр. 54/09, 73/10, 101/10, 101/11 и 93/12.

Закон о Влади, „Службени гласник РС“, бр. 55/05, 71/05 – исправка, 101/07, 65/08, 16/11, 68/12 – УС, 72/12, 74 /12 – исправка УС, 7/14 – УС

Закон о Војнобезбедносној агенцији и Војнообавештајној агенцији, „Службени гласник РС“, број 88/09

Закон о Војсци Србије, „Службени гласник РС“, бр. 116/07, 88/09 и 101/10 – др. закон

Закон о главном граду, „Службени гласник РС“, број 129/07

Закон о допуни Закона о ратификацији Опционог протокола уз Конвенцију против тортуре и других сурових, нељудских или понижавајућих казни и поступака, „Службени гласник РС – међународни уговори“, број 7/11.

Закона о државним службеницима, „Службени гласник РС“, бр. 79/905, 81/05 – испр., 64/07, 67/07 – испр., 116/08 и 104/09

Закон о државној управи, „Службени гласник РС“, бр. 79/05, 101/05, 95/10 и 99/14

Закон о државном правобранилаштву, „Службени гласник РС“, број 55/14

Закон о забрани дискриминације, „Службени гласник РС“, број 22/09

Закон о заштити података о личности, „Службени гласник РС“, бр. 97/08, 104/09 – др. закон, 68/12 – одлука Уставног суда и 107/12

Закон о заштити права и слобода националних мањина, „Службени лист СРЈ“, број 11/02

Закон о заштити узбуњивача, „Службени гласник РС“, број 128/14

Закон о Заштитнику грађана, „Службени гласник РС“, бр. 79/05 и 54/07

Закон о здравственој заштити, „Службени гласник РС“, бр. 107/05, 72/09, 88/10, 88/10, 57/11 и 119/12

Закон о јавним агенцијама, „Службени гласник РС“, бр. 18/05 и 81/05

Закон о јавним службама, „Службени гласник РС“, бр. 42/91 и 71/94

Закон о јавном правобранилаштву, „Службени гласник РС“, број 43/91

Законик о кривичном поступку, „Службени гласник РС“, број 72/11, 101/11, 121/13, 32/13 и 45/13.

Закон о локалној самоуправи, „Службени гласник РС“, бр. 9/02, 33/04, 135/04 и 62/06

Закон о локалној самоуправи, „Службени гласник РС“, број 129/07

Закон о Народној скупштини, „Службени гласник РС“, број 9/10

Закон о општој државној контроли, „Службени лист ФНРЈ“, број 3/49

Закон о општем управном поступку, „Службени гласник РС“, 18/16

Закон о политичким странкама, „Службени гласник РС“, број 36/09

Закон о посредовању – медијацији, „Службени гласник РС“, број 18/05

Закон о правима пацијената, „Службени гласник РС“, број 45/13

Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја, „Службени гласник РС“, бр. 120/04, 57/07, 104/09 и 36/10

Закон о територијалној организацији Републике Србије, „Службени гласник РС“, број 129/07

Закон о управним споровима, „Службени гласник РС“, број 111/09

Закон о управној инспекцији, „Службени гласник РС“, број 87/11

Закон о уређењу судова, „Службени гласник РС“, бр. 116/08 и 104/09

Закон о Уставном суду, „Службени гласник РС“, бр. 109/07, 99/11, 18/13 (УС).

Закон о утврђивању надлежности Аутономне покрајине Војводине, „Службени гласник РС“, бр. 99/09 и 67/12 – одлука Уставног суда

Закон о утврђивању одређених надлежности Аутономне покрајине Војводине, „Службени гласник РС“, број 6/02

Здравствена политика Републике Србије, Закључак Владе Републике Србије 05 број: 500-10022/2002 од 01. фебруара 2002. године

Измена Објашњења о поступку заштите права пацијената, Министарство здравља Републике Србије, број: 011-00-98/2002-03

Кодекс понашања у покрајинским органима, „Службени лист АП Војводина, број 7/2007

Објашњење о поступку заштите права пацијената, Министарство здравља Републике Србије, јул 2002

Одлука о Грађанском браниоцу, „Службени лист града Ниша, број 25/05

Одлука о грађанском браниоцу, „Службени лист Општине Суботица“, бр. 6/02 и 19/02

Одлука о грађанском браниоцу (омбудсману), „Службени лист општине Бачка Топола“, број 1/03

Одлука о грађанском браниоцу општине Краљево, „Службени лист општине Краљево“, број 2/05

Одлука о давању сагласности на Правилник о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у стручној служби заштитника грађана, „Службени гласник РС“, број 94/15

Одлука о заштитнику грађана, „Службени лист града Београда“, бр. 34/09 и 41/09 – испр.

Одлука о заштитнику грађана, „Службени лист Града Ниша“, број 2/11

Одлука о Заштитнику грађана града Краљево, „Службени лист града Краљево“, број 18/08

„Одлука о заштитнику грађана града Шапца“, „Службени лист града Шапца“, број 6/09

Одлука о образовању и раду Стручне службе Заштитника грађана, „Службени гласник РС“, број 105/07

Одлука о образовању локалних канцеларија у Прешеву, Бујановцу и Медвеђи, „Службени гласник РС“, број 91/09.

Одлука о увођењу Покрајинског омбудсмана, „Службени лист АП Војводине“, број 23/02, 5/04, 16/05, 18/09

Опште упутство о оснивању среских (градских, реонских) контролних комисија и органа народне инспекције од 1948, „Службени лист ФНРЈ“, број 82/48.

Опциони протокол уз Конвенцију против тортуре и других сурових, нељудских или понижавајућих казни и поступака, „Службени лист СЦГ – Међународни уговори“, бр. 9/03, 5/05 и 7/05

Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, *Извештај о спровођењу Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја и Закона о заштити података о личности за 2012. годину*, <http://www.poverenik.rs/images/stories/dokumentacija-nova/izvestajiPoverenika/2012/izvestaj2012final.pdf>, стр. 4–6, посећено 7. маја 2013.

Покрајинска скупштинска одлука о покрајинској управи, „Службени лист АП Војводине“, број 37/14

Пословник Народне скупштине Републике Србије, „Службени гласник РС“, број 60/01

Пословник Народне скупштине Републике Србије (пречишћен текст), „Службени гласник РС“, број 14/09

Пословник Народна скупштине, „Службени гласник РС“, бр. 52/10, 13/11, 20/12 (пречишћен текст).

Пословник Народне скупштине (пречишћен текст), „Службени гласник РС“, број 20/12

Пословник о раду, „Службени гласник РС“, 34/11 (Повереник за заштиту равноправности)

Пословник о раду Покрајинског омбудсмана, „Службени лист АП Војводине“, бр. 6/04 и 21/10

Правилник о раду Универзитетског омбудсмана „Гласник Универзитета у Београду“, број 156 од 15. јула 2010

Правилник о унутрашњој организацији и систематизацији радних места у стручној служби Покрајинског омбудсмана (број: ИИИ-ОМ-Р-07/2010 од 5. фебруара 2010. године, са изменама и допунама број: ИИИ-ОМ-Р-27/2011 од 10. јуна 2011. године и број: ИИИ-ОМ-Р-65/2011 од 24. новембра 2011. године)

Предлог закона о правима пацијената: http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/predlozi_zakona/1283-13.pdf (посећено 10. априла 2013. године)

Статут Аутономне покрајине Војводине, „Службени лист АП Војводине“, број 17/09

Статут општине Бечеј [пречишћен текст], „Службени лист општине Бечеј“, број 10/12, <http://www.becej.rs/docs/StatutLAT.pdf>, посећено 27. маја 2013. године

Статута Сталне конференције градова и општина – Савеза градова и општина Србије, http://www.skgo.org/files/fck/File/Statut_SKGO.PDF, посећено 27. маја 2013. године

Статут Универзитета у Београду, „Гласник Универзитета у Београду“, бр. 162 (пречишћени текст) и 167

Уредба о народној инспекцији, „Службени лист ФНРЈ“, број 29/49

Устав Републике Србије, „Службени гласник РС“, број 1/90

Устав Републике Србије, „Службени гласник РС“, број 98/06

Уставни закона за спровођење Устава Републике Србије, „Службени гласник РС“, број 98/06

Уставни закон за спровођење Устава Савезне Републике Југославије, „Службени лист СРЈ“, број 1/92

Предлози прописа

Венецијанска комисија, *Заједничко мишљење на Нацрт закона о омбудсману Републике Србије сачињено од стране Венецијанске комисије, Комесара за људска права и Генералног директората за људска права Савета Европе на основу коментара Р. Лавин (Шведска) и К. Туори (Финска)*, Venice Commission, Strasburg, 6 децембра 2004, Мишљење бр. 315/2004

European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), „Draft Law on the Ombudsman of Serbia“, Strasbourg 17 November 2004, Opinion 318&2004, [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL\(2004\)113-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL(2004)113-e), посећено 30. децембра 2013. године.

Модел одлуке о заштитнику грађана“, *Локална самоуправа – прописи и пракса (правни билтен)*, Стална конференција градова и општина, број 4/2010, Београд, стр. 31–51.

„Преднацрт закона о правима детета“, <http://www.ombudsman.rs/attachments/Nacrt%2009.11.11..doc>, посећено 8. августа 2013. године

Друга документа

Акциони планом за спровођење Стратегије реформе јавне управе у Републици Србији за период 2015–2017, „Службени гласник РС“, број 31/15

5) Извештаји, мишљења и препоруке омбудсмана – одлуке и мишљења других државних органа

Извештаји Заштитника грађана

Заштитник грађана, *Редован извештај за 2009. годину*, Београд, 2010, стр. 130 (штампано издање Заштитника грађана)

Јањић Драган (ур.), *Редовни годишњи извештај Заштитника грађана за 2010. годину*, Заштитник грађана, Београд, 2011

Јањић Драган (ур.), *Редовни годишњи извештај Заштитника грађана за 2011. годину*, Заштитник грађана, Београд, 2012

Глушац Лука (ур.), *Редовни годишњи извештај Заштитника грађана за 2012*, Заштитник грађана, Београд, 2013

Заштитник грађана, *Редован годишњи извештај за 2013. годину*, http://www.ombudsman.rs/attachments/3237_Godisnji%20izvestaj%20Zastitnika%20gradjana%20za%202013%20%20godinu.pdf, посећено 4. априла 2014. године.

Заштитник грађана, *Редован годишњи извештај Заштитника грађана за 2014. годину*, http://www.ombudsman.rs/attachments/3733_Godisnji%20izvestaj%20Zastitnika%20gradjana%20za%202014.pdf, посећено 31. марта 2014. године.

Заштитник грађана, *Редовни годишњи извештај Заштитника грађана за 2015. годину*, <http://www.ombudsman.rs/attachments/Godisnji%20izvestaj%20Zastitnika%20gradjana%20za%202015.pdf>, стр. 325, посећено 18. март 2016. године

Заштитник грађана, *Национални механизам за превенцију тортуре, Извештај за 2012. годину*, http://www.ombudsman.rs/attachments/2902_izvestaj_%20NPM_%202012.pdf, стр. 16–17, посећено 16. јун 2013. године.

Заштитник грађана, *Национални механизам за превенцију тортуре, Извештај за 2014. годину*, стр. 12, http://ombudsman.npm.rs/attachments/528_Izvestaj%20NPM%202014%20.pdf, посећено 15. априла 2016. године

Заштитник грађана, *Мишљење на Предлог закона о изменама и допунама Закона о комуналној полицији*, http://www.zastitnik.rs/attachments/4616_Akt%20NS.pdf, посећено 10. марта 2016. године

Мишљења и препоруке

Мишљење Министарства правде достављено Министарству за људска и мањинска права, државну управу и локалну самоуправу, број: 011-00-12/2012-05 од 19. јануара 2012. године

Мишљење Заштитника грађана у вези са ревизијом општег избора судија (19-3635/11 од 11. јануара 2012. године, доступно: <http://www.ombudsman.rs/index.php/lang-sr/2011-12-11-11-34-45/2104-2012-01-12-10-56-39>, посећено 12. август 2013. године

Башић Горан (ур.), *Препоруке, мишљења, ставови, законске и друге иницијативе, од 23. јула 2009. до 23. јула 2010.*, Заштитник грађана, Београд, 2011

Г. Башић (ур.), *Препоруке, мишљења, ставови, законске и друге иницијативе мишљења, од 23. јула 2007. до 23. јула 2009. године*, Заштитник грађана, Београд, 2010.

Г. Башић (ур.), *Препоруке, мишљења, ставови, законске и друге иницијативе мишљења, од 23. јула 2009. до 23. јула 2010. године*, Заштитник грађана, Београд, 2011.

Препорука Заштитника грађана Влади Републике Србије за разрешење дужности државног секретара Министарства економије и регионалног развоја Небојше Ћирића и препорука Министарству економије и регионалног развоја (Препорука број 451 од 23. априла 2009. године), <http://www.zastitnik.rs/index.php/lang-sr/2012-02-07-14-03-33/451-2009-04-27-11-46-04>, посећено 15. јуна 2013. године

Препоруке 2.410 од 31. јануара 2012. године

Препоруку број 3.041 од 15. октобра 2013. године („Пропуст у раду Државног већа тужилаштва“, <http://www.zastitnik.rs/index.php/lang-sr/2012-02-07-14-03-33/3041-2013-10-17-07-21-17>, посећено 23. фебруара 2014. године)

Препорука број 3.077 од 1. новембра 2013. године (<http://www.ombudsman.rs/index.php/lang-sr/2012-02-07-14-03-33/3077-2013-11-06-11-25-02>, посећено 21. јануара 2014. године).

Препорука број 3.078 од 1. новембра 2013. године (<http://www.ombudsman.rs/index.php/lang-sr?start=75>, посећено 10. априла 2014. године)

Препорука број 3.137 од 31. децембра 2013. године (в. <http://www.ombudsman.rs/index.php/lang-sr/2012-02-07-14-03-33/3138-2014-01-08-10-52-38>, посећено 21. јануара 2014. године)

Препорука број 3.138 од 31. децембра 2013. године (<http://www.ombudsman.rs/index.php/lang-sr?start=45>, посећено 10. априла 2014. године).

Притужба 19-3635/11 од 11. јануара 2012. године, доступно: <http://www.ombudsman.rs/index.php/lang-sr/2011-12-11-11-34-45/2104-2012-01-12-10-56-39>, посећено 12. август 2013. године

Притужбе 19-848/12 од 14. маја 2012. године, доступно: <http://www.ombudsman.rs/index.php/lang-sr/2011-12-11-11-34-45/2313-2012-05-14-12-04-39> [посећено 12. август 2013. године]); http://www.ombudsman.rs/attachments/3041_preporuka%20drzavnom%20vecu%20tuzilaoca.doc [посећено 12. август 2013. године

„Утврђење и препорука Заштитника грађана Високом савету судства поводом поступка избора судија у судовима Србије“, <http://www.zastitnik.rs/index.php/lang-sr/2012-02-07-14-03-33/993-2010-08-03-13-10-57>, посећено 12. августа 2013. године.

Притужба број 17-2094/10 од 14. јануара 2011. године;

Покрајински омбудсман за Војводину

Годишњи извештај Покрајинског омбудсмана за 2004. годину, http://www.ombudsmanapv.org/ombjo/attachments/article/104/godisnji_izvestaj_PO_2004.pdf, посећено 2. маја 2013. године

Годишњи извештај Покрајинског омбудсмана за 2005. годину, http://www.ombudsmanapv.org/ombjo/attachments/article/103/godisnji_izvestaj_PO_2005.pdf (посећено 29. априла 2013. године)

Извештај Покрајинског омбудсмана за 2006. годину, http://www.ombudsmanapv.org/ombjo/attachments/article/101/godisnji_izvestaj_PO_2006.pdf, посећено 2. маја 2013. године

Извештај Покрајинског омбудсмана за 2007. годину, http://www.ombudsmanapv.org/ombjo/attachments/article/101/godisnji_izvestaj_PO_2007.pdf, посећено 2. маја 2013. године

Извештај Покрајинског омбудсмана за 2008, http://www.ombudsmanapv.org/ombjo/attachments/article/100/godisnji_izvestaj_PO_2008.pdf, посећено 2. маја 2013. године

„Извештај Покрајинског омбудсмана за 2012. годину“, <http://www.ombudsmanapv.org/ombjo/attachments/article/944/Izvestaj%20Pokrajinsko%20ombudsmana%20za%202012.pdf>, посећено 29. априла 2013. године.

Извештај Покрајинског омбудсмана за 2013. годину, стр. 136, <http://www.ombudsmanapv.org/riv/index.php/dokumenti/godisnji-izvestaj/1297-godisnji-izvestaj-pokrajinsko-ombudsmana-za-2012-godinu.html>, посећено 30. марта 2015. године

Закључци поводом разматрања Редовног годишњег извештаја Заштитника грађана за 2012. годину, „Службени гласник РС, број 57/13

Заштитник грађана, *Извештај за 2007. годину*, Београд, 2008. године, <http://www.ombudsman.rs/images/dokumenta/%D0%A0%D0%B5%D0%B4%D0%BE%D0%B2%D0%B0%D0%BD%20%D0%B3%D0%BE%D0%B4%D0%B8%D1%88%D1%9A%D0%B8%20%D0%B8%D0%B7%D0%B2%D0%B5%D1%88%D1%82%D0%B0%D1%98%20%D0%B7%D0%B0%202007.%20%D0%B3%D0%BE%D0%B4%D0%B8%D0%BD%D1%83.pdf>, посећено 22. јуна 2013. године

Заштитник грађана, *Редован годишњи извештај за 2008*, Заштитник грађана, Београд, 2009, Београд, <http://www.ombudsman.rs/images/dokumenta/%D0%A0%D0%B5%D0%B4%D0%BE%D0%B2%D0%B0%D0%BD%20%D0%B3%D0%BE%D0%B4%D0%B8%D1%88%D1%9A%D0%B8%20%D0%B8%D0%B7%D0%B2%D0%B5%D1%88%D1%82%D0%B0%D1%98%20%D0%B7%D0%B0%202008.%20%D0%B3%D0%BE%D0%B4%D0%B8%D0%BD%D1%83%20-%20%D0%BB%D0%B0%D1%82%D0%B8%D0%BD%D0%B8%D1%86%D0%B0.pdf>, посећено 29. јуна 2013.

Покрајински омбудсман „Информатор о раду“, Нови Сад, 2013, стр. 9–10, http://www.ombudsmanapv.org/ombjo/attachments/article/107/INFORMATOR%20januar_2013_Cirilica.pdf (посећено 29. априла 2013. године).

Локални омбудсмани

Заштитник грађана, „Годишњи извештај 2010“, http://www.vozdovac.rs/index.php?option=com_content&task=view&id=258&Itemid=162 (општина Вождовац

Заштитник грађана града Ниша, „Извештај о раду за период 11. мај 2012. године – 31. децембар 2012. године“, <http://www.ni.rs/uploads/doc/zastitnik/130419-zastitnik.pdf>, посећено 10. маја 2013. године

Заштитник грађана, „Извештај о раду заштитника грађана за територију општине Бачка Топола за 2011. годину“, <http://www.btopola.org.rs/sites/default/files/ombudsman/izvestaj%20ombudsman%2011.pdf> посећено 10. маја 2013. године

„Извештај за 2009. годину“, http://www.subotica.rs/pdf/zg_izvestaj_2009.pdf, посећено 10. маја 2013. године

Одлуке Уставног суда Републике Србије

Уставни суд, *Ставови Уставног суда – пречишћен текст*, (збирка правних ставова Уставног суда о процесноправним и одређеним уставноправним питањима везаним за надлежност и рад Уставног суда, усвојених у периоду од 1991. до 2009. године), Београд, 2009,

Уж-1654/2011 од 24. новембра 2011. године,
<http://www.ustavni.sud.rs/page/jurisprudence/35/> посећено 20. септембра 2013. године

Уж-2652/2009 од 3. марта 2010. године
<http://www.ustavni.sud.rs/page/jurisprudence/35/> посећено 20. септембра 2013. године

Уж-4100/2011, „Службени гласник РС“, број 90/13
Уж-221/2011 од 2. новембра 2011. године
(<http://www.ustavni.sud.rs/page/jurisprudence/35/>, посећено 20. септембра 2013. године)

ЈУо-72/07, „Службени гласник РС“, број 118/08

ЈУо 360-2009, „Службени гласник РС“, број 61/14

ЈУо-148/2011, „Службени гласник РС“, број 100/12

ЈУз-1218/2010, „Службени гласник РС“, број 55/12

ЈУз-51/2012, „Службени гласник РС“, број 49/13

ЈУз – 295/2009, „Службени гласник РС“, број 50/13

*Мишљења, препоруке и други релевантни акти
међународних организација који се односе на Србију*

Council of Europe, Venice Commission, Opinion on the Constitution of Serbia adopted by the Commission session (Venice, 17-18 March 2007), CDL-AD(2007)004-e, [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2007\)004-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2007)004-e), 23. марта 2016. године

Council of Europe, Parliamentary Assembly, Opinion 239(2002), Federal Republic of Yugoslavi's application for membership of the Council of Europe, <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/X2H-Xref-ViewPDF.asp?FileID=17039&lang=en>, посећено 7. септембра 2015. године.

The Venice Commission, the Commissioner for Human Rights and the Directorate General of Human Rights of the Council of Europe, CDL-AD(2004)041 - Joint Opinion on the Law on the Ombudsman of Serbia by the Venice Commission, the Commissioner for Human Rights and the Directorate General of Human Rights of the Council of Europe (Strasbourg, 24 November 2004), paragraph 9, у: *Compilation on the Ombudsman institution*, CDL(2011)079, Strasbourg, 1 Decembar 2011, <http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL%282011%29079-e>, стр. 4, посећено 17. септембра 2015. године

The Commissioner - CommDH(2015)15, “Letter from the Council of Europe Commissioner for Human Rights, Nils Muižnieks, to Mr Aleksandar VUČIĆ, Prime Minister of Serbia, concerning the national ombudsmana”: <https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=2859979&SecMode=1&DocId=2272382&Usage=2>, посећено 19. децембра 2015. године

Б) ЛИТЕРАТУРА НА СТРАНИМ ЈЕЗИЦИМА И ДЕЛА ОБЈАВЉЕНА НА
СРПСКОМ ЈЕЗИКУ СТРАНИХ АУТОРА

1) Монографије и зборници научних радова

Ademović Nedim, Marko Joseph, Marković Goran, *Ustavno pravo Bosne i Hercegovine*, Fondacija „Konrad Adenauer“, predstavništvo u Bosni i Hercegovini, Sarajevo, 2012

Anderson V. Stanley, *Ombudsman Readings*, Prepared for a Political Science Seminar on Grievance Mechanism, 1980

Belle Antoine Rose-Marie, *Commonwealth Caribbean Law and Legal Systems*, Second Edition, Routledge • Cavendish, New York, 2008

Buck Trevor, Kirkham Richard, Thompson Brian, *The Ombudsman Enterprise and Administrative Justice*, Ashgate Publishing Limited, Farnham, England, 2011

Bugge Christian Hans, *Environmental Law in Norway*, Kluwer Law International, The Netherlands, 2001

Center for the Study of Democracy *The Healthcare Ombudsman – Best Practices and Prospects for Bulgaria*, Center for the Study of Democracy, Sofia, 2006

Collin H. Piter, *Rječnik vlade i politike*, Besjeda, Banja Luka, 2002, стр. 217.

Coulson Noel J., *A History of Islamic Law*, Edinburgh University Press, Edinburgh, 1978

Дал Роберт, *Демократија и њени критичари*, ЦИД, Подгорица, 1999

Де Верготини Ђузепе, *Упоредно уставно право*, ЈП „Службени гласник“, Београд, 2013, Београд

Fenwick Helen, Philipson Gavin, *Constitutional and Administrative Law*, 2003–2004 Fourth edition, Cavendish Publishing Limited, London, 2003

Фридрих Ј. Карл, *Конституционална демократија*, ЦИД, Подгорица, 2005

Gay Oonagh, Winetrobe K. Barry (eds.), *Parliament's Watchdogs: At The Crossroads*, The Constitution Unit Department of Political Science UCL University College London, 2008,

Gellhorn Walter, *Ombudsmen and Others: Citizen's Protectors in Nine Countries*, Harvard University Press, 1966

Gregory Roy, Philip Giddings (eds.), *Righting Wrongs – The Ombudsman in Six Continents*, IOS Press, Amsterdam, 2000

Хајек А. Фридрих, *Право, законодавство, слобода*, ЈП „Службени лист СРЈ“, ЦИД, Београд – Подгорица, 2002

Hallaq B. Wael, *An Introduction to Islamic law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2009

Howard L. Charles, *Ombudsman – Origins, Roles, an Operations A Legal Guide*, ABA Publishing, Chicago, United States of America, 2010

Huntington Semjuel, *Treći talas*, Politička kultura, CID, Zagreb–Podgorica, 2004

International Council of Human Rights Policy, *Performance & Legitimacy: National human rights institutions*, second edition, Versoix, Switzerland, 2004

Крауч Колин, *Постдемократија*, Карпос, Београд, 2014

Kucsko-Stadlmayer Gabriele (ed.), *European Ombudsman-Institutions, A comparative legal analysis regarding, the multifaceted realisation of an idea*, Springer Wien, Austria, 2008

Kumar Bhagava Vinay, Bolongaita P. Emil, *Challenging Corruption in Asia: Case Studies and a Framework for Action*, Word Bank Publication, Washington D. C., 2004

Ле Гоф Жак, *Да ли је Европа створена у Средњем веку?*, Клио, Београд, 2010

Lindsnaes Birgit, Lindholt Lone, Yigen Kristine (eds.), *National Human Rights Institutions*, The Danish Centre for Human Rights, Copenhagen, 2000

Merli Massimo, „L'ombudsman del Kosovo: Istituto 'sui generis' al servizio dei diritti dell'uomo“, Università Cattolica del Sacro Cuore, Milano, 2001–2002, http://files.studiperlapace.it/spp_zfiles/docs/20041024161111.pdf, посећено 30. децембра 2014. године (докторска дисертација)

Moure Ana María, *El Ombudsman: Un estudio de comparado con especial a Chile*, Dykinson, Madrid, 2014.

Office for Official Publications of the European Communities, *The European ombudsman – Origins, Establishment, Evolution*, Luxembourg, 2005

Pollard David, Parpworth Neil, Hughes David, *Constitutional and Administrative Law (Text with Materials)*, Fourth edition, Oxford University Press, 2007

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

Reif C. Linda (ed.), *The International Ombudsman Yearbook*, Vol. 8, 2004, International Ombudsman Institute, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden – Boston, 2007

Роуз-Ејкерман Сјузан (ур.), *Економија корупције – међународни приручник*, ЈП „Службени гласник“, 2007, Београд

Роуз-Ејкерман Сјузан, *Корупција и власт – узроци, последице и реформа*, ЈП „Службени гласник“, Београд, 2007

Rowat David, *The Ombudsman: Citizen's defender*, George Allen & Unwin, London, 1968

Sawer Geoffrey, *Ombudsman*, Cambridge University Press, London, 1964

Schacht Joseph, *An Introduction to Islamic law*, Clarendon Press, Oxford, 1982

Seneviratne Mary, *Ombudsmen – Public Services and Administrative Justice*, LexisNexis Butterworths, London, 2002

Vehabović Faris, Izmirlija Midhat, Kadribašić Adnan, *Komentar Zakona o zabrani diskriminacije – sa objašnjenima i pregledom prakse u uporednom pravu*, Centar za ljudska prava Univerziteta u Sarajevu, Sarajevo, 2010

Whyatt Jonh, *The Citizen and the Administration – The redress of grievances*, Stevens&Sons Limited, London, 1961

Zagoria Sam, *The Ombudsman: How good governments handle citizens' grievances*, Seven Locks Press, Washington D. C., 1988

Živanović Miroslav (ur.), *Ljudska prava u Bosni i Hercegovini 2008*, Centar za ljudska prava Univerziteta u Sarajevu, Sarajevo, 2009

2) Научни радови страних аутора и научни чланци објављени на страним језицима

Abedin, “Conceptual and Functional Diversity of the Ombudsman Institution a Classification”, *Administration & Society*, Vol. 43, Issue 8, 2011, Austin Peay State University, Clarksville, стр. 896–929

Adetoritse Tonwe Daniel, "A Review of the Powers and Jurisdictional Remit of the Ombudsman Institution in Botswana", *Mediterranean Journal of Social Sciences*, Vol 4. No. 13, 2013, MCSER Publishing, Rome-Italy, стр. 11–18

Ackerman Bruce, "The New Separation of Powers", *Harvard Law Review*, Vol. 113, No. 3, January 2000, стр. 633–725

Axberger Hans-Gunnar, "The Original Recipe: 200 Years of Swedish Experience", http://www.theioi.org/downloads/144gi/Stockholm%20Conference_23.%20Back%20to%20the%20Roots_Hans%20Gunnar%20Axberger.pdf, посећено 17. новембра 2015.

Акимовска Малетић Искра, „Омбудсман Републике Македоније и заштита права детета – петнаест година искуства“, Г. Марковић (прир.), *Права детета и равноправност полова – између нормативног и стварног*, Правни факултет Универзитета у Источном Сарајеву, Источно Сарајево, 2012, стр. 259–279

Akpomuvire M, "The Ombudsman Phenomenon in African States Public Services", <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/AAPAM/UNPAN029881.pdf>, посећено 4. децембра 2015. године

Al-Addas Abu, "Historical Outline of the Ombudsman from the Islamic Perspective", у: Gammeltoft-Hansen Hans, Olsen Jens (eds.), *The Danish Ombudsman*, Folketingets Ombudsmand, København, 2005, стр. 239–246

Аличич Самир, „*Defensor civitatis* (заштитник грађана) у Илирику“, у: Марковић Горан (ур.), *Владавина права и правна држава у региону*, Правни факултет Универзитета у Источном Сарајеву, Источно Сарајево, 2012, стр. 802–816.

Anderson V. Stanley, "Scandinavian Ombudsman" (reprinted from the *American-Scandinavian Review*, Vol. 52. No. 4, December 1964), у: S. V. Anderson, Anderson V. Stanley, *Ombudsman Readings*, Prepared for a Political Science Seminar on Grievance Mechanism, 1980.

Ayeni Victor, "A Typology of Ombudsman Institutions", Occasional Paper #30, September 1985, International Ombudsman Institute, <http://www.theioi.org/publications/occasional-papers-1979-2008>, посећено 17. фебруара 2015. године

Ayeni Victor, "Nigeria's bureaucratized ombudsman system: an insight into the problem of bureaucratization in a developing country", *Public Administration and Development*, Vol 7, John Wiley and Sons Ltd., London, 1987, стр. 309–324

Ayeni Victor O., "The Ombudsman Around the World: Essential Elements, Evolution and Contemporary Challenges", Victor Ayeni, Linda C. Reif, Hayden Thomas (eds.), *Strengthening Ombudsman and Human Rights Institutions in Commonwealth Small and Island States – The Caribbean Experience*, Commonwealth Secretariat, London, 2000, стр. 1–28

Ayeni Victor, "Ombudsman Institutions and Democracy in Africa – A Gender Perspective", L. C. Reif (ed.), *The International Ombudsman Yearbook*, International Ombudsman Institute, Vol. 1, 1997, Kluwer Law International, The Hague, 1997, стр. 61–76

Ayeni O. Victor, "Ombudsmen as Human Rights Institutions", *Journal of Human Rights*, Vol. 13, Issue 4, 2014, стр. 498–511

Baudot Pierre-Yves, « La médiateur de la république: périmètre et autonomisation d'une institution », *Revue française d'administration publique*, n° 139, 2011/3, стр. 339–352

Bernt Wendy, Owen Stephen, "The Ombudsman in Canada", R. Gregory, P. J. Giddings (eds.), *Righting Wrongs: The Ombudsman in Six Continents*, IOS Press, International Institute of Administrative Sciences, Amsterdam, 2000, стр. 127–141

Besselink F. M. Leonard, „Types of National Institutions for the Protection of Human Rights: An Overview of Organizational and Legal Issues“, у: Hossain Kamal, Besselink F. M. Leonard, Selassie Gebre Selassie Haile, Völker Edmond (eds.), *Human Right Commissions and Ombudsman Offices: National Experiences throughout the World*, Kluwer Law International, The Hague, The Netherlands, 2000, стр. 157–163.

Biering Peter, „The Danish Proposal to the Intergovernmental Conference on Political Union“, Office for Official Publications of the European Communities, *The European Ombudsman – Origins, Establishment, Evolution*, Luxembourg, 2005, стр. 38–51

Bizjak Ivan, "The role and experience of an ombudsman in a new democracy", у: L. C. Reif (yp.), *The International Ombudsman Yearbook*, The Hague, Netherlands, Kluwer Law International, 1998, стр. 57–62.

Bizjak Ivan, "The Human Rights Ombudsman of Slovenia", у: Kamal Hossain (eds.), *Human Rights Commissions and Ombudsman Offices: National Experiences throughout the World*, Kluwer Law International, The Netherlands, 2000. стр. 373–392

Blarer von Dieter, „Институције омбудсмана у Швајцарској“, у: С. Лилић, W. Kälin, *Локални омбудсман – упоредна искуства Србија, Босна и Херцеговина, Швајцарска*, Швајцарска агенција за развој и сарадњу, Програм подршке општинама, Краљево, 2007, стр. 55–62

Bousta Rhita, « Contribution à une definition de l'Ombudsman », *Revue française d'administration publique*, 2007/3 (n° 123), Ecole nationale d'administration (ENA), стр. 387–397, текст доступан на интернет страници: <http://www.cairn.info/revue-francaise-d-administration-publique-2007-3-page-387.htm>, посећено 13. децембра 2015. године.

Brown A. J., Head Brian, "Ombudsman, Corruption Commission or Police Integrity Authority? Choices for Institutional Capacity in Australia's Integrity Systems, Refereed paper presented to the Australasian Political Studies Association Conference, University of Adelaide, 29 September – 1 October 2004, http://www.adelaide.edu.au/apsa/docs_papers/Others/Brown%26Head.pdf, посећено 15. октобра 2015. године

Busck Lars, "The History and Development of the Danish Ombudsman Institution", Gammeltoft-Hansen Hans, Olsen Jens (eds.), *The Danish Ombudsman, Folketingets Ombudsmand*, København, 2005, стр. 13–22.

Capítulo Chileno del Ombudsman, „Proyecto Legislativo“, <http://www.ombudsman.cl/>, посећено 15. новембра 2015. године

Cardenas Sonia, *Chains of Justice, The Global Rise of State Institutions for Human Rights*, University of Pennsylvania Press, Philadelphia, 2014

Carmona V. George, „Strengthening the Asian Ombudsman Association and the Ombudsman Institutions of Asia“, *Strengthening the ombudsman institution in Asia: Improving accountability in public service delivery through the ombudsman*, Asian Development Bank, Mandaluyong City, Manila, 2011, стр. 1–56.

Carmona V. George, Brillantes B. Alex, Jha Ranjan Rajani and Jose O. Tiu Sonco II, „Ensuring Accountability in Privatized and Decentralized Delivery of Public Services: The Role of the Asian Ombudsman“, *Strengthening the ombudsman institution in Asia: Improving accountability in public service delivery through the ombudsman*, Asian Development Bank, Mandaluyong City, Manila, 2011, стр. 89–116

Carver Richard, "National Human Rights Institutions in Central and Eastern Europe: The Ombudsman as Agent of International Law", 181–209, у: Goodman Ryan, Pegram Thomas (eds.), *Human Rights, State Compliance and Social Change – Assessing National Human Rights Institutions*, Cambridge University Press, 2012

Carver Richard, Korotaev Alexey, "Assessing the Effectiveness of National Human Rights Institutions", http://hrbportal.org/wp-content/files/1233060250assessing_the_effectiveness_of_national_human_rights_institutions.doc, посећено, 15. јуна 2015. године

Chapman Brian, "The Ombudsman", *Public Administration*, Vol. 38, issue 4, John Wiley & Sons Ltd., West Sasex, UK, 1960, стр. 303–310

Christensen B., "The Danish Ombudsman", *University of Pennsylvania Law Review*, Vol. 109, No. 8, University of Pennsylvania Law School, Philadelphia, 1961, стр. 1100–1126.

Clariana Gregorio Garzón, "Holding the Administration Accountable in Respect of its Discretionary Powers: the Roles and Approaches of the Court, the Parliament and the European Ombudsman", *The European ombudsman – Origins, Establishment, Evolution*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 2005, стр. 193–209

Cominelli Luigi, „An Ombudsman for the Europeans: Gradually Moving Towards 'Effective Dispute Resolution' Between Citizens and Public Administrations“ у: L. C. Reif (ed.), *The International Ombudsman Yearbook*, International Ombudsman Institute, Volume 6/2002, Martinus Nijhoff Publishers, 2004, стр. 143–178

Constenla R Carlos., „El defensor del pueblo en América Latina“, *Visioni LatinoAmericane è la rivista del Centro Studi per l'America Latina*, Numero 12, Gennaio 2015, Università di Trieste, http://www.openstarts.units.it/dspace/bitstream/10077/10659/1/Visioni_LA_12_2015.pdf, стр. 59–72.

Cooray M.J.A., "Ombudsman in Asia – A Case-study of Hong Kong and Sri Lanka", Gregory Roy, Giddings Philip (eds.), *Righting Wrongs – The Ombudsman in Six Continents*, IOS Press, International Institute of Administrative Sciences – ILAS, Amsterdam-Brussels, 2000, стр. 75–92

Crampton C. Robert, „A Federal Ombudsman“, *Duke Law Journal*, Number 1. 1972, Duke University School of Law, Durham, стр. 1–14.

Darling Ian, "Ombudsman practice in Canada: A perspective on diversity and universality", <https://www.tarion.com/New-Home-Buyers/Ombudsperson/Documents/Ombudsman%20practice%20in%20Canada%20-%20Universality%20and%20Diversity.pdf>, посећено 2. новембра 2015. године

Del Villar Katrine, „Who Guard the Guardians? Recent developments concerning the jurisdiction and accountability of ombudsmen in Australia“, у: Reif C. Linda (ed.) *The International Ombudsman Yearbook*, 4/2002, (текст под овим називом доступан је на електронској адреси: <http://www.austlii.edu.au/au/journals/AIAdminLawF/2003/3.pdf>, посећено 13. септембра 2015. године

Dethlefsen Claus, "The Parliamentary Ombudsman and Parliament", Gammeltoft-Hansen Hans, Olsen Jens (eds.), *The Danish Ombudsman*, Folketingets Ombudsmand, København, 2005, стр. 123–138

Diamandouros P. Nikiforos, "Introduction", *The European ombudsman – Origins, Establishment, Evolution*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 2005, стр. 1–12

Diamandouros P. Nikiforos, “Reflections on the Future Role of the Ombudsman in a Changing Europe”, *The European ombudsman – Origins, Establishment, Evolution*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 2005, стр. 217–240

Diamandouros P. Nikiforos, “Leaving the National Arena: Adapting the Recipe to the Supranational Level”, <http://www.ombudsman.europa.eu/en/activities/speech.faces/de/4112/html.bookmark>, посећено 29. децембра 2015. године

Diamandouros P. Nikiforos, “The Ombudsman Institution and the Quality of Democracy”, <http://www.circap.org/uploads/1/8/1/6/18163511/diamanduros.pdf>, посећено 19. новембра 2015. године

Dodson Michael, „The Human Rights Ombudsman in Central America: Honduras and El Salvador Case Studies“, University of Essex, <http://projects.essex.ac.uk/ehrr/V3N1/Dodson.pdf>, посећено 3. 10. 2015

Dodson Michael, Jackson Donald, „Horizontal Accountability in Transitional Democracies: The Human Rights ombudsman in El Salvador and Guatemala“, *Latin American Politics and Society*, Volume 46, Issue 4, December 2004, Center for Latin American Studies, http://www.readcube.com/articles/10.1111%2Fj.1548-2456.2004.tb00291.x?r3_referer=wol&tracking_action=preview_click&show_checkout=1&purchase_referrer=onlinelibrary.wiley.com&purchase_site_license=LICENSE_DENIED, посећено 15. новембра 2015. године.

Drewry Gavin, “The Ombudsman: Parochial Stopgap or Global Panacea?”, Oliver Dawn, Drewry Gavin (eds.), *The Law and Parliament*, Butterworths, London, Edinburgh, Dublin, 1998, стр. 83–106.

Earle Gordon, “The Ombudsman an effective recourse for Citizens?”, Occasional Paper, No. 49 January 1994, International Ombudsman Institute, <http://www.theioi.org/publications/occasional-papers-1979-2008>, посећено 13. августа 2015. године.

Elwood Brian, “The Ombudsman and Good Governance”, Occasional Paper No. 74, International Ombudsman Institute, <http://www.theioi.org/publications/occasional-papers-1979-2008>

Elwood Brian, “The Classical Ombudsman - An Effective Reviewer of Administrative Decisions by Government Agencies - A New Zealand Perspective”, Occasional Paper, No. 76, International Ombudsman Institute, <http://www.theioi.org/publications/occasional-papers-1979-2008>, посећено 11. јануара 2016. године

Escobar Guillermo Roca, „Defensor del pueblo“, http://diccionario.pradpi.org/inicio/index.php/terminos_pub/view/49, посећено 12. септембра 2015. године.

Ferris Charles, Goodman Brian, Mayer Gordon, “Brief on the Office of the Ombudsman” (prepared for presentation before the Ombudsman Committee at the International Bar Association, Eighteenth Biennial Conference), Occasional Paper, No. 6, International Ombudsman Institute, 1980, <http://www.theioi.org/publications/occasional-papers-1979-2008>, посећено 15. јануара 2016. године

Finkel Evgeny, “Defending Rights, Promoting Democracy: The Institution of Ombudsman in Poland, Russia and Bulgaria”, <http://www.ef.huji.ac.il/publications/finkel.pdf> (посећено 7. јануара 2013. године)

Finkel Jodi, „Explaining the Failure of Mexico’s National Commission of Human Rights (Ombudsman’s Office) after Democratization: Elections, Incentives, and Unaccountability in the Mexican Senate“, S. D. Roper (ed.), *Human Rights Review*, December 2012, Vol. 13, Issue 4, Springer, Berlin, стр. 473–495

Frahm Michael, “Hong Kong (Special Administrative Region of China): Ombudsman”, Ombudsman Institute (ed.), *Australasia and Pacific Ombudsman Institutions – Mandates, Competences and Good Practice*, Springer, Heidelberg, 2012, стр. 199–209.

Frahm Michael, “Taiwan: Control Yuan”, International Ombudsman Institute (ed.), *Australasia and Pacific Ombudsman Institutions – Mandates, Competences and Good Practice*, Springer, Heidelberg, 2012, стр. 257–271.

Frahm Michael, “Australia: Commonwealth Ombudsman”, Ombudsman Institute (ed.), *Australasia and Pacific Ombudsman Institutions – Mandates, Competences and Good Practice*, Springer, Heidelberg, 2012, стр. 101–116

Frahm Michael, “New Zealand: Ombudsman”, Ombudsman Institute (ed.), *Australasia and Pacific Ombudsman Institutions – Mandates, Competences and Good Practice*, Springer, Heidelberg, 2012, стр. 221–234

Frandsen Lennart, “The Ombudsman – The Faroe Islands and Greenland”, Gammeltoft-Hansen Hans, Olsen Jens (eds.), *The Danish Ombudsman*, Folketingets Ombudsmand, København, 2005, стр. 303–310

Frank Bernard, “State Ombudsman Legislation in the United States”, *University of Miami Law Review*, Vol. 29, No 3, 1975, University of Miami Law School, Miami, стр. 397–445.

French Duncan, Kirkham Richard, “Complaint and Grievance Mechanisms in International Law: One Piece of the Accountability Jigsaw?”, *New Zealand Yearbook of International Law*, Vol. 7, 2009, University of Canterbury, Christchurch, стр. 179–206

Gammeltoft-Hansen Hans, “Trends Leading to the Establishment of a European Ombudsman”, *The European ombudsman – Origins, Establishment, Evolution*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 2005, стр. 13–26

Gellhorn Walter, “The Ombudsman in New Zealand”, *California Law Review*, „Volume 53, Issue 5, University of California, School of Law, Berkeley, 1965, стр. 1155–1211

Gellhorn Walter, “The Ombudsman in Denmark”, *Mc Gill Law Journal*, Vol. 12, Number 1, 1966, Mc Gill Faculty of Law, Montreal стр. 1–40

Giddings Philip, „The Parliamentary Ombudsman: a Classical Watchdog“, Gay Oonagh, Winetrobe K. Barry (eds.), *Parliament’s Watchdogs: At The Crossroads*, The Constitution Unit, Department of Political Science, University College London, London, 2008, стр. 93–103.

Ginsberg R. Wendy, Kaiser M. Frederick, “Federal Complaint-Handling, Ombudsman, and Advocacy Offices”, Congressional Research Service, August 4, 2009, <https://www.fas.org/sgp/crs/misc/RL34606.pdf>, посещено 15. августа 2015. године

González Carlos Moreiro, “The Spanish Proposal to the Intergovernmental Conference on Political Union”, *The European ombudsman – Origins, Establishment, Evolution*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 2005, стр. 27–37

Gotehrer M. Dean, „State of Alaska Office of the Ombudsman“, Gregory Roy, Giddings Philip (eds.), *Righting Wrongs – The Ombudsman in Six Continents*, стр. 47–64

Gotehrer M. Dean, "Fundamental Elements of An Effective Ombudsman Institution",

http://www.theioi.org/downloads/934ch/Stockholm%20Conference_15.%Plenary%20Session%20II_Dear%20Gotehrer.pdf., посећено 29. октобра 2015. године.

Gøtze Michael, "The Danish ombudsman – A national watchdog with selected preferences", *Utrecht Law Review*, Vol. 6, Issue 1, Utrecht University School of Law, Utrecht 2010, стр. 33–50

Gregory Roy, "The Ombudsman Observed", L. Reif (ed.), *The International Ombudsman Yearbook*, Vol. I, 1997, International Ombudsman Institute, Kluwer Law International, The Hague, 1997, стр. 77–102

Gregory Roy and Philip Giddings, "The Ombudsman Institution: Growth and Development", у: R. Gregory and P. Giddings (eds.), *The Ombudsman in Six Continents*, IOS, Amsterdam, стр. 1–20.

Gregory Roy, Giddings Philip, "The Ombudsman Institution: Growth and Development", Gregory Roy, Philip Giddings (eds.), *Righting Wrongs – The Ombudsman in Six Continents*, IOS Press, Amsterdam, 2000, стр. 1–18

Gregory Roy, "The European Union Ombudsman", Gregory Roy, Giddings Philip (eds.), *Righting Wrongs: The Ombudsman in Six Continents*, IOS Press, Amsterdam, 2000, стр. 155–174

Gregory Roy, „Building and Ombudsman Scheme: Statutory Provisions and Operating Practices“, L. C. Reif (ed.), *The International Ombudsman Anthology: Selected Writings from the International Ombudsman Institute*, International Ombudsman Institute, The Hague – London – Boston, 1999, стр. 129–168

Hartvig Matijas, „Уставне претпоставке одговорне владе – Немачко искуство: контрола власти у немачком уставу“ у: стр. 22, 26; Љ. Ђорђевић, А. Поповић (ур.), *Владавина права – одговорност и контрола власти*, Konrad Adenauer Stiftung, Београд, 2009, стр. 14–33

Helkama Ita (ed.), "The Parliamentary Ombudsman of Finland", Helsinki, 2005, http://icoaf.org/docs/Finland/parliamentary_ombudsman_finland.pdf, посећено 25. септембра 2014. године

Hertogh Marc, "Coercion, Cooperation, and Control: Understanding the Policy Impact of Administrative Courts and the Ombudsman in the Netherlands", *Law & Policy*, Vol. 23, No. 1, January 2001, Oxford, стр. 47–67.

Hill B. Larry, "Parliamentary Petitions, the Ombudsman and political change in New Zealand", *Political Studies*, Vol. 22, Issue 3, 1974, University of Nottingham, Nottingham, стр. 337–346

Hill B. Larry, "Reform, Justice and the Ombudsman", International Ombudsman Institute, Occasional paper, No. 17, July 1982, <http://www.theioi.org/publications/occasional-papers-1979-2008>, посећено 13. октобра 2016. године

Holm Niels Eilschou, "The Ombudsman – A Gift from Scandinavia to the World", H. Gammeltoft-Hansen, J. Olsen (eds.), *The Danish Ombudsman*, Folketingets Ombudsmand, København, 2005, стр. 223–232

Hong Seong-Pil, *A Comparative Study on Ombudsman Institutions in Asian Region*, www.acrc.go.kr/eng/file/file.do?command=downFile&encodedKey..., стр. 20, посећено 14. новембра 2015. године

Hyson Stewart, "The Ombudsman and E-government in Canada", *Canadian Public Administration*, Vol. 53 No. 2, June 2010, The Institute of Public Administration of Canada, стр. 183–200

Jacoby Daniel, "The Development of the 'Ombudsmediator' on a global scale", Occasional Paper No 69 March 1999, International Ombudsman Institute, <http://www.theioi.org/publications/occasional-papers-1979-2008>, посећено 26. јуна 2015. године

Jashari Hilmi, „Kosovo ombudsman“, D. Christopoulos, D. Hormovitis (eds.), *The Ombudsman institution in South-eastern Europe*, Athens, 2003, посећено 8. јануара 2015. године, стр. 47–49

Jääskeläinen Petri, "Parliamentary Ombudsman celebrates 95th anniversary", Parliamentary Ombudsman of Finland, *Summary of the Annual Report 2014*, <http://www.oikeusasiamies.fi/dman/Document.phx?documentId=zK31415095734653&cmd=download>, стр. 12–16

Källin Wallter, Strecker Miriam, „Омбудсман – појам, концепција и европски стандарди“, у: Лилић Стеван, Källin Wallter (ур.), *Локални омбудсман – упоредна искуства Србија, Босна и Херцеговина, Швајцарска*, Швајцарска агенција за развој и сарадњу – програм подршке општинама, Краљево, 2007, стр. 7–22

Kazarić Vesna, „Ostvarivanje i zaštita ljudskih prava u Bosni i Hercegovini kroz praksu prava ombudsmena i Doma za ljudska prava“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, 2005, стр. 43–55

Kapa Anthony Motlamente, *Promoting the effectiveness of democracy protection institutions in Southern Africa the Office of the Ombudsman in Lesotho*, EISA Research Report No 39, EISA, Richmond Johannesburg, South Africa, 2009

Kenya School of Monetary Studies, "Repositioning the Ombudsman: Challenges and Prospects for African Ombudsman Institutions", 19th – 21st September 2013, Kenya School of Monetary Studies, http://aoma.ukzn.ac.za/Libraries/External_reports/Kenya_Draft_Report_of_the_Regional_Colloquium_of_African_Ombudsmen.sflb.ashx, посећено 5. децембра 2015. године

Kofler Brigitte, "European Ombudsman", Kucsko-Stadlmayer Gabriele (ed.), *European Ombudsman-Institutions A comparative legal analysis regarding the multifaceted realisation of an idea*, Springer-Verlag/Wien, 2008, стр. 171–178

Koskinen K. Pirkko, "Investigating the Judiciary", Reif C. Linda (ed.), *The International Ombudsman Anthology Selected Writings from the International Ombudsman Institute*, Martinus Nijhoff Publishers, International Ombudsman Institute, Kluwer Law International, The Hague – London – Boston, 1999, стр. 519–538

Kucsko-Stadlmayer Gabriele, "Part One: The Legal Structures of Ombudsman-Institutions in Europe – Legal Comparative Analysis", Gabriele Kucsko-Stadlmayer (ed.), *European Ombudsman-Institutions A comparative legal analysis regarding the multifaceted realisation of an idea*, Springer, Wien-NewYork, 2008, стр. 1–65

Kucsko-Stadlmayer Gabriele, "Relations between Ombudsmen and the Courts The viewpoint of the Venice Commission", http://www.coe.int/t/dghi/cooperation/capacitybuilding/Source/nhrs/pmc/Samara_Pres_Kucsko.doc, посећено 9. октобра 2015. године

Lemay-Hébert Nicolas, „State-Building from the Outside-in: UNMIK and its paradox“, <https://www.princeton.edu/jpia/past-issues-1/2009/4.pdf>, посећено 30. децембра 2014

Leonard G. Magawa, "Tanzani's Commission for Human Rights and Good Governance: A Critique of the Legislation", у: Linda C. Reif (ed.), *The International Ombudsman Yearbook*, Volume 6, 2002, International Ombudsman Institute, Koninklijke Brill NV, Leiden, The Netherlands, 2004, стр. 100–125

Lindsnaes Birgit, Lindholt Lone, “National Human Rights Institutions: Standard-setting and Achievements”, Lindsnaes Birgit, Lindholt Lone, Yigen Kristine (eds.), *National Human Rights Institutions*, The Danish Centre for Human Rights, Copenhagen, 2000, стр. 1–49

Lundvik Ulf, „The Equal Opportunities Ombudsman a Swedish Instrument to promote equality between women and men on the Labour Market”, Occasional Paper, No. 29, International Ombudsman Institute, May 1985, <http://www.theioi.org/publications/occasional-papers-1979-2008>, посећено 9. јануара 2016. године.

Ma H. P. Herbert, „Chinese Control Yuan: An Independent Supervisory Organ of the State“, *Washington University Law Review*, no. 4, 1963, стр. 401–426, доступно на: <http://digitalcommons.law.wustl.edu/lawreview/vol1963/iss4/1>, преузето 23. фебруара 2014. године.

Machacek Rudolf, „Law and Justice: two sides of the same coin“, *Facta Universitatis*, University of Niš, No. 5, 2001, стр. 571–580

Magnette Paul, “The European Ombudsman: Protecting Citizens’ Rights and Strengthening Parliamentary Scrutiny”, *The European ombudsman – Origins, Establishment, Evolution*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 2005, стр. 106–125

Madrazo Cuellar Jorge, „The Ombudsman and his relationship with human rights, poverty and development“, L. C. Reif (ed.), *The International Ombudsman Yearbook*, Volume 2, 1998, International Ombudsman Institute, Kluwer law international, The Hague, стр. 129–139

Madrazo Jorge, „El Ombudsman Criollo“, <http://www.corteidh.or.cr/tablas/18222.pdf>, посећено 15. новембра 2015

Maiorano Jorge Luis, „The Defensor del pueblo in Latin America“, R Gregory and P. Giddings, (eds), *The Ombudsman in Six Continents*, IOS Press, Amsterdam, 2000, str. 263–272

Maiorano Jorge Luis, „El Defensor del pueblo en America Latina. Necesidad de fortalecerlo“, *Revista de Derecho*, Vol. XII, 2001, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Austral de Chile, стр. 191–198

McMillan John, “What’s in a name? Use of the term ‘ombudsman’“, <http://www.anzoa.com.au/about-ombudsmen.html#name-use-and-misuse>, посећено 15. децембра 2015. године

McClellan B. George, “The Role of the Ombudsman”, *Miami Law Review*, Vol 23, 1969, University of Miami, стр. 463–475

McMillan John, “The Ombudsman and the Rule of Law”, у: L. C. Reif (ed.), *The International Ombudsman Yearbook*, Vol. 8, 2004, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden/Boston, 2007, стр. 3–27

Мемети Иџет, „Народне правобранител на Република Македонија (омбудсман)“, *Евродијалог*, бр. 16, Центарот за регионални истражувања и соработка „Студиорум“, Скопје, 2012, стр. 61–75

Meenakshi, “Short Essay on Jan LokPal Bill”, <http://www.preservearticles.com/2012012521466/short-essay-on-jan-lokpal-bill.html>, посећено 14. децембра 2015. године

Milos Juan Domingo, „La Idea del Defensor del Pueblo en Chile: Los inicios del Capítulo Chileno del Ombudsman“, http://www.ombudsman.cl/pdf/idea-defensor_pueblo.pdf, посећено 15. новембра 2015. године

Mukoro Akpomuvire, *The Ombudsman Phenomenon in African States Public Services*,

<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/AAPAM/UNPAN029881.pdf>,
посећено 1. октобар 2015. године

Наумов Гризо, „Омбудсманиот и општествениот правобранител на самоуправувањето – една паралела“, Н. Матовски (ур.), *Годишник на Правниот факултет во Скопје*, Правен факултет – Скопје, 1989, том 33, 1988–1989, стр. 139–154

Nielsen Nordskov, “The Danish Ombudsman”, *Administration*, Institute of Public Administration of Ireland, Dublin, 1973, текст достапан на електронској адреси: ftp://78.153.208.68/bkp/ipa/PDF/The_danish_ombudsman.pdf, посећено 13. јула 2015. године

OSCE, ODIHR, “Ombudsman and Human Rights Protection Institutions in OSCE Participating States”, OSCE Human Dimension Implementation Meeting October 1998 Background Paper 1, <http://www.osce.org/odihr/16635?download=true>, посећено 26. септембра 2015. године

Ohranović Amra, „Ombudsmeni za ljudska prava u izvještaju za 2012. godine: ima li institucija još smisla?“, *Sveske za javno pravo*, broj 13/2013, Fondacija Centar za javno pravo, Sarajevo, стр. 32–36

Oosting Marten, “Protecting the Integrity and Independence of the Ombudsman Institution: the Global Perspective”, http://old.mevaker.gov.il/serve/site/docs/Protecting_the_Integrity.pdf, стр. 15, посећено 9. августа 2015. године

O'Reilly Emily, “The Role of the Ombudsman in Modern Parliamentary Democracies”, <http://www.ombudsman.europa.eu/activities/speech.faces/en/61362/html.bookmark>, посећено 2. фебруара 2016. године

Orton Frank, „The Birth of the Ombudsman“, *The Danish Ombudsman 2005*, Folketingets Ombudsmand, København, 2005, стр. 247–249

Owen Stephen, „The Ombudsman: essential elements and common challenges“, L. C. Reif (ed.), *The International Ombudsman Anthology: Selected Writings from the International Ombudsman*, 1999, International Ombudsman Institute, Kluwer Law International, The Hague, 1999, стр. 50–71

„Parliamentary Ombudsman of Finland“, *Ombudsman of Finland*, http://icoaf.org/docs/Finland/finland_annual_report_2007.pdf, стр. 58–64, посећено 15. марта 2013. године

Paunio Ritta-Leena, “Objectives and challenges – 90 years of the Ombudsman’s oversight of legality”, *Parliamentary Ombudsman 90 years*, Vammalan Kirjapaino Oy, Helsinki, 2010 (достапно: <http://www.oikeusasiamies.fi/Resource.phx/eea/english/publications/jubilee-book.htm>), посећено 15. септембар 2015. године

Pearce Dennis, “Ombudsman in Australia”, R. Gregory, P. J. Giddings (eds.), *Righting Wrongs: The Ombudsman in Six Continents*, IOS Press, International Institute of Administrative Sciences, Amsterdam, 2000, стр. 93–106

Pegram Thomas, „The Human Rights Ombudsman and Democracy in Latin America“, <http://campus.usal.es/~dpublico/areacp/doctorado07-09/Pegram.pdf>, посећено 3. октобар 2015. године

Pegram Thomas, „Weak Institutions, Rights Claims and Pathways to Compliance: The Transformative Role of the Peruvian Human Rights Ombudsman“, *Oxford Development Studies*, Routledge, 2011, стр. 229–251

Perillo Ezio, “The Process of Drafting the European Ombudsman’s Statute”, *The European ombudsman – Origins, Establishment, Evolution*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 2005, стр. 52–82

Petters Anne, “The European Ombudsman and the European Constitution”, *Common Market Law Review*, Vol. 42, 2005, Kluwer Law International, The Netherlands, стр. 693–743

Pickl Victor, „Islamic Roots of Ombudsman Systems“, *The Ombudsman Journal*, No. 6, 1987, International Ombudsman Institute, Edmonton, Canada, стр. 101–107

Pienar Gary, “The Role of the Ombudsman in fighting Corruption”, http://9iacc.org/papers/day3/ws3/d3ws3_gpinaar.html, посећено 18. септембра 2015. године.

Pölönen Pasi, “Monitoring fundamental and human rights as the Parliamentary Ombudsman’s duty”, *Parliamentary Ombudsman 90 years*, Vammalan Kirjapaino Oy, Helsinki, 2010, стр. 51–63. (доступно: <http://www.oikeusasiamies.fi/Resource.phx/eoa/english/publications/jubilee-book.htm>, посећено 15. септембар 2015. године.

Preeti Dilip Pohekar, *A Study of Ombudsman System in India with Special Reference to Lokayukta in Maharashtra*, Gyan Publishing House, New Delhi, 2010

Поуп Цереми, *Антикорупцијски приручник – супростављање корупцији кроз систем друштвеног интегритета*, Транспарентност Србија, Београд, 2004

Rajami Ranjan Jha, “The Ombudsman Scene in India”, R. Gregory, P. Giddings (eds.), *Righting Wrongs – The Ombudsman in Six Continents*, IOS Press, International Institute of Administrative Sciences – ILAS, Amsterdam-Brussels, 2000, стр. 247–262

Robertson F. John F., “Protection of the name ‘Ombudsman’”, Occasional Paper No. 48, International Ombudsman Institute, <http://www.theioi.org/publications/occasional-papers-1979-2008>, посећено 17. децембра 2015. године

Quah S.T. Jon, “Comparing Anti-corruption Measures in Asian Countries: Lessons to be Learnt”, *Asian Review of Public Administration*, Vol. XI, No. 2, 1999, The Eastern Regional Organization for Public Administration, National College of Public Administration and Governance, Quezon City, стр. 72–90.

Quiroz Vitale A. Marco, “The Ombudsman and the Protection of Human Rights in Europe: Case Study of Italian ‘Civic Defender’”, *US-China Law Review*, Vol. 11, Number 8, 2014, стр. 951–972

Reif C. Linda, „Building Democratic Institutions: The Role of National Human Rights Institutions in Good Governance and Human Rights Protection“, *Human Rights Journal*, 13, Spring 2000, <http://www.law.harvard.edu/students/orgs/hrj/iss13/reif.shtml/>, посећено 15. јула 2011

Reif C. Linda, “Transplantation and Adaptation: The Evolution of the Human Rights Ombudsman”, *Boston College Third World Law Journal*, Volume 31, Issue 2, 2011, Boston College Law School, Boston, стр. 269–310

Remac Milan, “Standards of Ombudsman Assessment: A New Normative Concept?”, *Utrecht Law Review*, Vol. 9, Issue 3, 2013, 61–78

Rowat C. Donald, "Finland's Defenders of the Law: The Chancellor of Justice and the Parliamentary Ombudsman", *Canadian Public Administration*, Vol. 4, Issue 3, 1961, The Institute of Public Administration of Canada, Toronto, стр. 316–325

Rowat C. Donald, "The Spread of the Ombudsman Idea in the United States", International Ombudsman Institute, Occasional Paper #26, April, 1984, <http://www.theioi.org/publications/occasional-papers-1979-2008>, посећено 1. септембра 2015. године

Rowat C. Donald, "The American distortion of the Ombudsman concept and its influence on Canada", *Canadian public administration*, Vol. 50, No. 1, Spring 2007, The Institute of Public Administration of Canada, стр. 42–52.

Rowe Mary, Wilcox Linda, Gadlin Howard, "Dealing with – or Reporting 'Unacceptable' Behavior", *Journal of the International Ombudsman Association*, Vol. 2, Number 1, 2009, стр. 52–64.

Ruppel-Schlichting G. Katharina, "The independence of the Ombudsman in Namibia", http://www.kas.de/upload/auslandshomepages/namibia/Independence_Judiciary/ruppel-schlichting.pdf, посећено 11. децембра 2015. године

Sardar Shaheen Ali (*et al.*), „Islamic Law and the Muslim Diaspora: A Teaching Manual (With particular focus on the United Kingdom)“, стр. 38: http://www.islamicstudiesnetwork.ac.uk/assets/documents/islamicstudies/draft_manual_on_islamic_law_and_muslim_diaspora_for_website.pdf, посећено 28. августа 2014.

Sarja Mikko, "Does it belong or doesn't it? – Observations on the ombudsman's powers", *Parliamentary Ombudsman 90 years*, Vammalan Kirjapaino Oy, Helsinki, 2010, <http://www.oikeusasiamies.fi/Resource.phx/ea/english/publications/jubilee-book.htm>, посећено 15. септембар 2015. године

Savino Mario, *The Right to Open Public Administrations in Europe: Emerging Legal Standards on Administrative Transparency*, Sigma Paper No. 46, 2010, http://www.epsa2011.eu/files/Themes_2011/OECD%20Administrative%20Transparency%201010.pdf, посећено 16. августа 2015. године

Shapiro, A. Sidney, Levy E. Richard "Heightened scrutiny of the Fourth Branch: Separation of Powers and the Requirement of Adequate Reasons for Agency Decisions", *Duke Law Journal*, Vol. 36, No. 3, 1987, стр. 387–455

Shaw Stephen, "A Specialist Ombudsman for Prisoners", L. C. Reif (ed.), *The International Ombudsman Yearbook*, Vol. 8, 2004, International Ombudsman Institute, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden – Boston, 2007, стр. 122–131

Shugart Soberg Matthew, Moreno Erika, Crisp F. Brian, "The Accountability deficit in Latin America", <https://kellogg.nd.edu/faculty/research/pdfs/Shugart.pdf>, посећено 17. новембра 2015.

Söderman Jacob, "The Early Years of the European Ombudsman", *The European ombudsman – Origins, Establishment, Evolution*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 2005, стр. 83–106

Söderman Jacob, "The role of the European Ombudsman", http://www.ombudsman.europa.eu/speeches/pdf/en/jerus_en.pdf, посећено 29. децембра 2015. године

Söderman Jakob, *The Role and Impact of the European Ombudsman in Access to Documentatition and the Transparency of Decision-Making*, EIPA, Seminar on Transparency and Openness, Maastricht, 18-9, September, 1997, <http://www.ombudsman.europa.eu/en/activities/speech.faces/en/374/html.bookmark;jsessionid=115F733B0F01863E7535CFA3CAE3589A>, посећено 15. новембра 2015.

Söderman Jacob, "How to be a good Ombudsman", Occasional paper No. 80, International Ombudsman Institute, <http://www.theioi.org/publications/occasional-papers-1979-2008>, посећено 10. септембра 2015. године

Stern Joachim, "Denmark", у: G. Kucsko-Stadlmayer (ed.), *European Ombudsman-Institutions, A comparative legal analysis regarding, the multifaceted realisation of an idea*, Springer Wien, Austria, 2002, стр. 153–160

Stern Joachim, "Finland", у: G. Kucsko-Stadlmayer (ed.), *European Ombudsman-Institutions, A comparative legal analysis regarding, the multifaceted realisation of an idea*, Springer Wien, Austria, 2002, стр. 179–188

Stern Joachim, "Norway", у: G. Kucsko-Stadlmayer (ed.), *European Ombudsman-Institutions, A comparative legal analysis regarding, the multifaceted realisation of an idea*, Springer Wien, Austria, 2002, стр. 331–340

Stern Joachim, "Serbia", in: G. Kucsko-Stadlmayer (ed.), *European Ombudsman-Institutions, A comparative legal analysis regarding the multifaceted realisation of an idea*, Springer Wien-New York, 2008, стр. 371–385

Stern Joachim, "Sweden", у: G. Kucsko-Stadlmayer (ed.), *European Ombudsman-Institutions, A comparative legal analysis regarding, the multifaceted realisation of an idea*, Springer Wien, Austria, 2002, стр. 406–416

Steves Franklin., Rousso Alan, "Anti-corruption programmes in post-communist transition countries and changes in the business environment, 1999-2002", *Working paper No. 85*, European Bank for Reconstruction and Development, <http://www.ebrd.com/downloads/research/economics/workingpapers/wp0085.pdf>, посећено 3. децембра 2015. године

Stieber Carolyn, "57 Varieties: Has the Ombudsman Concept Become Diluted?", *Negotiation Journal*, January Vol. 16, Issue 1, 2000, Harvard Law School, стр. 49–57.

Stoor Häkan, "Criticism by the Parliamentary Ombudsman – punishment or guidance?", *Parliamentary Ombudsman 90 years*, Vammalan Kirjapaino Oy, Helsinki, 2010, (доступно: <http://www.oikeusasiamies.fi/Resource.phx/eoa/english/publications/jubilee-book.htm>), посећено 15. септембар 2015. године

Stuhmcke Anita, "Changing Relations between Government and Citizen: Administrative Law and the Work of the Australian Commonwealth Ombudsman", *The Australian Journal of Public Administration*, Vol. 67, No. 3, Institute of Public Administration Australia, Sydney, стр. 321–339

Stuhmcke Anita, "Evaluating ombudsman: A case study in developing a quantitative methodology to measure the performance of ombudsman", <https://opus.lib.uts.edu.au/bitstream/10453/10542/1/2007003391.pdf>; посећено 17. децембра 2015. године

Tai Alice, „Diversity of Ombudsmen in Asia, Back to Roots: Tracing the Swedish Origin of Ombudsman Institutions“, http://www.theioi.org/downloads/74sji/Stockholm%20Conference_29.%20Back%20to%20the%20Roots_Alice%20Tai.pdf, посећено 15. децембра 2015. године

Thune S., „The Norwegian Ombudsmen for Civil and Military Affairs“, *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 377, No. 1/1968, The American Academy of Political and Social Science, стр. 41–54

Toxey W Walter., "The Ombudsman in the Common Law System". William & Mary Law Review, Volume 11 | Issue 1, William & Mary School of Law, Williamsburg, Virginia, USA, 1969, стр. 138–150

Uggla Fredrik, „The Ombudsman in Latin America“, *Journal of Latin American Studies*, Vol. 36, Issue 3, August, Cambridge University Press, 2004, стр. 423–450

Van Steven Roosbroek and Van de Walle Steven, “The Relationship between Ombudsman, Government, and Citizens: A Survey Analysis”, *Negotiation Journal*, Vol. 24, Issue 3, 2008, Harvard Law School, стр. 287–302

Vleugel Roger, „Overview of all FOI laws“, http://www.right2info.org/resources/publications/laws-1/ati-laws_fringe-special_roger-vleugels_2011-oct, посећено 4. маја 2013. године

Waseem Mohammad, „Independence of Ombudsmen“, *Strengthening the ombudsman institution in Asia: Improving accountability in public service delivery through the ombudsman*, Asian Development Bank, Mandaluyong City, Manila, 2011, стр. 57–88.

Zlatarić Bogdan, „Kontrola zakonitosti rada državne administracije u Danskoj“, *Naša zakonitost*, br. 9–10/1958, Udruženje pravника Hrvatske, Zagreb, 1958, стр. 473–474

3) Правни прописи и међународни стандарди

ЕВРОПСКА УНИЈА

Code of Conduct for the European Ombudsman, http://www.ombudsman.europa.eu/en/resources/ethics_and_conduct/codeofconduct.faces, посећено 30. децембра 2015. године

Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union – Consolidated version of the Treaty on European Union – Protocols – Declaration annexed to the Final Act of the Intergovernmental Conference which adopted the Treaty of Lisbon, signed on 13 December 2007, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A12012M%2FTXT>, посећено 30. децембра 2015. године

Charter of Fundamental Right of the European Union, Official Journal C 364, 18/12/2000, [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1456831951322&uri=CELEX:32000X1218\(01\)](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1456831951322&uri=CELEX:32000X1218(01)), посећено 29. децембра 2015. године

Treaty of European Union, Official Journal of the European Communities, 92/C Vol. 35, 29 July 1992, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ:C:1992:191:ТОС>, посећено 29. децембра 2015. године

Danish Delegation to the Intergovernmental Conference on Political Union, “Danish proposal for textual amendments to the Treaty for submission to the Intergovernmental Conference on Political union”, Brussels, 21. February 1991, стр. 23, <http://www.ombudsman.europa.eu/hr/resources/historicaldocument.faces/hr/4657/html.bookmark>, посећено 28. децембра 2015. године

Decision of the European Parliament on the regulations and general conditions governing the performance of the Ombudsman's duties, <http://www.ombudsman.europa.eu/en/resources/statute.faces>, посећено 13. октобра 2015. године

Decision of the European Ombudsman adopting implementing provisions, <http://www.ombudsman.europa.eu/en/resources/provisions.faces>, посећено 13. октобра 2015. године.

European Ombudsman, *Annual Report* 2014, <http://www.ombudsman.europa.eu/en/activities/annualreports.faces>, посећено 30. децембра 2015. године,

European Ombudsman, „Strategy for the mandate – Strategy of the European Ombudsman – Towards 2019“, <http://www.ombudsman.europa.eu/en/resources/strategy/home.faces>, посећено 30. децембра 2015. године

“Historical documents”, <http://www.ombudsman.europa.eu/en/resources/historicaldocuments.faces>, 30. децембар 2015. године.

“The Spanish Proposal for a European Ombudsman”, <http://www.ombudsman.europa.eu/hr/resources/historicaldocument.faces/hr/4656/html.bookmark>, посећено 28. децембра 2015. године

САВЕТ ЕВРОПЕ

European Charter of Local Self-Government, Council of Europe, European Treaty Series – No. 122, Strasbourg, 15. 10. 1985, <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Word/122.doc>, посећено 17. априла 2013. године)

Европска комисија, „Мишљење Комисије о захтеву Србије за чланство у Европској унији“, http://www.media.srbija.gov.rs/medsrp/dokumenti/misljenje_ek_cyr.pdf, стр. 8, посећено 12. априла 2014. године

Европска Комисија против расизма и нетолеранције, „Извештај ЕКРИ о Србији (четврти циклус мониторинга, 2011)“, <http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/country-by-country/serbia/SRB-CbC-IV-2011-021-SRB.pdf>, стр. 11, 18–19, посећено 12. априла 2014. Године

Resolution 309 (2011) The office of Ombudsperson and local and regional authorities; [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=REC309\(2011\)&Language=lanEnglish&Ver=original&direct=true](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=REC309(2011)&Language=lanEnglish&Ver=original&direct=true), посећено 11. октобра 2015. године

Resolution 327 (2011) The office of Ombudsperson and local and regional authorities, <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&id=1854757&Site=COE&direct=true>, посећено 11. октобра 2015

Recommendation No. R (97) 7 of the Committee of Ministers to member states on Local Public Services and the Rights of their users, <https://www.innanrikisraduneyti.is/sam/malaflokkar/sveitastjornarmal/evropurad/tilmael/i/nr/22507>, посећено 17. септембра 2015. године

Recommendation 757 (1975) on the conclusions of the meeting of the Assembly’s Legal Affairs Committee with the Ombudsmen and Parliamentary Commissioners in Council of Europe member states, <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=14791&lang=en>, посећено 16. септембра 2015. године

Council of Europe, Parliamentary Assembly, Recommendation 1615 (2003) “The institution of Ombudsman“, <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-EN.asp?fileid=17133&lang=en>, посећено 21. августа 2015.

КОНГРЕС ЛОКАЛНИХ И РЕГИОНАЛНИХ ВЛАСТИ

Recommendation 61 (1999) on the role of local and regional mediators/ombudsmen in defending citizens' rights, <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&id=848103&direct=true>, посећено 17. септембра 2015. године

Resolution 80 (1999) on the role of local and regional mediators/ombudsmen in defending citizens' rights, <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&id=849113&direct=true>, посећено 17. септембра 2015. године

Recommendation 159 (2004) on Regional ombudspersons: an institution in the service of citizens' rights, [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=REC\(2004\)159&Language=lanEnglish&Ver=original&direct=true](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=REC(2004)159&Language=lanEnglish&Ver=original&direct=true), посећено 11. октобра 2015. године

Resolution 191 (2004) on Regional ombudspersons: an institution in the service of citizens' rights, <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&id=817671&direct=true>, посећено 17. септембра 2015. године

УЈЕДИЊЕНЕ НАЦИЈЕ

United Nations, General Assembly, A/RES/63/169, "The role of the Ombudsman, mediator and other national human rights institutions in the promotion and protection of human right", http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/63/169, посећено 13. августа 2015. године

United Nations, General Assembly, A/RES/67/163, "The role of the Ombudsman, mediator and other national human rights institutions in the promotion and protection of human rights", United Nations, General Assembly, A/RES/63/169, http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/67/163, посећено 13. августа 2015. године.

„Chart of the Status of national institutions“, <http://nhri.ohchr.org/EN/AboutUs/ICCAccreditation/Documents/Chart%20of%20the%20Status%20of%20NHRIs%20%2823%20May%202014%29.pdf>, посећено 8. јануара 2015. године

United Nation, General Assembly, *National institutions for the promotion and protection of human rights*, Resolution A/RES/48/133, <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N94/116/24/PDF/N9411624.pdf?OpenElement>, посећено 27. маја 2013. године.

General Assembly, Human Rights Council, „Universal Periodic Review – Report of the Working group on the Universal Periodic Review (Serbia), Tenth session“, http://lib.ohchr.org/HRBodies/UPR/Documents/Session3/RS/A_HRC_10_78_Serbia_E.pdf., посећено 26. децембра 2013. године

United Nations, *The Global Programme against Corruption – UN Anti-Corruption Toolkit*, http://www.unodc.org/documents/afghanistan/Anti-Corruption/corruption_un_anti_corruption_toolkit_sep04.pdf, 3rd edition, Viena, September 2004, посећено 13. септембра 2015. године

Национални правни системи

АУСТРАЛИЈА

The Ombudsman act, 1976, текст Закона приступачан на интернет страни:
<http://www.comlaw.gov.au/>, посећено 22. децембра 2015.

БОСНА И ХЕРЦЕГОВИНА

Zakon o zabrani diskriminacije (Босна и Херцеговина), „Službeni glasnik BiH“, број 59/09

БУГАРСКА

Закон за заштита од дискриминација (Бугарска), http://kzd-nondiscrimination.com/layout/images/stories/pdf/zakon_za_zashtita_ot_discriminacia_2012.pdf, посећено 3. маја 2013. године

Институција омбудсмана/омбудсмана за људска права Босне и Херцеговине, *Акциони план институције Омбудсмана за људска права Босне и Херцеговине о примени Закона за превенцију корупције и координацију борбе против корупције за 2014*, Сарајево, јули 2013, http://www.ombudsmen.gov.ba/documents/obmudsmen_doc2013110415531368eng.pdf, посећено 23. септембра 2015. године.

ДАНСКА

Act relating to the Parliamentary Ombudsman for Public Administration (the Parliamentary Ombudsman Act),

https://www.sivilombudsmannen.no/getfile.php/Dokumenter/LOV-1962-06-22-8_Sivilombudsmannsloven_eng_%2014.02.pdf, посећено 11. јуна 2015. године

Instructions for the Parliamentary Ombudsman for Public Administration, <http://app.uio.no/ub/ujur/oversatte-lover/data/for-19800219-9862-eng.pdf>, посећено 12. јуна 2015. године

Act and Instruction for the Ombudsman, <http://barneombudet.no/english/act-and-instructions-for-the-ombudesman/>, посећено 11. јула 2015. године

The Constitution, <http://www.stortinget.no/en/In-English/About-the-Storting/The-Constitution/The-Constitution/>, посећено 11. јула 2015. године
The Parliamentary Ombudsman, *Annual Report 2010 (Summary in English)*, https://www.sivilombudsmannen.no/getfile.php/Filer/%C3%85rsmelding/Dok4_KortvejsonENG-endelig.pdf,

КОСОВО И МЕТОХИЈА*

„Law on Access to Official Documents”, http://www.assembly-kosova.org/common/docs/ligjet/2003_12_en.pdf, посећено 18. септембра 2006. године

Ombudsperson Institution in Kosovo, „Second Annual Report 2001–2002“, http://www.ombudspersonkosovo.org/annual%20report2001_2002.htm, (посећено 11. септембра 2006. године).

Ombudsperson Institution in Kosovo, *Special Report No. 10, „On the failure of the President of the Municipality of Prishtinë/Priština to cooperate with the Ombudsperson Institution in Kosovo*, http://www.ombudspersonkosovo.org/repository/docs/E4051220a_783017.pdf, посећено 30. марта 2015. године.

Омбудсман институција, „Годишњи извештај 2013 – бр. 13“, http://www.ombudspersonkosovo.org/repository/docs/RAPORTI_SERBISHT_2013_362489.pdf, посећено 30. децембра 2014. године.

Пословник Саветодавне комисије за људска права (усклађена верзија од 12. фебруара 2010. године), http://www.unmikonline.org/hrap/Serb/Documents/Rules_of_procedure-SER.pdf, посећено 6. јануар 2015. године

Саветодавна комисија за људска права, „Годишњи извештај 2013“, http://www.unmikonline.org/hrap/Serb/Documents/Annual_report_2013-Ser.pdf

UNMIK Regulation No. 2000/38 on the establishment of the Ombudperson Institution in Kosovo, http://web.archive.org/web/20131104180206/http://www.ombudspersonkosovo.org/img/images/content/other/893301_Ustav_Republike_Kosovo.pdf, посећено 16. децембра 2014. године

UNMIK Regulation No. 2006/6 on the Ombudperson Institution in Kosovo http://www.ombudspersonkosovo.org/img/images/content/other/695598_Uredbe%2006-06%20o%20IOK%20-%20serb.pdf

UNMIK Regulation No. 2007/15, Amending UNMIK Regulation no. 2006/6 on the Ombudsperson Institution in Kosovo http://web.archive.org/web/20131104174938/http://www.ombudspersonkosovo.org/repository/docs/RA2007_15.pdf, посећено 6. јануара 2015. године

Уредба УНМИК-а број 2006/12 о оснивању Саветодавног већа за људска права (http://www.unmikonline.org/regulations/unmikgazette/04serbian/SC2006regs/RSC2006_12.pdf, посећено 6. јануара 2014. године

Устав Косова, (<http://www.ombudspersonkosovo.org/?id=10,0,0,1,s,0>, посећено, 29. марта 2013)

Закон о институцији Омбудсмана (Косово, 2010), (<http://www.ombudspersonkosovo.org/?id=10,0,0,1,s,0>, посећено, 29. марта 2013

НОВИ ЗЕЛАНД

The Ombudsmen Act, <http://www.legislation.govt.nz/act/public/1975/0009/latest/DLM430984.html> посећено 21. децембра 2015. године

ПАКИСТАН

Establishment of the Office of Wafaqi Mohtasib (Ombudsman) Order, 1983, “President’s Order No. 1 of 1983” (текст је доступан на: <http://www.malaw.org.pk/pdflaw/The%20Establishment%20of%20the%20Office%20of%20Wafaqi%20Mohtasib.pdf>, посећено 1. септембра 2015. године).

Ordinance No. 1 of 2013 to make institutional reforms for standardizing and harmonizing the laws relating to Federal Ombudsmen institutions and the matters ancillary or akin thereto, <http://ombudsman.gov.pk/gop/index.php?q=aHR0cDovLzE5Mi4xNjguNzAuMTM2L3dhZmFxaW1vaC91c2VyZmlsZXMxL2ZpbGUvT3JkaW5hbmNlJTlwQ29ycmVjdC5wZGY%3D22>, посећено 1. септембра 2015. године

ЦРНА ГОРА

Закон о забрани дискриминације, „Службени лист ЦГ, број 46/10

Закон о правима пацијената Црне Горе, „Службени лист ЦГ“, број 40/10

Zaštitnik ljudskih prava i sloboda, *Izveštaj o radu za 2015. godinu*,
<http://www.ombudsman.co.me/docs/izvjestaji/final-izvjestaj-za-2015.pdf>, посећено 10.
априла 2016. године

ХРВАТСКА

Zakon o suzbijanju diskriminacije (Хрватска), „Narodne novine, број 85/08
Izvešće Pučke pravobraniteljice za 2015. godinu, 31. оžujка 2016,
<http://ombudsman.hr/attachments/article/789/Izve%C5%A1%C4%87e%20pu%C4%8Dke%20pravobraniteljice%20za%202015.%20godinu.pdf>, посећено 10. априла 2016.
године

ФИИНСКА

The Constitution of Finland,
<http://www.oikeusasiamies.fi/Resource.phx/eoa/english/lawlinks/constitution38-117.htx>, посећено 11. фебруара 2015. године

Recommendation of the Committee of Ministers to member states on good
administration CM/Rec(2007)7,
<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1155877&Site=CM>, посећено 15. маја 2013.
године

Regulation Law (on the Sindic de Greuges – Каталонски омбудсман,
Шпанија), Act 24/2009, Official Bulletin of the Generalitat of Catalonia number 5536
of 12 30 2009, <http://www.sindic.cat/en/page.asp?id=41>, посећено 28. априла 2013.
године.

4) Остали извори на страним језицима

Association of Canadian Colleges and Universities Ombudspersons,
http://www.uwo.ca/ombuds/accuo_aoucc/english/, посећено 13. децембра 2015.
године.

“Criteria to Use the Name Ombudsman in New Zealand”,
<http://www.usombudsman.org/essential-characteristics-of-a-classical-ombudsman/>,
посећено 15. децембра 2015. године

Forum of Canadian Ombudsman, *50 Ombudsmen in Canada, 1965–2015*,
http://www.ombudsmanforum.ca/en/wp-content/uploads/2015/04/FCO50thEN_v2.pdf,
посећено 21. децембра 2015. године.

Parliamentary Ombudsman Act,
<http://www.oikeusasiamies.fi/Resource.phx/eoa/english/lawlinks/act-ombudsman.htx>,
посећено 11. фебруара 2015. године

Parliamentary Ombudsman of Finland, *Summary of the Annual Report 2014*,
<http://www.oikeusasiamies.fi/dman/Document.phx?documentId=zK31415095734653&cmd=download>

стр. 31, посећено 29. септембра 2015. године

The NHCR, „Background“, <http://www.cndh.org.mx/Antecedentes>, посећено
15. новембра 2015. године

“The Ombudsman in New Zealand”,
<http://www.ombudsman.parliament.nz/about-us/history>, посећено 15. децембра 2015.
године

“Use and misuse of the term”, <http://www.anzoa.com.au/about-ombudsmen.html#name-use-and-misuse>, посећено 15. децембра 2015. године

БИОГРАФИЈА

Аутор је рођен 20. маја 1969. године. Дипломирао је на Правном факултету Универзитета у Београду са просечном оценом 9,43. Магистрирао је одликом на Правном факултету Универзитета у Београду („Подела власти у политичком систему Републике Србије [1990–2000])“, на смеру за Уставно право и политички систем. Једногодишњу специјализацију на Алтернативној академској образовној мрежи завршава на студијском курсу „Теорија и пракса демократије“ одбраном рада „Судска власт у Републици Србији“ (2001).

Ангажован је као истраживач-сарадник на Институту за политичке студије у Београду од 15. јануара 1996. године до 1. јула 2013. године и носилац категорије А2 у категоризацији научних истраживача Министарства просвете и науке од 2008. године. Добитник је посебне награде Министарства за науку за објављене радове (2001–2004). Објавио је око 50 научних и стручних радова из области уставног права и политичког система. Предавач је на мастер студијама из Управног права под-модулу: „Европски омбудсман и лоша управа“ на Правном факултету Универзитета у Београду (2011–2015). Ангажован је на пројекту „Демократски и национални капацитети политичких институција Србије у процесу међународних интеграција“ Института за политичке студије од 1. јула 2013. године. У сталном радном односу у „Службеном гласнику“ је од 1. јула 2013. године на месту уредника задуженом за објављивање издања из правне области, претходно је у хонорарном статусу од 2005. године учествовао у звању уредника, заменика уредника и извршног уредника у објављивању дела из области права и политичких наука.

Секретар је редакције „Херетикус“, Центра за унапређивање правних студија (2013 и даље); члан редакције „Политичке ревије“, Института за политичке студије (2013. и даље); члан редакције „Међународни проблеми“, Института за међународну политику и привреду (2006–2007); сарадник и члан редакције „Ревиије за безбедност“, Центра за безбедносне студије (2007. и даље); Био је стручни сарадник и помоћник главног уредника часописа „Пулс – специјализовани магазин за борбу против корупције“, издавач: Центар за менаџмент (од 2003. до 2005. године).

Прилог 1.

Изјава о ауторству

Потписани-а

Мијодраг Д. Радојевић

Изјављујем

да је докторска дисертација под насловом

**ПРЕОБРАЖАЈ ОМБУДСМАНА У САВРЕМЕНИМ ПРАВНИМ
СИСТЕМИМА С ПОСЕБНИМ ОСВРТОМ НА ИНСТИТУЦИЈУ
ЗАШТИТНИКА ГРАЂАНА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ**

- резултат сопственог истраживачког рада,
- да предложена дисертација у целини ни у деловима није била предложена за добијање било које дипломе према студијским програмима других високошколских установа,
- да су резултати коректно наведени и
- да нисам кршио/ла ауторска права и користио интелектуалну својину других лица.

Потпис докторанда

У Београду, 7. јуна 2016. године



Прилог 2.

**Изјава о истоветности штампане и електронске
верзије докторског рада**

Име и презиме аутора **Мијодраг Д. Радојевић**
Број индекса _____
Студијски програм _____
Наслов рада **ПРЕОБРАЖАЈ ОМБУДСМАНА У САВРЕМЕНИМ ПРАВНИМ
СИСТЕМИМА С ПОСЕБНИМ ОСВРТОМ НА ИНСТИТУЦИЈУ
ЗАШТИТНИКА ГРАЂАНА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ**
Ментор **Др Јовица Тркуља**, редовни професор Правног факултета
Универзитета у Београду

Потписани/а Мијодраг Д. Радојевић

Изјављујем да је штампана верзија мог докторског рада истоветна електронској верзији коју сам предао/ла за објављивање на порталу **Дигиталног репозиторијума Универзитета у Београду**.

Дозвољавам да се објаве моји лични подаци везани за добијање академског звања доктора наука, као што су име и презиме, година и место рођења и датум одбране рада.

Ови лични подаци могу се објавити на мрежним страницама дигиталне библиотеке, у електронском каталогу и у публикацијама Универзитета у Београду.

Потпис докторанда

У Београду, 7. јуна 2016. године

Мијодраг Д. Радојевић

Прилог 3.

Изјава о коришћењу

Овлашћујем Универзитетску библиотеку „Светозар Марковић“ да у Дигитални репозиторијум Универзитета у Београду унесе моју докторску дисертацију под насловом:

ПРЕОБРАЖАЈ ОМБУДСМАНА У САВРЕМЕНИМ ПРАВНИМ СИСТЕМИМА С ПОСЕБНИМ ОСВРТОМ НА ИНСТИТУЦИЈУ ЗАШТИТНИКА ГРАЂАНА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

која је моје ауторско дело.

Дисертацију са свим прилозима предао/ла сам у електронском формату погодном за трајно архивирање.

Моју докторску дисертацију похрањену у Дигитални репозиторијум Универзитета у Београду могу да користе сви који поштују одредбе садржане у одабраном типу лиценце Креативне заједнице (Creative Commons) за коју сам се одлучио/ла.

1. Ауторство
2. Ауторство - некомерцијално
- ☒ 3. Ауторство – некомерцијално – без прераде
4. Ауторство – некомерцијално – делити под истим условима
5. Ауторство – без прераде
6. Ауторство – делити под истим условима

(Молимо да заокружите само једну од шест понуђених лиценци, кратак опис лиценци дат је на полеђини листа).

Потпис докторанда

У Београду, 7. јуна 2016. године

1. Ауторство - Дозвољавање умножавање, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, и прераде, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце, чак и у комерцијалне сврхе. Ово је најслободнија од свих лиценци.
2. Ауторство – некомерцијално. Дозвољавање умножавање, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, и прераде, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце. Ова лиценца не дозвољава комерцијалну употребу дела.
3. Ауторство - некомерцијално – без прераде. Дозвољавање умножавање, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, без промена, преобликовања или употребе дела у свом делу, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце. Ова лиценца не дозвољава комерцијалну употребу дела. У односу на све остале лиценце, овом лиценцом се ограничава највећи обим права коришћења дела.
4. Ауторство - некомерцијално – делити под истим условима. Дозвољавање умножавање, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, и прераде, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце и ако се прерада дистрибуира под истом или сличном лиценцом. Ова лиценца не дозвољава комерцијалну употребу дела и прерада.
5. Ауторство – без прераде. Дозвољавање умножавање, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, без промена, преобликовања или употребе дела у свом делу, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце. Ова лиценца дозвољава комерцијалну употребу дела.
6. Ауторство - делити под истим условима. Дозвољавање умножавање, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, и прераде, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце и ако се прерада дистрибуира под истом или сличном лиценцом. Ова лиценца дозвољава комерцијалну употребу дела и прерада. Слична је софтверским лиценцама, односно лиценцама отвореног кода.