

*Ружица Кијевчанин, истраживач приправник
Правног факултета Универзитета у Крагујевцу*

*УДК: 351.941(497.11)
DOI: 10.46793/XXIV-11.267K*

ЗАШТИТНИК ГРАЂАНА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ*

Резиме

Вредност једног друштвеног уређења вреди онолико колико у њему влада задовољство, сигурност и благостање међу људима. Сврха цивилизованих и демократских система јесте гарантовање и обезбеђивање права и слобода човека и грађанина, првенствено преко организованих институција. У уређеној држави свака од институција има јасну одређену функцију која је мање или више усмерена на олакшавање живота грађана. Једна од њих, која ће бити тема овог рада и која је у наши правни систем скорије уведена, јесте заштитник грађана или омбудсман. Идеја о овој институцији родила се у Шведској, а после низа година проширена је широм света. Омбудсман је независан државни орган који брине о човеку, његовим правима, а пре свега га штити од неодговорног и противзаконитог понашања органа управе. Његов значај је данас немерљив како за појединца и друштво, тако и за државу и њен углед на међународној платформи. Поред заштитне, његова функција је и контролна, и то у смислу уставности и законитости аката и радњи управних органа.

Кључне речи: *омбудсман, права и слободе грађана, управни органи, независност.*

1. Уводне напомене

Људска права и слободе су врло комплексно питање које се јавља са настанком цивилизације. Кроз историју су се развијала и мењала, а њихови механизми заштите усавршавали. Данас су она најбољи показатељ постојања демократије у једном друштву. Зарад остварења права и слободе човека и грађанима, државе у своје правне системе уводе различите институције. Једна од њих јесте омбудсман која се у свету означава на различите начине: Комесар парламента за управу (Велика Британија), Народни правобранитељ

* Рад је настао као резултат научноистраживачког рада истраживача Правног факултета Универзитета у Крагујевцу, који финансира Министарство просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије.

(Македонија), *Varuh človekovih pravic* (Словенија), Заштитник људских права и слобода (Црна Гора), *Pučki pravobranitelj* (Хрватска), итд.¹ Реч је о органу који припада облицима спољне, несудске контроле управе. Заједничко за све државе јесте да је основни задатак омбудсмана да обавља контролу над применом закона и других прописа од стране државних органа, пре свега органа управе и јавних служби, као и да штити индивидуална права грађана. Уколико утврди да постоји кршење права и слобода, издаће препоруке органима који су начинили повреду и оставити им рок за изјашњење. Начин његовог поступања у оваквим случајевима се детаљније уређује у свакој држави појединачно. Омбудсман нема овлашћење да се непосредно меша у рад државних органа, у смислу укидања, мењања, поништавања спорних аката.² Његов положај одликује независност и самосталност, па приликом вршења својих обавеза не подлеже било каквим утицајима. Да би се сачувала оваква непристрасност, тежи се да се омбудсманима обезбеди висока плата и углед у друштву. Омбудсман може бити конституисан на државном, регионалном, па чак и на супернационалном нивоу.³ Такође, у зависности од правног поретка ком припада, разликује се и ширина његових овлашћења, као и начин уређивања мандата, па се тако диференцирају уопштени омбудсмани и специјализовани за конкретне сфере. О овим и другим појединостима ћемо говорити у наставку рада.

2. Настанак и развој институције омбудсмана у свету и код нас

У стручној литератури можемо наћи различита објашњења настанка институције омбудсмана. Неки аутори корене проналазе у Кини или Риму, али има и оних који заузимају став да је омбудсман исламског порекла. Виктор Пикл сматра да је претеча институције омбудсмана исламски „Мохтасиб“ чија је улога била да представља појединце као тужиоце у одређеним случајевима. У Пакистану је омбудсман до данас задржао назив „Вафаки Мохтасиб“.⁴ Прошлост нуди широк избор институција које данас можемо у неком делу повезати или, чак, поистоветити са Заштитником грађана. Ипак, све оне су осниване са другачијим циљем, чијим би испуњењем окончавале своју сврху и нестајале из државног система. То нас наводи на закључак да као такве не могу бити претече данашњег омбудсмана, а да је сличност међу њима последица ванвековне тежње државне власти да заштити и сачува своје становништво.

¹ Поповић, В., *Унутрашњи механизми заштите људских права - омбудсман, Правни живот*, год. LVI, књ. 514, бр. 14/2007, стр. 337-351.

² Марковић, Р., *Уставно право и политичке институције*, Београд, 2006, стр. 639.

³ Поповић, В., *нав. чланак*, стр. 337-351.

⁴ Милков, Д., *Настанак и развој институције омбудсмана*, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, год. LII, бр. 2/2018, стр. 431-448.

Институција омбудсман је настала у Шведској.⁵ Иако се настанак омбудсмана везује за 1809. годину, све је почело још од 1713. године. Између Шведске и Русије је пуних 21 годину (1700-1721) буктао велики северни рат који је однео много жртава. Шведски краљ Карло XII започео је 1709. године офанзиву против руске војске, опколивши град Полтаву. Након ове битке шведска војска је била потпуно ослабљена и бројала је око 1000 људи. Немајући избора, као ни могућност да се врати у домовину преко непријатељске територије, Карло XII бежи у Отоманско царство, у коме је поставио логор у граду Бендеру. Током његовог одсуства, у Шведској су се десили бројни поремећаји у раду државних органа, па је краљ дошао на идеју да постави свог представника у домовини чији је примарни задатак био да контролише рад државних службеника и судија. Он је то учинио у октобру 1713. године, потписавши уредбу о постављању краљевог представника у Турској, на двору Тимурташ. Представник се на шведском језику каже „омбудсман“ и он је могао да покрене поступак за кажњавање државних органа, уколико би приметио извесне неправилности у њиховом раду. Овде се налазе корени ове институције која ће током 18. века доживети бројне трансформације. Наиме, 1719. године краљев омбудсман мења свој назив у Канцелара правде. Он је и даље остао представник краља, а не шведског парламента. Само у периоду од 1766. до 1772. године Канцелара правде је бирао и разрешавао парламент. Шведска је потом доживела војни пуч и добила новог краља, Густава III, који је 1772. године донео нови Устав и у великој мери, ограничавајући парламент, преузео његова овлашћења, па је, између осталог, избор и разрешавање Канцелара враћено краљу у надлежност. После смрти Густава III, на трон долази његов син, Густава IV, и за време његове владавине (1792-1809) настаје данашњи институција омбудсмана, односно представник парламента. Због изразитог апсолутизма, група официра је организовала војни пуч и 13. марта 1809. године заробила краља, који је шеснаест дана потом абдицирао. Револуционари су на власт довели Густавовог ујака, грофа Карла XIII, са намером да Шведску претворе у парламентарну монархију. То је и учињено доношењем новог устава 1809. године. Овим уставом је извршена подела власти на законодавну, управну и судску, али је и институција омбудсмана први пут постала уставна категорија. Од тада омбудсман постаје уставом загарантован орган, представник парламента, чија је улога да контролише рад државне управе, у име парламента. Са друге стране, Канцелар правде остаје да постоји и након доношења новог устава, али и даље као представник краља. Овај орган је, такође, задржан у уставном систем Шведске, али од 1975. године као представник владе. Његова обавеза је да, у име Владе, надзире рад државних службеника и државних органа. Овде уочавамо сличност владиног омбудсмана и парламентарног омбудсмана, али и разлику.

⁵ Настанак институције омбудсмана у свету је анализиран на темељима следећег научног рада: Милков, Д., *нав. чланак*, стр. 431-448.

Шведска данас има обе институције, док се велико број света определио како за модел омбудсмана који познаје наша држава, тако и за омбудсмана Владе.

Развој институције омбудсмана уследио је тек након 100 година, а прва држава која га је у свој систем увела била је Финска. Она је то учинила Уставом из 1919. године. Следеће на реду биле су Данска и Норвешка (1958). Данска је омбудсмана увела у правни систем 1953. године, а 1955. изабрала свог првог заштитника грађана. Тада долази до велике експанзије омбудсмана по целом свету, а главни заслужан за то био је управо дански омбудсман, шведског порекла, Стефан Хурвиц.⁶ Он је научним путем, кроз конференције и предавања освестио представнике власти многих држава. Низ држава са омбудсманима расте, а прва која га наставља јесте Нови Зеланд.

Интерес за институцију омбудсман на територију бивше Југославије улази кроз врата науке, шездесетих година. Аутор који се први почео бавити проучавањем и упознавањем нације са овом институцијом, био је академик Миодраг Јовичић. Он је у својој монографији, коју је издао 1969. године, под насловом „Омбудсман- чувар законитости и права грађана“ објаснио важност увођења ове институције у наш правни систем. Припреме за доношење Устава СФРЈ од 1974. године укључиле су дискусију о потреби установљавања институције за заштиту самоуправних права и друштвене својине.⁷ О оваквим потребама се почело расправљати још раније, у уставним амандманима од 1971. године, али се до конкретних решења није долазило. Прва значајна иницијатива по овом питању десила се 1972. године, у Уставном суду Србије, где је организован научни скуп посвећен омбудсману.⁸ Саветовањем је председавао председник Уставног суда, академик проф. др Јован Ђорђевић, који је затражио од присутних да изнесу мишљење о оправданости увођења институције омбудсмана у нашу државу, али у модификованом облику, с обзиром да се југословенски и шведски уставни систем, али и култура, географско поднебље и друге карактеристике, знатно разликују.⁹ Једно од мишљења које је заузето било је неприхватање омбудсмана, као сувишног, поред јавнотужилачких органа који обављају сличне функције. Други став који је привукао пажњу био је да је потребно претходно критички испитати сваку потенцијалну делатност омбудсмана и утврдити да ли се уклапа у оквир и сврху његовог увођења. Прве дискусије о омбудсману и његовом увођењу у југословенски правни систем остале су без успеха. После њих је било јасно да се о овој институцији мало или недовољно зна, па самим тим је често и њено мешање са другачијим функцијама: јавни тужилац, орган контроле, уставни суд. Устав СФРЈ од 1974. године уводи у поредак другу институцију, под називом друштвени правобранилац

⁶ Исто.

⁷ Кулић, Д., *Омбудсман и друштвени правобранилац самоуправљања*, Ниш, 1985, стр. 222.

⁸ Исто, стр. 223.

⁹ Исто, стр. 224.

самоуправљања.¹⁰ Његова улога је била да штити самоуправно право радника, као његово уставно право, од напада сваке врсте, а у првом реду од напада државни и других, па и самоуправних органа. Однос између друштвени правобранилац самоуправљања и грађана се заснивао на поверењу. Специфичност његовог положаја и организације, али и државног система у којем је функционисао, одвајао је ову институцију од омбудсмана. Упркос разликама, неминовне сличности које спајају ове две институције, чине друштвеног правобраниоца самоуправљања претечом омбудсмана на нашој територији. Пар година касније, тачније 1989. године, у организацији Правног факултета у Новом Саду, бива одржан међународни научни скуп на исту тему.¹¹ Овај скуп је окупио велика научна имена из иностранства и са југословенског простора, истакнуте професоре, али и главног шведског омбудсмана. Пажња која је изазвана била је неочекивано велика, а резултат скупа је био предлог за увођење ове институције у наш правни систем. Нажалост, приликом припреме новог устава Србије, његови творци исказују одбојност према овој институцији, па њено увођење изостаје. Остале југословенске државе у своје системе уводе омбудсмана, а прва међу њима је Хрватска, Уставом из 1990. године.

Србија је први пут поменула омбудсмана у Закону о утврђивању одређених надлежности аутономне покрајине.¹² Законским нормама је предвиђена могућност покрајине да образује институцију омбудсмана. Аутономна покрајина Војводина је донела Одлуку о покрајинском омбудсману крајем 2002. године, а први омбудсман изабран је 24. септембра 2003. године.¹³ Недуго након овог прописа, наш правни систем бива обogaћен још једним прописом у којем се помиње ова институција, а то је Закон о локалној самоуправи. У њему је могућност образовања грађанског браниоца (омбудсмана) била проширена и на јединице локалне самоуправе. Законом о локалној самоуправи из 2007. године, назив ове институције је промењен у заштитника грађана. Коначно, последња од свих република бивше Југославије, Србија у септембру 2005. године доноси Закон о заштитнику грађана. Иако је Народна скупштина требала изабрати првог српског омбудсмана у року од шест месеци од ступања на снагу Закона, то се ипак догодило 29. јуна 2007. године.¹⁴

3. Нормативни приказ Заштитника грађана

Устав Републике Србије из 2006. године у члану 138 дефинише Заштитника грађана као независног државног органа који штити права грађана и контролише рад органа државне управе, органа надлежног за правну заштиту

¹⁰ Исто, стр. 230.

¹¹ Милков, Д., *нав. чланак*, стр. 445.

¹² Исто, стр. 446.

¹³ Исто.

¹⁴ Исто, стр. 447.

имовинских права и интереса Републике Србије, као и других органа и организација, предузећа и установа којима су поверена јавна овлашћења.¹⁵ Под грађанином се, у смислу уставне дефиниције, подразумева физичко или правно, домаће или страног лице о чијим правима и обавезама одлучују органи управе. Примећујемо да Заштитник грађана има две основне делатности, и то: 1) заштита права грађана и 2) контрола рада органа државне управе. Његова контролна функција не обухвата рад Народне скупштине, председника Републике, Владе, Уставног суда, судова и јавних тужилаштва. Иако је Устав највиши општи правни акт, институција омбудсмана је у наш правни систем дошло кроз законску форму, па након пар уставних одредби, уставотворац упућује на постојање закона о Заштитнику грађана којим се ближе регулише положај, организација, надлежност и функционисање овог органа.

Седиште Заштитника грађана је у Београду, али он одлуком може образовати канцеларију и ван свог седишта, чиме се повећава доступност ове институције свим лицима на територији Републике Србије. Заштитник грађана је независан и самосталан у раду. То значи да мора бити организационо и функционално одвојен од органа чији рад надзире и контролише.¹⁶ Независност овог органа се настоји обезбедити и кроз финансијску сигурност, па је плата омбудсмана изједначена са платом председника Уставног суда. Оно што може угрозити његову независност и непристрасност јесте могућност Владе да без његове сагласности, обустави, одложи или ограничи средства која му је буџетом обезбедила за рад.¹⁷ Такође, спорно је решење којим се Заштитник грађана обавезује да тражи овлашћење од Административног одбора Народне скупштине да ангажује и закључи уговор са новим лицем, иако на путу ка томе нема законских сметњи.¹⁸ Сагласност Народне скупштине му је потребна и на општи акт о организацији и систематизацији послова стручне службе¹⁹, док се максималан број запослених утврђује одлуком одбора надлежног за административно-буџетска питања²⁰. Оваква решења би дефинитивно требала бити размотрена и замењена у будућности, јер начело независности представља основ ове делатности и његово угрожавање директно утиче на сврху постојања органа.

Услови за избор Заштитника грађана наведени су таксативно у члану 5 Закона о Заштитнику грађана, па тако да би лице могло бити изабрано потребно је:²¹

¹⁵ Устав Републике Србији, *Сл. гласник РС*, бр. 98/2006

¹⁶ Минић, Ј., *Заштитник грађана - модел у Републици Србији*, Зборник радова: Омбудсмани за људска права БиХ, Сарајево, 2017, стр. 235-260.

¹⁷ *Исто*.

¹⁸ *Исто*.

¹⁹ Закон о Заштитнику грађана, *Сл. гласник РС*, бр. 79/2005 и 54/2007, чл. 38, ст. 3

²⁰ Закон о начину одређивања максималног броја запослених у јавном сектору, *Сл. гласник РС*, бр. 68/2015 и 81/2016- Одлука УС

²¹ Закон о Заштитнику грађана, *Сл. гласник РС*, бр. 79/2005 и 54/2007.

- да је држављанин Републике Србије;
- да буде дипломирани правник;
- да има најмање десет година искуства на правним пословима који су од значаја за обављање послова из надлежности Заштитника грађана;
- да поседује високе моралне и стручне квалитете;
- да има запажено искуство у заштити права грађана.

Заштитника грађана бира Скупштина већином гласова свих народних посланика, на предлог одбора надлежног за уставна питања.²² Кандидата за Заштитника грађана може предложити свака посланичка група. Његов мандат траје 5 година, уз могућност још једног, узастопног избора на исту функцију.²³ Поступак за избор започиње најкасније шест месеци пре истека мандата претходног Заштитника грађана. Законско решење о овлашћеним предлагачима кандидата за ову функцију привлачи пажњу. Имајући у виду да је примарна надлежност омбудсмана заштита права и слобода грађана, логично се намеће закључак да би законодавац ово питање требао уредити на такав начин да предлог лица које би обављало ову функцију могу давати и грађани, као најпозванији да одлуче коме могу да верују и ко је достојан ове функције. Заштитник грађана има четири заменика које бира Скупштина већином гласова свих посланика, на његов предлог. Они се бирају на период од пет година, уз могућност узастопног реизбора. Услови за избор једног лица у заменика Заштитника грађана су:²⁴

- да је држављанин Републике Србије;
- да има високу стручну спрему;
- да има најмање пет година искуства у области која је од значаја за обављање послова из надлежности Заштитника грађана;
- да поседује високе моралне и стручне квалитете;
- да има запажено искуство у заштити права грађана.

Заштитнику грађана помажу у обављању послова његови заменици. Они га, такође, мењају у случају његове одсутности или спречености да обавља послове. Приликом преношења овлашћења, Заштитник грађана посебно води рачуна о томе да се обезбеди одређена специјализација за обављање послова из његове надлежности, нарочито у погледу заштите права лица лишених слободе, равноправности полова, права детета, права припадника националних мањина и права особа са инвалидитетом.²⁵ Важност послова које покривају даје одговор на питање квалификације заменика и законску норму која не одређује прецизно стручну спрему, већ је важно само да буде висок степен образовања. Са једне стране, овакво решење законодавца је сасвим у реду и пожељно, јер је

²² Исто, чл. 4, ст. 1.

²³ Исто, чл. 4, ст. 6.

²⁴ Исто, чл. 6, ст. 6.

²⁵ Шаркић, Н., Николић, М., *Заштитник грађана - омбудсман и спровођење његових одлука*, Избор судске праксе, год. XVI, бр. 1/2008, стр. 24-27.

у неким ситуацијама неопходно да поступа психолог, социолог, и сл. Међутим, не заборавимо одредбу закона која уређује надлежност заменика и која их овлашћује да по потреби замене Заштитника грађана. Да ли је адекватно решење да на овако одговорну функцију долазе лица која нису дипломирани правници и која имају најмање 5 година искуства у обављању послова из надлежности? Одговор је врло дискутабилан. По нашем мишљењу, решење би могло бити на средини. С обзиром да је спорна ситуација у којој је надлежност Заштитника грађана пребачена у руке заменика и да се то дешава у изузетним ситуацијама, време замењивања би требало максимално ограничити, као што је и простор деловања, па се заменику ни тада не би препуштали случајеви за које му недостаје знања или искуства. Заштитник грађана пре ступања на дужност полаже заклетву пред Скупштином, док његови заменици то чине пред председником Скупштине. „Ако Заштитник грађана, односно заменик Заштитника грађана, без оправданог разлога не ступи на дужност у року од 30 дана од дана полагања заклетве, сматра се да није изабран, што Скупштина констатује на основу обавештења Одбора. У том случају одмах се покреће поступак за избор новог Заштитника грађана, односно његовог заменика.“²⁶

Заштитник грађана и његови заменици не могу обављати друге јавне функције или професионалне делатности, као ни друге дужности или послове који би могли утицати на њихову самосталност и независност. Они, такође, не могу бити чланови политичких странака, нити давати изјаве политичке природе. Даном ступања на дужност, морају им престати све јавне, професионалне и друге функције, односно дужности или послови које су до тада обављали, као и чланство у политичким организацијама.²⁷ Заштитник грађана и заменици уживају имунитет као народни посланици, о чијем укидању одлучује Скупштина већином гласова свих народних посланика.

Закон је таксативно набројао у којим ситуација функција Заштитника грађана престаје.²⁸ То је: 1) истеком мандата; 2) смрћу; 3) оставком; 4) губитком држављанства; 5) испуњењем услова за пензију; 6) наступањем трајне физичке или менталне неспособности за обављање функције; 7) разрешењем. Разрешење наступа када омбудсман: нестручно и несавесно обавља своју функцију; обавља другу јавну функцију или професионалну делатност, или другу дужност или посао који би могао утицати на његову самосталност и независност, или поступа супротно закону којим се уређује спречавање сукоба интереса при вршењу јавних функција; буде осуђен за кривично дело које га чини неподобним за обављање ове функције. Заштитник грађана има право да се на седници Скупштине на којој се одлучује о његовом разрешењу обрати народним посланицима. Ово право је од изузетног значаја, јер му се даје могућност да се обрати народу, било директно или индиректно, у

²⁶ Закон о Заштитнику грађана, Сл. гласник РС, бр. 79/2005 и 54/2007, чл. 8, ст. 2.

²⁷ Исто, чл. 9, ст. 4.

²⁸ Исто, чл. 11, ст. 1.

разговору са народним посланицима који су представници народа, и да објасни ситуацију из његове перспективе. Његова реч има тежину и ужива пуно поверење грађана, па ако би постојали неки недостаци у поступку његовог разрешења, исход би могао бити промењен у последњем тренутку. Заштитника грађана разрешава Скупштина већином гласова свих народних посланика, на предлог Одбора или најмање једне трећине од укупног броја народних посланика. Скупштина може донети и одлуку о суспензији Заштитника грађана, и то већином гласова народних посланика, на седници на којој је присутна већина народних посланика. Заштитник грађана се може суспензовати ако му је одређен притвор или је осуђен за кривично дело које га чини неподобним за обављање функције, а пресуда није постала правоснажна. Уколико престану разлози за суспензију, одлука ће бити укинута. Одредбе о престанку функције Заштитника грађана примењују се и на његове заменике.

Већ на почетку, приликом дефинисања Заштитника грађана као државног органа, напоменули смо једну од његових примарних функција. Овај орган је надлежан да контролише поштовање права грађана, као и да утврђује евентуалне повреде учињене актима, радњама или нечињењем органа управе. На овај начин, Заштитник грађана врши и контролу законитости и уставности закона, других прописа и општих аката. Уколико приметити неке неправилности у раду, он може покренути поступак за оцену уставности и законитости пред Уставним судом. Такође, Заштитник грађана има право предлагања закона из своје надлежности. Он то чини тако што подноси Влади, односно Скупштини иницијативу за доношење новог закона или других општих правних аката, или измену или допуну постојећих. Влада, односно надлежни одбор Скупштине, су обавезни да разматрају иницијативе које подноси Заштитник грађана. Сматрамо да је ова надлежност Заштитника грађана од изузетне важности, јер се он налази „на првој линији фронта“, у директном контакту са реалношћу, односно са субјектима чија су права угрожена или укинута. Такав положај му омогућава да сагледа јасно ситуацију, открије извор проблема и лоцира лица која су одговорна. Заштитник грађана је овлашћен да иницира покретање дисциплинског поступка против запосленог у органу управе који је непосредно одговоран за учињену повреду, а то ако из поновљеног понашања функционера или запосленог произилази намера да одбијају сарадњу са Заштитником грађана, или ако се утврди да је учињеном повредом грађанину причињена материјална или друга штета већих размера.²⁹ Заштитник грађана има право да покрене кривични, прекршајни или други одговарајући поступак.

Органи управе су дужни да сарађују са Заштитником грађана. Они му морају омогућити приступ просторијама, али и свим подацима којима располажу, без обзира на степен тајности. Исто тако, Заштитник грађана има право да обави разговор са сваким запосленим у органу управе, али и са лицима која су лишена слободе, под условом да је то од значаја за поступак који

²⁹ Шаркић, Н., Николић, М., *нав. чланак*, стр. 24-27

води. Председник Републике, председник и чланови Владе, председник Скупштине, председник Уставног суда и функционери у органима управе дужни су да приме Заштитника грађана на његов захтев најкасније у року од 15 дана.

Заштитник грађана покреће поступак по притужби грађана или по сопственој иницијативи. Он даје детаљна упутства у ком правцу треба предузети одговарајуће мере, које и какве доказе треба прибавити, које и какве мере предострожности треба предузети као и све остало што би било неопходно за окончање одређеног случаја.³⁰ Заштитник грађана може деловати и превентивно, и то тако што ће пружањем добрих услуга, савета и мишљења, утицати на побољшање рада и ефективности органа управе. Свако физичко или правно, домаће или страног лица, које сматра да су му актом, радњом или нечињењем органа управе повређена права може да поднесе притужбу Заштитнику грађана. Он ће поступак покренути када је подносилац притужбе претходно исцрпио сва правна средства. Изузетно, Заштитник грађана може покренути поступак и пре него што су исцрпљена сва правна средства, ако би подносиоцу притужбе била нанета ненадокнадива штета или ако се притужба односи на повреду принципа добре управе, посебно некоректан однос органа управе према подносиоцу притужбе, неблаговремен рад или друга кршења правила етичког понашања запослених у органима управе.³¹

Притужба се подноси у писаној форми или усмено на записник. Притужба се може поднети најкасније у року од једне године од дана извршења повреде права грађана, односно од последњег поступања или непоступања органа управе у вези са учињеном повредом. Заштитник грађана обавештава подносиоца притужбе и орган управе против којег је поднета притужба о покретању и завршетку поступка. У случају да орган управе сам отклони недостатке, Заштитник грађана ће о томе обавестити подносиоца притужбе и оставити му рок од 15 дана да се изјасни да ли је задовољан. Ако подносилац притужбе одговори позитивно, као и ако уопште не одговори у остављеном року, Заштитник грађана ће обуставити поступак. Након утврђивања проверавања релевантних чињеница и испитивања околности, Заштитник грађана може обавестити подносиоца притужбе да је иста неоснована или супротно. У другом случају, он упућује препоруку органу управе на који начин би недостатак требало исправити. Орган управе је дужан да га обавести да ли је поступио по препоруци или, уколико није, који су разлози, а све то најкасније у року од 60 дана од дана добијања препоруке. Међутим, ако постоји опасност да ће због неотклањања недостатка права подносиоца притужбе бити трајно и у значајном обиму оштећена, Заштитник грађана ће у својој препоруци органу управе оставити и краћи рок за отклањање недостатка, с тим што тај рок не

³⁰ Јовановић, З., *Утицај омбудсмана (заштитника грађана) на делатност јавних служби*, Зборник радова: XXI век – век услуга и Услужног права, Крагујевац, 2011, стр. 393-403.

³¹ Јовановић, З., *Улога заштитника грађана у процесу реформе државне управе у Србији*, Зборник радова: Правна мисао у срцу Шумадије, Крагујевац, 2012, стр. 467-479.

може бити краћи од 15 дана. Ако орган управе не поступи по препоруци, Заштитник грађана може о томе да обавести јавност, Скупштину и Владу, а може и да препоручи утврђивање одговорности функционера који руководи органом управе.³² Заштитник грађана може поступити и по сопственој иницијативи, када на основу сопственог сазнања или сазнања добијених из других извора, оцени да је актом, радњом или нечињењем органа управе дошло до повреде људских слобода или права.

Заштитник грађана подноси Скупштини редован годишњи извештај у коме се наводе подаци о активностима у претходној години, подаци о уоченим недостацима у раду органа управе, као и предлози за побољшање положаја грађана у односу на органе управе. Извештај о раду се подноси најкасније до 15. марта наредне године и објављује се у "Службеном гласнику Републике Србије" и на интернет страници Заштитника грађана, а доставља се и средствима јавног информисања.³³ Ови извештаји су врло значајни за исправљање постојећих проблема у правном поретку, усклађивање норми са свакодневним потребама грађана, а самим тим и повећавање задовољстава и сигурности грађана.

На територији Републике Србије постоје и покрајински заштитници грађана, као и локални омбудсмани.³⁴ Локални омбудсман је факултативног карактера, што значи да јединице локалне самоуправе нису у обавези да установе овај орган на својој територији. Међутим, закон прописује могућност да две или више јединица локалне самоуправе донесу одлуку којом ће установити заједничког омбудсмана.

Нада све, значај институције заштитника грађана се огледа у чињеници да је то орган који позитивно делује на психу и самопоуздање грађана, јер му се они могу обратити поводом случаја који нису подобни да постану судски предмети. Реч је о ситуацијама када је у питању оцена целисходности, правичности или здравог разума, па и када су правна правила испоштована, може доћи до извесних неправди, апсурда или непотребних компликација.³⁵ Тада је Заштитник грађана једини орган који може помоћи. Исто тако, однос који постоји између појединца и Заштитника грађана подразумева обостран осећај задовољства, па макар се испоставило да грађанин није у праву и да до повреде права није дошло. Разговор и посвећено време дају свакој слици ведрију боју и нову димензију.

³² Вукићевић, С., *Институционална заштита људских права (са посебним освртом на институцију омбудсман)*, докторска дисертација, Правни факултет Универзитета у Београду, 2015, стр. 254.

³³ Закон о Заштитнику грађана, Сл. гласник РС, бр. 79/2005 и 54/2007, чл. 33, ст. 1 и 2.

³⁴ Димитријевић, П., Вучетић, Д., Вучковић, Ј., *Систем локалне самоуправе*, Ниш, 2020, стр. 246.

³⁵ Денковић, Д., *Добра управа*, Београд, 2010, стр. 588.

4. Заштитник грађана у пракси

Годишњи извештаји који омбудсман сваке године подноси Народној скупштини јесте најбољи начин да се изврши увид у праксу, тј. да се открије ефикасност и поштовање предвиђених нормативних правила. Пратећи последње три године, упоредићемо стање и анализирати га, уз изношење конструктивних предлога. Тако, у 2017. години Заштитнику грађана се обратило 12.181 грађана, од чега је на разговор примио 2.897 грађана, а телефонску комуникацију је обавио са 5.155 грађана.³⁶ Број примљених предмета износио је 4.129, од чега је било 4060 притужби и 69 предмета покренутих по сопственој иницијативи. Заштитник грађана је окончао рад у 2.687 нова предмета и 384 предмета из ранијих година. Дакле, у 2017. години окончан је рад на укупно 3.071 предмета. У 2018. години Заштитнику грађана се обратило мање грађана, тачније 9.120.³⁷ На разговор је примљено 2.432 грађана, док је телефонски контакт остварен са 3.350 грађана. Укупан број примљених предмета износио је 3.338, од чега је било 3.282 притужбе и 56 предмета покренутих по сопственој иницијативи. Окончан рад у овој години броји 3.789 предмета, и то 2.346 нових и 1.443 предмета из претходног периода. У 2019. години број грађана који се обратио омбудсману је порастао на 10.862.³⁸ На разговор је примљено 3.532 грађана, док је телефонска веза одржана са 4.054 грађана. Број примљених предмета је био 3.276, а од тога је било 3.189 притужби и 87 предмета покренутих по сопственој иницијативи. У овој години, Заштитник грађана је окончао рад на укупно 3.701 предмета, од тога је било 1.474 из ранијих година и 2.227 из текуће. Заједничко за све три календарске године у којима смо посматрали делатност омбудсмана јесте да је највећи број примљених притужби одбачено због неиспуњења законом прописаних услова за поступање по њима. Притужбе се одбацују због ненадлежности, неблаговремености, преурањености, анонимности и неуредности. Ипак, у случајевима у којима је омбудсман одбијао притужбе због ненадлежности или преурањеног подношења, значајно је напоменути да његова саветодавно-правна помоћ није изостала, па је брига о грађанима задовољена макар и на овај начин. Највећи број притужби односи се на рад представника извршне власти, посебно министарстава. Грађани су се најчешће жалили на рад органа и организација у области пензијског и инвалидског осигурања, образовања, привреде, запошљавања, здравствене заштите, социјалне заштите, пореских органа, јавних предузећа и установа, правосудних органа и органа управе у локалним самоуправама. Одмах потом највећи број повреде налази се у области економско-имовинских права, затим социјалних и културних, у правима детета, грађанским и политичким, итд. Примећујемо да је

³⁶ Редован годишњи извештај Заштитника грађана за 2017. годину

³⁷ Редован годишњи извештај Заштитника грађана за 2018. годину

³⁸ Редован годишњи извештај Заштитника грађана за 2019. годину

рад Заштитника грађана прилично напоран, а случајеви бројни. Уредна статистика указује да су грађани поклонили своје поверење новој институцији, чиме се потврђује њена важност. Посебан значај Заштитника грађана огледа се у препорукама, иницијативама и мишљењима која даје поводом питања која конкретно утичу на животе људи. Омбудсман је, са једне стране, упознат са практичним и животним дешавањима појединаца, а са друге стране повезан је са представницима грађана који заступају њихове интересе, првенствено, кроз нормативно уређење различитих државних сфера. Такав положај релевантно га упућује на потребе које треба задовољити и недостатке које систем мора исправити. Све ово доказује значај који омбудсману припада за задовољан живот становништва и развој демократије, али и оправдава његов некадашњи назив- народни адвокат. Улога омбудсмана у правном поретку наше државе може се сагледати и кроз правни оквир који је ову институцију потпуно регулисао. У марту 2019. године, Венецијанска комисија Савета Европе усвојила је сет од 25 смерница кључних за оснивање и функционисање институције омбудсмана, под називом „Принципи заштите и промоције институције омбудсмана“, односно „Венецијански принципи“.³⁹ Сврха принципа је да консолидују и оснаже институције омбудсмана које имају кључну улогу у јачању демократије, владавине права, добре управе као и заштите и унапређења људских и мањинских права. Институцијама омбудсмана треба обезбедити финансијску сигурност како би ефикасно обављали своје задатке и очували непристрасност и независност у раду. Такође, људски кадрови морају бити на располагању у довољној мери, како ажурност и квалитет у раду не би изостао. На овим и сличним циљевима наша држава настоји да ради и постигне их што пре, јер успешно решавање овог питања, са собом повлачи бројна друга, кључна решења сређеног друштва.

5. Закључак

Последњих месеци цео свет дели исту судбину коју је створио вирус *Covid* 19. Пандемија је у јеку и не стишава се. Органи власти, у договору са стручним тимовима, мењају начин живота из часа у час. Уводе се различите превентивне мере, у циљу заустављања ширења болести и очувања здравља становништва. Потреба и ефикасност ових мера је посебно питање које заслужује велику пажњу и посебан рад на ту тему. Ипак, мера која је изазвала највише полемике била је увођење полицијског часа. Њене последице су биле држање породица на окупу, у изолацији, уз минимизовани контакт са околином. Наравно, прецизно су одређивани термини до када можемо бити на улицама, са заштитном опремом, односно до када морамо бити у својим кућама. У зависности од епидемиолошке ситуације, време за породицу је почињало у другачијим терминима. Викендом су грађани морали бити у својим стамбеним

³⁹ Исто.

објектима од 15 часова, радним данима од 17 часова, јер би их у супротном чекале велике новчане казне. Данас је радно време свих продавница, угоститељских објеката, тржних центара, односно свих људи одређено до максимално 18 часова. Након тог времена, улице се празне, а грађанима не остаје ништа друго него да се повуку у своје куће, на безбедно. Али шта се дешава ако су њихове куће управо најмање безбедна и сигурна места за живот? Актуелни Заштитник грађана, Зоран Пашалић, указао је да услови живота које је наметнула пандемија повећавају ризик од насиља над женама и нагласио да се са највише изазова сусрећу жене на селу, жене са инвалидитетом и Ромкиње, које су и пре пандемије биле у осетљивом положају.⁴⁰ Пашалић је навео да су страхови, неизвесност, сиромаштво и економска несигурност главни окидачи насиља у породицама, а пре свега над женама, који могу довести и до трагичних последица. Он је апеловао на локалне самоуправе да издвоје средства да се особама које су претрпеле насиље омогући хитан преглед лекара судске медицине, како би се утврдила веза између насиља и последице. Износећи своје мишљење и дајући препоруке, огласио се поводом овог озбиљног и горућег питања коме се мора посветити пажња без одлагања. На основу свега реченог, уочавамо да је омбудсман орган чија је улога незаменљива, а значај несагледив. Његово постојање изазива појединачни осећај свих грађана да нису сами, да држава стоји иза њих, мисли о њима и чува их! Тиме се слика о држави као друштвеној и правној заједници знатно мења, а радње које грађани предузимају у циљу функционисања и организације власти добијају другу димензију и смисао.

*Ružica Kijevčanin, Research Associate
Faculty of Law, University of Kragujevac*

PROTECTOR OF CITIZENS IN THE REPUBLIC OF SERBIA

Summary

The value of a social order is worth as much as it is ruled by satisfaction, security and well-being among people. The purpose of civilized and democratic systems is to guarantee and ensure the rights and freedoms of man and citizen, primarily through organized institutions. In an organized state, each of the institutions has a clear specific function that is more or less aimed at making life easier for citizens. One of them, which will be the topic of this paper and which has

⁴⁰ <https://www.ombudsman.rs/index.php>, приступљено: 27.11.2020. године у 16:45 h.

recently been introduced into our legal system, is the Protector of Citizens or the Ombudsman. The idea for this institution was born in Sweden, and after a number of years, it spread around the world. The ombudsman is an independent state body that takes care of a person, his rights, and above all protects him from irresponsible and illegal behavior of administrative bodies. Its significance today is immeasurable for the individual and society, as well as for the state and its reputation on the international platform. In addition to protection, its function is also control, in terms of constitutionality and legality of acts and actions of administrative bodies.

Key words: *ombudsman, rights and freedoms of citizens, administrative bodies, independence.*