

Milan Rapajić*
Dejan Logarušić**

Stručni rad
UDK 342.7:35.077.3(497.11)
DOI: <https://doi.org/10.25234/pv/36729>
Rad primljen: 8. srpnja 2025.
Rad prihvaćen: 8. travnja 2026.

ULOGA OMBUDSMANA U ZAŠTITI LJUDSKIH PRAVA: ZAŠTITNIK GRAĐANA REPUBLIKE SRBIJE

Sažetak:

Ombudsman je institucija nesudske spoljne i parlamentarne kontrole nad radom javne uprave, koja je osnovana 1809. godine u Švedskoj. Više od jednog veka on je bio ekskluzivna institucija ove države, da bi se raširila u više od 100 zemalja sveta tokom XX i XXI veka. Rad je sadržinski opredeljen u tri celine: prva se tiče opštih izlaganja o ombudsmanu, u drugoj celini se ukazuje da je sve više izraženo pozicioniranje ombudsmana u zaštiti ljudskih prava građana, gde se, u stvari, ombudsman pojavljuje kao zaštitnik ljudskih prava na nacionalnom nivou i, konačno, treća celina je posvećena Zaštitniku građana Republike Srbije, kao centralnoj nacionalnoj instituciji za zaštitu ljudskih prava. Inicijalno, ombudsman je zamišljen kao specifična kontrola rada javne uprave, a znatno manje kao zaštitnik ljudskih prava. Pravna kontrola nije jedina kontrola koju preduzima ombudsman, što znači da on ne sprovodi samo kontrolu zakonitosti, već se fokusira i na kontrolu celishodnosti, efikasnosti, pa čak i pravičnosti. Pored tradicionalnog modela ombudsmana (onako, kako je zamišljen u Švedskoj i Danskoj), razvija se i hibridni model (koji je, na primer, prihvaćen u Srbiji – gde se pojavljuje kao kontrolor uprave i zaštitnik ljudskih prava) i model zaštitnika ljudskih prava, prihvaćen u svim ostalim bivšim jugoslovenskim republikama. Srbija je donošenjem novog Ustava 2006. godine, inaugurisala Zaštitnika građana kao ustavnu instituciju i ovaj organ se pojavljuje kao nacionalna institucija za zaštitu ljudskih prava i kao nacionalni mehanizam za prevenciju torture i u toj ulozi ostvaruje saradnju sa relevantnim međunarodnim institucijama. Glavna hipoteza u radu svodi se na analizu pojedinih rešenja Zakona o zaštitniku građana iz 2021. godine, koja su u stvari, korak unazad u odnosu na Zakon iz 2005. godine.

Ključne reči: ombudsman, kontrola javne uprave, zaštita ljudskih prava, Zaštitnik građana Republike Srbije

* Dr. sc. Milan Rapajić, izvanredni profesor Pravnog fakulteta Univerziteta u Kragujevcu, Jovana Cvijića 1, 34000 Kragujevac, Srbija. E-adresa: mrapajic@jura.kg.ac.rs. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1268-6826>.

** Dr. sc. Dejan Logarušić, izvanredni profesor Pravnog fakulteta za privredu i pravosuđe Univerziteta Privredna akademija u Novom Sadu, Geri Karolja 1, 21107 Novi Sad, Srbija. E-adresa: dejan.logarusic@pravni-fakultet.info. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9782-9277>.

1. UVODNA RAZMATRANJA

Ombudsman svoje poreklo vuče iz Švedske, kada je 1809. godine ovaj organ konstitucionalizovan najvišim opštim pravnim aktom. U teoriji se, inače, ističe da se institucija ombudsmana ne može razumeti, osim u pozadini duge švedske evolucije ka društvu vezanom za vladavinu prava.¹ „Od svojega je prvog uspostavljanja u Švedskoj 1809. godine, institucija ombudsmana postala djelom pravnog i političkog sustava u preko 100 zemalja svijeta, bilo na središnjoj razini, bilo na razini saveznih država, pokrajina, gradova, te čak i nadnacionalnoj razini (ombudsman Europske unije), te bilo u europskim ili ne-europskim zemljama. U svakoj je državi, koja je odlučila uspostaviti instituciju ombudsmana, a po uzoru na švedski (u najvećem broju slučajeva) i danski model (u znatno manjem broju slučajeva), prihvaćen onaj model institucije ombudsmana, koji je najviše odgovarao, odnosno koji je bio najprimjereniji, njezinoj političkoj i pravnoj kulturi, te društvenim okolnostima.

Glavni se razlog uspostavljanja odnosno institucije nalazi u balansiranju sve većeg rasta djelokruga, djelovanja i moći javne uprave i primjeni neke vrste kontrole nad djelovanjem takve javne uprave.“² Sama reč „ombudsman“ je, takođe, švedskog porekla i prevodi se kao poverenik, komesar ili predstavnik. Sve skandinavske zemlje upotrebljavaju ovu reč za odgovarajuću vrstu organa. Takav se organ u Velikoj Britaniji naziva Parlamentarni ombudsman i Ombudsman za zdravstvene usluge. U Francuskoj ombudsman nosi naziv Branilac prava, ali je do 2008. godine, kada je postao ustavna kategorija, nosio naziv Medijator (*Médiateur*),³ odnosno Posrednik. Prema rečima francuskog profesora Riveroa, Medijator je u Francuskoj „rođen iz brige da se građanima, nasuprot upravi, koja se sve više pojavljuje kao sveobuhvatna, anonimna, čak nehumana, obezbedi zaštitnik, kome se lakše može prići nego sudu i biti slobodniji, suprotno od suda koji mora odlučivati samo u okviru poštovanja pravnih pravila.“⁴ U nekim zemljama nosi naziv Zaštitnik građana, kao u Srbiji, a tako se zove i u kanadskoj federalnoj jedinici Kvebek. „Danas u Kanadi postoji deset provincijskih ombudsmana, a izuzetak je provincija Ostrva princa Edvarda koja nema ombudsmana već samo Poverenika za slobodu informisanja i zaštitu privatnosti. Nadležnosti ombudsmana se razlikuju od provincije do provincije, ali ono što se sa sigurnošću može tvrditi je da, što su šira ovlašćenja koje ombudsman ima, to je i veća verovatnoća da će prava koja treba da štiti biti zaštićena na pravi način.“⁵ U Hrvatskoj, od momenta kada je konstitucionalizovan (1990. godine), ombudsman se zove Pučki pravobranitelj. Ombudsman je organ koji se svrstava u oblike spoljne nesudske kontrole uprave. To je, takođe, vid parlamentarne kontrole uprave. Jedna od uloga ombudsmana je da u ime parlamenta vrši kontrolu nad primenom zakona i drugih propisa od strane državnih organa. Pre svega, tu se misli na organe uprave i javne službe.

U radu ćemo videti da je sve više izraženije pozicioniranje ombudsmana u zaštiti individualnih prava građana. U nekim zemljama, to je i osnovna uloga ombudsmana. Reč je o instituciji koja u svom radu, pre svega, štiti građane od nezakonitosti i nepravilnosti u radu

1 Stig Jagerskiöld, 'Swedish Ombudsman' (1961) 8 University of Pennsylvania Law Review 1079.

2 Anita Blagojević i Ivana Marić, 'Institucija ombudsmana – pojam, porijeklo i razvoj' (2010) 10(1) Pravni vjesnik 105.

3 Donald Rowat, 'The ombudsman in France' (1984) 1 Canadian Public Administration 66.

4 Jean Rivero, *Droit administratif* (Dalloz 1975) 342.

5 Kosana Beker, 'Zaštitnik građana (Ombudsman) Kvebeka' (2010) 2 Strani pravni život 168.

organa uprave, obuhvatajući policiju, uprave zatvora, vojnu upravu, ali i javne službe. Kontrola ombudsmana u većini zemalja ne podleže rad sudova. Izuzetak od ovog pravila je, pre svega, Švedska, u kojoj su i sudovi podložni kontroli ombudsmana, dok u Finskoj, pored kontrole sudske vlasti, kontroliše se i izvršna vlast, pa se tako navodi za Finsku da njen ombudsman ima najširi mogući obim kontrole u uporednom pravu.⁶ Kada je reč o pomenutoj Švedskoj, u vreme kada je donet Ustav iz 1809. godine, pravosuđe je bilo pod uticajem monarha i smatralo se delom egzekutive. Dakle, bilo je izraženo nepoverenje prema sudstvu. Iz toga su proistekla i ovlašćenja ombudsmana da pokreće postupak protiv sudije, da prisustvuje suđenju, odlučivanju „iza zatvorenih vrata“ i da ima uvid u sudske spise.⁷ U drugoj skandinavskoj zemlji koja je poslužila kao uzor za modelovanje institucije ombudsmana – Danskoj, ombudsman ne poseduje kontrolna ovlašćenja prema sudskoj vlasti. Naime, za razliku od Švedske i Finske, u Danskoj u vreme institucionalizovanja ombudsmana postojala su druga procesna sredstva za preispitivanje ponašanja sudija. Tako je u ovoj zemlji 1939. godine uspostavljen Specijalni sud za žalbe, koji je bio nadležan, među ostalim, da razmatra i žalbe protiv sudija.⁸

Svakako, ombudsman ne može da utiče na sudsko odlučivanje u pojedinačnim predmetima. To je i sprovedeno u najvećem broju država koje imaju ombudsmana u svojim pravnim porecima, s obzirom na to da je, po pravilu, uslov za obraćanje ombudsmanu da su konačni drugi postupci i prethodno upotrebljena sva druga pravna sredstva za zaštitu zakonitosti i prava građana. Kako se može videti, ombudsman predstavlja instituciju kojoj su poverena kontrola i ograničenje javne vlasti u interesu zaštite ljudskih prava i sloboda. Specifičnost ovog organa jeste što on ne postupa iz pozicije organa vlasti, kao što to rade tužilaštvo i sud. Naime, ombudsman je nezavisan i autoritativan organ parlamenta, a u širem smislu, on istupa u ime temeljnih društvenih vrednosti, javnosti i demokratije. To je, očigledno, kada se izvrši analiza njegovih ovlašćenja, koja su prevashodno otkrivajuća, upozoravajuća i vaspitna, a ređe imaju karakter naredbodavnosti i represivnosti. U pravnom smislu, ombudsmanova ovlašćenja prema upravi nisu velika i on ne može da meritorno odlučuje o bilo čemu. Glavni mehanizmi njegovog delovanja ogledaju se u davanju preporuka organima uprave u obraćanju javnosti iznošenjem uočenih nedostataka u njihovom radu i podnošenjem izveštaja o svom radu zakonodavnom telu (u nekim zemljama, izveštaji se podnose i izvršnoj vlasti, kao na primer u Francuskoj – predsedniku Republike).

Preporuke ombudsmana i njegovi godišnji i *ad hoc* izveštaji parlamentu i drugim organima javnih vlasti imaju, posebno u demokratskim društvima, širok odjek u javnosti. „Snaga ove institucije je u ličnom autoritetu njenog nosioca, a ne u formalnim ovlašćenjima utvrđenim pravnim propisima.“⁹ Ombudsmanova intervencija je supsidijarnog karaktera. Pretpostavka je da ona dolazi u obzir tek kada se iscrpe mogućnosti za primenu drugih pravnih sredstava. Dok građanima stoje na raspolaganju druga pravna sredstva, po pravilu, u većini pravnih sistema nema mogućnosti za intervenciju ombudsmana. Ombudsman nije supstitucija za neku

6 Joachim Stern, 'Finland' in Gabriela Kucsko-Stadlmayer (ed), *European Ombudsman – Institutions, A comparative legal analysis regarding, the multifaceted realisation of an idea* (Springer 2008) 182–186.

7 Hans-Gunnar Axberger, 'The Original Recipe: 200 Years of Swedish Experience' in *Conference Papers, The 9th IOI World Conference held in Stockholm* (International Ombudsman Institute 2009) 6.

8 Stanley Anderson, 'Judging Judges: The Special Court of Complaints in Denmark (Den serlige Klageret)' (1980) *Statsvetenskaplig tidskrift* 90.

9 Ratko Marković, *Ustavno pravo* (19. izdanje, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Centar za izdavaštvo i informisanje 2014) 493.

od postojećih institucija za kontrolu rada državnih organa i nosilaca javnih službi i za zaštitu prava građana, već je on skladna dopuna postojećem institucionalnom i pravnom okviru zaštite građanskih prava. U radu ombudsmana, akcenat nije na kontroli težih povreda zakonitosti, nego je on fokusiran na preduzimanje mera u slučaju nepravilnog i necelishodnog rada uprave.

Pravna kontrola nije jedina kontrola koju preduzima ombudsman, što znači da on ne sprovodi samo kontrolu zakonitosti, već se orijentiše i na kontrolu celishodnosti, efikasnosti, pa čak i pravičnosti. Predmet ombudsmanove kontrole je, pre svega, rđava uprava, tj. loše upravljanje javnim službama. To je ono što se u pravnim sistemima anglosaksonskog podneblja podrazumeva pod izrazom *maladministration*. Ova reč je složenica i sastoji se od prideva *mal*, što znači *loš* ili *rđav* i imenice *administration*, koja se prevodi kao javna uprava.¹⁰ Ovaj termin je, inače, prvi put zvanično upotrebljen u britanskom Zakonu o Parlamentarnom predstavniku za upravu iz 1967. godine, pa je koncept „rđava uprava“ postala svojevrsna baza za razumevanje nadležnosti britanskog ombudsmana.¹¹ Ombudsman je instrument za zaštitu građana „od sitnih i krupnih nepravdi, šikaniranja, sporosti u rešavanju, nekorektnog odnosa prema pojedincima i sl.“¹² Parlament, po pravilu, za ombudsmana bira ličnost izuzetnog društvenog ugleda i obrazovanja. U Švedskoj se, na primer, traži da kandidat za ombudsmana bude pravnik dokazanih sposobnosti i istaknute čestitosti. U Hrvatskoj za pučkog pravobranitelja, propisan je niz uslova koji kumulativno treba da budu ispunjeni, pa se tako traži: „Hrvatsko državljanstvo i prebivalište na području Republike Hrvatske, završen integrirani preddiplomski i diplomski sveučilišni studij pravne struke, najmanje 15 godina radnog iskustva u struci, istaknuti stručnjak koji u javnosti uživa ugled osobe visokih moralnih načela te zaštitnika i promicatelja ljudskih prava i sloboda, odnosno vladavine prava, koja nije osuđivana i protiv koje se ne vodi kazneni postupak za kaznena djela za koja se postupak pokreće po službenoj dužnosti, koja nije član političke stranke.“¹³ Izbor ombudsmana u jednom broju pravnih sistema vrši se između istaknutih pravnika sa dugogodišnjim radnim iskustvom u pravnoj struci, ali i iskustvom u zaštiti ljudskih prava, koji uživaju veliki autoritet i ugled.

Rekli smo da se u jednom broju pravnih sistema za izbor ombudsmana traže pravne kvalifikacije. Međutim, od toga postoje i odstupanja. Tako, na primer, u Srbiji po novom Zakonu o zaštitniku građana, zahteva se da ima stečeno visoko obrazovanje na osnovnim akademskim studijama u obimu od najmanje 240 ESPB bodova ili visoko obrazovanje stečeno na osnovnim studijama u trajanju od najmanje četiri godine. To je, inače, rešenje koje je drugačije od prethodnog zakonskog okvira iz 2005. godine, kada se za izbor zaštitnika građana zahtevalo visoko obrazovanje pravnog usmerenja. Dakle, dok se po prethodnom Zakonu, tražilo pravničko obrazovanje za Zaštitnika građana, sada se to ne traži, već samo visoka stručna sprema. To može da dovede do situacije da za Zaštitnika građana bude izabrano lice koje na osnovnim studijama nije imalo nijedan predmet koji korespondira sa zaštitom ljudskih prava. Onda se osnovano može postaviti pitanje, kako takvo lice u ulozi ombudsmana, može da bude efikasan zaštitnik ljudskih prava? U srpskoj teoriji upravnog prava, ovakva odredba Zakona o zaštitniku građana je kritikovana. „Znači, ombudsman će moći da bude i hemičar i fizičar,

10 Marko Davinić, *Evropski ombudsman i loša uprava* (Zaštitnik građana 2013) 100.–101.

11 Hilaire Barnett, *Constitutional & Administrative Law* (8. edition, Routledge 2011) 820.

12 Dragan Milkov, *Upravno pravo III – Kontrola uprave* (7. izdanje, Pravni fakultet Univerziteta u Novom Sadu, Centar za izdavačku delatnost 2013) 24.

13 Zakon o pučkom pravobranitelju (Narodne novine, broj 76/2012) (HR) članak 11.

poljoprivredni inženjer... Međunarodni standard je da se kandidati za funkciju ombudsmana biraju među uglednim, istaknutim pravnicima. Čak i onde gde pravničko obrazovanje nije propisan uslov, prioritet se daje kandidatima koji poseduju takvu vrstu prethodnog obrazovanja. U Švedskoj je čak praksa, bez formalne obaveze, da se ombudsmeni biraju između lica koja su prethodno imala sudijsko iskustvo u najvišim pravosudnim instancama. Svakako da je ombudsmanu potrebno takvo obrazovanje koje će mu omogućiti da prepozna zakonito od nezakonitog, da uoči nepravilnost u radu nekog organa uprave. Moglo bi se reći da je dovoljno da u službi ombudsmana budu pravnici, ali bi se onda i za sudiju mogao postaviti neko ko nije pravnik, a da u službi ima pravnike? Nije smisao u tome da neko u službi ima profesionalce iz pravničke struke, već da on sam može pravnički da rezonuje. Ombudsman je monokratski organ, pojedinac, koji kao takav istupa, a nije kolektivno telo, pa da se podele uloge. Pravnici u njegovoj službi treba samo u tehničkom smislu da mu pomažu, ali ombudsman mora da bude u stanju da samostalno pravnički rezonuje i donosi odluke.¹⁴

Većinski prihvaćeno rešenje u uporednom pravu jeste da ombudsman mora biti politički neutralna ličnost. Tako, u Francuskoj, na primer, funkcija ombudsmana je inkompatibilna sa članstvom u Vladi i Nacionalnoj skupštini. Ombudsman treba svoje odluke da donosi bez ikakvog političkog pritiska jer se njegova uloga ogleda u zaštiti objektivne zakonitosti ili individualnih prava građana, nezvano od političkih uverenja.¹⁵ Ipak, treba primetiti da suprotno doktrini klasičnog ombudsmana, francuski ombudsman nije formalno-pravno imao karakter nezavisnog tela do 1989. godine.¹⁶ Ovo razlikovanje u odnosu na skandinavski model, može se dokazati i određenim podacima. Naime, u Francuskoj se nije toliko vodilo računa da se za ombudsmana bira politički neutralna ličnost, a u postupku imenovanja, politički faktor je imao značajan uticaj. Tako je Državni savet u jednom svom rešenju od 1981. godine, utvrdio da je Medijator upravni organ, pa je on mogao od drugih organa da prima naredbe i instrukcije. Kada je 1989. godine donet novi Zakon, ne samo da je promenjen naziv, već je francuski Medijator, a danas Branilac prava, deklarisan kao nezavisni administrativni autoritet. Posle kritika međunarodnih organizacija, osnažene su garancije nezavisnosti ombudsmana u Francuskoj, što je i potvrđeno kroz formulaciju da branilac prava obavlja svoje ustavne nadležnosti kao nezavisan državni organ. Bez obzira na to što ombudsmana u Francuskoj ne bira parlament, postoje snažne konekcije sa ovim državnim organom. Ombudsman odgovara predsedniku Republike i Parlamentu, kome se, takođe, podnose izveštaju i preporuke.

Iako je ombudsman, u većini zemalja, organ parlamenta on je, po pravilu, potpuno nezavisan od parlamenta. Tako, zakonodavno telo ombudsmanu ne može izdavati nikakve naloge o tome kako da postupi u konkretnom slučaju i u tome leži razlog zbog čega se za ombudsmana obično bira ličnost koja partijski nije opredeljena, niti angažovana. Po pravilu, ombudsman je inokosni organ. „Ipak, u nekim državama uspostavljeni su kolegijalni ombudsmeni (npr. u

14 Dragan Milkov, 'Povodom novog Zakona o Zaštitniku građana' in Branislav Ristivojević (ur), Tematski zbornik *Harmonizacija srpskog i mađarskog prava sa pravom Evropske unije* (Pravni fakultet Univerziteta u Novom Sadu, Centar za izdavačku delatnost 2022) 8.

15 Prvi francuski ombudsman, odnosno kako se tada zvao – Medijator Republike, bio je Antoine Pinay, koji je u svojoj bogatoj političkoj karijeri vršio funkciju poslanika u Trećoj, Četvrtoj i Petoj Francuskoj Republici te ministarske pozicije i, konačno, funkciju predsednika Ministarskog saveta u Četvrtoj Francuskoj Republici. Stupanjem na funkciju Medijatora Republike 1973. godine, istini za volju, nije obavljao nijednu funkciju u zakonodavnoj i izvršnoj vlasti, ali se ne može reći da je reč o ličnosti koja nije imala nikakav dodir sa politikom, naprotiv.

16 Marc Lasage, 'Institucija Medijatora Republike Francuske' (1990) 3–4 Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu 39.–40.

Austriji, Ujedinjenom Kraljevstvu na lokalnoj razini, Mauricijusu, Zambiji, Sudanu, Nigeriji, Tanzaniji, Zimbabveu). Razlozi za uspostavljanjem kolegijalnog ombudsmana uglavnom su bili drugačiji nego u Švedskoj. Dok je u Švedskoj prevladao razlog opsega poslova i naknadne potrebe usklađivanja rada svih ombudsmana, ovdje su razlozi bili najčešće političke naravi. U Austriji institucija ombudsmana (*Volksanwaltschaft*) kolegijalno je tijelo: odbor od tri člana koji se međusobno izmjenjuju na funkciji predsjednika. Ombudsmane bira austrijski nacionalni parlament (*Nationalrat*). Svaka od tri političke stranke s najvećim brojem zastupnika u Nationalratu imenuje po jednog kandidata za izbor na ovu funkciju.¹⁷

Osim ombudsmana opšteg tipa, koji je nadležan za sve oblasti društvenog života, postoje i specijalizovani ombudsmani. Naime, u teoriji se ispravno primećuje da se „Postojanje samo jednog obmudsmana, koji se bavi zaštitom prava građana u svim oblastima od svih državnih organa i javnih službi, pokazalo se kao nedovoljno. Kao tendencija u razvoju ove institucije javlja se ne samo to da stalno dolazi do njenog širenja, odnosno do pojave sve većeg broja zemalja koje imaju ovu instituciju u svom pravnom sistemu, nego se javljaju nove vrste ombudsmana. Pored ombudsmana opšteg tipa, koji se bave zaštitom prava građana u svim oblastima u odnosu na sve vršioce upravne delatnosti, sve više se javljaju specijalizovani ombudsmani. U anglosaksonskoj terminologiji se ovi ombudsmani nazivaju 'ombudsmani za jednu namenu' (*single-purpose ombudsmen*) za razliku od ombudsmana opšteg tipa (*general-purpose ombudsmen*).“¹⁸ U većini zemalja koje poznaju ovu instituciju, mandat ombudsmana je duži od mandata parlamenta, a samim tim, to umanjuje zavisnost ombudsmana od parlamentarne većine. Inače, uporedna rešenja su takva da predviđaju mogućnost ponovnog izbora, iako naravno postoje izuzeci, kada se ombudsman bira na neobnovljiv mandat, kao na primer, u Francuskoj (šest godina), odnosno u Srbiji (osam godina). Međutim, u Ujedinjenom Kraljevstvu, gde ombudsmana postavlja monarh na predlog prvog ministra – premijera, ombudsman se postavlja sa doživotnim mandatom do navršanih 65 godina starosti, odnosno do uslova za penziju, sve dok se „dobro drži“. Međutim, zakonskim izmenama materije o Parlamentarnom predstavniku za upravu, mandat britanskog ombudsmana ograničen je na sedam godina. Ombudsman uživa imunitet od odgovornosti zbog delatnosti koju vrši. Građanin čija su prava povređena (u Švedskoj i Finskoj, na primer, taj građanin ne mora biti lično legitimisan za obraćanje ombudsmanu), može se obratiti ombudsmanu za zaštitu svojih prava ili neposredno ili preko članova parlamenta. Ombudsman, pored toga, može stupiti u akciju i na osnovu svojih saznanja, a po sopstvenoj inicijativi. Podnošenje pritužbe ombudsmanu ne vezuje se za formalnosti, koje bi mogle odbiti građane od ovog vida zaštite njihovih prava.

Ako ombudsman ne odbaci pritužbu, on će započeti istragu, odnosno utvrđivanje i proveru činjenica, kako bi se došlo do materijalne istine. Istraga se vrši uvidom u službene dokumente pojedinog predmeta, kontaktom sa službenim licima, preduzimanjem određenih radnji i slično. Ishod istrage zavisice od toga da li je ombudsman izveo zaključak da je bilo povrede zakona i prava građana ili da te povrede nije bilo. Ako ombudsman zaključi da do povrede nije došlo, doći će do odbijanja pritužbe od strane ombudsmana. To znači da će izostati ombudsmanova kritika i, uopšte, posebno obraćanje ombudsmana konkretnom organu jer u radu tog organa nisu otkrivene nezakovitosti ili nepravilnosti. Ombudsman nema ovlašćenja da neposredno utiče na rad uprave na taj način što bi menjao, ukidao ili poništavao akte uprave. Ono što najviše može

17 Damir Aviani, 'Pojam i vrste ombudsmana' (1999) 1(1) Hrvatska javna uprava 90.

18 Dragan Milkov, 'Specijalizovani ombudsmani' (2007) 1(16) Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu 112.

prema organima uprave jeste da odgovarajućem organu uputi kritiku za učinjeni propust ili preporuku o tome kako bi učinjeni propust trebalo otkloniti. Ombudsman može, usled povrede ljudskih prava, pokrenuti disciplinski, a u izvesnim slučajevima i inicirati krivični postupak protiv službenog lica, a kada je reč o funkcioneru koji je izabran od strane parlamenta, može da predloži zakonodavnom telu njegovo razrešenje. U pojedinim zemljama, ombudsman ima ovlašćenje da podnosi predlog zakona koji će dovesti do boljeg funkcionisanja javne uprave. Ipak, treba primetiti da je najmoćnije sredstvo delovanja ombudsmana njegovo obraćanje javnosti putem sredstava masovnih komunikacija i podnošenjem izveštaja parlamentu, kada ukazuje na povrede zakona, nepravilnosti i greške koje je primetio prilikom vršenja kontrole uprave.

2. OMBUDSMAN – ZAŠTITNIK LJUDSKIH PRAVA NA NACIONALNOM NIVOU

U svim pravnim sistemima (ali, ne istovetno) zaštita ljudskih prava predstavlja deo ostvarenja mandata ombudsmana. U zemljama u kojima je ombudsman oformljen po uzoru na Švedsku i Dansku, zaštita ljudskih prava, kao delokrug rada ombudsmana, nije *stricto sensu* predviđena, već proizilazi iz njegovog mandata kontrole javne uprave. To, svakako, ne znači da i u tim pravnim sistemima ombudsman neće voditi računa da li su narušena ljudska prava. Čak i onde gde ombudsman nije eksplicitno prepoznat kao neko ko štiti ljudska prava, već pre svega, kao instrument parlamentarne kontrole uprave, njegov mandat u zaštiti ljudskih prava nije sporan i to predstavlja centralni vid njegovih aktivnosti. U tom smislu, ombudsman proverava da li su prekršeni propisi i osnovna ljudska prava, ali i standardi koji su inaugurisani ratifikovanim međunarodnim ugovorima. U određenim pravnim sistemima, ombudsman ima eksplicitan mandat i karakterističnu odgovornost u zaštiti ljudskih prava. To znači da se ombudsman nalazi u ulozi nekog ko promoviše i štiti ljudska prava. Reč je o njegovoj primarnoj ulozi. Njegova sekundarna uloga je kontrola uprave, odnosno otklanjanja pojava rdave uprave. Naime, iz ustavnih normi, jasno se može zaključiti koja je primarna uloga ombudsmana. Tako se u članu 93 stav 1 Ustava Republike Hrvatske naglašava primarna uloga ombudsmana u zaštiti ljudskih prava, pa se navodi: „Pučki je pravobranitelj opunomoćenik Hrvatskoga sabora za promicanje i zaštitu ljudskih prava i sloboda utvrđenih Ustavom, zakonima i međunarodnim pravnim aktima o ljudskim pravima i slobodama koje je prihvatila Republika Hrvatska.“¹⁹ Članom 159 stav 1 Ustava Republike Slovenije se navodi: „Zaštitnik prava građana se zakonom postavlja radi zaštite ljudskih prava i osnovnih sloboda u odnosima sa državnim organima, organima lokalne samouprave i nosiocima javnih ovlašćenja.“²⁰ Primera radi, navodimo da se slovenački ombudsman ocenjuje kao kombinacija skandinavskih modela i novih institucija u Evropi, poput španskog i holandskog primera.²¹ Članom 81 stav 1 Ustava Crne Gore propisano je: „Zaštitnik ljudskih

19 Ustav Republike Hrvatske (Narodne novine, broj 56/1990, 135/1997, 08/1998, 113/2000, 124/2000, 28/2001, 41/2001, 55/2001, 76/2010, 85/2010, 5/2014) (HR).

20 Ustava Republike Slovenije (Uradni list, broj 42/1997, 66/2000, 24/2003, 69/2004, 68/2006, 47/2013, 75/2016, 92/2021) (SLO).

21 Ivan Bizjak, 'The Human Rights Ombudsman of Slovenia' in Kamel Hossain, Leonard F.M. Besselink, Haile Selassie Gebre Selassie und Edmond Volker (eds) *Human Rights Commissions and Ombudsman Offices: National Experiences Throughout the World* (Kluwer Law International 2000) 373.
Stanley Anderson (n 5) 90.

prava i sloboda Crne Gore je samostalan i nezavisan organ koji preduzima mjere za zaštitu ljudskih prava i sloboda.²² Tako u Crnoj Gori za postupak ispitivanja povrede ljudskih prava (koje vodi ombudsman), karakteristično je da za pokretanje po sopstvenoj inicijativi, potrebna je saglasnost oštećenog. Crnogorski zakonodavac predvideo je i posredan način podnošenja pritužbe, a to je preko poslanika i organizacija koje se bave ljudskim pravima i slobodama. Pritužba se podnosi u roku od šest meseci, ali je ovaj rok normiran fleksibilno, kao i načelo supsidijarnosti. Ombudsman, ukoliko smatra da je slučaj bitan, može pokrenuti postupak i po isteku šest meseci od dana saznanja za učinjenu povredu, odnosno u roku od godinu dana od dana povrede ljudskih prava i sloboda, odnosno od dana saznanja o povredi. Zaštitnik ljudskih prava i sloboda uputiće podnosioca pritužbe da iskoristi druga sredstva za otklanjanje povreda ljudskih prava, ako smatra da je to celishodnije i efikasnije. Ustav Republike Severne Makedonije u članu 77 stav 2 propisuje: „Ombudsman štiti ustavna i zakonska prava građana kada ih krše organi državne uprave i drugi organi i organizacije koje imaju javna ovlašćenja. Ombudsman štiti ustavna i zakonska prava građana koja su povređena od strane organa državne uprave i drugih tela i organizacija koje imaju javna ovlašćenja. Ombudsman posebnu pažnju posvećuje zaštiti principa nediskriminacije, odgovarajuće i pravedne zastupljenosti pripadnika zajednica u organima državne vlasti, jedinicama lokalne samouprave i javnim institucijama i službama.“²³

Dakle, u većini pravnih sistema, mandat ombudsmena podrazumeva, pored kontrole javne uprave, i zaštitu ljudskih prava. Tako, Ustav Srbije u članu 138 stav 1 navodi: „Zaštitnik građana je nezavisan državni organ koji štiti prava građana i kontroliše rad organa državne uprave, organa nadležnog za pravnu zaštitu imovinskih prava i interesa Republike Srbije, kao i drugih organa i organizacija, preduzeća i ustanova kojima su poverena javna ovlašćenja.“²⁴ Dakle, ovaj Ustav kombinuje oba metoda – zaštitu ljudskih prava i kontrolu uprave. Međutim, u skladu sa svojim ovlašćenjima, ovaj ombudsman kategorijalno pripada modelu ombudsmena za zaštitu ljudskih prava. Dve su stvari uticale na promenu karaktera funkcije ombudsmena, a to je iskustvo Španije i Portugalije sa modelom zaštite ljudskih prava i razvitak doktrine ljudskih prava i koncepta ombudsmena kao zaštitnika ljudskih prava na nacionalnom nivou. Doktrina ljudskih prava ima izuzetno važan uticaj na razvitak ombudsmena. Ljudska prava su znatno uticala na inauguraciju ove i sličnih institucija širom sveta te ih treba dovesti u konekciju sa načelom zakonitosti, kao jednog od polaznih osnova predmeta kontrole ombudsmena i organizacionim promenama u njegovoj službi.

Tokom Drugog svetskog rata (1939.–1945.) došlo je do teških i do tada najmasovnijih kršenja ljudskih prava u istoriji civilizacije. To je uzrokovalo da nakon ovog najvećeg sukoba u istoriji čovečanstva, ljudska prava budu u fokusu novog konstitucionalizma i legislativnih aktivnosti na svim meridijanima sveta. Briga za ljudska prava i njihovu zaštitu prevazišla je granice nacionalnih država, upravo posle Drugog svetskog rata. Ljudska prava su, dakle, postala konstitucionalizovana, ali su inkorporirana i u međunarodnim dokumentima. Aktivnosti unutar organizacije Ujedinjenih nacija i drugih međunarodnih organizacija, kao što je Savet Evrope, dovele su do usvajanja dokumenata koji afirmišu ljudska prava. Tako je i ustanovljena obaveza konstituisanja odgovarajućih instrumenata za nadzor nad primenom ovih prava.

22 Ustav Crne Gore (Službeni list, broj 1/2007, 38/2013) (ME).

23 Ustav na Republika Makedonija (Službeni vesnik, broj 1/1992, 31/1998, 91/2001, 84/2003, 107/2005, 3/2009, 49/2011, 6/2019, 36/2019) (NM).

24 Ustav Republike Srbije (Službeni glasnik, broj 98/2006, 115/2021) (RS).

Ombudsmansko delovanje u zaštiti ljudskih prava, bilo je poznato pre Drugog svetskog rata samo u dve zemlje – Švedskoj i Finskoj. Kasnije će i druge zemlje uspostaviti ovu instituciju, ali ne samo sa ciljem kontrole uprave, već i zaštite ljudskih prava. Od 70-ih godina XX veka, vlade širom sveta, kako na nacionalnom tako i na subnacionalnom nivou, uspostavile su hibridne verzije institucije ombudsmana, dajući jednoj instituciji višestruke mandate. Ovi dodatni mandati uključuju zaštitu ljudskih prava, borbu protiv korupcije, obezbeđivanje etičkog ponašanja izabраних javnih zvaničnika i zaštitu životne sredine. Tako, u Namibiji ombudsman ima relativno široke mandate i odgovarajuća ovlašćenja. Prema članu 91 Ustava, mandati ombudsmana u Namibiji uglavnom se odnose na četiri široke kategorije: ljudska prava, administrativne prakse, korupciju i životnu sredinu.²⁵

Čak se i klasičnim ombudsmanima daju druge nadležnosti različitog obima u pogledu slobode informisanja, zaštite privatnosti, zaštite dece i nadzora zdravstvenog sistema.²⁶ Krupne promene u svetu, izražene kroz proces dekolonizacije na tlu Afrike i Azije, smena evropskih autoritarnih režima (misli se na Salazarov režim u Portugaliji i Frankov u Španiji) i zemljama Latinske Amerike, ukidanje režima aparthejda u Južnoj Africi i pad komunističkih autoritarno-totalitarnih režima u Istočnoj Evropi i Sovjetskom Savezu, dovelo je do povratka liberalno-demokratske ustavnosti i vrednosti na kojima počiva liberalna demokratija. Nedovoljna efikasnost i politizovanost sudova u ovim državama, dovela je do traganja za novim sredstvima, odnosno pravnim mehanizmima za zaštitu ljudskih prava. Upravo se ombudsman pokazao kao favolabiran institucionalni mehanizam zaštite i promocije ljudskih prava i zauzdanja moći egzekutive. Pored opravdanih očekivanja od ombudsmana, a to je da reaguje po pritužbama građana, od njega se očekuje da konstituiše odgovornost nosilaca javnih funkcija i bude promotor demokratije i zaštite ljudskih prava. U tome se ogleda i edukativna uloga ove institucije. Treba primetiti da je tranzicija u pojedinim postautoritarnim političkim sistemima stanje koje isuviše dugo traje i koje je opasno nagrizlo socijalnu sigurnost i podrlo temelje socijalne pravde. Zbog toga je uloga ombudsmana važna u sferi zaštite socijalnih prava i zaštite tzv. marginalnih društvenih grupa. Ova institucija, ponovo naglašavamo, dobila je eksplicitnu ustavnu nadležnost za zaštitu ljudskih prava. Tako, i u Ustavu Albanije iz 1998. godine izričit naglasak je na funkciji ombudsmana (koji se u ovoj zemlji naziva Narodni zastupnik ili advokat). Prema članu 60 stav 1, Narodni zastupnik brani prava, slobode i legitimne interese pojedinaca od nezakonitog ili nepravilnog delovanja ili nedelanja organa javne uprave.

Ombudsman, posebno u poslednje vreme, u mnogim zemljama preduzima aktivnosti u zaštiti treće generacije ljudskih prava. „Treća generacija ljudskih prava odnosi se na kolektivna prava društva ili naroda kao što je pravo na održivi razvoj, mir ili zdravo okruženje. S jedne strane, treća generacija ljudskih prava ukazuju na to da ljudska prava nisu samo puka institucija nego da se ona razvijaju i mijenjaju. S druge strane, kroz njih se prepoznaju novi problemi koji ugrožavaju pravo na život svih ljudi te stoga ova prava trebaju naći i pronalaze svoje mjesto u katalogu ljudskih prava.“²⁷ Posebno u postautoritarnim i posttotalitarnim političkim sistemima, primarna je funkcija ombudsmana u zaštiti ljudskih prava. Zasluga je teorije, što je

25 Katharina Ruppel-Schlichting, 'The independence of the Ombudsman in Namibia' (2008) 2(31) in *The independence of the judiciary in Namibia* (Macmillan Education Namibia) 274.

26 Linda C. Reif, 'Transplantation and Adaptation: The Evolution of the Human Rights Ombudsman' (2011) 2(31) *Boston College Third World Law Journal* 271.

27 Marijana Kalednjak i Martina Šantalab, 'Ljudska prava treće generacije' (2013) 3(7) *Tehnički glasnik* 324.

izvršeno razlikovanje ombudsmana na klasičan model, „hibridni model“ i „model čuvara ljudskih prava“. „Evoluirajući od 'klasičnog' nadzornika nad radom državne uprave, nadogradnjom širih nadležnosti i ovlašćenja, institucija ombudsmana se prelijeva u svoj hibridni model koji u svom radu 'kombinuje političku i pravnu kontrolu organa državne vlasti', te je njegov 'glavni cilj i primarna opšta nadležnost zaštita ljudskih prava'. Na području Evrope hibridni model ombudsmana se najpre uvodi u Portugaliji (*Provedor de Justiça*) i Španiji (*Defensor del Pueblo*) sedamdesetih i osamdesetih godina XX veka. Hibridni ombudsman je ponajviše produkt pravne i političke prakse postautoritarnih društava u kojima se javlja kao aktivni učesnik u promociji i zaštiti ljudskih prava, a u različitim pojavnim formama i kao važna poluga uspostavljanja demokratskih institucija. Posедуje ulogu edukatora u sferi ljudskih prava uz ovlašćenja predlaganja ili izmene zakona, kao i pokretanja ocene ustavnosti ili zakonitosti normativnih akata. Važna karakteristika ovog modela je i njegova transformacija u različite forme specijalizovanih ombudsmana sa ovlašćenjima u obavljanju različitih nadzora koji uključuju nadzor nad radom policije i vojske, a poseban akcenat se stavlja na nadzor u radu zatvora i drugih vaspitno-popravnih centara koji su često glavno mesto kršenja ljudskih prava.“²⁸ Specijalizovani ombudsmani štite prava građana u pojedinim oblastima društvenog života, odnosno obraćaju posebnu pažnju na pojedine kategorije ljudskih prava i time doprinose, posebno, zaštiti tih ljudskih prava i njihovoj promociji. „Pored ombudsmana opšteg tipa, ili bez njega, u mnogim zemljama postoje i specijalizovani ombudsmani koji se ustanovljuju za kontrolu u pojedinim oblastima uprave. Na primer: vojni ombudsman (u oblasti odbrane, tj. vojske); ekološki ombudsman (u oblasti zaštite životne sredine), ombudsman za zaštitu podataka o ličnosti (privatnosti), ombudsman za prava pacijenata, policijski ombudsman, zatvorski ombudsman i slično... Zemlja rodonačelnik ombudsmana ima i najrazgranatiju strukturu specijalizovanih ombudsmana. Pored vojnog ombudsmana, u Švedskoj postoje još i sledeći specijalizovani ombudsmani: Ombudsman protiv etničke diskriminacije, Ombudsman za hendikepirane, Ombudsman protiv seksualne diskriminacije, Potrošački ombudsman, Ombudsman za štampu.“²⁹

U Srbiji, na primer, postoje tri specijalizovana ombudsmana, kao što je Zaštitnik pacijenatovih prava, ustanovljen Zakonom o zdravstvenoj zaštiti, Poverenik za zaštitu ravnopravnosti ustanovljen Zakonom o zabrani diskriminacije i Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, koji je ustanovljen Zakonom o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja. Ovaj poslednji hibridni je vid političke i upravne kontrole uprave i zaštite ljudskih prava na obaveštenost i privatnost. U postautoritarnom društvu, kakvo je srpsko, a može se reći da još ima jake autoritarne obrise, iz teorijskog ugla upućuje se zahtev za ustanovljavanjem vojnog i policijskog ombudsmana. Za vojnog ombudsmana izdvajaju se sledeće karakteristike u pravnoj teoriji: „- Vojni ombudsman je deo nezavisne kontrole sektora odbrane, on ne pripada vojnoj strukturi; - Vojni ombudsman ima zadatak da istražuje vojne strukture, postupke, sumnjiva ponašanja i moguće zloupotrebe prava, kao i moguća kršenja ljudskih prava; - Vojni ombudsman ima ovlašćenja koja su potrebna za vršenje prethodno navedenih zadataka, a da pri tome nije direktno potčinjen (niti odgovoran) bilo kom licu u vojnoj strukturi; - Vojni ombudsman nema bilo kakva ovlašćenja koja su izvršne prirode. Njegovo oružje su preporuke, koje piše po pravilu najvišim civilnim strukturama koje su odgovorne za

28 Marko Lazarević, 'Različite forme hibridnog modela ombudsmana sa osvrtom na Zaštitnika građana u Srbiji' (2017) 4(54) Politička revija 122.–123.

29 Čedomir Marković i Sreten Jugović, 'Specijalizovani ombudsmani u Republici Srbiji' (2012) 1(17) Nauka, bezbednost, policija 144.

funkcionisanje sistema odbrane zemlje; - Na osnovu svega rečenog, vidi se da je vojni ombudsman 'varijanta' opšteg ombudsmana, koji se fokusira na određeni sektor društva. Zato se za vojnog ombudsmana po pravilu biraju osobe sa velikim ugledom i iskustvom u ovoj oblasti. One mogu (ali ne moraju) biti aktivna ili penzionisana vojna lica, to zavisi od modaliteta koji se u konkretnoj državi primenjuje. Po pravilu, što je ombudsman bliži vojnim strukturama, to je veća šansa da će se u toj državi na mestu ombudsmana naći vojno lice.³⁰

Mogućnosti zloupotrebe policijskih ovlašćenja u krhkim demokratijama znatno su veća nego u stabilnim demokratskim političkim sistemima. Imajući u vidu da je u Srbiji, pogotovo devedesetih godina XX veka, u vreme autoritarnog režima Slobodana Miloševića, bilo eklatantno zloupotrebljavanje policijskih ovlašćenja i bezbednosnih struktura radi opstanka na vlasti i najtežih kršenja ljudskih prava zarad interesa vladajuće političke elite, a da tih pojava ima i danas u ovoj državi, ustanovljavanje policijskog ombudsmana sa stanovišta zaštite ljudskih prava u policijsko-bezbednosnom sektoru, bilo bi plodotvorno. Zato se ukazuje „da bi policijski ombudsman u kombinaciji sa unutrašnjim sredstvima kontrole policije (pre svega hijerarhijske kontrole rada policije od strane posebnih službi za kontrolu i utvrđivanje disciplinske odgovornosti) doprineo potpunijoj kontroli policije, nadomestio nedostatak javnosti, a izrečene represivne mere upotpunio konstatacijom o utvrđenom stanju i datim predlozima i preporukama. Pored toga, način obraćanja ombudsmanu je lak, jeftin i jednostavan, lišen svakog formalizma. Posebno je potrebno naglasiti mogućnost kontrole primene diskrecionih ovlašćenja policije od strane policijskog ombudsmana, što je značajno ako se ima u vidu da prava i interesi pojedinaca mogu biti ugroženi pri pogrešnoj primeni ili zloupotrebi diskrecione ocene.“³¹ Dakle, *de lege ferenda* predlažemo ustanovljavanje vojnog i policijskog ombudsmana u pravnom sistemu Srbije, kao specijalizovanih ombudsmana, odnosno, institucija za zaštitu ljudskih prava na nacionalnom nivou u specifičnim sektorima – vojnom i policijsko-bezbednosnom. Takođe, loše je rešenje što Srbija nema specijalizovanog ombudsmana za zaštitu prava deteta po uzoru na izvorno norveško rešenje i, svakako, pozitivna iskustva sa Pravobraniteljem za djecu u Republici Hrvatskoj. Inače, u Norveškoj, koja je prva ustanovila 1981. godine Ombudsmana za prava deteta, njemu je, kako se primećuje u hrvatskoj literaturi, povereno pet zadataka: „1) zaštita dječijih interesa, bilo na vlastitu ili na inicijativu drugih, u svim područjima života; 2) praćenje zakonodavstva koja su od interesa za djecu; 3) predlaganje mjera koje jačaju pravni položaj djece; 4) predlaganje mjera za rješavanje ili prevenciju sukoba između djece i društva te 5) informiranje javnosti o pravima djece.“³²

Pored ovih izlaganja o posebnostima zaštite određenih kategorija ljudskih prava od strane specijalizovanih ombudsmana, vraćamo se na izlaganje o zaštiti svih ljudskih prava od strane ombudsmana opšteg tipa. Naime, u međunarodnoj zajednici odavno je sazrelo uverenje da bi u svakoj državi bilo poželjno da postoji središnja institucija, koja sa drugim institucijama i organizacijama, ali i sa civilnim društvom, predstavlja centar institucionalne zaštite ljudskih prava. U okviru organizacije Ujedinjenih nacija, ustanovljena je koncepcija institucije za ljudska prava i ona je u bliskoj konekciji sa modelom ombudsmana – zaštitnika ljudskih prava. Smatra se da su nacionalne institucije za ljudska prava „hibridna kategorija“, s obzirom na to da podrazumevaju više različitih vrsta, kao što su komisija za ljudska prava, ombudsman,

30 Mario Reljanović, 'Vojni ombudsman – uporednopravna iskustva' (2006) 1(3) Strani pravni život 361.

31 Ljiljana Dapčević-Marković, 'O instituciji policijskog ombudsmana – pojam, nadležnosti i ovlašćenja' (2005) 1(10) Nauka, bezbednost, policija 74.

32 Lora Vidović, *Pravobranitelj za djecu* (magistarski rad, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu 2001) 32.

zaštitnik ljudskih prava, predstavnik za ljudska prava. Videli smo da je mandat nacionalnih institucija za ljudska prava i novih ombudsmana, koncept koji je oformljen krajem sedamdesetih i osamdesetih godina prošlog veka, a da je usredsređen na zaštitu i unapređenje ljudskih prava. „Obaveza poštovanja i zaštite ljudskih prava na prvom mestu pripada državi, odnosno organima koji vrše javnu vlast... Istorijski posmatrano, pravo ljudskih prava, prvenstveno je imalo funkciju da zaštiti građane od akata državne vlasti... Pod državom, kao adresatom, razume se jedinstveni aparat državne, odnosno javne vlasti. Ovu vlast vrše pojedini organi razvrstani u grane javne vlasti i to na svim nivoima teritorijalnog organizovanja. Uz ove organe, obaveza poštovanja ljudskih prava vezuje se i za organizacije kojima su poverena javna ovlašćenja. Obaveza poštovanja i zaštite ljudskih prava organa javne vlasti spada u njihovu nadležnost, odnosno delokrug.“³³ Pre svega, od egzekutive država očekuje se da osnivaju i, istovremeno, pruže potporu nacionalnim institucijama za zaštitu ljudskih prava. Ono što je novina, to je da se poseban položaj ovih tela garantuje nacionalnim zakonodavstvom i međunarodnim aktima.

Prema Pariskim principima, nacionalnim institucijama za zaštitu ljudskih prava dodeljena su šira kontrolna ovlašćenja i usklađivanje nacionalnog zakonodavstva sa međunarodnim standardima o ljudskim pravima. Naime, u oktobru 1991. godine, pod pokroviteljstvom Komisije Ujedinjenih nacija za ljudska prava, organizovana je trodnevna međunarodna radionica o nacionalnim institucijama za unapređenje i zaštitu ljudskih prava. „Program radionice formalno je bio organizovan u tri panela. Prvi panel je bio o odnosu nacionalnih institucija i države, drugi o odnosu nacionalnih institucija i drugih aktera, a poslednji o nadležnostima i ovlašćenjima nacionalnih institucija.“³⁴ Nacionalne institucije za zaštitu ljudskih prava, među kojima je, u prvom redu, prepoznat ombudsman, kontrolišu propise i preporučuju donošenje, izmenu ili dopunu zakona, kao i odluka uprave. Ove institucije imaju pravo obraćanja parlamentu, vladi i drugim državnim organima i da komentarišu stanje nacionalnih legislativnih propisa. Nacionalne institucije na osnovu Pariskih principa, participiraju i u promociji ljudskih prava. Postavlja se pitanje kako su Pariski principi i nacionalne institucije za zaštitu ljudskih prava uticale na promenu institucije ombudsmana? Treba primetiti da je ombudsman markiran kao najpodesnija ustanova za ispunjenje mandata institucije za zaštitu ljudskih prava na nacionalnom nivou.

Pozitivna uloga koju je ombudsman već imao u onim pravnim sistemima koju su ga prihvatili, a tiče se njegove prvobitne funkcije parlamentarne spoljne kontrole uprave, pokazala je da on može biti i objektivna i nepristrasna nacionalna institucija u zaštiti ljudskih prava (i to, kao ona centralna). Dodeljivanjem mandata ombudsmanu, koji se odnosi na zaštitu ljudskih prava, dovelo je do organizacionih i funkcionalnih promena u samoj službi ovog organa. To znači da se ombudsman (u delu svojih nadležnosti), jedan deo njegovih pomoćnika (ili zamenika) kao i stručnog personala, bavi prevashodno zaštitom ljudskih prava, a ne toliko kontrolom uprave. To, naravno, ne pretpostavlja ukidanje prve „stare“ funkcije ombudsmana u kontroli uprave. U nekim ustavima (onim novijeg datuma), što smo i videli, naglasak je da na prvom mestu u ombudsmanovoj nadležnosti bude zaštita ljudskih prava. U zemljama koje su ranije uvele instituciju ombudsmana, kao što su Švedska, Finska i Francuska, nakon ustavnih revizija izmenjen je i mandat ombudsmana (u pravcu zaštite ljudskih prava). Dešava se da i u praksi ombudsmani

33 Saša Gajin, *Ljudska prava – pravno-sistemski okvir* (2. izdanje, Pravni fakultet Univerziteta Union u Beogradu, Centar za unapređenje pravnih studija, Institut za uporedno pravo 2012) 196.–199.

34 Luka Glušac, 'Razvoj koncepta nacionalnih institucija za ljudska prava: od Ženevskih smernica do Pariskih principa' (2023) 1188(74) *Međunarodna politika* 40.

spontano preuzmu aktivniju ulogu, odnosno više se fokusiraju na zaštitu ljudskih prava. Upravo to fokusiranje, bilo putem ustava i zakona, bilo u praksi, dovelo je do proširenja nadležnosti ombudsmena, kada je reč o adresatima kontrole i samoj sudskoj vlasti. Ombudsman ima pravo da dovede u pitanje sudsku odluku u pojedinim pravnim sistemima ako dođe do povrede prava na suđenje u razumnom roku. Ombudsman se pojavljuje i u ulozi inicijatora kontrole ustavnosti i zakonitosti onih pravnih akata za koje smatra da se njima krše ljudska i građanska prava i slobode. Ombudsman, a sve u cilju zaštite ljudskih prava, ovlašćen je da pokrene pitanje usaglasenosti domaćih propisa sa međunarodnim standardima i međunarodnim ugovorima.

Ombudsman se ne pojavljuje samo kao centralni zaštitnik ljudskih prava i sloboda na nacionalnom nivou, već i kao promotor ljudskih prava. To je, u stvari, druga grupa novih ovlašćenja. I Venecijanska komisija za demokratiju putem prava u jednom od svojih izveštaja predložila je da se monitoring i promocija ljudskih prava utvrde u definiciji normativne nadležnosti ombudsmena. Ombudsman treba da utiče na podizanje nivoa tzv. „kulture ljudskih prava“. To se čini kroz edukativne seminare, sprovođenje kampanja, objavljivanje publikacija i medijsko predstavljanje. Od ombudsmena se očekuje da deluje proaktivno u saradnji sa civilnim sektorom i državnim strukturama. Sa pomeranjem akcenta na zaštitu ljudskih prava, u ombudsmanskom delovanju, u prvom planu nije kontrola uprave, već da li su ostvarena ljudska prava. Ipak, u vršenju kontrole, ombudsman ne obraća samo pažnju na nacionalne propise, već i međunarodne. Prisutna je i jedna tendencija prilikom izbora ombudsmena da ne mora biti reč o licu koje je po vokaciji pravnik ili ako taj uslov i ostaje, zahteva se i novi uslov prilikom njegovog izbora, a to je iskustvo u zaštiti ljudskih prava. Tako, jedan broj ombudsmena svoje prethodno profesionalno iskustvo je imao u civilnom sektoru.³⁵ Upravo, dodeljivanje nove nadležnosti ombudsmena dovelo je do povećanja u tehničkom, kadrovskom i finansijskom smislu njegove kancelarije – službe. „To više nisu male operativne kancelarije sa desetak ili najviše nekoliko desetina zaposlenih, već njihov broj prelazi i stotinu istražitelja i drugog kancelarijskog osoblja. Ekstremni slučajevi postoje u Latinskoj Americi i Africi jer je u kancelarijama angažovano i više stotina ljudi. Povećanje ovlašćenja, budžeta i moći dovodi do opasnosti da se institucija birokratizuje. Ombudsman je sve više zaokupljen upravljačkim poslovima, a ne predstavljanjem institucije, direktnom kontaktu s građanima i rešavanju predmeta. Ovakav rast institucije može izazvati njenu krizu, pa je izazov u narednom periodu da se pronađu rešenja i održi legitimitet u javnosti u skladu s povećanim očekivanjima i obimom posla.“³⁶

3. ZAŠTITNIK GRAĐANA U REPUBLICI SRBIJI, KAO CENTRALNA NACIONALNA INSTITUCIJA ZA ZAŠTITU LJUDSKIH PRAVA

Nažalost, Srbija je poslednja država od bivših jugoslovenskih republika koja je uvela instituciju ombudsmena. Ova bivša jugoslovenska republika nije svojim prvim Ustavom iz 1990.

35 Prethodni ombudsman Evropske unije (1. oktobar 2013. – 31. decembar 2024. godine), Emily O'Reilly, bila je novinar i aktivista ljudskih prava, da bi pre stupanja na funkciju Evropskog ombudsmena, vršila funkciju Nacionalnog ombudsmena Irske i Komesara za informacije (što je, u stvari, specijalizovani ombudsman za informacije od javnog značaja, informacije od značaja za zaštitu životne sredine i zaštitu privatnosti).

36 Mijodrag Radojević, *Preobražaj ombudsmena u savremenim pravnim sistemima s posebnim osvrtom na instituciju Zaštitnika građana u Republici Srbiji* (doktorska disertacija, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu 2016) 343.–344.

godine, koji se vratio tekovinama liberalno-demokratske ustavnosti – vladavini prava i načelu podele vlasti, ustanovila ombudsmana. U vreme kada je donet ovaj Ustav, u stručnoj javnosti Srbije bilo je kritika na ovakav, rekli bismo, svestan propust srpskog ustavotvorca. Tako je zapisano: „Ukoliko je ‘temeljni princip novog ustavnog uređenja Srbije suverenost građana’, kako se moglo dogoditi da Ustav Srbije ni na koji način ne predviđa ustanovu ombudsmana kao zaštitnika prava građana? Međutim, kakav god odgovor da se na ovo pitanje naknadno da, jedno je izvesno: za ovakav propust (‘rupa’ u Ustava), niti se ustavotvorcu može politički oprostiti, niti se ustavopisac može profesionalno i etički opravdati.“³⁷ Ovakav propust nisu dozvolili ustavotvorci u većini drugih jugoslovenskih republika. Naime, Hrvatska je svojim Ustavom iz 1990. godine, ustanovila Pučkog pravobranitelja, zatim, Slovenija 1991. godine (Varuh čovekovih pravi). Takođe, iste godine, to je učinila Makedonija (Narodni pravobranilac). Ombudsman u Bosni i Hercegovini uspostavljen je 1995. godine uz podršku međunarodne zajednice, Aneksom VI Okvirnog sporazuma za mir (Dejtonski sporazum). Crna Gora je, kao i Srbija, propustila da svojim prvim Ustavom iz 1992. godine, koji je omogućio višepartijsku demokratiju, ustanovi instituciju ombudsmana. Naime, u ovoj bivšoj jugoslovenskoj republici, prvi crnogorski ombudsman izabran je 2004., godinu dana nakon što je ustanovljen Zakonom iz 2003. godine, a od 2007. godine je ustavna kategorija.

U pravni sistem Republike Srbije, institucija ombudsmana uvedena je tek 2005. godine, usvajanjem Zakona o zaštitniku građana. Pre toga, institucija ombudsmana na prostorima Srbije stvorena je u Autonomnoj pokrajini Vojvodini, na osnovu Zakona o utvrđivanju određenih nadležnosti Autonomne pokrajine iz 2002. godine, a prvi vojvođanski propis o vojvođanskom ombudsmanu, bila je istoimena Odluka iz iste godine. Autonomna pokrajina Vojvodina 2014. godine donela je novi Statut i tim osnovnim aktom Pokrajine došlo je do promene naziva pokrajinskog ombudsmana, tako što je naziv ove pokrajinske institucije približen nazivu na republičkom nivou, uz zadržavanje i originalnog imena po kojem je bio prepoznatljiv. Naziv ove institucije sada je Pokrajinski zaštitnik građana – ombudsman. „Posmatrajući konkretne odredbe pokrajinske Odluke o ombudsmanu, može se konstatovati da ona u sebi sadrži sve do sada prihvaćene standarde ovoj instituciji. Najviši međunarodni standardi o instituciji ombudsmana ugrađeni su u pokrajinsku Odluku.“³⁸ Sledeći korak bilo je uvođenje lokalnog ombudsmana. „Snaženjem upravne djelatnosti na lokalnoj razini i decentralizacijom upravnog sustava, povezano s činjenicom da mnoge zemlje uspostavljanjem ombudsmana nisu predviđele da se njegova nadležnost protegne i na razine vlasti niže od središnje državne uprave, pred mnoge se države postavilo pitanje kako zaštititi prava građana od djelovanja lokalnih i regionalnih vlasti.“³⁹ Na to pitanje, srpski zakonodavac odgovorio je uvođenjem građanskog branioca, što je bio inicijalni naziv lokalnog ombudsmana u jedinicama lokalne samouprave. „Prema tome, Ombudsman je u Srbiji uveden ‘na mala vrata’, jednim članom (član 126. Zakon o lokalnoj samoupravi). Drugo, što se uočava je terminološka neusklađenost naziva instituta (u Pokrajini Vojvodini Pokrajinski ombudsman, u jedinicama lokalne samouprave – građanski branilac, u zdravstvu – zaštitnik pacijentovih prava, dok se republički zakonodavac opredelio

37 Stevan Lilić, ‘Zašto je novi Ustav Srbiju ostavio bez ombudsmana’ in Stevan Lilić, Biljana Kovačević-Vučo, Dejan Milenković (ur) *Ombudsman – međunarodni dokumenti, uporedno pravo, zakonodavstvo i praksa* (Komitet pravnika za ljudska prava 2002) 241.

38 Dragan Milkov, ‘Pokrajinski zaštitnik građana – ombudsman’ in Ljubomir Stajić (ur) *Tematski zbornik Harmonizacija srpskog i mađarskog prava sa pravom Evropske unije* (Pravni fakultet Univerziteta u Novom Sadu, Centar za izdavačku delatnost 2024) 15.

39 Anamarija Musa, ‘Uloga ombudsmana u zaštiti građana od tijela lokalne i regionalne samouprave (komparativni prikaz)’ (2001) 3–4(3) Hrvatska i komparativna javna uprava: časopis za teoriju i praksu javne uprave 564.

za termin Zaštitnik građana). Treće, u pravnoj regulaciji ovog instituta išlo se obrnutim redom od nižeg ka višem, umesto da je prvo donet zakon o republičkom, odnosno državnom Zaštitniku građana koji bi predstavljao pravni osnov za dalju razradu ovog instituta na nižim nivoima i pod istim nazivom.⁴⁰ Na nivou lokalne samouprave, lokalni ombudsman uveden je kao fakultativna institucija.

Donošenjem novog Ustava Srbije, Zaštitnik građana dobija položaj ustavne institucije. Naime, ovaj organ štiti prava građana i kontroliše rad organa državne uprave, organa nadležnog za zaštitu imovinskih prava i interesa Republike Srbije, kao i drugih organa i organizacija, preduzeća i ustanova, kojima su poverena javna ovlašćenja. „Ustavno regulisanje ove institucije značajno je iz razloga prepoznavanja njene važnosti i doprinosi njenoj nezavisnosti.“⁴¹ U ustavnom sistemu, pozicija Zaštitnika građana bazira se na načelu nezavisnosti, koje je regulisano Ustavom. Nezavisan položaj Zaštitnika građana obezbeđuje se i štiti strožom većinom glasova (apsolutna većina), koju Ustav zahteva za odlučivanje o njegovom izboru, odnosno razrešenju, kao i o imunitetskim pravima koje uživa. Imunitetska zaštita Zaštitnika građana izjednačava se sa imunitetskom zaštitom narodnih poslanika. Zaštitnik građana se bira od strane Narodne skupštine na period od osam godina, bez mogućnosti ponovnog izbora i odgovoran je za svoj rad Narodnoj skupštini. Zakonodavno telo nadzire njegov rad i većinom glasova svih narodnih poslanika odlučuje o njegovom razrešenju. Kao što je rečeno, Zaštitnik građana, uzimajući u obzir Ustavom definisane nadležnosti, spada u red tzv. hibridnih modela ombudsmana. Ustavnom definicijom ovog organa ističe se, u prvom redu, da on štiti prava građana, čime je naglašena komponenta zaštite ljudskih prava u funkcionisanju ove institucije.

Ombudsman u Srbiji se, svakako, pojavljuje u ulozi zaštitnika ljudskih prava i to kao centralna institucija sa ovom nadležnošću na nacionalnom nivou. Svojom aktivnošću, Zaštitnik građana deluje kao jedan od kreatora zakonodavnog ambijenta u materiji zaštite ljudskih prava. To znači da on predlaže zakone iz svoje nadležnosti. Tako je Zaštitnik građana ovlašćen da Narodnoj skupštini, Vladi, ali i organu uprave (ovo je nova odredba Zakona o Zaštitniku građana iz 2021. godine,⁴² koja nije postojala po Zakonu iz 2005. godine), podnese inicijativu za izmenu i dopunu zakona ili drugih propisa, ukoliko smatra da do povrede prava građana dolazi usled nedostataka u propisima, a može i da inicira donošenje ovih zakona, drugih propisa i opštih akata, kada smatra da je to od značaja za ostvarivanje i prava građana. Ovi organi imaju obavezu da razmotre inicijativu Zaštitnika građana i da mu o tome dostave obaveštenje, najkasnije 60 dana od podnošenja inicijative. „Naravno, postavlja se pitanje smisla dostavljanja inicijative za izmenu zakona i drugih propisa organima uprave. Jasno je da organi uprave ne donose zakone, već samo podzakonske propise. Međutim, podzakonski propisi uprave potpuno su vezani zakonom i njima se ne mogu stvarati nova prava ili obaveze, već se na osnovu izričitog zakonskog ovlašćenja mogu samo precizirati neke zakonske odredbe. S druge strane, ako treba da se menjaju neki zakoni, onda je jedini ovlašćeni predlagač Vlada, a ne i organi uprave. Naravno, Vlada je ovlašćena da bilo kom organu državne uprave naloži obavljanje određenog posla, ako je to potrebno radi pripreme predloga za izmenu nekog zakona. U tom smislu, ne-

40 Predrag Dimitrijević, 'Problemi u funkcionisanju lokalnog ombudsmana' in Mirosljub Simić (ur) *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu – Tematski broj – Izgradnja pravnog sistema Republike Srbije* (Pravni fakultet Univerziteta u Nišu 2007) 164.

41 Maja Nastić, 'Ombudsmansko delovanje u zaštiti ljudskih prava' (2019) 2(53) *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu* 492.

42 Zakon o Zaštitniku građana (Službeni glasnik, broj 105/2021) (RS).

jasna je ova novina da se Zaštitnik građana sa inicijativom za izmenu zakona, drugih propisa i opštih akata obraća i organima uprave.“⁴³

U daljem tekstu Zakona o zaštitniku građana iz 2021. godine, ova nova ovlašćenja Zaštitnika dopunjena su i ovlašćenjima u postupku pripreme propisa. Zaštitnik građana sada je ovlašćen da daje mišljenje Narodnoj skupštini, Vladi i organu uprave na predloge zakona i drugih propisa, ako se njima uređuju pitanja koja su od značaja za zaštitu prava građana. Propisana je i obaveza drugih organa da Zaštitniku građana dostavljaju predloge propisa u skladu sa propisima kojima su uređeni postupci izrade, odnosno usvajanja predloga propisa. Ako Zaštitnik građana ne iskoristi svoje pravo na davanje mišljenja u roku koji je predviđen posebnim propisima, smatra se da nije imao primedbi. Postavlja se pitanje pravog domašaja ovih odredbi. Naime, dostavljanje predloga propisa uslovljeno je postojanjem odgovarajućih odredbi u posebnim propisima. Predlozi se neće ni dostaviti Zaštitniku građana, ako nema tih posebnih odredbi. Međutim, ako postoje takve odredbe u posebnim propisima, onda bi ovi organi, inače, dostavljali zaštitniku građana predloge propisa na mišljenje. Treba primetiti da organi uprave svoje podzakonske propise ne donose na način kakav je predviđen za zakonodavni postupak. Naime, nema nacрта i predloga podzakonskog propisa, pa njegovog usvajanja. Propisi uprave donose se bez tih deonica jednostavnim usvajanjem od strane funkcionera koji je rukovodilac organa uprave. Zato se i postavlja pitanje kako bi uopšte organi uprave slali „predloge“ svojih propisa Zaštitniku građana na mišljenje, kada oni u praksi ni ne postoje. Inače, Zaštitnik građana u praksi svoje pravo zakonodavne inicijative koristio je kao pravo supsidijarnog karaktera, kada predlaže „prvog reda“ – Vlada, to nije činila. Ukoliko Zaštitnik građana odluči da se koristi pravom zakonodavne inicijative, on će se, najpre, obratiti nadležnom ministarstvu, a podnošenje predloga zakona Narodnoj skupštini, predstavlja poslednji korak u zakonodavnoj delatnosti.

Ombudsman u Srbiji svoja ovlašćenja u zakonodavnom postupku koristio je od početka svog ustanovljavanja. Tako, na primer, Zaštitnik građana je, već u prvoj godini svog mandata – 2007., izradio i dostavio mišljenje na nacрте Zakona o odbrani i Zakona o vojsci, koji su se ticali zaštite ljudskih i manjinskih prava i sloboda u sistemu odbrane i Vojsci Srbije. Aktivnost Zaštitnika građana na polju iniciranja izmena i dopuna postojećih zakona, učinimo kroz vrste inicijativa koje je podnosio u periodu od 2021. do 2024. godine i prikazati postupanje po podnetim zakonodavnim inicijativa u istom periodu.

Tabela 1. Vrste upućenih zakonodavnih inicijativa Zaštitnika građana (2021.–2024.)

Vrste inicijativa	2021.	2022.	2023.	2024.
Upućivanje amandmana nadležnom odboru Narodne skupštine kao predlagaču	0	0	0	0
Podnošenje amandmana Narodnoj skupštini na predlog zakona	0	0	4 (28,5 %)	0
Predlaganje zakona Narodnoj skupštini	1 (11,1 %)	0	0	0
Inicijative za donošenje ili izmenu zakona i drugih propisa Vladi i Narodnoj skupštini	8 (88,9 %)	4 (100 %)	10 (71,5 %)	2 (66,7 %)
Predlog Ustavnom sudu za ocenu ustavnosti i zakonitosti	0	0	0	1 (33,3 %)
UKUPNO:	9	4	14	3

Tabela 2. Ishod postupanja po zakonodavnim inicijativama (2021.–2024.)

Ishod	2021.	2022.	2023.	2024.
Prihvaćene zakonodavne inicijative	0	0	0	0
Neprihvaćene zakonodavne inicijative	1 (11,1 %)	0	11 (78,6 %)	0
Inicijative i dalje u proceduri	8 (88,9 %)	4 (100 %)	3 (21,4 %)	3 (100 %)
UKUPNO:	9	1	14	3

Iz tabelarnog prikaza, kada je reč o ukupnoj zakonodavnoj aktivnosti Zaštitnika građana, možemo zaključiti da je ona poprilično „siromašna“. To se posebno odnosi na upućivanje amandmana nadležnom odboru Narodne skupštine kao predlagaču, podnošenje amandmana Narodnoj skupštini na predlog zakona i predlog Ustavnom sudu za ocenu ustavnosti i zakonitosti. Zato nam se čini da Zaštitnik građana pre predstavlja „ukras u sistemu“, a ne neko ko bi taj sistem trebalo da menja u pravcu efikasnije zaštite ljudskih prava i promociju dobre uprave. Takođe, zabrinjava činjenica da je, na primer, u 2023. godini, kada se radi o sudbini zakonodavnih inicijativa, bilo najviše neprihvaćenih (čak 78,6 %). To nam ukazuje da parlamentarna većina, ne samo da nema sluha u Srbiji za tekovine vladavine prava, već ovakvim odnosom prema zakonodavnim inicijativama Zaštitnika građana, želi da podrije temelje vladavine prava.

Zaštitnik građana u svojoj aktivnosti može da predlaže i ratifikaciju određenih međunarodnih sporazuma. Tako je u prvom mandatu prvog Zaštitnika građana, u Izveštaju za 2011. godinu, Vladi sugerisano da što hitnije učini sve da se ratifikuje Konvencija Saveta Evrope o prevenciji i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici. U tom smislu, i Narodnoj skupštini je predloženo da što pre usvoji zakon o ratifikaciji te Konvencije. To je i učinjeno dve godine kasnije. Vršeci svoj mandat, Ombudsman u Srbiji je davao i dalje mišljenje Vladi, Narodnoj skupštini i organima uprave na predloge zakona i drugih propisa drugih ovlašćenih predlagača, ako se tim aktima regulišu pitanja od interesa za zaštitu prava građana. Međutim, mišljenja Zaštitnika građana nisu obavezujuća, pa je na parlamentarnim predstavnicima da li će uvažiti mišljenje koje im ovaj organ dostavi. Svakako da snaga autoriteta Zaštitnika građana i to u dvostrukom smislu – autoritet institucije i autoritet ličnosti koja predstavlja instituciju – može da utiče na poslanike da usvoje mišljenja ombudsmana, kojima je prepoznao, kao nacionalna institucija zadužena za zaštitu ljudskih prava, nedostatke u zakonskim tekstovima, koji ako ne budu popravljani, mogu da doprinesu ugrožavanju ljudskih prava.

Prema članu 83 Zakona o ustavnom sudu,⁴⁴ Zaštitnik građana može da pokrene postupak pred Ustavnim sudom za ocenu ustavnosti zakona i zakonitosti drugih propisa i opštih akata, kojima se uređuje pitanje na koje se odnose slobode i prava građana. Ovde je reč o pokretanju postupka apstraktne normativne kontrole, što podrazumeva, kako ocenu ustavnosti, tako i ocenu zakonitosti. „Pravo Zaštitnika građana na pokretanje postupka ocene ustavnosti zakona pred Ustavnim sudom na svojevrsan način menja tradicionalan koncept delovanja ove institucije proširujući ga i na polje posredne kontrole rada parlamenta. Zaštitnik građana, dakle, sistemskim tumačenjem celine pravnog sistema, proverava da li je parlament, prilikom donošenja zakona, poštovao granice određene Ustavom kada je reč o zaštiti prava građana.“⁴⁵ Srpski

44 Zakon o ustavnom sudu (Službeni glasnik, broj 109/2007, 99/2011, 18/2013, 103/2015, 40/2015, 10/2023 i 92/2023) (RS).

45 Nataša Rajić, 'Opravdanost uspostavljanja nadležnosti zaštitnika građana u pogledu pokretanja postupka ocene ustavnosti zakona' (2013) 2(47) Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu 482.

ombudsman u svom radu sarađuje sa dva specijalizovana ombudsmena, a to su Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti i Poverenik za zaštitu ravnopravnosti. Primeri te saradnje su pokrenuti postupci normativne kontrole koje su zajedno inicirali Zaštitnik građana i ovi poverenici. Ovaj državni organ ostvaruje saradnju i sa Pokrajinskim ombudsmanom, lokalnim ombudsmanima i organizacijama civilnog društva, čiji je fokus aktivnosti u oblasti ljudskih prava, a sve u pravcu njihovog unapređenja.

Glavna primedba povodom zaštite ljudskih prava tiče se osnova za podnošenje pritužbe ombudsmanu, gde je izvršena jedan suštinska promena. Prema Zakonu iz 2005. godine, a što je i međunarodni standard, pritužbu je moglo da podnese svako lice zbog bilo koje povrede prava, učinjene radnjom ili nečinjenjem organa uprave. Sada je pritužbu moguće podneti samo ako se povreda odnosi na ljudsko ili manjinsko pravo i slobodu. Time je učinjena jedna greška. Uloga ombudsmena svodi se na pružanje zaštite građanima, onda kada im ne stoje na raspolaganju druga pravna sredstva. Ombudsman ne predstavlja supstituciju za pravnu kontrolu, pogotovu ne kada je reč o sudskoj kontroli uprave. Ombudsman predstavlja samo finu dopunu drugih vidova kontrole. Korektiv nezakonitosti odgovarajuća su pravna sredstva. Takozvane sitne nepravde, sporost u odlučivanju i šikanozno postupanje državnih službenika, ne predstavljaju osnov za pravna sredstva. U takvim situacijama građanin se oseća nemoćno, pa mu jedino stoji na raspolaganju da se obrati instituciji ombudsmena. „Važna osobina sistema ombudsmena leži u tome što zbog jednostavnog i jeftinog načina postupanja sa pritužbama, mnoge sitne pritužbe mogu da se razreše.“⁴⁶ Takve povrede, a nisu malobrojne, ne znače povredu ljudskih i manjinskih prava. Inače, u toku razvoja ove institucije, njena komponenta zaštite ljudskih prava novijeg je datuma i vezana je za zemlje tzv. novih demokratija, u kojima je uvedena institucija hibridnog modela ombudsmena. Naime, pored osnovne uloge ombudsmena, a to je kontrolor rada javne uprave, njegova nadležnost je proširena i na zaštitu ljudskih prava (na primer, u Srbiji). Ova dimenzija se ne podrazumeva kod klasičnog modela ombudsmena.

Zaštitnik građana pojavljuje se kao nacionalna institucija za zaštitu ljudskih prava i kao nacionalni mehanizam za prevenciju torture. On je, kao nacionalna institucija, akreditovan sa najvišim statusom „A“ od strane Globalne alijanse nacionalnih institucija za unapređenje i zaštitu ljudskih prava (GANHRI). U svom radu, srpski ombudsman u ulozi ove nacionalne institucije za ljudska prava, sarađuje sa Kancelarijom Visokog komesara Ujedinjenih nacija za ljudska prava, Komitetom Ujedinjenih nacija za eliminisanje rasne diskriminacije, Komitetom Ujedinjenih nacija za eliminisanje diskriminacije žena i time predstavlja specifičnu vezu međunarodnih i nacionalnih institucija zaštite ljudskih prava. Shodno članu 2 Zakona o Zaštitniku građana, on obavlja poslove nacionalnog mehanizma za prevenciju torture na osnovu Zakona o ratifikaciji Opcionog protokola uz Konvenciju protiv torture i drugih surovih, neljudskih ili ponižavajućih kazni i postupaka.⁴⁷ Već smo istakli da Srbija nema posebnog ombudsmena za prava deteta, što nije dobro rešenje. Međutim, to je ipak korigovano, time što je Zakonom o Zaštitniku građana, ovom organu dodeljena posebna nadležnost kojim štiti, promoviše i unapređuje prava deteta. U tom smislu, prema navedenom Zakonu, Zaštitnik građana određuje zamenika, koji mu pomaže u obavljanju poslova zaštite, promocije i unapređenja prava deteta.

⁴⁶ Donald Cameron Rowat, *The Ombudsman plan, The worldwide Spread of an Idea* (2. Edition, University Press of America 1985) 5.

⁴⁷ Zakon o ratifikaciji Opcionog protokola uz Konvenciju protiv torture i drugih surovih, neljudskih ili ponižavajućih kazni i postupaka (Službeni list, broj 16/2005, 2/2006, Službeni glasnik, broj 7/11) (SCG, RS)

Aktivnost u zaštiti ljudskih prava Zaštitnika građana u Republici Srbiji, može se videti kroz njegove redovne godišnje izveštaje Narodnoj skupštini Republike Srbije. Zaštitnik građana prima veliki broj pritužbi, koji je, na primer, u 2024. godini iznosio oko 4.000.⁴⁸ Dobra strana u poštovanju ljudskih prava, odnosno ispravljanju grešaka koje nastaju kao posledica nezakonitog ili necelishodnog upravnog postupanja od strane organa vlasti, jeste u tome što se ovi organi u visokom procentu povinuju preporukama Zaštitnika građana, a to je, između ostalog, posledica institucionalnog autoriteta ovog nezavisnog državnog organa. Povrede ekonomskih, imovinskih i socijalnih prava, bile su predmet čak 61 % pritužbi u 2024. godini (povrede iz resora lokalne samouprave i katastra nepokretnosti, koji čine jednu trećinu svih pritužbi u ovoj oblasti). U značajnoj meri, pored povreda ovih prava, istakle su se i povrede načela dobre uprave koje se, pre svega, odnose na efikasno postupanje organa i pravo na dobijanje odluke u zakonskom roku. Aktivnost Zaštitnika građana u zaštiti ljudskih prava osetljivih grupa u Republici Srbiji, ogleda se u sprovođenju brojnih kontrolnih, promotivnih, edukativnih i normativnih delatnosti. U svojoj praksi, Zaštitnik građana se suočava i sa ugrožavanjem prava na poštovanje najboljih interesa deteta, prava trudnica i porodilja, prava na invalidsku penziju i prava starijih osoba u ustanovama socijalne i zdravstvene zaštite. Nasilje u porodici i partnerskim odnosima su, takođe, predmeti u kojima je bilo potrebno postupanje Zaštitnika građana. U tom smislu, on je u svom Redovnom godišnjem izveštaju za 2024. godinu, ukazao na potrebu unapređenja normativnog okvira, posebno u sferi zaštite prava deteta, principa rodne ravnopravnosti, prava LGBTI osoba, prava osoba sa invaliditetom, prava pripadnika nacionalnih manjina, ali i žrtava trgovine ljudima, što bi po mišljenju Zaštitnika doprinelo unapređenoj pravnoj zaštiti i poboljšanju ekonomskog i socijalnog položaja ovih osetljivih društvenih grupa.

Posebno osetljiva materija u kojoj postupa Zaštitnik građana odnosi se na zaštitu ljudskih prava lica lišenih slobode. Tako su izuzetno zabrinjavajući slučajevi torture nad licima lišenim slobode, koji su rezultirali smrtnim ishodom, u kojima je Zaštitnik građana, takođe, postupao. S tim u vezi, navodimo primer sprovedenog ispitnog postupka zakonitosti i pravilnosti rada Uprave za izvršenje krivičnih sankcija Kazneno-popravnog zavoda u Beogradu, a povodom smrtnog ishoda jednog pritvorenog lica. Naime, Zaštitnik građana je utvrdio brojne propuste prilikom nenajavljenog neposrednog nadzora nad radom tog Zavoda, zatim zdravstvene službe, Službe za obezbeđenje i uputio osam preporuka prema kojima je postupljeno jer su upravnik Zavoda, lekar, medicinski tehničar i pojedini službenici obezbeđenja suspendovani i protiv njih su pokrenuti disciplinski postupci.

Za razliku od Švedske, gde se praksa kontrole uprave i zaštite individualnih prava građana je stara već više od dva veka, u Srbiji ta praksa traje ravno dve decenije (2005.–2025.). Institucija Zaštitnika građana u Srbiji je, još uvek, relativno nova, pa znatan broj građana nije upoznat sa njom i mogućnostima koje pruža. Smatramo da institucija Zaštitnika građana još nije iskorišćena u punom obimu i na pravi način. I nizak nivo pravne kulture utiče na to da se građani ne obraćaju Zaštitniku građana u svim onim slučajevima u kojima su im povređena ljudska prava i u kojima je došlo do lošeg upravnog postupanja. Takođe, i nespremnost pojedinih organa uprave da se podvrgnu ombudsmanskoj kontroli i da postupaju po preporukama Zaštitnika građana, utiče na to da ne dođe do zaštite ljudskih prava koja su povređena ili ugrožena u konkretnom slučaju. Svakako da povećanje personalnih kapaciteta Zaštitnika građana

48 Redovan Godišnji izveštaj Zaštitnika građana za 2024. godinu (446-18/25) (RS).

u smislu većeg broja službenika koji imaju teorijska i praktična iskustva u zaštiti ljudskih prava, moglo bi da utiče na veći stepen efikasnosti u toj zaštiti.

Iako je danas aktivnost Zaštitnika građana medijski relativno dobro pokrivena, zabrinjava činjenica u samom Redovnom izveštaju Zaštitnika građana za 2024. godinu, u kome je navedeno da je najveća vidljivost ovog organa u medijima izražena u glavnom gradu (2.788 objava), dok je u lokalnim medijima ovaj broj znatno manji (631 objava). I ovaj podatak govori da je u ostalom delu Srbije, ne računajući Beograd kao glavni grad, prisutna nedovoljna informisanost o aktivnostima Zaštitnika građana, pa time i njegovim nadležnostima koje su vezane za zaštitu ljudskih prava.

Efikasnije ostvarivanje odgovornosti uprave pri vršenju ombudsmanske kontrole i viši nivo zaštite ljudskih prava od strane Zaštitnika građana u Republici Srbiji, može se ostvariti normiranjem konkretne odgovornosti ovlašćenog lica u organu uprave, kada ne postupi po preporuci Zaštitnika. U tom smislu, organ uprave morao bi da odreaguje na svaku preporuku ombudsmana i ne bi bilo mogućnosti ignorisanja istih. To bi bio jedan od modela jačanja same institucija i autoriteta Zaštitnika građana, s obzirom na to da bi postojanje obaveze postupanja po preporukama, nagnalo organe javne uprave da mnogo više posvećuju pažnju zaštiti individualnih prava građana.

4. ZAKLJUČAK

Dve su osnovne komponente u mandatu svakog ombudsmana, a to je kontrola uprave i zaštita i promocija ljudskih prava. U skandinavskim zemljama, koje su prve uvele instituciju ombudsmana i u onim koje su ovu ustanovu kreirale po uzoru na švedski i danski model, zaštita ljudskih prava nije bila eksplicitno regulisana, već je proizilazila iz mandata kontrole javne uprave. Prema drugom modelu, ombudsman ima izričito predviđenu nadležnost, ali i specifičnu odgovornost u zaštiti ljudskih prava. U tim zemljama, koje su prihvatile ovakav model, fokus nije na kontroli dobre uprave, već na promovisanju i zaštiti ljudskih prava. U radu smo ukazali da zaštita ljudskih prava predstavlja težišnu funkciju ombudsmana, posebno u postautoritarnim političkim sistemima. Teorija razlikuje klasičan model, „hibridni model“ i model čuvara ljudskih prava. Model čuvara ljudskih prava (kao na primer, u Španiji i Portugaliji, ali i nekim državama bivše Jugoslavije), izdvaja se po prirodi svojih nadležnosti i većim ovlašćenjima u odnosu na ostale ombudsmane, što je po nama dobro rešenje.

U Republici Srbiji prihvaćen je hibridni model ombudsmana, što znači da je on ustavno-pravno pozicioniran kao institucija parlamentarne kontrole nad javnom upravom, ali i institucija zaštite ljudskih prava. U sferi ljudskih prava, Zaštitnik građana prati stanje građanskih, političkih, ekonomskih, socijalnih i ekoloških prava. Takođe, predmetno je nadležan i za praćenje i zaštitu prava vulnerabilnih kategorija lica, kao što su deca, pripadnici manjina ili osobe sa invaliditetom. Ovaj državni organ nadležan je za ocenu ustavnosti zakona, odnosno ustavnosti i zakonitosti drugih propisa, ukoliko smatra da se njima povređuju ljudska prava i slobode. Takođe, u domenu zaštite ljudskih prava, pojavljuje se kao jedan od kreatora zakonodavnog ambijenta. Personalna dimenzija u radu ovog organa koji je inokosnog karaktera, svakako je značajna jer autoritet nosioca funkcije mnogo može da pospeši rad ove institucije.

Međutim, uspeh u radu institucije ombudsmana u Srbiji zavisi i od toga koliko su državni organi, dakle Narodna skupština i Vlada, spremni da postupaju po preporukama i inicijativama Zaštitnika građana. U radu smo ukazali da ta spremnost nije na visokom nivou, da može čak da dođe do potkopavanja vladavine prava, pa da bi u budućem periodu aktivnost Zaštitnika građana morala biti dinamičnija u pravcu zaštite ljudskih prava, ali i spremnosti parlamentarne većine da takvu aktivnost podrži. U Srbiji, što nije dobro rešenje, uloga ombudsmana je svedena, isključivo na zaštitu ljudskih i manjinskih prava. Time je, u velikoj meri, njegova nadležnost sužena. Na taj način, srpski Zaštitnik građana približava se nevladinim organizacijama koje se bave zaštitom ljudskih prava.

BIBLIOGRAFIJA

1. Anderson S, 'Judging Judges: The Special Court of Complaints in Denmark (Den serlige Klageret)' (1980) Statsvetenskaplig tidskrift 89
2. Aviani D, 'Pojam i vrste ombudsmana' (1999) 1(1) Hrvatska javna uprava 67
3. Axberger H.G, 'The Original Recipe: 200 Years of Swedish Experience' in *Conference Papers, The 9th IOI World Conference held in Stockholm* (International Ombudsman Institute 2009)
4. Barnett H, *Constitutional & Administrative Law* (8. edition, Routledge 2011)
5. Beker K, 'Zaštitnik građana (Ombudsman) Kvebeka' (2010) 2 Strani pravni život 165
6. Bizjak I, 'The Human Rights Ombudsman of Slovenia' in Hossain K, Besselink L. F. M, Selassie H, Völker E (eds) *Human Rights Commissions and Ombudsman Offices: National Experiences Throughout the World* (Kluwer Law International 2000)
7. Blagojević A i Marić I, 'Institucija ombudsmana – pojam, porijeklo i razvoj' (2010) 10(1) Pravni vjesnik 105
8. Dapčević-Marković Lj, 'O instituciji policijskog ombudsmana – pojam, nadležnosti i ovlašćenja' (2005) 1(10) Nauka, bezbednost, policija 71
9. Davinić M, *Evropski ombudsman i loša uprava* (Zaštitnik građana 2013)
10. Dimitrijević P, 'Problemi u funkcionisanju lokalnog ombudsmana' in M Simić (ur) *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu – Tematski broj – Izgradnja pravnog sistema Republike Srbije* (Pravni fakultet Univerziteta u Nišu 2007)
11. Gajin S, *Ljudska prava – pravno-sistemska okvir* (2. izdanje, Pravni fakultet Univerziteta Union u Beogradu, Centar za unapređenje pravnih studija, Institut za uporedno pravo 2012)
12. Glušac L, 'Razvoj koncepta nacionalnih institucija za ljudska prava: od Ženevskih smernica do Pariških principa' (2023) 1188(74) Međunarodna politika 29
13. Jagerskiöld S, 'Swedish Ombudsman' (1961) 8 University of Pennsylvania Law Review 1077
14. Kalednjak M i Šantalab M, 'Ljudska prava treće generacije' (2013) 3(7) Tehnički glasnik 322
15. Lasage M, 'Institucija Medijatora Republike Francuske' (1990) 3–4 Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu 39
16. Lazarević M, 'Različite forme hibridnog modela ombudsmana sa osvrtom na Zaštitnika građana u Srbiji' (2017) 4(54) Politička revija 119
17. Lilić S, 'Zašto je novi Ustav Srbiju ostavio bez ombudsmana' in S Lilić, B Kovačević-Vučo, D Milenković (ur) *Ombudsman – međunarodni dokumenti, uporedno pravo, zakonodavstvo i praksa* (Komitet pravnika za ljudska prava 2002)

18. Marković Č i Jugović S, 'Specijalizovani ombudsmeni u Republici Srbiji' (2012) 1(17) *Nauka, bezbednost, policija* 141
19. Marković R, *Ustavno pravo* (12. izdanje, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Centar za izdavaštvo i informisanje 2014)
20. Milkov D, 'Pokrajinski zaštitnik građana – ombudsman' in Lj Stajić (ur) Tematski zbornik *Harmonizacija srpskog i mađarskog prava sa pravom Evropske unije* (Pravni fakultet Univerziteta u Novom Sadu, Centar za izdavačku delatnost 2024)
21. Milkov D, 'Povodom novog Zakona o Zaštitniku građana' u Ristivojević, B (ur.) Tematski zbornik *Harmonizacija srpskog i mađarskog prava sa pravom Evropske unije* (Pravni fakultet Univerziteta u Novom Sadu, Centar za izdavačku delatnost 2022)
22. Milkov D, 'Specijalizovani ombudsmeni' (2007) 1(16) Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu 101
23. Milkov D, *Upravno pravo III – Kontrola uprave* (7. izdanje, Pravni fakultet Univerziteta u Novom Sadu, Centar za izdavačku delatnost 2013)
24. Musa A, 'Uloga ombudsmana u zaštiti građana od tijela lokalne i regionalne samouprave (komparativni prikaz)' (2001) 3–4(3) *Hrvatska i komparativna javna uprava: časopis za teoriju i praksu javne uprave* 559
25. Nastić M, 'Ombudsmansko delovanje u zaštiti ljudskih prava' (2019) 2(53) Zbornik radova Pravnog fakulteta, Novi Sad 489
26. Radojević M, *Preobražaj ombudsmana u savremenim pravnim sistemima s posebnim osvrtom na instituciju Zaštitnika građana u Republici Srbiji* (doktorska disertacija, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu 2016)
27. Rajić N, 'Opravdanost uspostavljanja nadležnosti zaštitnika građana u pogledu pokretanja postupka ocene ustavnosti zakona' (2013) 2(47) Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu 481
28. Reif L C, 'Transplantation and Adaptation: The Evolution of the Human Rights Ombudsman' (2011) 2(31) *Boston College Third World Law Journal* 269
29. Reljanović M, 'Vojni ombudsman – uporednopravna iskustva' (2006) 1(3) *Strani pravni život* 359
30. Rivero J, *Droit administratif* (Daloz 1975)
31. Rowat C.D, 'The ombudsman in France' (1984) 1 *Canadian Public Administration* 66
32. Rowat, C.R, *The Ombudsman plan, The worldwide Spread of an Idea* (2. Edition, University Press of America 1985)
33. Ruppel-Schlichting, K, 'The independence of the Ombudsman in Namibia' (2008) 2(31) in *The independence of the judiciary in Namibia* (Macmillan Education Namibia)
34. Stern J, 'Finland' u Kucsko-Stadlmayer (ed.), *European Ombudsman – Institutions, A comparative legal analysis regarding, the multifaceted realisation od an idea* (Wien – New York: Springer 2008)
35. Vidović L, *Pravobranitelj za djecu* (magistarski rad, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu 2001)

PROPISI I DOKUMENTI

1. Redovan Godišnji izveštaj Zaštitnika građana za 2024. godinu (446-18/25) (RS)
2. Ustav Crne Gore (Službeni list, broj 1/2007, 38/2013) (ME)
3. Ustav na Republika Makedonija (Službeni vesnik, broj 1/1992, 31/1998, 91/2001, 84/2003, 107/2005, 3/2009, 49/2011, 6/2019, 36/2019) (NM)

4. Ustav Republike Hrvatske (Narodne novine, broj 56/1990, 135/1997, 08/1998, 113/2000, 124/2000, 28/2001, 41/2001, 55/2001, 76/2010, 85/2010, 5/2014) (HR)
5. Ustav Republike Srbije (Službeni glasnik, broj 98/2006, 115/2021) (RS)
6. Ustava Republike Slovenije (Uradni list, broj 42/1997, 66/2000, 24/2003, 69/2004, 68/2006, 47/2013, 75/2016, 92/2021) (SLO)
7. Zakon o pučkom pravobranitelju (Narodne novine, broj 76/2012) (HR)
8. Zakon o ratifikaciji Opcionog protokola uz Konvenciju protiv torture i drugih surovih, neljudskih ili ponižavajućih kazni i postupaka (Službeni list, broj 16/2005, 2/2006, Službeni glasnik, broj 7/2011) (SCG, RS).
9. Zakon o ustavnom sudu (Službeni glasnik, broj 109/2007, 99/2011, 18/2013, 103/2015, 40/2015, 10/2023 i 92/2023) (RS)
10. Zakon o Zaštitniku građana (Službeni glasnik, broj 105/2021) (RS)

Milan Rapajić*

Dejan Logarušić**

THE ROLE OF THE OMBUDSMAN IN THE PROTECTION OF HUMAN RIGHTS: THE PROTECTOR OF CITIZENS OF THE REPUBLIC OF SERBIA

Summary

The Ombudsman is an institution of non-judicial, external and parliamentary control of public administration, which was founded in 1809 in Sweden. For more than a century, it remained an institution specific to that country, before spreading to more than 100 countries during the twentieth and twenty-first centuries. The paper is divided into three sections: the first sets out general considerations concerning the ombudsman, the second section examines the increasingly prominent role of the ombudsman in the protection of citizens' human rights, whereby the ombudsman functions as a national human rights protector, and, finally, the third section is devoted to the Protector of citizens of the Republic of Serbia, as the central national institution for the protection of human rights. Initially, the ombudsman was conceived as a specific form of control of public administration, and much less as a human rights protection mechanism. Legal control is not the only control undertaken by the ombudsman, which means that he does not only control legality, but also focuses on control of expediency, efficiency and even fairness. In addition to the traditional ombudsman model (as it was conceived in Sweden and Denmark), a hybrid model has also developed. This model has, for example, been adopted in Serbia, where it acts both as a controller of public administration and as a protector of human rights. A further model, that of a human rights protector, has been adopted in the other former Yugoslav republics. With the adoption of the new 2006 Constitution, Serbia established the Protector of Citizens as a constitutional institution. This body functions as a national institution for the protection of human rights and as a national preventive mechanism for the prevention of torture, in which capacity it cooperates with relevant international institutions. The main hypothesis advanced in the paper is that certain provisions of the 2021 Law on the Ombudsman represent, in fact, a step backwards compared with the 2005 Law.

Keywords: *ombudsman, control of public administration, protection of human rights, Protector of Citizens of the Republic of Serbia*



This work is licensed under a Creative Commons

Attribution-NonCommercial 4.0 International License.

* Milan Rapajić, PhD, Associate Professor, Faculty of Law, University of Kragujevac, Jovana Cvijića 1, 34000 Kragujevac, Serbia. E-mail address: mrapajic@jura.kg.ac.rs. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1268-6826>.

* Dejan Logarušić, PhD, Associate Professor, Faculty of Law for Commerce and Judiciary, University Business Academy in Novi Sad, Geri Karolja 1, 21107 Novi Sad, Serbia. E-mail address: dejan.logarusic@pravni-fakultet.info. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9782-9277>.