

**USAGLAŠAVANJE PRAVNE REGULATIVE SA PRAVNIM
TEKOVINAMA EVROPSKE UNIJE**

Priradio: redovni profesor dr Milorad Bejatović

**HARMONISATION OF LEGISLATION WITH THE EUROPEAN
UNION ACQUIS**

Edited by: Full Professor Milorad Bejatović, Ph.D.

Pravni fakultet za privredu i pravosuđe
Univerzitet Privredna akademija Novi Sad
Faculty of Law for Business and Judiciary
University Business Academy Novi Sad

Novi Sad 2016.

Zbornik referata sa međunarodnog naučnog skupa održanog
od 22. – 24. septembra 2016. godine u Novom Sadu
u organizaciji Pravnog fakulteta za privredu i pravosuđe
Univerzitet Privredna akademija u Novom Sadu.

Izdavač:

Pravni fakultet za privredu i pravosuđe
Univerzitet Privredna akademija u Novom Sadu,
Geri Karolja br. 1, telefon: 021 400 – 499
Web: www.pravni-fakultet.info

Recezeni:

Prof. dr Milorad Bejatović
Prof. dr Željko Bjelajac
Prof. dr Miloš Marković
Prof. dr Milutin Đuričić
Prof. dr Nenad Avramović

Prof. dr Zdravko Jež
Doc. dr Predrag Mirković
Doc. dr Darko Golić
Doc. dr Jelena Stojšić – Dabetić

Za izdavača:

Prof. dr Marko Carić

Urednik:

Prof. dr Milorad Bejatović

Štampa:

Štamparija FELJTON, Novi Sad

Tiraž: 150

ISBN 978-86-6019-066-8

Programski odbor:

- Prof. dr MARKO CARIĆ |Dekan Pravnog fakulteta za privredu i pravosuđe
Univerziteta Privredna akademija u Novom Sadu | Republika Srbija
- Prof. dr MILORAD BEJATOVIĆ |Prodekan i redovni profesor Pravnog fakulteta za
privredu i pravosuđe Univerziteta Privredna akademija u Novom Sadu |
Republika Srbija
- Akademik prof. dr MIODRAG N. SIMOVIĆ |Potpredsednik Ustavnog suda
Bosne i Hercegovine
- Prof. dr BORČE DAVITKOVSKI |Dekan Pravnog fakulteta „Justinijan Prvi“
Univerziteta „Sv. Kiril i Metodij“ u Skoplju |Republika Makedonija
- Prof. dr KOSTADIN PUŠARA | Redovni profesor – emeritus i Specijalni savet-
nik na Univerzitetu Ujedinjenih nacija za mir i razvoj u Beogradu |Republika
Srbija
- Prof. dr DRAGAN MRKŠIĆ |Redovni profesor Fakulteta tehničkih nauka
Univerziteta u Novom Sadu |Republika Srbija
- Prof. dr MILORAD ČUPURDIJA| Veleučilište s pravom javnosti BALTAZAR
ZAPREŠIĆ| Republika Hrvatska
- Prof. dr SEBASTIAN SPINEI | Vanredni profesor Pravnog fakulteta Univerziteta
„Lućian Blaga“ u Sibiu |Rumunija

Organizacioni odbor:

- Prof. dr Milorad Bejatović
Prof. dr Nikola Ćirović
Prof. dr Miloš Marković
Doc. dr Predrag Mirković
Doc. dr Jelena Stojšić – Dabetić
Dipl. pravnik Tamara Preradović

Sekretar organizacionog odbora:

Msr Nenad Stefanović

UDK: 351.941

Msr Maja Subotin / Maja Subotin LL.M.

Doktorand i saradnik u nastavi na Pravnom fakultetu za privredu i pravosuđe

Univerzitet Privredna akademija u Novom Sadu

PhD Student and Teaching Assistant at Faculty of Law, University Business Academy in Novi Sad

E – mail: majasubotin@yahoo.com

Dipl. pravnik Vojkan Teodorović / Vojkan Teodorovic, LL.B.

Saradnik u nastavi na Pravnom fakultetu za privredu i pravosuđe

Univerzitet Privredna akademija u Novom Sadu

Teaching Assistant at Faculty of Law, University Business Academy in Novi Sad

E –mail: vojkan_teodorovic@hotmail.com

ULOGA ZAŠTITNIKA GRAĐANA U KONTROLI JAVNE UPRAVE

The Role of the Ombudsman in the Control of Public Administration

A p s t r a k t :

Ombudsman štiti prava građana, kontroliše zakonitost i celishodnost rada uprave, kao i drugih organa i organizacija, preduzeća i ustanova kojima su poverena javna ovlašćenja, s toga je očigledno koliko je njegova uloga značajna. Međutim, iako su ustanovljeni dobri normativni okviri za njegovo funkcionisanje, ostalo je puno praznina koje se lako mogu ispuniti lošom sadržinom. Funkcije ombudsmana se svode na kontrolu, sugerisanje ispravki i obaveštavanje javnosti, a sve u cilju zaštite građana. Značaj ombudsmana je već dugo prepoznat od strane međunarodnih organizacija, pa je tako donet niz dokumenata koji utiču na transparentnost, dostupnost, efikasnost uprave, ali i zaštitu prava građana u ovom smislu. Povećan broj pritužbi na rad uprave Zaštitniku građana može da odražava sve problematičniji rad uprave, ali, sa druge strane, i bolje poznavanje građana sa svojim pravima i mogućnostima zaštite, kao i efikasniji rad samog Zaštitnika građana.

Ključne reči: ombudsman, javna uprava, kontrola

A b s t r a c t :

Ombudsman protects the rights of citizens, control the legality and expediency of public administration's work, as well as other bodies and organizations, enterprises and institutions entrusted with public authority, therefore it is obviously

how important purpose he has. However, even though established good regulatory frameworks for its functioning, there are still lots of gaps which can easily be filled in with bad content. Ombudsman's functions are based on control, suggesting of corrections and informing the public, and all that is with a purpose to protect the citizens. The importance of ombudsman has been recognized by international organizations for a long time already, so a set of documents has been created which affect on transparency, availability and efficiency of the public administration, but also on protection of citizens rights in this case. Increased number of complaints towards public administration's work to ombudsman can reflect more and more problematic functioning of the public administration, but on the other hand, it can also reflect the better understanding for citizens of their rights and options for protection, as well as more efficient work for the ombudsman himself.

Keywords: ombudsman, public administration, control

UVOD

Institucija ombudsmana nastala je kao rezultat razvoja demokratije i kao takva je vrlo važna i uticajna u društvima sa dužom demokratskom tradicijom.¹ Institucija Zaštitnika građana uvedena je u pravni sistem Srbije 2005. godine, čime se Srbija pridružila velikom broju zemalja u kojima postoji duga tradicija ovog specifičnog oblika kontrole rada uprave. U prethodnim godinama, Zaštitnik građana i njegova služba, odigrali su važnu ulogu u oblasti poštovanja ljudskih prava, kao i u procesu transformacije javne uprave u Srbiji koji se odvija u okviru evropskih integracija. Ipak, uviđa se potreba za daljim reformama obrazaca rada uprave kako bi bila efikasnija, transparentnija i u stanju da odgovori na potrebe građana. Svojim delovanjem i preporukama, Zaštitnik građana dao je veliki doprinos promeni pristupa mnogih organa, i otvorio put ka suštinskom uspostavljanju standarda dobre uprave. Ipak, uviđaju se brojni problemi u implementaciji principa dobre uprave u Srbiji, kao i primeri teških kršenja principa dobre uprave i prava građana u njenom postupanju. Efikasan rad Zaštitnika građana i drugih nezavisnih institucija ključ su za prevazilaženje problema sa kojima se građani sreću u svakodnevnom životu. Rad ovih mladih institucija doprineće poboljšanju kvaliteta života građana, što je od izuzetne važnosti, naročito u vreme krize, kako ekonomske, tako i krize društva.

POJAM OMBUDSMANA

Institucija ombudsmana kao poseban oblik kontrole uprave neposredno je povezana sa idejom ostvarivanja i zaštite ljudskih prava. Zbog toga se ombudsman

1 Institucija ombudsmana se prvi put pojavljuje prvom polovinom XVIII veka u Švedskoj, a današnje konture je dobila je švedskim ustavom iz 1809. godine. Ombudsman je švedska reč a znači poverenik, predtavnik, komesar. Više o tome u: Milkov D., (2012). Upravno pravo- kontrola uprave, Novi Sad, Univerzitet Novi Sad- Pravni fakultet Centar za izdavačku delatnost., str. 19-23

danas najčešće definiše kao zastupnik prava građana. Ideja ljudskih prava javlja se u najrazličitijim formama ljudskog života i stvaralaštva, između ostalog, u zakonodavstvu i pravu, filozofiji i religiji, običajima i politici itd. Potreba za zaštitom ljudskih prava, ali i potreba za novim "spoljnim" oblicima kontrole i nadzora uprave, u skladu sa savremenim konceptom države blagostanja, u kome čovek zauzima centralno mesto, nametnulo je potrebu da se pronađu novi mehanizmi zaštite ljudskih prava, pre svega od nezakonitog i nepravilnog rada organa uprave.

U komparativnim studijama jednog broja zemalja, pored nacionalnih ombudsmana, postoje, u zavisnosti od unutrašnjeg uređenja pojedinih država i ombudsmani republika, provincija, kantona, pokrajina, grada, lokalne samouprave, što ukazuje na značaj ove institucije na svim nivoima vlasti i u zajednicama različite veličine (opština, grad, region, država).²

Dakle, može se konstatovati da kontrola uprave od strane Ombudsmana predstavlja uspešnu kombinaciju pravne (npr. pokretanje postupaka, kao što to može da učini i javni tužilac) i političke kontrole rada uprave (posebno, otvaranje parlamentarne rasprave o odgovornosti ministra koji rukovodi nekim organom uprave), koja je u savremenim uslovima neophodna kako bi se prevazišli nedostaci postojećih oblika upravne i sudske kontrole uprave.

PRAVNI OKVIR INSTITUCIJE OMBUDSMANA

Ustav Republike Srbije³ predviđa instituciju ombudsmana pod nazivom "zaštitnik građana". Tokom 2001. godine u Srbiji je održano više stručnih skupova i seminara u cilju pripreme normativnih i drugih uslova za uvođenje institucije ombudsmana u Srbiji. Prvobitna terminološka odrednica bila je narodni advokat, utvrđena u Vladinom predlogu Zakona o narodnom advokatu iz maja 2002. godine. Prema Ustavu⁴, 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. Zaštitnik građana nije ovlašćen da kontroliše rad Narodne skupštine, predsednika Republike, Vlade, Ustavnog suda, sudova i javnih tužilaštava. Zaštitnika građana bira i razrešava Narodna skupština, u skladu sa Ustavom i zakonom, kojoj i odgovara za svoj rad. O Zaštitniku građana donosi se zakon.⁵

Ove ustavne odredbe dovoljna su orijentacija zakonodavcu na koji način da uredi najvažnija pitanja u vezi sa zaštitnikom građana. Međutim, institucija Zaštitnika građana nije ustavno dovoljno zaštićena, s obzirom na to da ne postoji

2 Đorđević, S., Milenković, D., Veljović, D., (2011). Studija – Kapaciteti i potencijali institucije lokalnog ombudsmana u Srbiji (sa istraživanjem), Beograd, str. 12.

3 Ustav Republike Srbije („Sl. glasnik RS”, br. 98/2006)

4 Ibid, čl. 138.

5 Zakon o zaštitniku građana („Sl. glasnik RS”, br. 79/2005 i 54/2007)

nikakva zaštita protiv njegovog neopravdanog razrešenja od strane Narodne skupštine pre isteka mandata.⁶

Položaj Zaštitnika građana u ustavnom sistemu određuje princip nezavisnosti, dok o samom izboru i razrešenju odlučuje Narodna skupština nadpolovičnom većinom ukupnog broja narodnih poslanika. Nadpolovičnom većinom glasova ukupnog broja narodnih poslanika Narodna skupština odlučuje o imunitetskim pravima Zaštitnika građana. U obavljanju pojedinih poslova Zaštitnik građana ima zamenike, koji se biraju za pojedine oblasti. Institucija Pokrajinskog ombudsmana postoji u AP Vojvodini, a bira ga Skupština autonomne pokrajine. On svoje nadležnosti ostvaruje u okvirima nadležnosti autonomne pokrajine.⁷

U jedinicama lokalne samouprave u Srbiji građanski branilac koji štiti individualna i kolektivna prava i interese građana, tako što vrši opštu kontrolu rada uprave i javnih službi, ustanovljen je Zakonom o lokalnoj samoupravi⁸ iz 2002. godine. Novim Zakonom o lokalnoj samoupravi⁹ iz 2007. godine takođe je regulisana institucija "lokalnog" ombudsmana.

Prema ovom zakonu može se ustanoviti zaštitnik građana ovlašćen da kontroliše poštovanje prava građana, utvrđuje povrede činjenjem ili nečinjenjem organa uprave i javnih službi, ako se radi o povredi propisa i opštih akata jedinice lokalne samouprave. O pojavama nezakonitog i nepravilnog rada kojima se povređuju prava i interesi građana, građanski branilac u obavezi je da obavesti skupštinu jedinice lokalne samouprave, ali i javnost.¹⁰

Dve ili više jedinica lokalne samouprave mogu doneti odluku o ustanovljavanju zajedničkog zaštitnika građana. Nadležnost i ovlašćenja, način postupanja i izbora i prestanka dužnosti zaštitnika građana uređuje se statutom ili drugim opštim aktom. U stručnoj javnosti se smatralo da će donošenje Zakona o Zaštitniku građana pospešiti ustanovljenje većeg broja ombudsmana na nivou lokalne samouprave. Međutim, to se nije dogodilo, tako da danas, po dostupnim podacima, od 174 gradova i opština u Srbiji, danas njih 20 ima i lokalnog zaštitnika građana. Važno je napomenuti da samo jedan broj lokalnih Zaštitnika građana ima stručnu službu, a pojedini imaju i zamenike za određene oblasti. Statuti pojedinih opština i gradova koji nemaju ombudsmana, sadrže i odredbu koja je preneti iz zakona da određena opština odnosno grad mogu ustanoviti zaštitnika građana, ali se to do sada nije desilo, pošto nije doneta odluka o osnivanju.¹¹

6 Slavnić, Lj. (2007) Ustavno pravo, Novi Sad, Privredna akademija, str. 324.

7 Pajvančić, M., (2014). Ustavno pravo, Novi Sad, Univerzitet u Novom Sadu, Pravni fakultet, str. 286.

8 Zakon o lokalnoj samoupravi („Sl. glasnik RS”, br. 9/2002, 33/2004 i 135/2004)

9 Zakon o lokalnoj samoupravi („Sl. glasnik RS”, br. 129/2007 i 83/2014 – dr. zakon)

10 Vlatković, M., (2009). Pravo lokalne samouprave, Novi Sad, Pravni fakultet za privredu i pravosuđe, str. 213.

11 Đorđević, S., Milenković, D., Veljović, D., (2011). Studija – Kapaciteti i potencijali institucije lokalnog ombudsmana u Srbiji (sa istraživanjem), Beograd, str. 19.

NADLEŽNOSTI OMBUDSMANA

Nadležnosti Zaštitnika građana su brojne i mogu se razvrstati u nekoliko grupa.¹² Zaštitnik građana ovlašćen je da kontroliše poštovanje prava građana, utvrđuje povrede učinjene aktima, radnjama ili nečinjenjem organa uprave, ako se radi o povredi republičkih zakona, drugih propisa i opštih akata. Druga grupa nadležnosti odnosi se na mogućnost Zaštitnika građana da neposredno i aktivno učestvuje u izgradnji celovitog i neprotivrečnog pravnog sistema. Zaštitnik ima pravo da predlaže zakone iz svoje nadležnosti, podnosi inicijative za izmenu ili dopunu zakona i drugih propisa i opštih akata, kao i da inicira donošenje novih zakona, drugih propisa i opštih akata. Takođe, ovlašćen je da daje mišljenja Vladi i Skupštini na predloge zakona i drugih propisa, ali i da pokrene postupak pred Ustavnim sudom za ocenu ustavnosti i zakonitosti zakona, drugih propisa i opštih akata. Međutim, Zaštitnik građana nije ovlašćen da kontroliše rad Narodne skupštine, predsednika Republike, Vlade, Ustavnog suda, sudova i javnih tužilaštava.

Zaštitnik ima ovlašćenja da javno preporuči razrešenje funkcionera, odnosno da inicira pokretanje disciplinskog postupka protiv zaposlenog u organu uprave. U slučaju da utvrdi da u radnjama funkcionera ili zaposlenog u organu uprave ima elemenata krivičnog ili drugog kažnjivog dela, Zaštitnik građana ovlašćen je da nadležnom organu podnese zahtev, odnosno prijavu za pokretanje krivičnog, prekršajnog ili drugog odgovarajućeg postupka.

Četvrta grupa nadležnosti proističe iz obaveze organa uprave da sa njim saraduju. Zaštitnik ima pravo da pristupa prostorijama organa uprave i da raspolaze svim podacima koje organ poseduje, a od značaja su za postupak koji Zaštitnik građana vodi. Nakon što utvrdi sve relevantne činjenice i okolnosti, oceniće da li se radi o neosnovanoj pritužbi, i o tome će obavestiti podnosioca pritužbe, ili može da utvrdi da su zaista postojali nedostaci u radu organa uprave. Ukoliko Zaštitnik građana utvrdi da su postojali nedostaci u radu organa uprave, uputiće preporuku organu o tome kako bi uočeni nedostatak trebalo otkloniti. Organ uprave ima rok od 60 dana od dana dobijanja preporuke da obavesti Zaštitnika građana o tome da li je postupio po preporuci i otklonio nedostatak, ili, ukoliko ne postupi po preporuci da ga obavesti o razlozima.¹³

Peta grupa nadležnosti podrazumeva vođenje nezavisne i nepristrasne istrage, odnosno postupka za utvrđivanje moguće povrede ljudskih prava. Prilikom sprovođenja postupka po pritužbama građana ili po sopstvenoj dužnosti, Zaštitniku je dato pravo da se obrati javnosti, Skupštini i Vladi, kao i mogućnost da preporuči utvrđivanje odgovornosti funkcionera koji rukovodi organom uprave, ukoliko se ne postupi po preporuci.

Zaštitnik građana je u obavezi da Narodnoj Skupštini podnosi redovan godišnji izveštaj u kome treba da navede sve podatke o aktivnostima iz prethodne

12 Milenković, D., (2012). Javna uprava – odabrane teme, Fakultet političkih nauka Univerziteta u Beogradu, str. 150.

13 Zakon o zaštitniku građana („Sl. glasnik RS”, br. 79/2005 i 54/2007), čl. 31.

godine, kao i podatke o utvrđenim nedostacima u radu organa uprave i predloge za poboljšanje položaja građana u odnosu na organe uprave. Ovaj izvještaj o radu se podnosi najkasnije do 15. marta naredne godine, izuzetno, Zaštitnik građana može da podnosi i posebne izveštaje u toku godine.¹⁴

Pravni okvir delovanja u značajnoj meri utiče na mogućnost ostvarivanja specifičnih aktivnosti i ciljeva, koji se u jednoj multietničkoj zajednici očekuju od institucije ombudsmana.

ULOGA OMBUDSMANA U OBEZBEĐENJU DOBRE UPRAVE I ZAŠTITI LJUDSKIH PRAVA

O značaju ombudsmana u procesu demokratizacije javne uprave, Dobošinović kaže: „Položaj ombudsmana u strukturi državnih organa i propisani i u praksi primenjeni mehanizmi zaštite njegove nezavisnosti, ukazuju na karakter odnosa države prema građanima. S druge strane, odnos građana i javnosti prema ombudsmanu odražava stepen zrelosti i razvijenosti građanskog društva i njegove spremnosti da se, koristeći sistemске mogućnosti, suoči sa izazovima birokratizovane i otuđene države. Prisustvo ombudsmana u sistemu kontrole uprave i njegovo delovanje pokazatelj je spremnosti države da rad svojih organa i javnih službenika utemelji na principima javne odgovornosti i transparentnosti. Stepem otpora uvođenju, tamo gde ga nema i prisustvo i težina prepreka kojima, pre svega, izvršna vlast, fakturiše svoje nezadovoljstvo njegovim prisustvom u sistemima u kojima deluje, jasni su pokazatelji demokratskog kapaciteta svake konkretne države.”¹⁵

Kao posledica promene pristupa u odnosu građana i vlasti/vlade i kao odraz savremenih tendencija u shvatanju javne (državne) uprave kao servisa građana, a ne instrumenta vlasti, uz poštovanje demokratskih načela političkog uređenja razvilo se pravo na dobru upravu. U tom smislu, vlast pripada građanima – oni je određuju, delegiraju i finansiraju i zato građani s pravom očekuju da se ona vrši u njihovu korist, tj. da bude dobra. Pravo na dobru upravu čini set standarda postupanja organa uprave prilikom obavljanja upravnih delatnosti, koji se razvojem demokratskih vrednosti na nacionalnom nivou, ali i kroz međunarodne organizacije, konstantno izgrađuje u pravcu veće participacije, transparentnosti, dostupnosti i efikasnosti organa uprave uz maksimalno uvažavanje dostojanstva ličnosti.

Komiteta ministara Saveta Evrope usvojio je mnoštvo preporuka državama članicama Saveta Evrope, među kojima je i Republika Srbija, koje imaju za cilj pobošanje i postizanje dobre uprave. Komitet ministara usvojio je Preporuku CM/

14 Ibid, čl. 33.

15 Dobrašinović, D., (2005). *Ombudsman između građana i institucija*, u: Ombudsman – vodič za usvajanje funkcionalnog zakona (ur. L. Marićević, D. Dobrašinović, Z. Skopljak), Beograd, Centar za razvoj Srbije, str. 21.

Rec(2007)7¹⁶ koja predstavlja sveobuhvatnu preporuku o dobroj upravi, definiše osnovno pravo na dobru upravu i time olakšava njegovu efektivnu primenu u praksi. Ova Preporuka sadrži načela koja organi javne uprave treba da primenjuju u svom radu: načelo zakonitosti, ravnopravnosti, nepristrasnosti, srazmernosti, pravne sigurnosti, postupanja u okviru razumnog vremenskog roka, participacije, poštovanja privatnosti, transparentnosti.

Načela dobre uprave, iako uopšteno formulisana, garantuju određeni nivo postupanja organa uprave i kvaliteta usluga koje građani dobijaju. Zakonodavstvo Republike Srbije u velikoj meri garantuje primenu ovog načela u svakodnevnom upravnom postupanju. Ipak, kontinuiranim praćenjem postupanja uprave, kao i aktivnosti Zaštitnika građana, uviđaju se brojni primeri odstupanja od navedenih načela kao i određeni obrasci lošeg postupanja organa. Preporuke Zaštitnika građana u tom smislu predstavljaju korektiv ovakvom postupanju i omogućavaju da se loši obrasci rada uprave promene kao i da se utvrde novi standardi postupanja u radu.

Funkcija građanskog branioca ogleda se u zaštiti građana od lošeg rada uprave, koju on vrši upravo kroz opštu kontrolu rada uprave. Kontrola koju vrši ombudsman prostire se načelno na sve državne subjekte i javne službe, sa izuzetkom pojedinih državnih organa.¹⁷ U ovom smislu, opšta kontrola bi predstavljala ne samo kontrolu zakonitosti, nego i kontrolu celishodnosti rada uprave. Kontrolu zakonitosti, jeste kontrola usklađenosti svih akata i preduzetih radnji sa zakonom. Međutim, ako je i utvrđeno da uprava postupa zakonito, to ne mora obavezno da znači i da postupa celishodno. Problem u ocenjivanju celishodnosti je svakako evidentan. Dakle, uprava u pojedinim stvarima ima diskreciona ovlašćenja, što znači da ima ovlašćenje da postupi na način koji smatra da je najcelishodniji, najpogodniji, najadekvatniji, a pri tom se kreće u okvirima zakona. Upravo u ovakvim slučajevima može da se dogodi da uprava povredi interes ili neko pravo građanina, ne kroz nezakonito postupanje, već kroz necelishodno. Iako se kontrola uprave inače sprovodi u upravnom postupku (kroz kontrolu nižih organa uprave od strane viših organa uprave) i upravnom sporu (kroz kontrolu zakonitosti rada uprave, ali ne i celishodnosti, od strane sudova), funkcija ombudsmana je baš zbog toga značajnija i veća. S obzirom na to da se celishodnost može kontrolisati od strane viših organa uprave, dakle organa koji pripadaju istoj grani vlasti, uvođenjem ombudsmana ova kontrola se proširuje i na normativnu vlast jer upravo predstavničko telo, tj. skupština postavlja ombudsmana da u njeno ime, a u interesu građana kontroliše upravu. Dakle, da kontroliše i zakonitost i celishodnost.¹⁸

16 Council of Europe; Recommendation CM/Rec(2007)7 – Preuzeto sa: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805d5b7f (22.05.2016.)

17 Milkov D., (2012). Upravno pravo- kontrola uprave, Novi Sad, Univerzitet Novi Sad- Pravni fakultet Centar za izdavačku delatnost, str. 24

18 Mihajlović, S. et al., (2006), Korak ka građanima: vodič kroz mesnu samoupravu u Srbiji, Beograd, Centar za slobodne izbore i demokratiju, str. 14. – Preuzeto sa: <http://www.cesid.rs/images/KORAK%20KA%20GRA%C3%90ANIMA.pdf> (26.05.2016.)

PRITUŽBE ZAŠTITNIKU GRAĐANA NA POVREĐENO PRAVO NA DOBRU UPRAVU U 2015. GOD.

Rečenica „prvo te ignorišu, potom te ismevaju i bore se protiv tebe, a na kraju pobediš” može se primeniti na sve nezavisne institucije koje su nastale u Srbiji u protekloj deceniji.¹⁹

Prema redovnom godišnjem izveštaju Zaštitnika građana za 2015. godinu²⁰, evidentirano je 6.231 pritužba, što predstavlja povećanje broja pritužbi u odnosu na 2014. godinu za preko 28%. Postavlja se pitanje da li je povećanje ove brojke rezultat rada uprave kojim se sve više povređuju prava, efikasnijeg rada Zaštitnika građana, ili prosto bolje upućenosti građana o mogućnostima zaštite svojih prava? U izveštaju Zaštitnika građana se, takođe, navodi da je od ukupnog broja pritužbi, 2.765 pritužbi bilo usmereno na povredu prava na dobru upravu. Sledi prikaz povređenih prava na dobru upravu, njihov broj i procentualno učešće u odnosu na ukupan broj evidentiranih svih povreda prava na dobru upravu u pritužbama.

Pravo na poštovanje zakona	662	23,94%
Pravo na zaštitu od čutanja administracije	385	13,92%
Pravo na efikasno postupanje organa	371	13,42%
Pravo na korektno postupanje organa	363	13,13%
Pravo na dobijanje odluke u zakonskom roku	278	10,05%
Pravo na odustvo zloupotrebe ovlašćenja	218	7,88%
Pravo na poštovanje stvorenih pravnih očekivanja	171	6,18%
Pravo na zaštitu zbog povrede postupka	140	5,06%
Pravo na ravnopravan tretman građana	118	4,27%
Pravo na zaštitu zbog nepostupanja po sudskim odlukama	31	1,12%
Pravo na zaštitu zbog nepostupanja po aktima organa uprave	21	0,76%
Pravo na srazmernost u radu organa	7	0,25%
Ukupno	2765	

19 Ombudsman; Jačanje uloge u Republici Srbiji – Preuzeto sa: <http://ombudsman.yucom.org.rs/wp-content/uploads/2013/02/Za%C5%A1titnik-gra%C4%91ana-preporuke-u-praksi.pdf> (22.05.2016)

20 Zaštitnik građana Republike Srbije; Redovan godišnji izveštaj Zaštitnika građana za 2015. godinu – Preuzeto sa: <http://www.zastitnik.rs/index.php/izvestaji/godisnji-izvestaji> (25.05.2016.)

ZAVRŠNA RAZMATRANJA

Ombudsman snagom svog autoriteta podstiče na efikasniju zaštitu ljudskih prava. Razlozi velike popularnosti ove institucije, kako kod nas, tako i u svetu, leže u pojednostavljenom i besplatnom postupku koji olakšava komunikaciju sa građanima. Takođe ombudsman vrši pozitivan uticaj u smislu demokratizacije političkog sistema, kao i u unapređenju kvaliteta javne uprave. Zaštitnik građana u Srbiji ima karakteristike klasičnog modela ombudsmana. On predstavlja vanpravnu kontrolu uprave i reaguje u slučajevima narušavanja ljudskih prava i sloboda. Upravo kroz njegovo delovanje i kontrolu zakonitosti i celishodnosti rada uprave, omogućava se i kontrola uprave od strane predstavničkog tela, s obzirom na to da skupština postavlja ombudsmana da u interesu građana kontroliše upravu.

Iako je evidentno da u Srbiji postoje dobri normativni okviri i težnja za usklađivanjem sa međunarodnim standardima, neophodno je efikasnije pristupiti implementiranju propisanog, kao i popunjavanju određenih praznina, kako bi se što manje mesta ostavilo neusaglašenom tumačenju. Rastući broj pritužbi Zaštitniku građana na rad uprave može, sa druge strane, da bude rezultat olakšanog i pristupačnijeg postupka za samo obraćanje Zaštitniku građana, ali svakako da predstavlja alarm za potrebu unapređenja rada uprave.

Delovanje ombudsmana ima i veoma veliki psihološki efekat. S jedne strane, uprava je svesna da postoji poseban i nezavisan kontrolor njenog rada, pa se, prevencije radi, trudi da ne postene predmet njegove kritike. Sa druge strane, psihološki, pozitivno deluje na stanovništvo jer su svesni da postoji specijalizovana institucija koja kontroliše upravu a kojoj mogu da se obrate svojim pritužbama bez ikakvih posebnih formalnosti.

Kako bismo u potpunosti mogli shvatiti važnost ombudsmana i značajnu ulogu koju ima u kontroli uprave u smislu zakonitosti i celishodnosti i zaštiti ljudskih prava, na kraju ovog rada citiraćemo profesora Jovičića, prema kome: "Ombudsman spada u red onih ustanova čiji se značaj i uloga ne mere isključivo po efektima njihovog rada, već koji vrše svoju funkciju i ne radeći ništa."²¹

L I T E R A T U R A :

1. Council of Europe; Recommendation CM/Rec(2007)7 – Preuzeto sa: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805d5b7f
2. Dobrašinović, D., (2005). Ombudsman između građana i institucija, u: Ombudsman vodič za usvajanje funkcionalnog zakona (ur. L. Marićević, D. Dobrašinović, Z. Skopljak), Beograd, Centar za razvoj Srbije
3. Đorđević, S., Milenković, D., Veljović, D., (2011). Studija – Kapaciteti i potencijali institucije lokalnog ombudsmana u Srbiji (sa istraživanjem), Beograd

21 Jovičić M., (1969). Ombudsman- čuvar zakonitosti i prava građana, Beograd, str. 9

4. Jovičić, M., (1969). Ombudsman- čuvar zakonitosti i prava građana, Beograd
5. Mihajlović, S. et al., (2006), Korak ka građanima: vodič kroz mesnu samoupravu u Srbiji, Beograd, Centar za slobodne izbore i demokratiju, str. 14. – Preuzeto sa: <http://www.cesid.rs/images/KORAK%20KA%20GRA%C3%90ANIMA.pdf> (26.05.2016.)
6. Milenković, D., (2012). Javna uprava – odabrane teme, Fakultet političkih nauka Univerziteta u Beogradu
7. Milkov, D., (2012). Upravno pravo kontrola uprave, Novi Sad, Univerzitet Novi Sad- Pravni fakultet, Centar za izdavačku delatnost
8. Ombudsman; Jačanje uloge u Republici Srbiji – Preuzeto sa: <http://ombudsman.yucom.org.rs/wp-content/uploads/2013/02/Za%C5%A1titnik-gra%C4%91ana-preporuke-u-praksi.pdf>
9. Pajvančić, M., (2014). Ustavno pravo, Novi Sad, Univerzitet u Novom Sadu, Pravni fakultet
10. Slavnić, Lj. (2007) Ustavno pravo, Novi Sad, Privredna akademija
11. Ustav Republike Srbije („Sl. glasnik RS”, br. 98/2006)
12. Vlatković, M., (2009). Pravo lokalne samouprave, Novi Sad, Pravni fakultet za privredu i pravosuđe
13. Zakon o lokalnoj samoupravi („Sl. glasnik RS”, br. 129/2007 i 83/2014 – dr. zakon)
14. Zakon o lokalnoj samoupravi („Sl. glasnik RS”, br. 9/2002, 33/2004 i 135/2004)
15. Zakon o zaštitniku građana („Sl. glasnik RS”, br. 79/2005 i 54/2007)
16. Zaštitnik građana Republike Srbije; Redovan godišnji izveštaj Zaštitnika građana za 2015. godinu – Preuzeto sa: <http://www.zastitnik.rs/index.php/izvestaji/godisnji-izvestaji>

CIP - Каталогизација у публикацији
Библиотека Матице српске, Нови Сад

340.134(4-672EU:497.11)(082)

**USAGLAŠAVANJE pravne regulative sa pravnim tekovinama
Evropske unije** = Harmonisation of legislation with the European Union
acquis / priredio, edited by Milorad Bejatović. - Novi Sad : Pravni fakultet
za privredu i pravosuđe Univerziteta Privredna akademija = Faculty of Law
for Business and Judiciary University Business Academy, 2016 (Novi Sad :
Feljton). - 404 str. ; 24 cm

"Zbornik referata sa Međunarodnog naučnog skupa održanog od 22-24.
septembra 2016. godine u Novom Sadu" --> kolofon. - Tiraž 150. - Str. 11-14:
Uvodna reč ; An introductory word / Milorad M. Bejatović. - Napomene i
bibliografske reference uz tekst. - Bibliografija uz svaki rad. - Rezime na engl.
jeziku uz većinu radova.

ISBN 978-86-6019-066-8

a) Правна регулатива - Усаглашавање - Србија - Европска унија - Зборници
COBISS.SR-ID 307889927