

УНИВЕРЗИТЕТ У НИШУ

ПРАВНИ ФАКУЛТЕТ

**Развој омбудсмана у Србији - правни оквир и
друштвени значај**

(мастер рад)

Ментор

Доц. др Сара Митић

Студент

Катарина Митровски

Бр. М048/23-О

Ниш, 2025.

САДРЖАЈ

1	УВОД.....	4
2	ПРЕДМЕТ И ЦИЉ ИСТРАЖИВАЊА.....	7
3	ИСТОРИЈСКИ РАЗВОЈ ИНСТИТУЦИЈЕ ОМБУДСМАНА	10
4	ИСТОРИЈСКИ РАЗВОЈ ИНСТИТУЦИЈЕ ОМБУДСМАНА У СРБИЈИ	17
4.1	Душанов законик из XIV века.....	17
4.2	Омбудсман као логична еволуција уставности	20
4.3	Сретењски устав и зачетак контроле власти.....	21
4.4	Турски устав из 1838. године	23
4.5	Српски грађански законик	24
4.6	Устав за Књажество Србију из 1869. године	25
4.7	Устав за Краљевину Србију из 1888. године	27
4.8	Устав за Краљевину Србију из 1901. године	28
4.9	Устав за Краљевину Србију из 1903. године	31
4.9.1	Однос према омбудсману	33
4.10	Видовдански устав и институционално уобличавање права.....	34
5	ОМБУДСМАН У ЗЕМЉАМА БИВШЕ СФРЈ	36
6	УВОЂЕЊЕ ИНСТИТУЦИЈЕ ОМБУДСМАНА У СРБИЈИ	39
6.1	Устав Републике Србије из 2006. године	42
6.2	Закон о заштитнику грађана.....	44
7	ОМБУДСМАН У ОСНОВНИМ НИВОИМА ВЛАСТИ У СРБИЈИ.....	47
7.1	Републички омбудсман.....	47
7.2	Локални омбудсмани	48
8	ИЗВЕШТАЈ ОМБУДСМАНА О СПРОВЕДЕНОМ КОНТРОЛНОМ ПОСТУПКУ СА МИШЉЕЊЕМ И ПРЕПОРУКОМ У ГРАДУ НИШУ	51
8.1	Извештај	51
8.2	Мишљење	55
8.3	Препоруке	56
8.4	Извод из извештаја о раду омбудсмана града Ниша за 2022. годину	58
8.4.1	Резултати решених предмета	59
8.5	Пример међуопштинске сарадње – локални омбудсман у Нишу и општина Гаџин Хан	60
8.6	Превентивна улога омбудсмана кроз едукативне активности	61
	у савременом праву	61

9	ЗАКЉУЧАК.....	64
10	ЛИТЕРАТУРА.....	66
11	САЖЕТАК.....	72
12	БИОГРАФИЈА.....	75

1 УВОД

Институција омбудсмана, или заштитника грађана, представља једно од кључних тела у савременим демократским системима које има за циљ заштиту људских права и надзор над законитошћу рада институција јавне власти. Заштита и остваривање људских права се намеће као императив и својеврсни *conditio sine qua non*¹ савременог друштва. Успостављање равнотеже између загарантованог оквира људских права и истински остварљивог обима ових права, јесте један од крајње озбиљних и комплексних задатака пред којим се налазе савремене државе².

Мастер рад се фокусира на институције омбудсмана како би се истражила јавна одговорност у посттранзиционој Србији. Упркос оживљеном интересовању академика и креатора политике за признавање и преузимање одговорности од стране државних власти у новим демократијама, одговорност остаје нејасан концепт као последица преовлађивања нормативизма и детерминизма у релевантној литератури и општег недостатка емпиријских истраживања. Јавна одговорност је стога у овом истраживачком пројекту операционализована као процес узастопних фаза у којима актери, попут институција омбудсмана, преузимају улогу решаваача спорова између грађана и државних власти. Ова теза испитује учешће институција омбудсмана у горе наведеном процесу посматрајући два међусобно повезана фактора која утичу на њихову ефикасност као рачуноводствених актера: историјски развој и институционални дизајн.

На основу анализе докумената годишњих извештаја и интервјуа са различитим заинтересованим странама у Србији, истраживање на наведену тему показује да агенције, попут институција омбудсмана, компензују своје институционалне недостатке користећи ресурсе које размењују током интеракције са другим државним и друштвеним актерима. Посебно, њихове неинституционализоване интеракције са организацијама цивилног друштва и медијима могу имати потенцијал да побољшају ефикасност тријадног решавања спорова кроз неформалност. Укратко, овај мастер рад

¹ Услов без којег се не може (лат.). Узрочна веза је веза између извршеног чина и његовог резултата. Изузетно је важна у праву, јер се на основу ове везе може приписати одговорност сваког појединца за одређено незаконито понашање. Теорија *conditio sine qua non* је врста теорије која покушава да примени узрочну везу на конкретан случај, покушавајући да дефинише како да се утврди одговорност агената у датој ситуацији. <https://www.juridicos.com.br/sine-qua-non/> приступљено дана 23.04.2025.

² Принцип одговорности подразумева да сваки орган управе мора бити одговоран за своје поступање другим управним, законодавним или судским органима. Овај принцип се под развојем упоредног права све више шири, почиње да обухвата и спољну контролу управе од стране независних и самосталних тела, као што су Омбудсмани. D. Milenković, *Savremene teorije i moderna uprava*, Beograd, 2019, 186-187.

разматра институционални дизајн канцеларија омбудсмана у Србији на националном, регионалном и локалном нивоу и за истраживање користи теорију, и скуп научних радова на ову тему, како би испитао интензитет и садржај њихових интеракција са државним и друштвеним актерима. Истражујући динамику ових интеракција, тема мастер рада осветљава контекст у којем државни органи и јавни функционери под лупом одражавају своје одлуке или поступке.

Са друге стране, активно ангажовање међународних организација³ као што су ОЕБС, Савет Европе и ЕУ у промоцији концепта омбудсмана, у корелацији са реципрочним утицајима између суседних земаља као последица регионалне сарадње имали су пресудан утицај на успостављање и рад институција омбудсмана у Србији,

Овај мастер рад се фокусира на учешће канцеларија омбудсмана у свакој појединачној фази кроз пет аспеката институционалног дизајна: 1) ширина надлежности, 2) обим и адекватност истражних и принудних или спровођења овлашћења, 3) процедурална и физичка доступност, 4) адекватност финансијских и људских ресурса и 5) јавно објављивање њиховог рада.

Ови аспекти су у релевантној литератури широко схваћени као предуслови за остваривање циљева омбудсмана, па се у овом мастер раду испитују у контексту случајева релевантних у канцеларијама у Србији.

Улога омбудсмана као посебног тела је посебно важна у друштвима која су се суочавала са транзицијом ка демократском друштву, као што је случај са Србијом. Иако је модерна, институција омбудсмана је релативно нова у српском правном систему, а њени корени и потреба за надзором над радом државних органа се могу пратити још од раних уставних аката.

Један од најважнијих међу њима је Видовдански устав из 1921. године, који је донекле дефинисао пут за правну заштиту грађана и одговорност државне власти.

Улога Омбудсмана, заштитника грађана је препозната у стварању одговарајућег законодавног окружења, затим у својству Националне институције за заштиту људских

³ Подршка међународних организација не тиче се само институција омбудсмана већ и других независних надзорних тела у области заштите људских права. На пример, у децембру 2011. године, Мисија ОЕБС-а у Србији номинувала је националног заштитника грађана, Сашу Јанковића, повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, Родољуба Шабића, и повереницу за заштиту равноправности, Невену Петрушић, за „Људи године“ за „заштиту и унапређење људских права, равноправности, одговорности владе и грађанског учешћа у земљи“. ОЕБС, 2011. Мисија ОЕБС-а објављује награде „Људи године“ за 2011. годину. <http://www.osce.org/serbia/86240> приступљено дана 12.02.2025.

права (*NHRI*⁴) и као националног механизма за спречавање тортуре⁵.

Међутим, Србија се тек доношењем Закона о заштитнику грађана, септембра 2005. године прикључила великој породици земаља које имају институцију омбудсмана. Као једна од последњих европских држава, Србија је створила нормативну подлогу за оснивање ове установе септембра 2005. године, када је донет Закон о заштитнику грађана. У том часу, на снази је био Устав Републике Србије из 1990. године у којем ова институција није била предвиђена, тако да је институција омбудсмана представљала вануставну категорију. Тек 2006. године, доношењем новог Устава Републике Србије, Заштитник грађана је постао и уставна категорија.

Ова тема је значајна јер пружа дубоки увид у еволуцију правне заштите грађана у Србији, што нам омогућава боље разумевање тренутног положаја и улоге омбудсмана. Кроз анализу Видовданског устава, можемо видети како су се постављали темељи за каснији развој институција које су кључне за заштиту права грађана. Разумевање историјских корена омбудсманске функције помаже не само у бољем схватању прошлости, већ и у унапређењу актуелне улоге омбудсмана у Србији.⁶

⁴ *National Human Rights Institutions* - Националне институције за људска права играју кључну улогу у промоцији и праћењу ефикасне примене међународних стандарда људских права на националном нивоу. Да би биле ефикасне и признате од стране међународне заједнице, националне институције за људска права морају се придржавати стандарда утврђених у Париским принципима, које је Генерална скупштина УН усвојила 1993. године. Глобални савез националних институција за људска права (*GANHRI*), у сарадњи са УН за људска права, додељује чланство и два нивоа статуса на основу критеријума утврђених у Париским принципима. GA Res. 47/233, 17 August 1993.

⁵ Маја Лј. Настич, *Ombudsmansko delovanje u zaštiti ljudskih prava*, Зборник радова Правног факултета у Новим Саду, 2019, vol. LIII, br. 2, 489–503

⁶ Први Омбудсман у Републици Србији почео је са радом у општини Бачка Топола 1. априла 2003. Народна Скупштина Републике Србије је још 14. фебруара 2002. донела Закон о локалној самоуправи („Службени гласник РС” бр.9/02). У наведеном Закону чланом 126 дато је овлашћење јединицама локалне самоуправе (општине и градови) да се установи грађански бранилац (омбудсман) као независан и самосталан орган, <https://www.btopola.org.rs/sr/ombudsman> приступљено дана 03.04.2025.

2 ПРЕДМЕТ И ЦИЉ ИСТРАЖИВАЊА

Предмет развоја омбудсмана у Србији представља значајну тему која подразумева истраживање не само правног оквира који је омогућио формирање и развој овог органа већ и његовог утицаја на друштво и правни систем Србије. Институција омбудсмана се развијала кроз више историјских етапа, почев од раних правних норми које су се односиле на заштиту људских права до стварања самосталне институције која данас има важну улогу у пружању правне заштите грађанима и осигурању правде у друштву. Значај ове теме произилази из чињенице да институција омбудсмана игра кључну улогу у заштити људских права, спречавању злоупотреба власти и пружању правног савета грађанима. Кроз анализу правног оквира и развоја ове институције у Србији, могу се разумети њене функције, надлежности и значај за ефикасност правног система. Правни оквир институције омбудсмана у Србији првенствено је заснован на Уставу Републике Србије из 2006. године, који јасно прописује ову функцију као независну и самосталну институцију која има задатак да штити права грађана и врши контролу рада органа јавне власти.

Одређени правни акти, као што су Закон о заштитнику грађана, као и различити закони који се односе на људска права и правну правду, постављају темељ за рад омбудсмана.

Током историје, правни оквир се развијао, а један од најзначајнијих корака било је увођење институције омбудсмана као посебног тела у периоду транзиције Србије ка демократском друштву, који се одразио на развој њених надлежности и овлашћења. Истраживање историје правног окрива институције омбудсмана има велики значај за разумевање њеног утицаја на друштво, као и на правну заштиту грађана у Србији.

Институција омбудсмана игра важну улогу у обезбеђивању транспарентности рада државних органа и институција, али и у јачању поверења грађана у правни систем. Кроз истраживање њеног историјског развоја, могу се истражити различити правни и друштвени аспекти њеног функционисања, од оснивања до данашњег дана. Такође, важно је анализирати и упоредити рад омбудсмана у Србији са омбудсманима у другим земљама, како би се стекло дубље разумевање ефективности ове институције у друштву.

Циљ овог истраживања је да се анализа историјској развоја институције омбудсмана у Србији, као и њен правни оквир који чини темељ функционисања.

Такође, истраживање има за циљ да истакне значај омбудсмана у савременом друштву, његову улогу у заштити људских права, и унапређење правде и демократије. Истраживање ће се бавити и анализом њених делатности и утицаја на правни систем Србије и њен друштвени развој, као и како рад ове институције може утицати на повећање свести грађана о њиховим правима и могућностима за правну заштиту.

Циљ рада је да се утврди у којој мери и колико заштита уопште, а посебно институционална заштита људских права и слобода омогућује потпуније остваривање универзалних вредности које представљају људска права и слободе. Односно, колико ефикасност у заштити људских права и слобода доприноси остваривању кардиналних друштвених циљева, као што су демократизација друштва или посматрано у равни човекапојединца његово потпуније „очовечење“ и остварење у конкретном друштву.

Циљ рада је био да се утврди у којој мери и колико заштита уопште, а посебно институционална заштита људских права и слобода омогућује потпуније остваривање универзалних вредности које представљају људска права и слободе. Односно, колико ефикасност у заштити људских права и слобода доприноси остваривању кардиналних друштвених циљева, као што су демократизација друштва или посматрано у равни човекапојединца његово потпуније „очовечење“ и остварење у конкретном друштву.

Анализом рада појединих институција на међународном, а посебно европском и националном нивоу указаћу и објаснити корелацију између институционалне заштите и степена остварености људских права и слобода. У раду је посебна пажња посвећена институцији омбудсмана, као најзначајнијој институцији када је реч о овој врсти заштите, као и њеном развоју и настанку различитих модела који се примењују у националним правним системима.

Израда овог рада је изузетно важна јер доприноси бољем разумевању историје и функције институције омбудсмана у Србији. Кроз анализу, истраживање ће показати како је омбудсман као институција постао важан део демократског система, и како његов рад утиче на заштиту људских права и правну сигурност грађана. Тиме ће бити обogaћена литература на ову тему и допринеће правном знању у Србији.

Коначно, у раду је објашњено да институционална заштита људских права у Републици Србији (и шире, у бившој Југославији) изражава специфичности условљене

историјским околностима и степеном достигнутог развоја демократских односа у периоду пре и у току друштвене транзиције.

3 ИСТОРИЈСКИ РАЗВОЈ ИНСТИТУЦИЈЕ ОМБУДСМАНА

У историји народа су неке институције настале случајно, односно са сасвим другом наменом од оне коју данас имају. То се догодило и са омбудсманом. Када је ова институција настајала није било ни говора о заштити људских права, нити је то био смисао омбудсмана.

Преглед историје нам пружа древне приче о правди за оштећене од стране вођа широм света, са митским квалитетима доброчинства као што су Соломон, Јао, Свети Луј, Анушарван, Теодосије Велики и краљ Харша. Један пример је из 3. или 4. века пре нове ере у кинеском „Ритуалу Чоуа“⁷ пропису.

Први помен „бубња“ за подносиоце жалби, из 269. године нове ере у корејским историјским записима, приказује бубањ синмунго (*sinmun 'go*) намењен за жалбе током владавине краља Теџонга из династије Чосон. Сви грађани су могли да траже правду за учињене неправде или да обавесте краља о опасностима користећи овај бубањ који се налазио у близини палате, како би се одговарајућа акција преузела.

Заштита народа од угњетавања, звана мазалим, увек је била примарна дужност праведног турског султана. Мазалимске седнице се могу наћи у персијској историји. Од 1457. до 1478. године Узун Хасан је владао Акјунлуом у северозападном Ирану и источној Анадолији. Према причању Будака Муншија, даје се опис мазалимске седнице⁸.

Прототип омбудсмана је можда процветао у Кини током династије Ћин⁹, а касније у Кореји за време династије Чосон.¹⁰ Положај тајног краљевског инспектора, био је јединствен за династију Чосон, где је прикривени званичник кога је директно именовао краљ послат у локалне провинције да надгледа владине званичнике и брине о

⁷ ”Помоћу плућног камена он даје издушак обичним људима у невољи. Ако било где, далеко или близу, постоји неко без браће или без деце, стар или млад, ко жели да пријави жалбу вишим властима, али његов старешина неће да пренесе жалбу, такав нека стоји на плућном камену три дана, и сваки господин који чује његове речи мора их пријавити вишим властима и окривити старешину.”– Слободан превод

⁸ Када би Узун Хасан завршио јутарњу молитву, „бубањ правде“ би се огласио да би се означило сазивање апелационог суда. Тамо би се појавио лично обучен у дервишку одежду. Сиромашни, немоћни тужиоци су затим позвани да изнесу своје тужбе преко јавног службеника који је деловао као њихов заступник и посредник. Случајеви би се одмах решавали, а секретари који су били присутни би састављали и издавали наредбе. Тужиоци би напустили суд са чврстим одлукама које нису подложне променама или изменама.“ С. McKenna Lang, *International Ombudsing Navigating: discursive channels*, Tilburg University, 2014, 44.

⁹ Династија Ћин је владала Кином од 221. п. н. е. до 206. п. н. е. Њен оснивач, Ћин Ши Хуанг, је први цар који је ујединио Кину. Династија је позната по стварању централизоване државе и многим пројектима, укључујући Велики Кинески Зид.

¹⁰ Park, S. *Korean Preaching, Han, and Narrative*, American University Studies. Series VII. Theology and Religion, 2008, 45.

становништву док путује инкогнито. Римски трибун је имао неке сличне улоге, са овлашћењем да стави вето на акте који су повредили плебејце. Још један претходник омбудсмана био је *Diwān al - Mazālim* који изгледа да сеже све до другог халифе, Омера¹¹.

Примећено је да је Абасидско царство¹² било засновано на моћној администрацији, која је регрутовала широм царства и обезбеђивала централизовано опорезивање. У касном абасидском периоду, калифат је на крају подлегао новој, децентрализованој административној култури, организованој око идеје аутономног управљања феудима и опорезивања, у служби номадски настројене војске. Иако изједначава раштркана, провинцијска блага са одговарајућом архивском културом, Ван Беркел признаје драматичан недостатак информација о локалитетима (стварним складиштима и физичким местима) за ове праксе, патримонијалним схватањима по којима су документи сматрани личним власништвом секретара, посебно везира, и дислокацији збирки у односу на политичке моћи, удаљене од седишта калифата. Софистициранија архивска култура повезана са Абасидским калифатом - и калифатима уопште, у односу на султански модел управљања остаје сугестивна хипотеза, али ће бити потребно више истраживачких напора да би се то доказало.¹³

Тек дуготрајна еволуција донела је садашњу улогу ове институције. Изворно посматрано, омбудсман је настао као резултат специфичних околности у Шведској и вероватно би остао шведска специфичност да се са оснивањем овакве институције нису прикључиле друге скандинавске земље, од којих је Данска одиграла најважнију улогу у популарисању омбудсмана.

Шведски краљ Карло XII (1697–1718) водио је рат против коалиције Данске, Пољске, Саске и Русије. У томе је имао доста успеха, али је од реорганизоване војске Петра V доживео 1709. године тежак пораз у бици код Полтаве. Карло XII је једва успео да избегне заробљеништво, тако што је побегао у Бендер. То је значило крај Шведске као велесиле, а у земљи су почели нереди. Будући да је био физички удаљен од своје земље, а у жељи да ипак утиче на оно што се дешава у Краљевини, Карло XII је издао налог да се у Шведској образује једна служба која је имала задатак да

¹¹ За време хилафета хазрети Омера, р.а., дошло је и до унутрашњег преображаја исламске државе. Он је познат и као велики реформатор. Одвојио је судску од управне власти са циљем сузбијања могућности злоупотребе положаја. Рад намесника и кадија је строго надзиран. <https://islamedu.ba/omer-ibn-el-hattab> приступљено дана 13.02.2025.

¹² Абасиди су арапска сунитска династија, чијих је 37 калифа владало у периоду од 750. до 1258. године. Име је добила по Мухамедовом стрицу Абасу (566—652) оснивачу династије.

¹³ M. V. Berkel, *Reconstructing Archival Practices in Abbasid Baghdad*, Journal of Abbasid Studies, 2014, 7–22

контролише спровођење закона и других прописа и да осигура да државни службеници врше своје дужности. На чело те службе краљ је поставио свог повереника, а повереник се на шведском језику каже „омбудсман“. Тако је по први пут створен омбудсман, који ће се током еволуције потпуно удаљити од ове почетне улоге¹⁴.

Настанак институције омбудсмана у Шведској¹⁵ нераскидиво је повезан са једном другом традиционалном институцијом шведског правног система – Канцеларом правде.

Устав Шведске¹⁶, у делу који се односи на парламентарну контролу, наводи да Парламент именује једног или више парламентарних омбудсмана чија је основна функција да као парламентарно тело врши надзор над спровођењем закона и других аката. Устав Шведске из 1809. године заснован је на принципима поделе власти између Краља и Парламента. Као израз принципа поделе власти, Устав је садржао одредбе по којима је краљ постављао Канцелара правде и парламентарног омбудсмана, чији је задатак био да као представник парламента надзире спровођење законитости у односу на све службенике и судије.

Током XVIII века ова служба је доживљавала различите трансформације. Пре свега, промењен јој је назив у Службу канцелара правде, коју је неко време именовао парламент, а не краљ, али је шведски краљ Густав III (1771–1792), након што је извршио војни удар¹⁷, новим уставом повећао је краљевска овлашћења, укључујући право да именује Канцелара правде. Након његове смрти Шведском је владао Густав IV (1792–1809) који је био познат по свом апсолутизму. Краља је сменила група официра и тада је донет нови шведски устав 1809. године, којим је по први пут установљена институција омбудсмана са улогом коју је задржала до данас¹⁸. Почети ове институције су добро познати, дефинисани у Уставу Шведске и Канцеларији правосудног омбудсмана - *Justitieombudsman*.

Према шведском уставу из 1809. године уведена је подела власти између законодавне, управне и судске власти. Краљ је имао овлашћење да именује Канцелара правде, али је парламент бирао Омбудсмана, који се у Шведској потпуно назива

¹⁴ Д. Милков, *Специјализовани омбудсмани*, Зборник радова Правног факултета Нови Сад, 2019/02, 101–121.

¹⁵ N. KENT, *A Concise History of Sweden*, New York, Cambridge University Press, 2008, 314.

¹⁶ *The Instrument of Government*, Chapter 13, Article 6, <https://www.jo.se/en/About-JO/Legal-basis/Instrumentof-Government/> приступљено дана 23.11.2024.

¹⁷ R. N. BAIN, *Charles XII and the Collapse of the Swedish Empire 1682-1719*. London, G.P. Putnam's Sons, 1895, 320.

¹⁸ Д. Милков, *Заштитник грађана Републике Србије*, Зборник радова Правног факултета Нови Сад, 2019/01, 197–215.

Омбудсман Правде (*Justice Ombudsman*). Улога таквог омбудсмана је по први пут имала могућност да у име Парламента контролише законитост рада управе и судова.

У току скоро 200 година развоја, институција омбудсмана је, у Шведској, доживљавала одређене промене. У једном периоду (1915–1968. године) дошло је до раздвајања цивилног и војног омбудсмана, а затим до поновног спајања у јединствену установу, састављену од три омбудсмана, чија је надлежност ресорно подељена по одређеним областима. Данас ова служба обухвата четири омбудсмана, од којих је један Главни парламентарни омбудсман, који, поред свих овлашћења која сваки омбудсман има, још и руководи службом омбудсмана. Ова шведска институција остала је дуго времена шведска ексклузивност и нешто што није постојало ни у једној другој држави. Више од 100 година требало је да прође да неко крене шведским стопама¹⁹.

То се по први пут десило у земљи која је дуго била под њеним утицајем, али и у сукобима са Шведском, у суседној Финској 1919. године. Међутим, то још није значило неко значајније ширење институције омбудсмана. Шведски модел није у свету наишао на веће интересовање, нити је Шведска могла било шта учинити да своју институцију приближи другим земљама. За ширење идеје омбудсмана у свету чињеница је, да је Шведска, земља творац ове институције, много мање значајна од њеног мањег суседа Данске.

Уставом Краљевине Данске²⁰ из 1953. године успостављена је Канцеларија данског парламентарног омбудсмана. Од тада долази до правог ширења омбудсмана по свету, тако да поједини аутори говоре о „омбудсманији“. Но, друге земље су свог омбудсмана формирале углавном по узору на Данску, а не Шведску. Има више разлога што је Данска заслужна за процват ове институције. Најпре, дански модел омбудсмана је био једноставнији и није подразумевао контролу судова, по чему је Шведска једна од ретких земаља у свету. Канцеларија Данског парламентарног омбудсмана успостављена

¹⁹ Александар Кларић, *Институција локалног омбудсмана – упоредна искуства из свијета и у граду*, У: Администрација и јавне политике, год. VI. бр. 1/2020, 89.

²⁰ *The Constitutional Act of Denmark of June 5th 1953*, https://www.thedanishparliament.dk/-/media/pdf/publikationer/english/the_constitutional_act_of_denmark_2013,-d.pdf.ashx приступљено дана 23.11.2024.

Део 6.59.1 Високи суд Краљевства састојаће се од највише петнаест најстаријих - према старешинству функције - редовних чланова највишег суда правде Краљевства и једнаког броја чланова које Фолкетинг бира на шест година, по пропорционалном систему заступљености.

Део 6.61 Вршење судске власти регулисано је само статутом. Ванредни судови са судском влашћу се не могу оснивати.

Део 1.3. Законодавна власт припада краљу и Фолкетингу заједно. Извршна власт припада краљу. Судска власт припада судовима.

Део 2.5. Краљ не може владати у другим земљама осим уз сагласност Фолкетинга (Фолкетинг се састоји од једне скупштине од највише сто седамдесет девет чланова).

је 1955. године²¹, а њено оснивање утемељено је у члану 55 Устава Краљевине Данске, којим се предвиђа избор једне или две особе која ће вршити надзор над цивилном и војном администрацијом у држави, а која не може бити посланик данског парламента. Парламент се одлучио за избор једне особе, која се назива Омбудсманом. Постоји могућност подношења притужби или жалби (на пример, уколико неко сматра да су министарство или локалне власти донели неисправну одлуку). Парламентарни омбудсман је надлежан да надгледа све делове јавне управе – укључујући државне, регионалне и локалне власти и остала јавна тела. Приватни сектор, судови правде и Парламент нису у надлежности Омбудсмана.²² Није могуће жалити се на акт који је ушао у Парламент, а такође није могуће уложити жалбу на пресуду суда.²³ Наиме, Данска је као трећа земља у свету увела у свој систем институцију омбудсмана

Стопама осталих скандинавских земаља кренула је и Норвешка 1962. године, када је донела свој Закон о омбудсману. По уређењу је уставна монархија и парламентарна демократија на челу са поглаваром краљем Харалдом V и премијерком Ерном Солберг. Почети оснивања парламентарног омбудсмана у Норвешкој праћени су снажним отпорима и мање више отвореним супротстављањима посебно владиних агенција и функционера. Ова земља је, наиме, најпре основала 1952. године институцију војног омбудсмана, чија је надлежност била да поступа по жалбама због злоупотребе власти од стране војних лица. Правни основ активности Парламентарног омбудсмана налази се у Уставу Краљевине Норвешке²⁴, Закону о Парламентарном омбудсману за јавну администрацију и Упутствима Парламента Норвешке за Парламентарног омбудсмана.²⁵ Десет година касније, норвешки

²¹ Ibid.

²² *The Danish Parliamentary Ombudsman*, <https://danishbusinessauthority.dk/sites/default/files/ombudsman.pdf> приступљено дана 23.11.2024.

²³ *The Ombudsman Act* <https://en.ombudsmanden.dk/loven/> (23.11.2020)

²⁴ [https://en.wikisource.org/wiki/The_Constitution_of_the_Kingdom_of_Norway_\(1814\)](https://en.wikisource.org/wiki/The_Constitution_of_the_Kingdom_of_Norway_(1814))

Члан 21: Краљ, након што саслуша изјаву свог Државног савета, бира и именује све грађанске, црквене и војне функционере. Они се заклињу на верност и послушност Уставу и Краљу.

Краљевски принчеви не смеју бити стављени на цивилне функције.

Члан 28: Краљ лично бира Савет норвешких грађана чији чланови не смеју бити млађи од тридесет година. Овај Савет ће се састојати од најмање пет чланова. Поред њих, краљ може, у ванредним приликама, позвати и друге норвешке грађане, осим чланова Народне скупштине, да учествују у Државном савету. Он распоређује послове међу њима на начин који сматра најприкладнијим.

Члан 32: У Државном савету води се регистар свих питања која се тамо разматрају. Тело које има место у Државном савету дужно је да слободно изнесе своје мишљење, на шта ће краљ обратити пажњу; али је краљу остављено да донесе одлуку по сопственом нахођењу.

Члан 49: Народ врши законодавну власт у Народној скупштини, која се састоји од два дела, и то: Лаг-Тинга (Суд) и Оделс-Тинг (Суд алодијалности)

²⁵ *Act relating to the Parliamentary Ombudsman for Public Administration*, <https://lovdata.no/dokument/NLEO/lov/1962-06-22-8> приступљено дана 23.04.2025.

Парламент је донео посебан закон на основу кога је уведен грађански парламент омбудсмана, који је почео да обавља своју дужност током 1. јануара 1963. године.

Сфера одговорности Омбудсмана тада обухвата јавну управу и сва лица ангажована у њеној служби. Она такође обухвата услове притвора лица лишених слободе у приватним установама када је лишавање слободе засновано на налогу јавног органа или се дешава на иницијативу јавног органа или уз његов пристанак или прећутни пристанак.

У Уједињеном Краљевству постоје различите врсте омбудсманских програма. Неки покривају јавни сектор, углавном испитујући жалбе на владине организације и јавне службе, док други покривају приватни сектор, обрађујући финансијске и потрошачке жалбе. Удружење омбудсмана (*The Ombudsman Association - OA*) је професионално удружење за омбудсманске програме и тела за решавање жалби у Великој Британији. Закон о парламентарном комесару успоставља функцију парламентарног комесара за администрацију (омбудсмана) у Великој Британији. Овај закон дефинише именовање, функције и поступке везане за истраге административних радњи предузетих у име Круне.

Ево прегледа кључних аспеката:

Оснивање и именовање: Законом се ствара функција парламентарног комесара за администрацију; Комесара именује краљица путем писма о патенту; Комесар обавља функцију највише седам година и не може бити поново именован; Краљица може разрешити комесара са функције због лошег понашања, након обраћања оба дома Парламента.

Обим истраге: Закон дозвољава комесару да истражује жалбе на неправду узроковану лошом администрацијом од стране владиних одељења и одређених других органа власти; Жалбе се морају поднети преко посланика Парламента; Закон дефинише која одељења и органи власти подлежу истрази; Такође прецизира које врсте радњи могу бити истраживане.

Поступак: Комесар спроводи истраге у тајности; Комесар може да прибавља информације, спроводи истраге и утврђује да ли неко лице може да заступа правни саветник; Комесар мора да пружи главном службенику надлежног одељења или органа власти, као и онима за које се тврди да су предузели радњу, прилику да коментаришу жалбу.

Извештаји и тајност: Комесар извештава Парламент о истрагама; Закон садржи одредбе о тајности информација, што министру омогућава да спречи откривање одређених докумената или информација ако се сматра да штете јавном интересу.

Примена на Северну Ирску: Закон се проширује на Северну Ирску, са неким специфичним одредбама које се односе на одељења и органе власти Северне Ирске.

Остале одредбе: Закон такође покрива питања као што су докази, ометање истрага и консултације са другим омбудсменима.

Омбудсмански акти се понекад називају обликом алтернативног решавања спорова (*Alternative Dispute Resolution - APC*) јер представљају начин решавања спорова без одласка на суд. Међутим, поред пружања надокнаде појединцу, омбудсман такође идентификује све системске проблеме и пружа повратне информације како би помогао у побољшању услуга и решавања жалби.

4 ИСТОРИЈСКИ РАЗВОЈ ИНСТИТУЦИЈЕ ОМБУДСМАНА У СРБИЈИ

Иако је у Србији формално увођење институције омбудсмана било далеко касније, у односу на европске земље, принципи на којима почива били су присутни већ у раним уставним документима. Кроз историјски преглед, можемо уочити покушаје да се грађанима обезбеде одређена права и да се институције државе учине одговорним.

Развој институције омбудсмана и заштите људских права у Србији има дубоке корене, а његово обликовање кроз време одражава еволуцију правне заштите грађана и борбе за правду у оквиру државних структура. У српском друштву, још од времена средњовековне Србије, постоји свест о потреби заштите слабијих, а правне норме биле су утемељене у законодавним актима које су донели српски владари. Један од најзначајнијих докумената тог периода је Душанов законик из XIV века (1349. и 1354. година), који је био први велики законодавни акт на тлу Србије.

4.1 Душанов законик из XIV века

Душанов законик²⁶, правни документ који је донет у 14. веку од стране цара Стефана Душана, представља један од најзначајнијих и најкомплекснијих правних докумената тог периода на Балкану. Душанов законик је био правни основ за управљање Српским царством, а његовим прописима била су уређена многа важна питања као што су права људи, економски однос, судска власт и административни органи. Закон је био усмерен на решавање бројних проблема, укључујући и контролу власти, правду у судским поступцима и правну заштиту грађана. Међутим, интересантно је што Душанов законик садржи неке елементе који могу бити повезани са данашњом институцијом омбудсмана, иако у то време ова институција није постојала²⁷. Иако Душанов законик не предвиђа институцију омбудсмана у савременом смислу те речи, неки чланови у њему могу се тумачити као предходница ове институције, јер су настојали да обезбеде заштиту појединаца од неправде и злоупотребе власти.

Проблематику примата закона у Душановом законик у треба посматрати кроз два аспекта, како се она уосталом, јавља и у самоме Законику: кроз увођење и поштовање

²⁶ www.atlantasrbs.com/learnmore/library/DUSANOV-ZAKONIK.pdf приступљено дана 23.04.2025.

²⁷ www.uzzpro.gov.rs/doc/biblioteka/digitalnabiblioteka/Zakonik%20Stefana%20Dusana%20cara%20srpskog%201349.%20i%201354.pdf приступљено дана 12.03.2025.

принципа законитости и кроз прокламоване начине решавања сукоба између Законика и осталих правних извора²⁸.

Несумњиво да је једна од основних идеја која провејава кроз Душанов законик принцип законитости, тј. поштовање примене прописа Законика и онемогућавање самовлашћа бар у односима који су регулисани Закоником. Говорећи, међутим, о принципу законитости, морамо истаћи да је то законик једног строго диференцираног феудалног друштва, у коме се огромна већина припадника налазила под условима феудалне експлоатације. У овом погледу је особито важан чл. 139 који на категоричан начин зајемчава заштиту меропсима²⁹, који могу да туже не само властелу и свештенство, већ и самог цара и његов дом ако им ови учине нешто „безаконно”. У овом члану се прокламује да се од меропеха не може ништа више тражити од онога што је у Законнику прописано, а уколико до тога дође зајемчена је судска заштита и даља гаранција од евентуалног самовлашћа феудалног господара. Врло је интересно да се у овом случају под правни поредак подвргава и сам цар! Члан 139 није усамљен у овом погледу. На пример у чл. 171 је прописано да повеља коју цар изда „по љутњи или по љубави и милости спрам некога”, а која је у супротности са прописима Законика, неће имати важност већ ће судије судити „како је право”, не обзирући се на цареву повељу. Судијама, пак, наређује се у чл. 172 да суде само онако како пише у Законнику, „а да не суде по страху царстава ми”, што би требало по мишљењу Стојана Новаковића да представља прокламовање судске независности и наговештај поделе судске од управне власти³⁰.

Члан 105 донет је на сабору у Скопљу 1349, а чл. 171 пет година касније на сабору у Серу, када је ДЗ допуњен новим прописима. Овај факт такође говори у прилог изнетог тврђења о карактеру и правој намени ових чланова у Душановом законнику. Приликом доношења Душановог законика 1349. долазиле су у питање владаачеве повеље издаване до тога момента, које би у многим цртама одступале од новоувођених прописа Законика. Како је било немогуће једном општом одредбом решити све евентуалне сукобе између тих повеља и законских прописа, усвојен је принцип

²⁸ Б. Благоев, *Примат закона у душановом законнику*, У: *Анали правног факултета*, вол. 9, 1961, 177-184.

²⁹ **Меропех** је назив за припадника најбројније категорије зависних земљорадника у средњовековној Србији. Меропси су били оптерећени највећим работама у производњи житарица за феудалне господаре. Живели су на селу и бавили су се земљорадњом као основним занимањем. За меропехе су се још користили и термини земљанин, Србљин, земљани људи, земаљски људи или само људи.

³⁰ С. Новаковић: *Законик Стефана Душана Цара српског*, Београд, 1838, 56.

византијског права о поновном обраћању владоцу у сваком конкретном случају спора. У овом погледу законодавац је свакако имао у виду један дужи период усаглашавања одредаба повеља са прописима Законика, вршеног од стране владоца који је располагао и средствима и начима за евентуално обештећење корисника таквих повеља. Али је већ период од новог сабора у Серу показао да се јавила и једна друга могућност сукоба, и то доношењем и таквих нових повеља које би биле у супротности са већ нормираним законским прописима. То се могло десити често из разлога још недовољне изграђености и стабилизације новог правног система, али и из мотива субјективне природе („из љубави или милости”). За овакве случајеве сукоба чл. 105 није одговарао својим наређењем за поновно обраћање владоцу. Ако је такав поступак био правилан и уместан што се тиче старих повеља, ништа није оправдавало поновно обраћање владоцу, у случају да је издао нове повеље које би биле у супротности са већ постојећим законом. То би значило санкционисање правне нестабилности, и то са највишег места. Да би се то избегло требало би да буде једино меродаван пропис Законика, и у том смислу је Законик допуњен чл. 171 који је то и прописао. А сама стилизација овог члана, где се говори и о повељама издатим од стране владоца „по срчбе, по љубви и по милости”, дакле са садржином која не би одговарала правним правилима садржаним у Законику (који бива „разаран” таквим повељама) несумњиво указује на факт постојања Законика у моменту издавања таквих повеља. Овом приликом желели бисмо указати на још једну чињеницу у корист мишљења да чл. 105 није дерогиран чланом 171.

Наиме, на сабору у Серу 1354. донет је и чл. 181 који садржи одредбу сличну оној из чл. 105. У њему се такође предвиђа обраћање владоцу у случају нејасности или празнина у законским прописима. Чак и независно од тврђења да и у овом случају постоји узор у византиском праву³¹, постојање чл. 181 у Душановом законику показује да се принцип обраћања цару као врховном судији није сужавао даљом разрадом Законика већ се предвиђала и његова шира примена. Када судијама није била остављена никаква слобода у тумачењу закона и попуњавању празнина, још мање се може примити да се судијама могло дозволити да слободно решавају и сваки сукоб једне царске повеље са Законом!

³¹ Н. Радојчић, *Из доба цара Душана*, У: Прилози Летопису Матице српске I, 1328, 42—43 (цитирано и у његовом Душановом законику, издатом у Новом Саду, 1958, с. 66, у забелешци 87).

Иако је Душан убрзо после проглашења Законика умро (1355), а српска држава ускоро дошла под Османско царство (1459), Душанов законик је и даље у народу живео, што најбоље доказују многи преписи тог правног споменика све до 18. века.

4.2 Омбудсман као логична еволуција уставности

Иако у временима Сретењског и Видовданског устава није постојао омбудсман у формалном смислу, развој уставности у Србији је временом показао потребу за независном институцијом која штити грађанска права. Сретењски устав је поставио темеље модерне уставне мисли, док је Видовдански устав формализовао нека права, али је тек савремено доба донело институцију која та права практично и штити. Омбудсман је, дакле, резултат историјског процеса у коме су рани уставни одиграли важну, иако посредну, улогу.

- **Сретењски устав** утемељује основне принципе: једнакост пред законом, законска заштита личности, независно судство и грађанска права.
- **Видовдански устав** разрађује грађанска и економска права, али признаје да парламент може ограничити или укинути та права законом – што представља институционалну слабост.

Омбудсман је логичан наставак и потреба уставног проналажења оних механизма који преводе уставна начела (прописана у Сретењском и Видовданском уставу) у жива и делотворна права.

Један од важних примера у заштити људских права у Србији много пре увођења институције омбудсмана је доношење Хатишерифа (1830. и 1833.) којим је Србији потврђена аутономија унутар Османског царства. Иако је овај акт више регулисао политички статус Србије, аутономија је омогућила развој правног система у којем су грађани почели да добијају већу правну заштиту, укључујући заштиту од злоупотреба локалних власти.

4.3 Сретењски устав и зачетак контроле власти

Устав за Књажество Србију представља први устав Кнежевине Србије. Саставио га је Димитрије Давидовић, инспирисан француским и белгијским уставима. Деловање је било кратко – само 55 дана, док није суспендован под притиском Русије, Турске и Аустрије. Сретењски устав³² из 1835. године, иако кратког века, први је модерни устав Србије који је садржао основне принципе о људским правима, попут заштите личних и имовинских права грађана. Овај устав је увео правне основе за развој институција које ће касније еволуирати у систем заштите права, а можемо га сматрати једним од зачетака модерног правног поретка у Србији³³. Иако институција омбудсмана формално није постојала, овај устав је поставио основе модерне уставности и појма поделе власти. Уведен је принцип владавине права, подела власти на законодавну, извршну и судску, као и јасна правила о правима грађана.

У тада вазалној кнежевини, Давидовић је саставио врховни правни акт либералне организације на веома слободоумни начин, а Устав је био подељен на 14 поглавља и 142 члана. Устав је поделио власт на законодавну, извршну и судску. Законодавна и извршна власт припадале су кнезу и Државном савету, а судови су били независни судови. Извршну власт чинило је шест министара, а председник Савета је председавао и министарским седницама. Дана 2. фебруара 1835. године, по новом календару, 14. фебруара, у кнежевим ливадама у Крагујевцу и уз присуство 2,5 хиљаде учесника и 10 хиљада радозналост света донет је Сретењски устав, након чега је кнез узет из масе света у своје руке, а док се гласање претходно обављало по окрузима без главне расправе. Следећег дана, устав је прочитан и објављен на свечан начин, уз заставе и свечану музику, кнежеву коњичку и пешадијску гарду, и присуство државног

³² *Устав књажества Србиј, 1835.*

³³ **Члан 111:** „Сваки Србин ... без сваке разлике једнак је пред законама Србским, како у одбрани, тако и у казни...” – проглашена је уставна једнакост пред законом.

Члан 112: „Нико у Србији не може се ни гонити ни затворити, осим по пропису закона и природне власти.” – гарантује заштиту од произвољног гоњења.

Члан 113: право на обавештење о оптужници у року од три дана и први испит – важан за процедуралну правну заштиту.

Члан 114: „Нико... не може бити кажњен без закона и пресуде надлежног суда.” – основна гаранција праведног суђења.

Члан 119: Имање сваког Србина, било какво му драго, јест неприкосновено. Ко се покуси, дирнути у туђе добро и имање, или присвајати га, или окрњити, онај ће се сматрати за нарушитеља обштенародне безбедности, био он ко му драго и от куд му драго.

Члан 132: Сваки чиновник стоји под одговором за све, што у кругу своје службе ради, и за точно свршавање свега, што му предпостављене законе власти предпишу да набљудава и извршује.

врха и посланика. Увече су одржани ватромет и позоришна представа. Данас се оригинални примерак документа чува у Националном архиву Србије.

Судску власт Устав описује у следећим члановима:

Члан 77: „Правосудије руководићесе и набуђавати по свему Књажеству Србије у име Књаза, као и досад.“

Члан 78: „Руководство правосудија предаће се судовима, који ће се, по обнародованију Србског законика, у три степена установити. А засада припада оно:

- а) Окружним Судовима;
- б) Великом Суду у другом степену, као апелацији;
- в) Совјету државном, који ће отредити једно одјеленије, као судилишче у трећем и последњем степену.“

Члан 79: „По свој Србији руководићесе правосудије једнако и по једном законик у Србском, који ће се како за грађанске парнице, тако и за кривице и злочинства што скорије јавно и издати и Судовима предписати.“

Члан 80: „Судија не зависи у изрицању своје пресуде ни от кога у Србији, до од законика Србског; никаква, ни већа ни мања, власт у Србији не има права, отвратити га од тога, ил и заповедити му, да другчије суди, него што му закони предписују. Тому треба и да се закуне при наименованију.“

Члан 81: „Нико не може се отети от природног свог суда и отвући другому.“

У делу устава који говори о Општенародним правима Србина³⁴, посебно се истичу одредбе које гарантују неприкосновеност личности, сигурност имовине и слободу штампе. Овим одредбама је, макар у теорији, постављен темељ онога што данас представља кључни део деловања омбудсмана - заштита појединца од злоупотребе власти.

Мада омбудсман као институција није био предвиђен, сам дух Сретењског устава указује на потребу за механизмом контроле власти, што се и види у тежњи да се ограничи апсолутистичка моћ кнеза.

³⁴ R. Ljušić, *Kneževina Srbija (1830–1839)*, U: Srpska akademija nauka i metnosti, 1986, 226-227

4.4 Турски устав из 1838. године

Идеја да Србија, после 1833. године, има право сама да донесе устав није била напуштена ни после суспензије Сретењског устава 1835. Русија и Турска знале су да се у Србији раде уставни нацрти и ничим нису спречавале тај рад. Потврду овоме налазимо у кнежевим речима упућеним Савету 1837. године: „да изданије устава, као начина правленија, јединствено од владатеља и ни од кога другога зависи“. Не могавши да нађу решење уставном питању од 1835. до 1838. године, кнез и уставобранитељска опозиција су пристали, на предлог Енглеске, а на позив Турске, да се у Цариграду донесе конституција за Србију. Напуштањем дотадашњег политичког курса учињена је политичка грешка, која није могла да се исправи до 1869. године. Депутација боравила је дуго у Цариграду, где је урађено више нацрта, али је коначан текст Устава од 1838. године сачињен током једне ноћи. Спорна питања решена су компромисом између заинтересованих страна — кнеза, опозиције, Турске и Русије. Уставом од 1838. године остварена је ранија идеја о стварној непокретности саветника, која је оставила далекосежне последице у политичкој историји Србије.

Чланови Устава који се односе на заштиту права и могу се сматрати претечом омбудсмана:

Члан 27: „Моја нарочна воља јест, да житељи Србије поданици моје високе Порте, буду зашчишчени у њиним добрима, њиним лицама, њивој чести и њиовом достоинству, и ова иста воља Царска противна је тому, да какво лице, буди које, без суда буде лишено своји права грађански, или да буде изложено каквому гоненију или казненију каковом му драго, и за то је суждено за сходно законима обшчествени потреба, и началама правде, устројити у Земљи више родова Судова, за казнити кривце, или за дати правицу сваком лицу јавному или приватному, сходно уредбама, имајући призрјеније на право и оправданије, или на против на погрјешке и повиност сваког предварително Судом једним доказане.“

Члан 28: „Сљедователно никакав Србин неће моћи бити причастан новчаној, или и каквој другој казни тјелесној или глоби, т. ј. одкупленију каштиге, пре него што сходно гласу Закона он не буде суђен и осуђен пред Судом каквим. Ови Судови имат'ће, сходно Закону, испитивати дјела спорна и парница трговачки, и испитивати и

судити рјешително кривице и преступленија, но ни у каквом случају неће се моћи налагати ил и изрицати казна конфискације добара.“

4.5 Српски грађански законик

Српски грађански законик³⁵ (СГЗ) донет је 25. марта 1844. године као једна од првих модерних дуговечних европских кодификација насталих у XIX веку³⁶. Већ је то, само по себи, веома вредно достигнуће малене Србије која је тек стасавала као држава, поготово када се има на уму да се наредних 100 година СГЗ задржао као важећа кодификација у земљи чији је општи развитак далеко превазишао време у коме је она настала. Но, укупан став наше правничке јавности према овој творевини Јована Хацића је углавном био и остао не претерано позитиван, а често и прилично омаловажавајући. Већ у време доношења СГЗ је дочекан уз много критика и оспоравања. Потом је крајем XIX и у првој половини XX века био изложен и артиљеријској и снајперској паљби из пера веома угледних српских правника (у погледу начелних питања и у појединостима). Друга половина XX века била је обележена углавном незаинтересованим и некритичким прихватањем већ изграђених клишеа о манама СГЗ-а, практично без значајнијих новијих истраживања, са изузетком неколико текстова у два зборника посвећена 150-годишњици његовог настанка.³⁷

У делу закона који се односи на "Глава I - о лицима и правима личним по сопственим својствима" треба поменути чланове³⁸:

Члан 44: Српском житељу припада потпуно уживање грађанских права. Српско пак житељство, т. ј. грађанство или припада по самом рођењу или се добија прирођењем; по чему су сви житељи српски, права грађанска уживајући, или рођени или прирођени Срби. Код рођених Срба прелази право грађанства с родитеља на децу по самој природи, прирођење пак добија се онда, кад би иностранец који пуних седам

³⁵ *Српски грађански законик* – оригинал, www.harmonius.org/sr/pravni-izvori/jugoistocna-evropa/privatno-pravo/srbija/Srpski_gradjanski_zakonik_1844.pdf приступљено дана 30.03.2025.

³⁶ СГЗ представља четврти значајни, модерни европски грађански законик у првој половини XIX века. После прва два кодификаторска ремек-дела у тој грани права – француског *Code civil* (CC, 1804) и аустријског *Allgemeine bürgerliche Gesetzbuch für die gesamten deutschen Erbländer der Österreichischen Monarchie* (ABGB, 1811), и пре српског донет још само Холандски грађански законик (*Burgerlijk Wetboek*, BW, 1838). Тај законик био је под снажним утицајем француске грађанске кодификације.

³⁷ С. Панов, *Сто педесет година од доношења Српског грађанског законика 1844–1994*, АПФ 5/1994 Београд 1994, 584-586.

³⁸ Укупно у Закону има 950 чланова.

година, било у служби државној, било у вођењу заната или земљорадњи, или у каквом другом полезном занимању овде проживео, и за све то време би поштено и сходно законима земаљским живео, не учинивши никаква злочинства. Иначе пак без определенога времена пребивања, получиваће се право грађанства само особитим дозвољењем Књаза са сагласијем Савета.

Члан 46: Што год Србин са Србином у Србији предузимао буде, судиће се по овом закону; што Србин са Србином у туђој земљи предузимао буде судиће се такође по овом Законику, ако не докажу да су стран закон пред очима имали, или ако код страног суда помоћи не траже због законих следстава у туђој земљи на њих проистичућих. Ако Србин са туђином у Србији посла имао буде, судиће се по овом Законику, ако туђин не докаже, да су туђеземски закон за основ узели; ако Србин са туђином у туђој земљи посла имао буде, судиће се по туђеземском закону, ако не докажу да су српски закон у туђој земљи пред очима имали; ако напоследак туђин са туђином у Србији што предузме, судиће се по овом закону у оном случају, ако би из тога закона следства у Србији за њих проистицала, а нарочита уговора немају, да су право своје на туђеземском закону основали.

Члан 53: Закони ови узимају и права житеља српских и иностранца другог вероисповедања у заштиту и допуштају им и уживање грађанских права у толико, у колико не би они законом нарочито ограничени били.

4.6 Устав за Књажество Србију из 1869. Године

Устав Књажевства Србије³⁹ из 1869. године, и чланови⁴⁰ који се односе за заштиту права⁴¹, који је регулисао односе између кнежевине Србије и њених грађана, није предвидео институцију омбудсмана, али су уставне гаранције грађанских права биле битне за правну заштиту појединца.

Гаранције личних права: слобода личности, неповредивост стана, право на законито суђење, забрана произилажног затвора и затраживање правног обраћања држави. Критика: права су могла бити ограничена законом, без независних механизма заштите—отвара се простор за државни утицај на њихово остварење. Важан је развој

³⁹ Устав за Кнежевину Србију, 1869.

⁴⁰ Устав има 133 члана.

⁴¹ **Члан 63:** „Нико не може бити ухапшен или затворен, осим по одлуци суда и на основу закона.“

Члан 67: „Нико не може бити притворен или саслушаван без знања или присуства својих адвоката.“

Члан 70: „Свако лице има право да се жали на законито поступање власти у сваком правном питању.“

административне контроле над државом: уводи се суђење у ствари административних аката, што је први корак ка механизму сличном омбудсману. Иако не постоји посебан члан о омбудсману, ова уставна одредба даје основне гаранције заштите од произвољне власти, што је било предуслов за касније оснивање независних органа који би могли заштитити права грађана.

О правима и дужностима грађана уопште, Устав говори Поглављу II:

Члан 23: „Сви су Срби пред законом равни.“

Члан 24: „Срби имају једнака права на сва државна звања, у колико испуне услове, законом прописане, и имају способности за то.“

Члан 25: „Слобода лична и право сопствености ујемчавају се, и не подлеже никаквом другом ограничењу осим оне, које закон прописује.“

Члан 26: „Нико не може бити суђен, док не буде саслушан, или законим начином позван да се брани.“

Члан 27: „Нико не може бити затворен, осим у случајима и по прописима, законом опредељенима.“

Члан 28: „Обиталиште је Србина неповредно. Против воље домаћинове нико не сме у исто ући, ни истраживања по њему чинити, осим у случајима, законом опредељеним, и начином како закон прописује.“

Члан 29: „Одузимање имања у име казне (конфискација) не сме бити. Но могу се одузети поједине ствари, које су казњивим делом произведене, или су као оруђе тога послужиле, или на то намењене.“

Члан 30: „Нико не може бити принуђен да своје добро уступи на државне или друге јавне потребе, или да се у томе ограничи, осим где закон то допушта и са накнадом по закону.“

4.7 Устав за Краљевину Србију из 1888. године.

Устав за Краљевину Србију⁴² је био либералнији и садржао је одредбе које су имале за циљ да осигурају права грађана и ограниче моћ извршне власти. Институција омбудсмана, као независног тела, ипак није била предвиђена. Промовисан 1888. под владавином краља Милана, као један од најлибералнијих устава у Европи тих година.

Ипак, Устав је у делу Уставна права српских грађана регулисао лична права и слободе и на тај начин пружио основу за институционалну заштиту људских права и слобода.

Члан 7: „Сви су Срби пред законом једнаки.“

Члан 8: „Грађанима српским нити се могу давати, нити признати титуле племићства.“

Члан 9: „Лична слобода ујемчава се овим Уставом. Нико не може бити узет на одговор, сем у случајима које је закон пред-видео и начином како је закон одредио. Нико не може бити притворен, нити иначе лишен слободе, без писменог и разложима поткрепљеног решења истражног судије. Ово решење мора се саопштити лицу које се притвара, у самом часу притварања. Само кад је кривац ухваћен на делу може се одмах притворити, али му се опет решење о притвору мора саопштити најдаље за 24 часа од како је притворен. Против решења о притвору има места жалби првостепеноме суду. Ако притворени не изјави ову жалбу за три дана од како му је решење о притвору саопштено, онда најдаље за 24 часа после тога рока мора истражни судија послати предмет суду и без жалбе. Суд мора у року од 24 часа од како је предмет примио издати своје решење, којим решење истражног судије о притвору оснажава или уништава. Ово је судско решење извршно. Органи власти који би скривили против ових одредаба казниће се за незаконо лишење слободе. Закони ће одредити у којим ће случајима суд бити дужан да притворенога пусти на слободу без јемства, или на јемство, лично или новчано.“

Члан 10: „Никоме не може судити ненадлежни суд.“

⁴² *Устав Краљевине Србије, 1888.*

Члан 11: „Нико не може бити суђен, док не буде надлежно саслушан, или законим начином позван да се брани.“

Члан 12: „Казна се може установити само законом и применити једино на дела за која је закон у напред рекао да ће се том казном казнити.“

Иако не постоји посебан члан о омбудсману, ова уставна одредба даје основне гаранције заштите од произвољне власти, што је било предуслов за касније оснивање независних органа који би могли заштитити права грађана. Овај устав је пружио значајну заштиту права, али поново није поставио формалне механизме као што је омбудсман који би надгледао поступке власти.

4.8 Устав за Краљевину Србију из 1901.

Устав из 1901. године⁴³ био је још један корак у правцу либерализма, али је имао и негативне аспекте попут централизоване власти, где је монарх имао значајан утицај на власт. Овај устав такође није предвидео омбудсмана. Наметнут од стране краља Александра Обреновића у априлу 1901, без сагласности Скупштине – био је окторисан.

У трећем делу Устава под називом Уставна права српских грађана дате су основне грађанских права и слобода који се могу тумачити као основа за каснији развој ове институције.

Члан 25: „Пред законом су сви српски грађани једнаки.“

Члан 26: „Сваком се српском грађанину ујемчава лична слобода овим Уставом. Грађанин српски не може бити узет на одговор, нити пред власт позиван, сем у случајима, које је закон предвидео, и начином како је закон одредио. Осим кад је на делу ухваћен, српски грађанин не може бити притворен нити иначе лишен слободе, без писаног и законским разлозима поткрепљеног решења надлежне истражне власти. Решење о притвору мора се саопштити и предати лицу које се притвара, у самом часу притварања, или најдаље за 24 часа од како је притворено. Против решења о притвору притворени има право жалити се надлежном првостепеном суду. Ако се притворени за прва три дана од кад је притворен не жали суду, истражна власт мора четвртог дана

⁴³ *Устав Краљевине Србије, 1901.*

послати предмет суду и без жалбе. У сваком случају суд је дужан решење о притвору у току од 24 часа или оснажити или уништити. То је решење одмах извршно, али и против њега има право жалбе Касационом Суду. Органи власти, који би скривили против ових одредаба, казниће се за незаконо лишење слободе.“

Члан 27: „Ником не може судити ненадлежан суд.“

Члан 28: „Судити се може само ономе, који је надлежно саслушан или позван законским начином да се брани.“

Казне се установљавају само законом и примењују само на дела, за која је закон у напред одредио да се тим казнама казне.

Члан 29: „Смртном се казном може казнити само убиство с предумишљајем, ајдучија, атентат на Владаоца или чланове Његова Дома, и случајеви, за које је она војним законом предвиђена.“

Члан 30: „Стан је српског грађанина неповредан. Претрес стана може вршити само надлежна власт и то у случајевима законом предвиђеним и по прописима закона. У сваком случају се дотичном грађанину мора одмах на месту дати писмени акат о том: је ли што и шта поименце нађено у његову стану, ко је, по чијем налогу и зашто вршио претрес.“

Члан 31: „Својина је неповредна, ма какве природе била. Само у случајевима државне или друге јавне потребе може се српском грађанину ограничити или одузети право својине, али н тада се то може чинити само по одредбама закона и по претходној накнади.“

Члан 32: „Казна конфискације не може се установити. Али се ствари којима је кривица каква учињена могу одузети.“

Члан 33: „Слобода је савести неограничена. Све су признате вере под заштитом закона, у колико вршење њихових обреда не вређа јаван ред или морал. Забрањује се свака радња (проселитизам) против Државне Вере. Српски се грађани не могу ослободити грађанских и војних дужности, позивајући се на прописе своје вере.“

Члан 34: „Исказивање и предавање јавности својих мисли сваком се грађанину српском ујемчава. Ограничења у томе могу се чинити само законом; али се ценсура не може завести ни законом.“

Члан 35: „Неповредна је тајна писама и телеграфских депеша, осим за време рата и у кривичним истрагама. Закон одређује који органи државни и како одговарају за повреду ове уставне одредбе.

Члан 36: „Српски грађани имају право скупљати се, без оружја, договора ради, у зборове према законским прописима. За држање зборова у затвореном простору довољна је само пријава власти. Али за зборове у отвореном простору, који се не могу држати без претходног одобрења, прописаће се нарочите законске одредбе.“

Члан 37: „Српски грађани имају право удруживати се у циљевима, који нису противни Уставу и законима.“

Члан 38: „Српски грађани имају право петиције.“

Члан 39: „Сваки српски грађанин има право жалити се против поступака власти. Ако власт нађе да је жалба неоснована, дужна је жалиоца извести у законом одређеном року решењем, у коме ће изложити из којих је законских разлога одбила жалиоца. Ако у законом одређеном року власт не изда решење, сматра се да је жалиоца одбила, и он тим самим добива право жалбе вишој надлежној власти. Сваки српски грађанин има право, непосредно и без ичијег одобрења, тужити суду државне чиновнике и органе самоуправне власти, ако су они у својем службеном раду повредили његова права. За министре, судије и војнике под заставом важе у том погледу нарочите уставне или законске одредбе. Иако није било омбудсмана, овај устав садржи важне гаранције против произвољног поступања власти, што је постало основа за појаву независних институција у будућности.“

4.9 Устав за Краљевину Србију из 1903. године.

Након пуча и промене династије, овај Устав⁴⁴ поново је увео неке либералне елементе и био је усмерен на осигуравање већих права за грађане. Слично као и претходни устав, није предвидео институцију омбудсмана, али је поставио темеље за развој независних тела.

У другом делу Устава за Краљевину Србију из 1903. године прописана су људска права и слободе, као и механизми њихове заштите. Овај део Устава значајан је јер пружа могућност појединцу заштиту његових права и ствара основу за данашњи појам омбудсмана.

Члан 7: „Сви су Срби пред законом једнаки.“

Члан 9: „Лична слобода ујемчава се овим Уставом. Нико не може бити узет на одговор, сем у случајима које је закон предвидео и начином како је закон одредио. Нико не може бити притворен, нити иначе лишен слободе, без писменог и разложима поткрепљеног решења истражне власти. Ово решење мора се саопштити лицу које се притвара, у самом часу притварања. Само кад је кривац ухваћен на делу може се одмах притворити, али му се опет решење о притвору мора саопштити најдаље за 24 часа од како је притворен. Против решења о притвору има места жалби првостепеноме суду. Ако притворени не изјави ову жалбу за три дана од како му је решење о притвору саопштено, онда најдаље за 24 часа после тога рока мора истражна власт послати предмет суду и без жалбе. Суд мора у року од 24 часа од како је предмет примио издати своје решење, којим решење истражне власти о притвору оснажава или уништава. Ово је судско решење извршно. Органи власти који би скривили против ових одредаба казниће се за незаконо лишење слободе. Закони ће одредити у којим ће случајима суд бити дужан да притворенога пусти на слободу без јемства, или на јемство, лично или новчано.“

Члан 10: „Ником не може судити ненадлежан суд.“

Члан 11: „Нико не може бити суђен док не буде надлежно саслушан, или законим начином позван да се брани.“

⁴⁴ Устав Краљевине Србије, 1903.

Члан 12: „Казна се може установити само законом и применити једино на дела за која је закон у напред рекао да ће се том казном казнити.“

Члан 13: „Смртна се казна укида за чисто политичке кривице. Изузимају се случајеви извршења или покушаја атентата на личност Владаочеву и на чланове Краљевског Дома, за које је одређена смртна казна у Кривичном Законику. Изузимају се сем тога и случајеви у којима је уз чисто политичку кривицу учињено још неко кажњиво дело, за које је у Кривичном Законику одређена смртна казна, а такође и случајеви које војни закони казне смртном казном.“

Члан 14: „Српски грађанин не може бити прогнан из земље. Он се не може протеривати ни у земљи из једног места у друго, изузев случаје које је закон изречно предвидео.“

Члан 15: „Стан је неповредан. Власт не може предузети никакво претресање ни истраживање у стану српских грађана, осим у случајима које је закон предвидео и начином како је закон прописао. Пре претреса дужна је власт предати лицу чији се стан претреса писмено решење истражне власти, на основу којег ве предузима претрес, Против овог решења има места жалби првостепеноме суду. Али жалба не задржава извршење претреса. Претрес ће се вршити увек у присуству два српска грађанина. Одмах по свршеном претресу власт је дужна предати лицу чији је стан претресан уверење о исходу претреса и потписани списак ствари одузетих ради даље истраге.“

Члан 27: „Сваки Србин има право да се жали против незаконитих поступака власти. Ако виша власт нађе да је жалба неоснована дужна је известити жалиоца у своје решењу о разлозима са којих му жалбу не уважава.“

Члан 28: „Сваки Србин има право да непосредно и без ичијег одобрења тужи суду државне чиновнике и званичнике као и председнике општина, кметове и општинске званичнике, ако су они у својем службеном раду повредили његова права. За Министре, судије и војнике под заставом важе нарочите одредбе.“

4.9.1 Однос према омбудсману

Сви наведени устави садрже принципе који оквирно покривају домен омбудсмана: једнакост пред законом, право на жалбу, неприкосновеност стана и јавности правних процеса. Међутим, ниједан од њих не предвиђа посебну институцију попут омбудсмана - независног тела које: прима жалбе грађана против државних органа, истражује и надзире државну управу, има право на препоруке, дисциплинске или судске мере, има уставну заштиту своје независности (као у данашњем Уставу 2006, члан 72). Право на жалбу, као у свим тим уставима, често је било условљено законом, без гаранција да државни органи морају деловати по жалби, као што омбудсман треба.

Еволуција устава Србије из 1835–1903 показује значајан напредак у области грађанских права и слобода, као и развој правних института. Примена права и могућности за жалбе су постојале, али су остали унутар традиционалних судских и законодавних оквира. Омбудсман се појављује тек у 21. веку као израз потребе за институционалним механизмом контроле и заштите грађанских права. Тако, права и начела постављена у овим исторјским уставима сазревају у идеју самосталне, независне институције — омбудсмана.

У новијој историји, посебно након ослобођења Србије од Османског царства и формирања модерне српске државе, долази до постепеног развоја институција које су биле одговорне за заштиту права грађана. Институција омбудсмана, односно заштитника грађана, представља важан инструмент заштите људских права и слобода у савременим демократским државама. Иако се омбудсман као установа у Србији уводи тек у 21. веку, интересантно је сагледати како су ранији устави, попут Видовданског (1921), третирали питања која су у суштини повезана са улогом омбудсмана — контролом власти, заштитом права грађана и уставним ограничењем самовоље.

4.10 Видовдански устав и институционално уобличавање права

Видовдански устав⁴⁵ Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца из 1921. године представљао је први устав нове државе која је настала после Првог светског рата. Уставотворна скупштина га је усвојила 28. јуна 1921. године, упркос бојкоту гласања од стране опозиције. Устав је добио име по празнику Светог Видовдана, српском православном празнику.⁴⁶ За усвајање Устава је била потребна проста већина. Од 419 посланика, 223 је гласало за, 35 против, а 161 уздржан. Устав је био на снази све док краљ Александар није прогласио своју диктатуру 6. јануара тог датума 1929. године.

У њему је институционално снажније дефинисана подела власти и улога парламента⁴⁷, као и нека основна грађанска права. Међутим, овај устав није успоставио механизме заштите тих права на нивоу независних тела попут омбудсмана.

Устав је формално признавао бројне слободе — слободу савести, зборована, штампе и једнакост пред законом. Ипак, у пракси је често долазило до кршења тих права, без адекватног механизма правне заштите. Недостатак институције која би штитила грађане од администрације и политичке моћи показује једну од кључних слабости овог устава у поређењу са модерним уставима који познају омбудсмана. Устав је имао посебне секције: о грађанским и социјално-економским правима. То показује значај који је давао правима појединца и друштва, иако је дозволио парламенту да та права ограничи и укине законима што у пракси ослабљује гаранције.

Интересантно је поменути чланове који се односе на основна права и дужности грађана:

Члан 5: „Ујемчава се лична слобода. Нико не може бити узет на одговор, нити бити притворен, нити иначе ма од кога бити лишен слободе, осим у случајевима које је закон предвидео. Нико не може бити притворен за какву кривицу без писменог и разлозима поткрепљеног решења надлежне власти. Ово решење мора се саопштити

⁴⁵ *Устав Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца*, 1921.

⁴⁶ L. Perović, *The St. Vitus Day Constitution of June 29, 1921*, Yu Historija. Retrieved, 1999, 45.

⁴⁷ Народна скупштина је била једнодомно представничко тело. Према Видовданском уставу, грађани су имали политичка права - право гласа, право удруживања, скупштине и договарања. Право гласа је било ограничено релативно високом старосном групом и жене га нису уживале. За жене је Устав предвиђао доношење закона који би решавали питање њиховог бирачког права, али то није донето током целог живота краљевине. Сваки члан скупштине имао је право законодавне иницијативе, посланичког питања, интерпелације. У случају промене Устава, Скупштина се распуштала и бирала нова, што је имало значење скривеног уставотворног референдума.

лицу, које се притвара, или у часу притварања, или, ако то није могућно, најдаље у року од 24 часа, од часа притварања. Против решења о притварању има места жалби надлежном суду у року од три дана. Ако у овом року не би било жалбе, истражна власт мора решење послати суду у року од 24 часа. Суд је дужан донети своју одлуку у року од два дана, од дана пријема решења. Решење судско је извршно. Органи власти, који би скривили против ових одредаба, казниће се за незаконито лишење слободе.“

Члан 6: „Никоме не може судити ненадлежан суд.“

Члан 7: „Нико не може бити осуђен, док не буде надлежно саслушан, или законитим начином позван да се брани.“

Члан 8: „Казна се може установити само законом и применити једино на дела, за која је закон унапред рекао, да ће се том казном казнити.“

Члан 9: „Смртна се казна не може установити за чисто политичке кривице.“

Иако омбудсман није уведен Уставом за Краљевину Срба, Хрвата и Словенаца, одељак који прописује грађанска права и слободе ствара основу за поступање државних органа и заштиту права грађана. Наравно, ово се односе на нормативни оквир. Остаје питање како је та заштита деловала у пракси и да ли је уопште и постојала.

5 ОМБУДСМАН У ЗЕМЉАМА БИВШЕ СФРЈ

Нестанак бивше Социјалистичке Федеративне Републике Југославија⁴⁸ са политичке мапе значио је и рађање институције омбудсмана на овим просторима. Дотадашњи отпори коју су постојали у погледу увођења омбудсмана, остали су касније само у Србији, а све остале републике бивше СФРЈ су релативно брзо створиле ову институцију. Почетни интерес за институцију омбудсмана јавио се на простору бивше Југославије шездесетих година. Прва и до сада једина научна монографија на ову тему, академика Миодрага Јовичића, појавила се 1969. године под насловом „Омбудсман – чувар законитости и права грађана“⁴⁹. Након четири године у Уставном суду Србије организован је научни скуп посвећен омбудсману. Тај први скуп био је посвећен практично стицању почетних сазнања о овој институцији, али није наишао на шири од јек у научној и стручној јавности. Коначно, 1989. године је у организацији Правног факултета у Новом Саду одржан међународни научни скуп на тему омбудсман⁵⁰. На том скупу је учествовао главни шведски омбудсман, генерални директор аустријске службе омбудсмана, истакнути професори из Париза и Лондона, као и бројни научници и стручњаци из свих република бивше СФРЈ. Тај скуп је одиграо значајну улогу у упознавању наше стручне и опште јавности са институцијом омбудсмана и резултирао је предлогом за увођење ове институције у наш правни систем. Основни закључци са овог скупа дефинисали су улогу омбудсмана који мора да има позитивно психолошко и прагматично дејство: јача поверење грађана у систем и значајно стабилизује комуникацију између грађана и администрације (јавности и управе) која се непрекидно интензивира и омогућава „нормалан” ниво живота.

То је био управо период када се припремао тадашњи српски устав, међутим, његови творци нису имали разумевања за институцију омбудсмана. Одбојност према „туђим“ институцијама и непознавање проблематике, имали су сигурно велику улогу у томе да написане закључке са овог скупа, у којима се констатује потреба увођења омбудсмана, није уследила практично никаква реакција. Након тога, било је још неких појединачних покушаја и предлога посланика, како у Народној скупштини Србије, тако и у тадашњој Савезној скупштини, али без резултата. Све бивше југословенске

⁴⁸ У даљем тексту СФРЈ.

⁴⁹ М. Јовичић, *Омбудсман — чувар законитости и права грађана*, Институт за упоредно право, Београд, 1969, 67.

⁵⁰ D. Milkov, *Zaštitnik građana Republike Srbije, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu*, 1–2/2008, 197-215

републике увеле су омбудсмана у свој систем, али под различитим називима⁵¹. Једна од институција је друштвени омбудсман самоуправљања, који је по многим карактеристикама сличан омбудсману, због чега се у теорији користе називи - „југословенски омбудсман“, „омбудсман самоуправљања“, „омбудсман радника“, „квазиомбудсман“, али и „бранитељ самоуправљања“, итд. Улога друштвеног омбудсмана самоуправљања била је да штити самоуправна права радних људи и друштвену имовину, у складу са концептом денационализације и као орган друштвене заједнице.

Прва је тако поступила Хрватска, која је још Уставом из 1990. године предвидела „пучког правобранитеља“, а посебан Закон је донет 1992. године, док је први омбудсман изабран јуна 1993. године⁵². Словенија је, такође, Уставом из 1991. године предвидела Заштитника људских права. На основу таквог уставног овлашћења, донет је посебан Закон о заштитнику људских права децембра 1993. године, а ступио је на снагу јануара 1994. године⁵³. Овим Законом се уређује делокруг рада, начин рада, услови за избор и разрешење омбудсмана и његових заменика.

Државни збор Републике Словеније именовао је првог словеначког омбудсмана 29. септембра 1994. године, а почео је да ради 1. јануара 1995. године⁵⁴.

Дејтонским мировним споразумом склопљеним новембра 1995. године постигнут је општи оквирни споразум за мир у Босни и Херцеговини, а тај споразум садржи и једанаест анекса, који се односе на поједина питања. Анекс 6 односи се на људска права, а у његовим оквирима налазе се и одредбе о омбудсману. Анексом 6 Дејтонског споразума предвиђено је постојање Комисије о људским правима, која се у ствари, састоји из два дела: службе омбудсмана и дома људских права. Комисија има своје седиште у Сарајеву, укључујући и главни биро омбудсмана и објекте за дом људских права. Омбудсман има по један додатни биро на територији Федерације и Републике Српске, а може имати и на другим локацијама уколико се процени да је то

⁵¹ М. Радојевић, *О уставу СФРЈ од 1974. године и друштвеном правобраниоцу самоуправљања (омбудсман)*, Zbornik radova „Ustav SFRJ iz 1974. godine – 50 godina kasnije, 2025, 435-454.

⁵² Закон о пучком правобранитељу, који је doneo Zastupnički dom Sabora Republike Hrvatske na sednici 25. rujna 1992. <https://informator.hr/zakoni/9396-zakon-o-puckom-pravobranitelju-1992> приступљено дана 22.03.2025.

⁵³ Закон о varuhu človekovih pravic. *Uradni list RS*, št 71/93, 15/94

⁵⁴ F. Grad, I. Kaučič, C. Ribičič, I. Kristan, *Državna ureditev Slovenije*, Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana, 1999, 151.

потребно. Поред заједничког омбудсмана за ниво Босне и Херцеговине, своје омбудсмане имају и Република Српска, као и Федерација Босне и Херцеговине..

Република Македонија је веома рано, одмах након отцепљења од Југославије, предвидела институцију омбудсмана под називом Народни правобранилац. Међутим, у овој републици се доста оклевало са конкретним увођењем омбудсмана. Наиме, требало је да протекне чак шест година од доношења македонског устава (1991. године) да буде донет и посебан Закон о народном правобраниоцу - фебруар 1997 године⁵⁵. и да први македонски омбудсман буде именован, 3. јула 1997. године.

Црна Гора је увела у свој систем институцију Заштитника људских права и слобода Црне Горе 2003. године усвајањем посебног Закона о Заштитнику људских права и слобода⁵⁶. Уведена је као „независна и самостална институција, чији је задатак да предузима мере за заштиту људских права и слободе, када су повријеђена актом, радњом или непоступањем државних органа, органа државне управе, органа локалне самоуправе и локалне управе, јавних служби и других носилаца јавних овлашћења као и мере за спречавање мучења и других облика недискриминацијског или понижавајућег поступања и кажњавања“⁵⁷.

На просторима Србије и Црне Горе присутни су различити називи ове институције. Наиме, Народна скупштина Републике Србије је тек 2005. године донела свој Закон о омбудсману⁵⁸, али ова институција ће се „развијати“ у нашем правном систему под називом „Заштитник грађана“, док ће на локалном нивоу се уподобити назив „грађански бранилац“. Осим тога, у Аутономној покрајини Војводини уведен је термин „Покрајински грађански бранилац“.

Црна Гора је јула 2003. године донела Закон о заштитнику људских права и слобода, којим је установила свог омбудсмана³. Први црногорски омбудсман је изабран 21. октобра 2003. године⁵⁹. бранилац“. На подручју Црне Горе званични назив за ову институцију је „Заштитник људских права и слобода“

⁵⁵ Први Закон о Народном правобраниоцу, Сл. весник на Р. Македонија, бр. 7/97.

⁵⁶ Zakon o Zaštitniku ljudskih prava i sloboda („Sl. list Republike Crne Gore“, br. 41/2003)

⁵⁷ Internet stranice Zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore, <https://www.ombudsman.co.me/> приступљено дана 24.11.2024.

⁵⁸ Види: „Службени гласник Републике Србије“, бр.79/05 од 16.09.2005. године.

⁵⁹ Службени лист републике Црне Горе, број 41 од 10 јула 2003. године.

6 УВОЂЕЊЕ ИНСТИТУЦИЈЕ ОМБУДСМАНА У СРБИЈИ

Србија је вероватно посебан случај у групи посттранзиционих земаља у Европи, јер је од земље која је касно увела концепт омбудсмана, постала ентузијаста за мање од деценије. Прецизније, Србија је била последња земља у Европи која је основала националну канцеларију омбудсмана (2007. године), упркос јавној дебати о томе која датира још из 1960-их, као што показује Јовичићева монографија⁶⁰ из 1969. године.

Међутим, низ фактора је одложио оснивање српског омбудсмана за скоро четири деценије. Милков⁶¹ и Милосављевић тврде да су доносиоци политичких одлука у комунистичкој Југославији били скептични због своје одбојности према институцијама „буржоаске демократије“, док је успостављање институције сличне омбудсману Уставом СФРЈ из 1974⁶². године – Савезног друштвеног правобраниоца самоуправљања,⁶³ био одговор демократије друштвеног самоуправљања на светско ширење концепта омбудсмана.⁶⁴ Распад комунистичке Југославије, дугогодишње учешће Србије у југословенским ратовима и политичка и културна доминација Милошевићевог режима 1990-их година поставили су нове препреке успостављању српског омбудсмана, али чак и након промене режима 2000. године требало је седам

⁶⁰ M. Jovičić, *Ombudsman: čuvar zakonitosti i prava građana*, Institut za uporedno pravo, Beograd, 1969.

⁶¹ D. Milkov, „Nastanak i razvoj institucije ombudsmana“, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu, 2/2018, 431-448

⁶² www.yuhistorija.com/serbian/doc/Ustav_SFRJ_iz_1974.pdf приступљено дана 14.04.2025.

⁶³ *The Constitution of the Socialist Federal Republic of Yugoslavia*, 1974. Chapter VI, Article 374. Belgrade: <https://www.worldstatesmen.org/Yugoslavia-Constitution1974.pdf>, приступљено дана 12.04.2025.

⁶⁴ **Члан 129** Самоуправна права радних људи и друштвена својина су под посебном друштвеном заштитом. Друштвену заштиту самоуправних права радних људи и друштвене својине остварују скупштине друштвенополитичких заједница и њима одговорни органи, судови, уставни судови, јавни тужилац и друштвени правобранилац самоуправљања. Облици и начин остваривања друштвене заштите самоуправних права радних људи и друштвене својине утврђују се уставом и законом.

Члан 131 Друштвени правобранилац самоуправљања, као самостални орган друштвене заједнице, предузима мере и правна средства и врши друга законом утврђена права и дужности ради остваривања друштвене заштите самоуправних права радних људи и друштвене својине. Друштвени правобранилац самоуправљања покреће пред скупштином друштвено-политичке заједнице, уставним судом или судовима поступак за заштиту самоуправних права радних људи и друштвене својине као и поступак за укидање или поништавање одлука и других аката којима се повређују самоуправна права и друштвена својина. Друштвени правобранилац самоуправљања покреће поступак за заштиту самоуправних права радних људи и друштвене својине по својој иницијативи или иницијативи радника, организација удруженог рада и других самоуправних организација и заједница, синдиката и других друштвено-политичких организација, државних органа и грађана. Државни органи и органи самоуправних организација и заједница дужни су, на захтев друштвеног правобраниоца самоуправљања, пружати му податке и обавештења од интереса за вршење његових функција.

Члан 374 Функција друштвеног правобраниоца самоуправљања, у оквиру права и дужности федерације, врши савезни друштвени правобранилац самоуправљања. Савезног друштвеног правобраниоца самоуправљања именује и разрешава Скупштина СФРЈ.

Члан 387/7 Свако може дати иницијативу за покретање поступка за оцењивање уставности и законитости. Поступак пред Уставним судом Југославије могу покренути: 7) друштвени правобранилац самоуправљања

година да се спроведе релевантни закон и да политичке елите постигну договор о именовању првог омбудсмана.

Честа злоупотреба људских права као последица ових структурних недостатака довела је до оснивања институције омбудсмана у Србији 2007. године (од сада, национални Заштитник грађана – „Заштитник грађана“), као хибридног или омбудсмана за људска права⁶⁵ – типичног модела у постауторитарним државама. Закључно, закаснило оснивање и ширење институција омбудсмана у Србији се у великој мери објашњава јединственом посткомунистичком путањом земље.

Према Уставу републике Србије⁶⁶ и Закону о заштитнику грађана⁶⁷ је независно тело које штити права грађана⁶⁸ и контролише рад државних органа. За разлику од академске полифоније у вези са стварним садржајем концепта, постоји широка сагласност међу научницима и креаторима политике да је јавна одговорност вишеслојна и да укључује различите актере. Два главна типа јавне одговорности која доминирају у релевантној литератури тичу се, са једне стране, периодичне контроле извршне власти од стране грађана путем избора, а са друге стране надзора међу институцијама јавног сектора. Циљ сваког система интегритета је изградња равнотеже између законодавне, судске и извршне власти у оквиру општеприхваћених принципа (обично гарантованих у писаном уставу или основном закону). У ствари, ствара се самоодрживи зачарани круг у којем принципи који су угрожени контролишу сами себе, као и други принципи. Ово је „хоризонтална одговорност“, која се разликује од „вертикалне“ по томе што су учесници одговорни једни другима на хоризонталној равни уместо да извештавају неке више у хијерархијској структури која се сужава према врху. То у суштини значи да ниједан појединац или институција не може доминирати над другима. Као таква, хоризонтална одговорност представља порицање апсолутне моћи⁶⁹. Институције омбудсмана се обично повезују са овом другом, јер спроводе истраге и пружају надзор унутар државног апарата.

Доношењем новог Устава (2006)⁷⁰ Заштитник грађана добија статус уставне институције, која штити права грађана и контролише рад органа државне управе,

⁶⁵ Четири заменика националног омбудсмана у Србији су експлицитно именована за заштиту права националних мањина, деце, особа са инвалидитетом и особа лишених слобода. Заштитник грађана, 2011. Области рада. <http://www.ombudsman.rs/index.php/lang-en/oblasti-rada>, приступљено дана 11.03.2025.

⁶⁶ www.parlament.gov.rs/upload/documents/Ustav_Srbije.pdf.pdf приступљено дана 21.03.2025.

⁶⁷ *Zakon o zaštiti građana*, https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_zastitniku_gradjana.html.

⁶⁸ L. Glušac, *Razvoj nacionalnih institucija za ljudska prava - Srbija i institucionalni modeli javnih politika: problemi i perspektive*, Beograd, 2016, 283

⁶⁹ www.transparentnost.org.rs/publikacije/source_book/03poglavlje.pdf, str. 25

⁷⁰ https://ius.bg.ac.rs/wp-content/uploads/2020/11/Ustav_Srbije.pdf, приступљено дана 21.04.2025.

органа надлежног за заштиту имовинских права и интереса Републике Србије, као и других органа и организација, предузећа и установа којима су поверена јавна овлашћења.

Имајући у виду Уставом дефинисане надлежности, можемо рећи да Омбудсман грађана припада такозваном хибридном моделу⁷¹. Његова надлежност простире се на подручју читаве државе. Заштитника грађана бира и разрешава Народна скупштина⁷² и он за свој рад одговара Народној скупштини. Заштитник грађана се бира на 5 година а исто лице може бити бирано највише два пута на ову функцију. Деловање Заштитника грађана у сфери заштите људских права посматраће се са генералног аспекта, када његово деловање има општи ефекат на стање људских права. Уставно регулисање ове институције значајно је из разлога препознавања њене важности и доприноси њеној независности.

Заштитник грађана⁷³ обезбеђује заштиту и унапређење људских и мањинских слобода и права. Само шест органа је изузето од његове контроле: Народна скупштина, председник Републике, Влада Републике Србије, Уставни суд, судови и јавна тужилаштва. Заштитник грађана у свом раду користи и појединачне притужбе и системске приступе. Заштитник грађана је тело овлашћено за правну заштиту људских, имовинских права и интереса Републике Србије и других органа и организација, предузећа и институција којима су делегирана јавна овлашћења.

Од оснивања 2007. године, Заштитнику грађана се обратило више од 124.000 грађана. Грађани су му поднели преко 42.000 појединачних притужби, од којих је решено више од 40.000. Већина притужби се односи на принципе добре управе и економска и социјална права. Заштитник грађана је од 2007. године покренуо скоро 10.000 истрага (на основу притужби или сопствене иницијативе) и утврдио више од 6.000 недостатака (пропушта) у раду органа управе. Око 90% његових препорука је спроведено.

Два су правна документа дала печат савременом концепту људских права⁷⁴ – француска „Декларација права човека и грађанина”⁷⁵ (*La Déclaration des droits de*

⁷¹ М. Рadojević, *Preobražaj ombudsmena u savremenim pravnim sistemima s posebnim osvrtom na instituciju Zaštitnika građana u Republici Srbiji*, (doktorska disertacija), Beograd, 2013, 65.

⁷² Сходно чл. 4 Закона о заштитнику грађана, њега бира Скупштина већином гласова нрод нх. посланика на предлог Одбора надлежног за уставна питања.

⁷³ Маја Лj. Nastić, *Ombudsmansko delovanje u zaštiti ljudskih prava*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu, 2019, vol. 8, br. 2, 489-503.

⁷⁴ С. Калајановић, *Развој и унапређење институције омбудсмана у функцији заштите људских права*, Крагујевац 2023, 107-137.

l'homme et du citoyen) из 1789. године, која представља круну Француске револуције и америчка „Повеља о правима” (*The Bill of Rights*)⁷⁶ из 1791. године која представља првих десет амандмана на устав САД, најстарији живи устав на свету. Фундаменталан принцип слободе и једнакости садржан је у првој реченици Декларације права човека и грађанина која гласи „Људи се рађају и живе слободни и једнаки у правима”, док се нешто раније у Америци доноси „Декларација независности”⁷⁷ (*The Declaration of Independence*) из 1776. године, која првом реченицом гарантује исте принципе: “Ми сматрамо очигледним: да су људи створени једнаки, да су обдарени од стране њиховог Творца одређеним неотуђивим правима, међу којима су живот, слобода и тежња срећом”.

Савет Европе и Европска комисија за демократију и право (*Venice Commission*) донела је Нацрт закона о омбудсману Србије⁷⁸ новембра 2004. године у коме се дефинишу основна начела и правне норме српског омбудсмана.

6.1 Устав Републике Србије из 2006. године

Устава Републике Србије из 2006. године јасно утврђује постојање институције омбудсмана. Ово је први устав који прописује омбудсмана као независног органа који има задатак да штити људска права и права грађана.

Према Уставу омбудсман је независан орган. Ово значи да омбудсман не може бити под утицајем извршне, законодавне или судске власти, што му омогућава да слободно ради у интересу грађана и да не буде подложен политичким или другим спољним притисцима. Независност омбудсмана је кључна за обезбеђивање објективног и праведног рада.⁷⁹ Омбудсман има задатак да штити људска права и слободе грађана. Он поступа по притужбама грађана у случајевима када државни органи, власти или други јавни органи повреду права грађана. Ово је важан механизам који доприноси изграђивању правне државе и осигурава да свака особа има могућност да се жали на неправилности у раду јавне власти. Омбудсман поступа по притужбама које му грађани

⁷⁵ Декларација права човека и грађанина (*La Déclaration des droits de l'homme et du citoyen*), 1789, <https://ucionicaistorije.wordpress.com>, датум посете 23.08.2024. године

⁷⁶ Повеља о правима (*The Bill of Rights*), 1791, <https://www.archives.gov/founding-docs/billof-rights/what-does-it-say>, датум посете 23.08.2024. године

⁷⁷ Декларација независности (*The Declaration of Independence*), 1776.

<https://ucionicaistorije.wordpress.com/>, приступљено дана 01.03.2025. године.

⁷⁸ [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL\(2004\)113-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL(2004)113-e) приступљено дана 21.03.2025.

⁷⁹ Устав Републике Србије, "Сл. гласник РС", бр. 98/2006 и 115/2021

поднесу у случају када сматрају да су им права повређена од стране органа јавне власти. Ово је директна веза између институције и грађана, чиме омбудсман постаје важан механизам за правну и људску заштиту. Омбудсман има овлашћење да даје препоруке органима јавне власти у вези са питањима која се односе на права грађана. Препоруке које омбудсман износи могу бити од суштинске важности за побољшање праксе и поступања у различитим државним институцијама. Омбудсман има задатак да указује на неправилности у раду органа јавне власти. Ово укључује ситуације када државни органи поступају на начин који је противан закону, уставу или људским правима. Омбудсман може предложити мере за отклањање штетних последица и спречавање поновног кршења права грађана. Омбудсман се бира од стране Народне скупштине на предлог председника Републике Србије. Овај процес је дизајниран тако да се омогући представницима народа да се укључе у избор омбудсмана, али истовремено омогућава да омбудсман буде. Омбудсман обавља свој посао на период од 7 година. Овај дужи период мандата омогућава омбудсману да ради у стабилном и независном окружењу, што је важно за ефективну заштиту права грађана. Омбудсман може бити поново изабран након истека мандата, али само ако је његов рад био успешан и ако Народна скупштина оцени да његова независност и професионалност нису угрожени. Омбудсман може бити смењен само у случају кршења закона. Ова одредба осигурава да се омбудсман не може сменити из политичких или других неоснованих разлога, чиме се штити његова независност. Кроз свој рад, Омбудсман је помогао у развоју правних стандарда и унапређењу праксе заштите људских права, али се суочава и са изазовима као што су недовољна свест о овој институцији међу грађанима и ограничења у ресурсима.⁸⁰

Увођење институције омбудсмана у Републици Србији започело је управо на подручју јединица локалне самоуправе 2003. године, да би се после уставних промена и доношења посебног закона установила и на националном нивоу. Карактеристично је да је институција омбудсмана у Србији организована на јединствен начин. Наиме, поред локалних омбудсмана постоји и Покрајински заштитник грађана као и Заштитник грађана Републике Србије. Заједничко свим овим институцијама је питање надлежности под којом се подразумева поступање према органима управе а у циљу заштите људских права.

⁸⁰ *Устав Републике Србије*, "Сл. гласник РС", бр. 98/2006 и 115/2021

Пре него што се упустимо у детаљнију анализу самог Закона о Заштитнику грађана⁸¹, указаћемо на најважније надлежности ове изузетно значајне институције. Тако, Заштитник грађана, као и Народна банка Србије, имају право да предлажу законе из своје надлежности (чл. 107. ст. 2. Устава⁸²), али он, као и судије Уставног суда, судије, јавни тужиоци, припадници полиције и припадници војске, не могу бити чланови политичких странака. Као што смо већ навели, Заштитник грађана се стара о заштити и унапређењу људских и мањинских слобода и права, али треба нагласити да се овде под појмом „грађанин“ подразумева не само физичко лице које је домаћи држављанин, него и страни држављанин, као и лице без држављанства (наравно, под овим појмом се подразумева и свако домаће или правно лице о чијим правима и обавезама одлучују органи државне управе, други органи и организације, предузећа и установе којима су поверена јавна овлашћења – то су, уствари, органи управе).

6.2 Закон о заштитнику грађана

Овим законом уређују се положај, надлежност и поступак пред Заштитником грађана као независним државним органом који штити права грађана и контролише рад органа државне управе, органа надлежног за правну заштиту имовинских права и интереса Републике Србије, као и других органа и организација, предузећа и установа којима су поверена јавна овлашћења. Заштитник грађана се стара о заштити и унапређењу људских и мањинских права и слобода.⁸³

Закон се састоји из следећих поглавља: I Уводне одредбе, II Избор и престанак функције, III Надлежност, IV Поступак, V Извештај Народној скупштини и сарадња заштитника грађана сав другим органима и организацијама, VI Право на плату, VII Средства за рад Заштитника грађана, VIII Стручна службе, IX Прелазне и завршне одредбе.⁸⁴

По притужбама грађана или на сопствену иницијативу, Заштитник грађана - Омбудсман примењује посебан поступак провере да ли постоје или су постојали пропусти у раду органа јавне управе. Уколико се утврде такви пропусти, Заштитник грађана захтева од органа управе да их исправи и препоручује одговарајући начин. Орган управе је дужан да обавести Заштитника грађана о својим поступцима по препоруци, а ако није предузета никаква радња, орган управе мора објаснити разлог за

⁸¹ *Закон о заштитнику грађана*, "Сл. гласник РС", бр. 105/2021.

⁸² *Устав Републике Србије*, "Сл. гласник РС", бр. 98/2006 и 115/2021

⁸³ *Закон о заштитнику грађана*, "Сл. гласник РС", бр. 105/2021.

⁸⁴ *Ibid.*

то. Поред покретања и спровођења поступака, Заштитник грађана је овлашћен да посредује, даје савете и мишљења и подстиче органе управе да унапреде свој рад и заштите људска права и слободе. Тиме Заштитник грађана делује превентивно (спречава будуће кршење права) и едукативно (едукује грађане, али и запослене у органима управе, о људским правима и њиховој заштити). Уколико лице сматра да је претрпело штету приликом остваривања својих права због неправилне примене прописа Републике Србије од стране органа управе (или њиховог непримењивања) и ако је већ безуспешно покушало да оствари или заштити своја права у одговарајућем правном поступку пред надлежним државним органима, обраћа се Заштитнику грађана телефоном, поштом или писмом. Уколико је проблем у надлежности Заштитника грађана, службеници Секретаријата ће лице упутити како да поднесе притужбу. Читав поступак пред Заштитником грађана је бесплатан.⁸⁵

Треба имати у виду да Заштитник грађана не сме пружати бесплатну правну помоћ, писати другим органима у име лица или га заступати. Уколико, на основу података и околности које су изнете у притужби, Заштитник грађана процени да је могло доћи до пропуста у раду органа или организација које врше јавна овлашћења, Заштитник грађана ће непристрасно и у јавном интересу утврдити све чињенице и околности (укључујући и оне које вам можда не иду у корист) и проценити да ли су права повређена несавесним или погрешним радњама другог лица. Поред испитивања правилности примене националних прописа, Заштитник грађана ће са посебном пажњом испитати да ли запослени у органима државне управе поступају са грађанима у складу са кодексом понашања који карактерише добру управу. Уколико лице сматра да су му права ускраћена, може се обратити Заштитнику грађана у писаној или усменој форми подношењем притужбе Канцеларији Заштитника грађана. Да би Заштитник грађана узео у разматрање притужбу, она не сме бити анонимна.

У поступку решавања притужбе, Заштитник грађана пажљиво разматра све достављене доказе и чињенице на основу којих се даје образложење притужбе. Ако у посебном поступку покренутом по притужби, Заштитник грађана утврди пропусте у раду органа управе, упозориће органе управе и захтевати од њих да исправе пропуст. Ако органи управе не поступе по препоруци, Заштитник грађана предузима следеће мере: обавештава јавност, Народну скупштину и Владу, препоручује утврђивање

⁸⁵ *Закон о заштитнику грађана*, "Сл. гласник РС", бр. 105/2021.

одговорности руководства органа управе. Поред притужби грађана, Заштитник грађана може, по сопственој иницијативи, испитати случајеве повреде права грађана. Давањем савета и мишљења, Заштитник грађана делује превентивно, спречавајући кршење људских права и слобода и унапређујући рад органа управе.

Ове реформе и успостављање омбудсмана значајно су допринели развоју правне државе и заштити људских права у Србији, али је потребно даље радити на јачању капацитета и видљивости ове институције како би се остварила још већа заштита права грађана. Значајно је да је омбудсман добио овлашћење да поступа по притужбама

7 ОМБУДСМАН У ОСНОВНИМ НИВОИМА ВЛАСТИ У СРБИЈИ

Једна од специфичности правног система Србије је постојање омбудсмана на три нивоа власти: локалном, покрајинском и републичком.

Оно што праксу увођења институције заштитника грађана у Републици Србији чини својеврсним куриозитетом у упоредној пракси јесте то да је прво уведен омбудсман на нивоу покрајине. Може се чак рећи и да је то било 2000. године када је институција омбудсмана уведена на територији Аутономне покрајине Косово и Метохија од стране УМНИК⁸⁶ администрације. Међутим, имајући у виду тадашње, правно- политичко стање на поменутој територији, та институција функционише изван домета правног система Републике Србије, па се 2003. година узима као година у којој је први пут уведена институција омбудсмана, и то у Аутономној покрајини Војводини⁸⁷.

7.1 Републички омбудсман

Републички омбудсман, као највиша инстанца, дефинисан је чланом 138. Устава Републике Србије, у којем се експлицитно наводи да је заштитник грађана независан државни орган који контролише рад органа државне управе и штити права грађана. Начелно посматрано, контрола коју врши омбудсман није усмерена првенствено на контролу законитости рада управе већ више на контролу целисходности. То не значи да омбудсман не може да контролише и законитост, али је у већини земаља систем правне заштите грађана (укључујући управни спор) уређен на задовољавајући начин. Међутим, не постоје правни инструменти за заштиту грађана од ситних и крупних неправди, шиканирања, спорости у решавању, некоректном односу према појединцима и сл. За све такве случајеве грађани немају коме другом да се обрате осим омбудсману.⁸⁸

Према нашем Закону, „Заштитник грађана је овлашћен да контролише законитост и правилност рада органа управе“⁸⁹.

⁸⁶ *United Nations Interim Administration Mission in Kosovo - UMNIK*

⁸⁷ А. Klarić, *Institucija lokalnog ombudsmana – uporedna iskustva iz svijeta i u gradu Beogradu*, *Politička revija*, 1, 2020, 93.

⁸⁸ Д. Милков, *Специјализовани омбудсмани*, У. Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, Нови Сад, 2019, 234-247.

⁸⁹ *Закон о заштитнику грађана*, "Сл. гласник РС", бр. 105/2021.

Поред контролне улоге, он добија и улогу заштите људских и мањинских права и слобода. Кроз анализу Закона о заштитнику грађана примећујемо да се његова контролна улога заправо односи на готово сва права која су гарантована, не само националним већ и међународним актима. Међу надлежностима Заштитника грађана у Републици Србији сврставају се: подношење иницијативе за измену или допуну одређеног закона, прописа и/или општег акта уколико сматра да до повреде права грађана долази због недостатака у прописима, покретање поступка пред Уставним судом за оцену уставности и законитости закона, других прописа и општих аката, предлагање закона из своје надлежности.⁹⁰

Поред наведеног треба истаћи да, Заштитник грађана, обавља послове националног механизма за превенцију тортуре, сходно Закону о ратификацији Опционог протокола уз Конвенцију против тортуре и других сурових, нељудских или понижавајућих казни и поступака, као и послове националног независног механизма за праћење спровођења Конвенције о правима особа са инвалидитетом, сходно Закону о потврђивању Конвенције о правима особа са инвалидитетом⁹¹.

7.2 Локални омбудсмани

Када је реч о институцији омбудсмана на локалном нивоу, треба истаћи да је она уведена кроз члан 126. Закона о локалној самоуправи Републике Србије.⁹² Међутим, оно што је посебно интересантно када се посматра позиционирање омбудсмана у односу на вертикалну организацију власти у систему Републике Србије, јесте да је, у законодавним оквирима којима је регулисан њихов положај, присутна извесна терминолошка неусклађеност.

На територији Војводине и Косова ова институција назива се Покрајински омбудсман - Заштитник грађана, на подручјима локалних самоуправа ова институција назива се Локални омбудсман, а за државног омбудсмана законодавац је изабрао назив Заштитник грађана. Осим тога, као што је раније назначено, у институционализовању омбудсмана кроз законске прописе ишло се од нижег нивоа власти ка вишем нивоу власти. Тако, Закон о локалној самоуправи, посебно статути јединица локалних

⁹⁰ Закон о заштитнику грађана, "Сл. гласник РС", бр. 105/2021.

⁹¹ Међународни уговори, "Службени гласник РС" бр. 42/09.

⁹² Закон о локалној самоуправи, "Сл. гласник РС", бр. 129/2007, 83/2014 - др. закон, 101/2016 - др. закон и 47/2018.

самоуправа, али и засебни акти о омбудсменима заједно чине правни оквир којим су регулисани положај и улога локалних заштитиника грађана.

Према овом важећем Закону, који је од 2007. године до данас мењан у четири наврата (последњи пут 2021. године), у јединици локалне самоуправе може да се установи локални омбудсман, који је овлашћен да независно и самостално контролише поштовање права грађана, утврђује повреде учињене актима, чињењем или нечињењем органа управе и јавних служби, уколико се ради о повреди прописа и општих аката јединица локалне самоуправе. Наравно, овде постоји могућност и да се установи заједнички локални омбудсман за две или више јединица локалне самоуправе и о томе оне могу донети одговарајућу одлуку. Статут (највиши општи правни акт у локалној самоуправи) или други општи акт, уређују надлежност и овлашћења, начин поступања, избора и престанка дужности локалног омбудсмана (чл. 97. Закона о локалној самоуправи).⁹³

Правни основ и могућност локалним самоуправама да успоставе градског заштитиника грађана је дата управо кроз поменути Закон. Законом је прописано да Локални заштитиник грађана штити, не само индивидуална, већ и колективна права и интересе грађана и да управо на тај начин врши контролу јавне управе. Омбудсман се успоставља на нивоу локалне самоуправе, искључиво уколико се сматра да је њено постојање неопходно, као и уколико постоји несметана могућност њеног финансирања. У локалним срединама не постоји нужно потреба за успостављањем засебне институције омбудсмана, јер њихову улогу може преузети републички Заштитник грађана јер има довољно широка овлашћења на основу који би могао да супституише улогу локалног омбудсмана. На локалном нивоу, многе општине и градови су, у складу са Законом о локалној самоуправи, увеле институцију локалног омбудсмана, чија је улога да штити права грађана у односу на локалне органе власти, међутим у односу на број локалних самоуправа, број локалних омбудсмана је и даље мали. Ови локални омбудсмани често имају директнији контакт са грађанима и баве се питањима као што су комуналне услуге, социјална заштита, образовање и рад локалне управе.⁹⁴

Увођење локалних омбудсмана у правни систем Србије представља важан корак ка децентрализацији власти и унапређењу заштите људских права на локалном нивоу.

⁹³ Закон о локалној самоуправи, "Сл. гласник РС", бр. 129/2007, 83/2014 - др. закон, 101/2016 др.закон и 47/2018.

⁹⁴ Ibid.

Ови омбудсмани функционишу као независни механизми који омогућавају грађанима да се жале на рад локалних власти и јавних служби. Један од главних разлога за успостављање локалних омбудсмана јесте повећање доступности правде за грађане. Наиме, грађани често немају довољно информација или могућности да се суоче с проблемима које имају с локалним институцијама. Увођењем локалних омбудсмана, грађани добијају директну и блиску подршку у решавању својих притужби. Осим тога, локални омбудсмани играју кључну улогу у јачању транспарентности и одговорности локалних власти. Њихова присутност помаже у откривању неправилности у раду општинских органа, као што су неправилности у пружању јавних услуга, кршења људских права или злоупотребе власти. Кроз истраживање притужби и препорука за побољшање праксе, локални омбудсмани доприносе већем поверењу грађана у локалне институције.

8 ИЗВЕШТАЈ ОМБУСМАНА О СПРОВЕДЕНОМ КОНТРОЛНОМ ПОСТУПКУ СА МИШЉЕЊЕМ И ПРЕПОРУКОМ У ГРАДУ НИШУ

На основу члана 114. Статута града Ниша („Службени лист града Ниша“, бр. 88/08, 143/2016 и 18/2019), члана 37. Одлуке о Локалном омбудсману града Ниша („Службени лист града Ниша“ бр.116/23), у поступку контроле над радом ЈКП “Горица“ Ниш, покренутом по притужбама већег броја грађана, Локална омбудсманка Града Ниша сачинила је следећи:

8.1 Извештај

Локалном омбудсману Града Ниша, почев од јула месеца 2024. године, обратио се велики број грађана и то Ц.Ж, М.З, В.З, Д.С, Љ.Л, И.Д, Р.Н, О.Т, Ж.Д, Н.М, М.Ј, Ј.Ј, и З.Г, преко пуномоћника М.Б, сви из Ниша, као и одређени број грађана који су се обратили телефонским путем, сви са притужбама на рад Јавног комуналног предузећа⁹⁵ „Горица“ Ниш, а у вези са поступцима принудне наплате, које је предузеће покренуло против њих за услуге које пружа.

Грађани су у поднетим писаним притужбама и непосредном разговору са Локалном омбудсманком града Ниша и запосленима у Канцеларији Локалног омбудсмана Града Ниша, између осталог навели следеће:

- да је ЈКП “Горица“ Ниш покренула поступак принудне наплате потраживања за услуге које пружа, и то за дуговања од најмање 650 динара, а да при том, према тврдњама грађана, они као корисници услуга/закупци гробног места у 2024. години нису добили рачуне за доспело дуговање као ни опомене, односно ни на који начин нису били упознати са дугом према предузећу;

- да већина грађана, своје обавезе према предузећу, редовно измирује, да су последње рачуне које су добили у 2023. години уредно платили, а да им рачуни у 2024. години нису достављени, као и да, с обзиром да се обавезе према ЈКП “Горица“ Ниш плаћају једном годишње, не знају када им је обавеза према предузећу доспела за наплату и из ког разлога је предузеће покренуло поступак принудне наплате;

⁹⁵ У даљем тексту:ЈКП.

- да је за покретање поступка принудне наплате предузеће ангажовало адвоката, чије услуге су дужни да плате грађани као корисници, али и трошкове извршења чак и када су у питању дуговања из текуће 2024. године, тако да су за дуг према предузећу од 650,00 динара, грађанима, преко јавних извршитеља, испостављени рачуни на износе који су знатно већи и несразмерни у односу на дуг који имају према предузећу;

- да у Пословно-услужном центру ЈКП “Горица“ у парку Светог Саве Ниш где су грађани упућивани ради добијања информација о стању дуговања, нису могли да добију тражене информације везане за поступак утужења који је против њих покренут, већ им је понуђен Споразум о отплати дуга на рате који укључује и трошкове адвоката и накнаду за рад извршитеља;

С обзиром да су грађани изненада били суочени са принудном наплатом, омбудсман је у жељи да хитно реагује у најкраћем року заказао састанак са директорком предузећа и са грађанима који су се притужили омбудсману, како би се што пре пронашло решење, отклониле евентуалне неправилности и грађанима омогућила директна комуникација са представницима предузећа, како би се побољшала транспарентност и разумевање.

Том приликом грађани су између осталог навели да своје обавезе према предузећу редовно измирују једном годишње и да су били непријатно изненађени покретањем поступка принудне наплате од стране предузећа с обзиром да им рачуни, као ни опомене за дуг из 2024. године нису достављени; да је поступак принудне наплате покренут за мале износе, а да су износи на рачунима који су им испостављени преко јавних извршитеља, знатно већи и несразмерни у односу на дуг који имају према предузећу; да су неки од грађана у међувремену платили свој дуг према предузећу а да при томе нису имали сазнања да се против њих води било какав поступак пред јавним извршитељем, али да су поступци пред извршитељима свеједно настављени; да од службених лица у предузећа нису могли да добију доказ, односно фотокопије неплаћених рачуна због којих су тужени.

Са друге стране представници предузећа навели су, да су цене услуга које предузеће пружа симболичне и да исте нису годинама мењане, али и да поред тога део грађана своје обавезе према предузећу не измирује редовно, да постоји одређени број дужника који имају неизмирена дуговања за десет, двадесет и више година, а да то све

утиче на квалитет услуга које предузеће пружа, те да су били принуђени да покрену поступак принудне наплате свих доспелих, а неизмирених обавеза, те да су нажалост ту били обухваћени и грађани чији је износ дуговања минималан; да је на сајту предузећа било објављано обавештење где се грађанима нуди рок од 30 дана да измире своје обавезе према предузећу и упозорење да ће се у супротном покренути поступак принудне наплате; да је предузеће, посредством ЈКП “Обједињена наплата“ Ниш корисницима упутило обавештење/последњу опомену пред утужење са јасно назначеним периодом доспећа обавеза и са молбом да своје дуговање измире у року од 8 дана како би се избегли додатни трошкови принудне наплате.

Како би се дошло до решења које је правично и у складу са одлукама и законом, омбудсман је након усменог разговора одмах покренуо и поступак контроле поступања предузећа, а на основу наведених чињеница и од директорке предузећа ЈКП “Горица“ Ниш затражено је да се писаним путем изјасни на наводе из оптужби поводом наведеног догађаја и да овом органу достави следеће информације и документацију:

- да ли је предузеће претходно покренуло поступак редовне наплате, односно да ли је предузеће доставило рачуне/опомене ради измирења доспелих обавеза по основу закупа и одржавања гробног места за сваког од притужиоца/притужиље;

- доказе о слању рачуна, као што су поштанске потврде или електронских трагова ако су рачуни послати путем е-поште,

- на који период се односи дуговање сваког притужиоца/притужиље по којем је покренут поступак принудне наплате;

- Пропис/интерни акт којим је прописано да су корисници услуга дужни да своје обавезе према предузећу на име закупа и одржавања гробног места измирују „за годину дана унапред“;

- која је динамика достављања годишњих рачуна од стране ЈКП “Горица“ Ниш, односно да ли се рачуни достављају једном годишње за све кориснике, или појединачно за сваког од корисника по доспећу обавеза.

У достављеним информацијама, ЈКП “Горица“ Ниш, између осталог, наводи следеће:

- да ЈКП “Горица“ Ниш корисницима комуналних услуга из делатности предузећа не издаје непосредно рачуне за доспела, а неизмирена дуговања, већ се такви рачуни издају искључиво од стране ЈКП“ Обједињена наплата“ Ниш на основу закљученог уговора између два предузећа и достављених података од стране ЈКП „Горица“ - Ниш;

- да се рачуни за доспеле обавезе на име закупа и одржавања гробног места достављају посредством ЈКП“ Обједињена наплата“ Ниш корисницима услуга по правилу једном годишње; рачуни се не достављају свим корисницима услуга већ онима који имају доспело, а неизмирено дуговање у тренутку када се чини пресек стања дуга; да не постоји прописан период када се рачуни достављају већ се то чини по правилу једном у току године, најчешће по истеку календарске године када се начини пресек дуговања;

- да је предузеће, посредством ЈКП “Обједињена наплата“ Ниш дана 28.02.2024. године корисницима упутило обавештење/последњу опомену пред утужење са јасно назначеним периодом доспећа обавезе са молбом да своје дуговање измире у року од 8 дана како би се избегли додатни трошкови принудне наплате, а да је према делу грађана који ни након достављених опомена нису измирили своје обавезе у остављеном року покренут поступак принудне наплате;

У циљу даљег утврђивања чињеница и решавања притужби грађана, омбудсман се обратио предузећу ЈКП “Обједињена наплата,, са захтевом да се доставе следећи подаци:

- на који начин су рачуни дистрибуирани грађанима (поштом, личном доставом, електонским путем);

- доказе о уручењу рачуна грађанима, уколико постоје (потврде о пријему, поштанске евиденције, електронски записи).

У свом изјашњењу ЈКП “Обједињена наплата“ Ниш навела је следеће:

- ЈКП“ Обједињена наплата“ Ниш вршила је дистрибуцију годишњих рачуна који се односе на обавезе закупа и одржавања гробних места почев од 14.03.2023 до

31.03.2023. године, уз редовну дистрибуцију обједињених месечних рачуна за пружене комуналне услуге;

- представници ЈКП “обједињена наплата” Ниш вршили су дистрибуцију обавештења која се односе на нередовно измирење годишњих рачуна по основу обавеза закупа и одржавања гробних места почев од дана 28.02.2024, године до дана 15.03.2024. године, уз редовну дистрибуцију обједињених месечних рачуна за пружене комуналне услуге као и да је „садржина предметних обавештења“ достављена од стране ЈКП “Горица” Ниш и да ЈКП “Обједињена наплата” Ниш нема било каквих ингеренција да достављени материјал за дистрибуцију, на било на било какав начин модификује и улази у садржину истог.

Такође предузеће не води појединачну евиденцију о уручењу рачуна сваком кориснику већ уместо тога, рачуне дистрибуирају путем поште али немају потврде о личној испоруци грађанима.

Уз изјашњење предузеће је овом органу доставило фотокопије рачуна, фотокопије опомена/обавештење које им је доставило предузеће ЈКП „Горица“, као и фотокопију уговора између ЈКП „Обједињена наплата“ и ЈКП „Горица“ Ниш.

На основу прикупљених информација, датих изјава, правних аката који регулишу ову област, поднетих доказа као и извршеног увида у достављену документацију, сходно члану 114. Статута града Ниша („Службени лист града Ниша“, бр. 88/08, 143/2016 и 18/2019) и члану 37. Одлуке о Локалном омбудсману града Ниша („Службени лист града Ниша“ бр.116/23), поступајући по притужбама већег броја грађана, а у циљу циљу јачања и унапређења квалитета, организације и ефикасности рада предузећа, Локална омбудсманка града Ниша, упућује ЈКП „Горица“ Ниш, следеће:

8.2 Мишљење

1. У конкретним случајевима/притужбама, ЈКП “Горица” Ниш, наплату доспелих потраживања за износе од најмање 650 динара, спроводила је путем принудне наплате, што је резултирало додатним трошковима, укључујући адвокатске и

трошкове извршитеља, који вишеструко премашују висину основног дуга, као и да оваква пракса може непотребно финансијски оптеретити грађане, нарочито оне у осетљивом социјалном положају и довести до непропорционалног односа између трошкова наплате и висине дуга;

2. Имајући у виду да ЈКП „Горица“- Ниш, има закључен уговор о вршењу послова наплате са ЈКП „Обједињена наплата - Ниш“, од 26.10.2020. године, а који између осталог подразумева и покретање поступака принудне наплате у име ЈКП „Горица“ сматрамо да увођење праксе ангажовања трећих лица за наплату није оправдано, с обзиром на постојећи уговор, као и да не постоји упориште у евентуалној потреби заштите јавног интереса, с обзиром да износи наплаћених трошкова од стране адвоката не представљају приход буџета ЈКП „Горица“- Ниш, а на штету права грађана;
3. Недостају интерни акти предузећа којима би се детаљније и јасније уредио поступак наплате закупнине гробног места и накнаде за коришћење и одржавања гробља и то: начин наплате, рокове доспећа, период када се рачуни достављају корисницима, поступање у ситуацијама када поједини корисници не измирију редовно своје обавезе према предузећу (процедуре којима би се дефинисало када, на који начин и које се мере предузимају);

Имајући у виду наведено, а у циљу јачања узајамног поверења између предузећа и грађана као и унапређења квалитета, организације и ефикасности рада предузећа, а како би се избегли слични проблеми у будућности, Локална омбудсманка града Ниша, упућује ЈКП „Горица“ Ниш, следеће:

8.3 Препоруке

1. Додатни покушај мирног решавања дуговања:

Омогућити грађанима додатне могућности за измирење дуговања путем опомена, обавештења и флексибилних планова отплате, пре покретања поступка принудног извршења.

2. Увођење минималног прага за покретање поступка принудне наплате:

Препоручује се да предузеће размотри увођење минималне границе испод које се принудна наплата не покреће с обзиром на то да трошкови поступка могу знатно премашити висину потраживања, чиме се непотребно оптерећују грађани.

3. Јачање комуникације са грађанима:

Грађанима јасно и благовремено пружити информације о последицама неплаћања, како би се додатно подигла свест о важности измирења обавеза у предвиђеном року.

4. Покрене поступак донешења/измене интерних аката

Покрене поступак доношења/измене интерних аката којима ће у потпуности, детаљно и јасно уредити поступак наплате закупнине гробног места и накнаде за коришћење и одржавања гробља и то: начин наплате, рокове доспећа, период када се рачуни достављају корисницима а посебно поступање у ситуацијама када поједини корисници не измирију редовно своје обавезе према предузећу (процедуре којима би се дефинисало када, на који начин и које се мере предузимају).

5. Увести ефикасан систем за праћење доставе рачуна као и повећати транспарентност.

ЈКП “Горица“ Ниш ће о мерама које су предузете, ради спровођења овог мишљења са препоруком, доставити извештај Локалној омбудсманки града Ниша у року од 15 дана од дана пријема исте.

Овај извештај са мишљењем и препоруком ће након уручења ЈКП “Горица“ Ниш, бити објављен на интернет страници Локалног омбудсмана града Ниша.

Неспорна је чињеница да је легитимно право предузећа да наплати своја потраживања као и да сви корисници комуналних услуга имају обавезу да измирују

своје доспеле обавезе и да нередовно измирење обавеза, умањује очекивану ефикасност пословања ЈКП „Горица“ Ниш, због чега трпе сви грађани који редовно измирију своје обавезе.

Али са друге стране, обзиром на чињеницу да су јавна предузећа основана са циљем да пружају услуге од јавног интереса, односно ради задовољења интереса свих грађана једне заједнице, Локална омбудсманка града Ниша сматра, да наплата дуговања принудним путем резултира додатним трошковима, укључујући адвокатске и трошкове извршитеља, који вишеструко премашују висину основног дуга, као и да оваква пракса може непотребно финансијски оптеретити грађане, нарочито оне у осетљивом социјалном положају, довести до непропорционалног односа између трошкова наплате и висине дуга, као и да износи наплаћених трошкова у најмањој мери представљају приход предузећа, који би се евентуално користио за побољшање пружања њихових услуга, а за последицу има отежавање економског положаја грађана.

С обзиром на све наведено, Локална омбудсманка је става да ће се поштовањем наведених препорука успоставити баланс између легитимног права предузећа да наплати своја потраживања и заштите грађана од непропорционалних трошкова који их могу непотребно оптеретити.

ЛОКАЛНА ОМБУДСМАНКА
ГРАДА НИША
Катарина Митровски

8.4 Извод из извештаја о раду омбудсмана града Ниша за 2022. годину

Омбудсману се у току 2022. године обратило 1230 грађана. На основу притужби грађана Омбудсман је формирао 176 предмета. Од 176 укупно формираних предмета Омбудсман је у 2022. години решила 157 предмета, а 19 предмета је пренето у 2023. годину.

Све притужбе које је Омбудсман примио у току године и предмети формиран по сопственој иницијативи подељени су у пет области: општа људска права, заштита права детета и социјална права, комунална делатност, имовинско-правна област и област финансија.

Област предмета	Притужбе грађана	Укупно решених
Општа људска права	10	10
Заштита права детета и социјална права	32	30
Грађевинарство	19	15
Грађевинарство	57	47
Грађевинарство	14	14
Грађевинарство	6	5
Остало	38	36
УКУПНО	176	157

8.4.1 Резултати решених предмета

На крају извештајне године 157 предмета је решено, а 19 предмета је још увек у раду.

Од 157 предмета који су решени:

- у 28 % случајева Омбудсман није имао овлашћења да поступа, али је у 90 % ових случајева дат правни савет на основу члана 7. Одлуке о Локалном омбудсману града Ниша, којом је прописано да је Омбудсман овлашћен да даје савете и мишљења, пружа добре услуге и посредује превентивно у циљу унапређења рада субјеката контроле и унапређења заштите људских слобода и права. Такође грађани су информисани о прописима и могућностима остваривања њихових права, и подносиоци притужбе на покретање одговарајућег правног поступка пред надлежним органима, ако је такав поступак предвиђен, а одређен број предмета уступљен је на решавање другом органу, или је повучен од стране подносиоца притужбе;

- у 34% случајева, неправилност у раду коју је утврдио Омбудсман орган је отклонио током поступка или је проблем решен посредовањем од стране Канцеларије Локалног омбудсмана, између субјекта контроле и притужиоца;

- у 7% случајева, после истраге, утврђено је да нису повређена права, односно није утврђена неправилност у поступању и

- у 4% случајева Омбудсман је упутио мишљење, односно препоруку одговорном органу ради отклањања уочених неправилности у раду органа.

- у 16% случајева притужба је прослеђена надлежном републичком органу (заштитнику грађана рс 20, Министратву за рад, запошљавање борачка и социјална питања 4 и Министратву здравља 1)

- у 10% случајева странка је одустала од притужбе или је поступак обустављен.

Занимљиво је указати и којим поводом се грађани најчешће обраћају локалним омбудсменима. Наиме, највећи број странака се опредељује за посету локалном омбудсману због различитих проблема који су узроковани комуналним проблемима и проблемима са прекомерном буком из угоститељских објеката. Проблеми грађана су крајње различити, од комуналних и грађевинских проблема које имају па до проблема са извршитељима. Парадоксално је што се грађани ретко јављају када је реч о проблемима са општинском или градском управом, с обзиром да су омбудсмани замишљени као инструменти којима се грађани штите од лоше управе.

У Нишу, омбудсман се често суочавао са случајевима старијих људи који би долазили у канцеларију омбудсмана, али не са конкретним захтевима, већ због осећаја усамљености и потребе за разговором. Такође, често се обраћају и грађани у тешким социјалним ситуацијама, тражећи посао, социјалну помоћ или социјални смештај.

8.5 Пример међуопштинске сарадње – локални омбудсман у Нишу и општина

Гацин Хан

Један од успешних примера у оквиру локалног омбудсмана у Србији је међуопштинска сарадња између града Ниша и општине Гацин Хан. Иако Гацин Хан нема сопствену институцију омбудсмана, сарадња са Нишом омогућава грађанима ове мање општине да остварују своја права и добију заштиту кроз институцију локалног омбудсмана у Нишу. Ова пракса се показала као ефикасно решење за општине које, због ограничених ресурса, нису у могућности да оснују сопственог омбудсмана.

Позитивни примери ове сарадње огледају се у неколико аспеката:

1. Приступачност права – Грађани Гаџин Хана добијају приступ институцији омбудсмана, што иначе не би било могуће без ове сарадње. Ово омогућава брже решавање притужби и веће поверење у локалне институције.

2. Ефикасност рада – Кроз међуопштинску сарадњу, локални омбудсман у Нишу може да пружи подршку и услуге грађанима из суседних општина, без потребе за додатним административним оптерећењима или финансијским трошковима оснивања посебне институције у мањој општини.

3. Ширење добрих пракси – Сарадња са општинама које немају сопствене омбудсмане омогућава пренос знања и добрих пракси, чиме се подиже квалитет заштите права грађана на нивоу целе регије.

Важност међуопштинске сарадње са општинама које немају сопственог омбудсмана лежи у могућности да се обезбеди једнакост у приступу правној заштити и да се спречи дискриминација грађана у мањим и неразвијенијим срединама. Овакве сарадње не само да олакшавају рад омбудсмана, већ и доприносе унапређењу укупног система заштите људских права на локалном нивоу. Такође, смањују трошкове и омогућавају општинама да користе ресурсе већих центара, чиме се осигурава ефикаснија и рационалнија употреба ресурса.

8.6 Превентивна улога омбудсмана кроз едукативне активности у савременом праву

Један од кључних задатака омбудсмана, поред заштите права грађана, јесте и превентивно деловање кроз подизање свести о људским правима, владавини права и једнакости. У том циљу, омбудсман користи различите приступе, као што су радионице, трибине и панел дискусије, како би унапредио разумевање грађана и институција о важним друштвеним питањима. Ови догађаји не само да обухватају едукацију о правима, већ и промовишу дијалог и размену искустава у циљу спречавања будућих кршења права.

Радионице су важан метод путем којег омбудсман може директно сарађивати са осетљивим друштвеним групама. На пример, радионице намењене младима често обрађују теме попут *cyber* насиља, вршњачког насиља и дискриминације на основу расе, пола или сексуалне оријентације. У Нишу, Локални омбудсман је у периоду од 2021-2024. године организовао радионице у сарадњи са школама и невладиним организацијама где су млади учили о својим правима, а затим се кроз интерактивне активности оспособљавали како да препознају и пријаве кршења права. Овај приступ не само да гради свест код младих, већ и развија њихове способности за решавање конфликта⁹⁶.

Трибине су друга важна форма превентивног деловања. Оне окупљају грађане, представнике институција и невладиних организација, где се дискутује о актуелним проблемима у друштву. На пример, трибине на тему заштите права жена и борбе против насиља у породици су честе у већим градовима попут Београда и Ниша. Омбудсман кроз овакве догађаје омогућава директан контакт између грађана и релевантних институција, подстичући размену искустава и идеја о унапређењу заштите права. Трибине посвећене правима мањина, као што су Роми, служе као платформа за дискусију о дискриминацији у образовању и запошљавању, при чему омбудсман пружа смернице како да институције боље одговоре на ове изазове⁹⁷.

Панел дискусије често укључују стручњаке из области права, психологије и социјалног рада, као и саме грађане. Панели на теме попут менталног здравља и права особа са инвалидитетом пружају прилику за сагледавање проблема из различитих перспектива. 2024. година је јубиларна година омбудсмана у граду Нишу јер се тад навршава 20 година од оснивања Канцеларије омбудсмана у Нишу.

У једном примеру из 2024. године, омбудсман је организовао панел дискусију у Крагујевцу о приступачности јавних установа за особе са инвалидитетом, што је резултирало конкретним предлозима за прилагођавање инфраструктуре. Ова врста деловања не само да подиже свест о проблемима с којима се суочавају рањиве групе, већ подстиче и јавне институције на брже и ефикасније предузимање мера⁹⁸.

Радионице омогућавају активно укључивање грађана, нарочито младих, у дискусије о проблемима са којима се суочавају угрожене друштвене групе. Кроз

⁹⁶ Одлука о Локалном омбудсману града Ниша, "Службени лист града Ниша број 116/23"

⁹⁷ Извештај о раду Локалног омбудсмана града Ниша за 2024. годину

⁹⁸ Годишњи извештај Локалног омбудсмана града Ниша за 2024. годину

практичне вежбе и интеракцију, учесници стичу знање о начинима на које могу заштитити своја права, али и развијају свест о важности толеранције, једнакости и солидарности.

Трибине и панел дискусије окупљају стручњаке из различитих области, представнике институција и цивилног друштва, омогућавајући размену искустава и отварање дијалога о најважнијим питањима у друштву, као што су права мањина, насиље у породици, дискриминација и права радника. Кроз овакве облике јавне дебате, омбудсман делује као посредник између грађана и државе, подстичући институције на проактивно деловање и предузимање мера које ће унапредити стање људских права⁹⁹.

На тај начин, превентивна улога омбудсмана није само усмерена на решавање већ постојећих проблема, већ и на спречавање њиховог настанка кроз едукацију, подизање свести и промоцију друштвене одговорности.

Имајући у виду да се велики број грађана у протеклом периоду обраћа омбудсману у погледу заштите права из радног односа (мобинг, неисплаћане зараде, незаконити откази и сл.) а да омбудсман нема надлежност за решавање ових притужби успостављен је Протокол о сарадњи са Републичком агенцијом за мирно решавање радних спорова. Овим Протоколом се на бржи и адекватнији начин може одговорити потребама грађана у погледу заштите права из радног односа и подигла свест о предностима алтернативног решавања радних спорова. Ово је регулисано Законом о мирном решавању радних спорова¹⁰⁰.

Све ове активности омогућавају омбудсману да проактивно делује, не само решавајући постојеће проблеме, већ и превенирајући будуће кршења права кроз едукацију и ангажовање заједнице. На тај начин, омбудсман јача друштвену одговорност и доприноси стварању толерантнијег и праведнијег друштва.

⁹⁹ Трибина „Реци не насиљу над женама одржана је 20. јануара 2022. године у Нишу

¹⁰⁰ Закон о мирном решавању радних спорова, (Сл. гласник РС бр. 125/04 , 104/09 , 50/18)

9 ЗАКЉУЧАК

Развој омбудсмана у Србији веома је значајна тема зато што указује на основе или почетке настанка ове институције. Иако је она уведена веома касно, извори показују да су и тада постојали механизми који су веома слични данашњем појму омбудсмана.

Заслуга за настанак омбудсмана као самосталног и независног органа припада Шведској, у којој се од 1809. године врши контрола рада извршних власти, а у циљу заштите људских права. Нажалост, ова институција није била радо прихваћена током свог постојања кроз читав XIX век, као и у првој половини XX века.

Овај шведски „изум“ прихваћен је најпре у суседним, скандинавским земљама. Касније, институција омбудсмана добија планетарне размере, те се с правом може говорити о својеврсној „омбудсмнији“. У таквим околностима омбудсман развија и шири своје надлежности. Од „класичног“ контролора управе, постепеним ширењем надлежности у области заштите људских права омбудсман израста у националну институцију заштите људских права. Овакав заокрет долази до изражаја формирањем Заштитника народа (*Defens or del Pueblo*) у Шпанији и (*Provedador de Jusitica*) у Португалији. У тренутку настанка ове институције „није било говора о заштити људских права“. Она је додата тек знатно касније и то углавном у земљама тзв. нове демократије. Уставом Краљевине Данске из 1953. године успостављена је Канцеларија Данског парламентарног омбудсмана. Од тада долази до правог ширења омбудсмана по свету. Међутим, друге земље су свог омбудсмана формирале углавном по узору на Данску, а не Шведску. Има више разлога што је Данска заслужна за процват ове институције. Најпре, дански модел омбудсмана је био једноставнији и није подразумевао контролу судова, по чему је Шведска једна од ретких земаља у свету. Европски омбудсман (ЕО) је основан Уговором из Мастрихта 1992. године. Први европски омбудсман, Јакоб Седерман, ступио је на дужност 1. септембра 1995. године, након две деценије дебате о стварању таквог тела ЕУ.

Када је реч о Републици Србији, треба рећи да су њени грађанин највише упућени на Омбудсмана (Заштитника грађана) и Повереника за заштиту равноправности. Ова институција је у Србији настала, такође, веома касно. Међутим, правноисторијски извори показују да су његове основе постојале још раније. Душанов законик, је био правни основ за управљање Српским царством, а његовим прописима

била су уређена многа важна питања. Међутим, интересно је што Душанов законик садржи неке елементе који могу бити повезани са данашњом институцијом омбудсмана, иако у то време ова институција није постојала као формално уређена тела. Сретењски устав први је модерни устав Србије који је садржао основне принципе о људским правима, попут заштите личних и имовинских права грађана. Овај устав је увео правне основе за развој институција које ће касније еволуирати у систем заштите права, а можемо га сматрати једним од зачетака модерног правног поретка у Србији. Видовдански устав у коме је институционално снажније дефинисана подела власти и улога парламента, као и нека основна грађанска права. Међутим, овај устав није успоставио механизме заштите тих права на нивоу независних тела попут омбудсмана.

Србија је била последња земља у Европи која је основала националну канцеларију омбудсмана 2007. године, упркос јавној дебати о томе која датира још из 1960-их година. Да ће доћи до коначног увођења републичког омбудсмана, али као обавезне институције (а не, факултативне и на нивоу локалне самоуправе), могло се уочити приликом доношења Закона о заштитнику грађана из 2005. године. Међутим, тек са доношењем важећег Устава Републике Србије из 2006. године, дошло је до конституционализовања институције омбудсмана, што је и главна тема овог рада, тако да је први заштитник грађана у Србији изабран од стране републичког Парламента, тј. Народне скупштине Републике Србије, 2007. године.

10 ЛИТЕРАТУРА

- [1.] Avramović, S., *Sretenjski Ustav – 175 godina posle*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu. Univerzitet u Beogradu, 2020
- [2.] Арсић, Д, *Институција Заштитника грађана у извештавању портала дневног лица “Блиц” у периоду од 2013 до 2016. године*, 2017, Администрација и јавне политике, год. III, бр. 2-3/, 105-107.
- [3.] Бубало, Ђ, *Законик цара Стефана Душана, књига 4, том 1 / The Code of Emperor Stefan Dušan, Vol. 4-1 / Codex Imperatoris Stephani Dušan, Volumen IV – Tomus*, Српска академија наука и уметности, 2015.
- [4.] Bjelica, S, *Sporovi oko autonomije Vojvodine, knjiga druga: 1974–1988*, Beograd, 2021, Službeni Glasnik.
- [5.] Батављевић, Д, Петровић, Б, *Уставно-правни положај омбудсмана у важећем Уставу Републике Србије из 2006. године*, 3-16.
- [6.] Баства, Ј, Поповић, Д, Ракић - Водинелић, В, at all, *Уставне претпоставке за демократску Србију*, Београдски центар за људска права, 1997. Превод на енглески, Belgrade Centre for human rights, 1997.
- [7.] Buysse, A, *The Court's Ears and Arms: National Human Rights Institutions and the European Court of Human Rights*, Utrecht University - Faculty of Law, 2012 str. 3.
- [8.] BAIN, R. N. *Charles XII and the Collapse of the Swedish Empire 1682-1719*, 1895, Robarts - University of Toronto, G.P. Putnam's Sons.
- [9.] Banac, I, *The National Question in Yugoslavia: Origins History, Politics*, 1988, University Press.
- [10.] Врховшек, М, *Методологија писања научног чланка, Право - теорија и пракса*, Универзитет Привредна академија у Новом Саду, Правни факултет, 2010, вол. 27, бр. 3-4.
- [11.] Van Berkel, Maaike: “*Reconstructing Archival Practices in Abbasid Baghdad*”, Journal of Abbasid Studies, 1, 1 2014: 7– 22
- [12.] Vogiatzis, N, *The European Ombudsman and Good Administration in the European Union*, Series: European Administrative Governance, 2524-7263; 2018; Palgrave Macmillan UK; 2018
- [13.] Gostić, N., *Ustavna uloga društvenog pravobranioca samoupravljanja u političkom sistemu socijalističkog samoupravljanja*, magistarski rad, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, 1989.
- [14.] Glušac, L, *Razvoj nacionalnih institucija za ljudska prava - Srbija i institucionalni modeli javnih politika: problemi i perspektive*, Institut za političke studije, Beograd 2016, 265-301.
- [15.] Gauthier de Beco, *Non-judicial Mechanisms for the Implementation of Human Rights in the European States*, Brisel, 2009, Editions juridiques Bruylant.
- [16.] Grad, F., Kaučič, I., Ribičič, C., Kristan, I. *Državna ureditev Slovenije*. Ljubljana, 1999, Uradni list Republike Slovenije, 151.
- [17.] Denković, D, *Društveni pravobranilac samoupravljanja*, Pravni život, br. 6–7/1977.
- [18.] Denković, D., *Ombudsman kao zaštitnik zakonitosti i prava građana*, Anali Pravnog fakulteta u Beogradu, br. 2/1968.
- [19.] *Годишњи извештај Локалног омбудсмана града Ниша за 2024. годину*
- [20.] Danilović, N, Bogavac Miladinović, Ž, Danilović, A, *Aktuelni problem i metodologije prava*, Menadžment 2020, Poslovni i pravni fakultet, Univerzitet „Union – Nikola Tesla”, Beograd

- [21.] Đorđević, J., *Politički sistem – prilog nauci o čoveku i samoupravljanju*, izmenjeno izdanje, Beograd, 1988, Savremena administracija.
- [22.] Đorđević, J., *Ustavno pravo*, treće dopunjeno izdanje, Beograd, 1977, Savremena administracija.
- [23.] *Zakon o zaštiti građana*, ("Sl. glasnik RS", br. 105/2021)
- [24.] *Institucija parlamentarnog ombudsmana u skandinavskim zemljama I Ujedinjenom kraljevstvu*, Skupština Crne Gore, Parlamentarni institut Istraživački centar, 2020. Istraživački centar Skupštine Crne Gore, Broj: 18/2020
- [25.] Јовановић, М, *О различитим методима правно-научног истраживања, Metodoloski-pristupi-izucavanju-prava*, Сажетак предавања
- [26.] Јовић, М, *Ombudsman – čuvar zakonitosti i prava građana*, Институт за упоредно право, Београд, 1969.
- [27.] Јовић, М, *Устав регионалне државе уједињених српских земаља*, Вајат, Београд, 1996.
- [28.] Јовановић, З, Миливојевић, Ј, *Развој и унапређење институције омбудсмана у функцији људских права*, Правни факултет Универзитета у Крагујевцу, 2023, Канцеларија локалног омбудсмана града Крагујевца.
- [29.] Јовић, Ј, *Уставноправни положај институције омбудсмана у земљама бивше Југославије*, Зборник радова Правног факултета у Нишу, LXIII, 2012.
- [30.] Јовић, М. *Ombudsman: čuvar zakonitosti i prava građana*. Belgrade: Institut za uporedno pravo, Beograd, 1969.
- [31.] Јовановић, М., *Samoupravni branilac*, Arhiv za pravne i društvene nauke, br. 2–3/1973.
- [32.] Јовић, М., *Državnost federalnih jedinica*, Библиотека политика друштво 56, Narodna Knjiga, Beograd, 1992.
- [33.] Јовић, М., *O ustavu – teorijsko-komparativna studija, knjiga 3. Ustav i ustavnost*, Savremena administracija, 1977.
- [34.] Јовић, М., *Ombudsman – zaštitnik zakonitosti i prava građana u skandinavskim i drugim zemljama*, Arhiv za pravne i društvene nauke, br. 4/1968.
- [35.] Јовић, Д., *Jugoslavija – država koja je odumrla*, Zagreb–Beograd, 2003.
- [36.] Јанча, Д, Тошић, Д, Пихлер, С, at all, *Уставно – правни оквир децентрализације Србије и аутономије Војводине*, Нови Сад, 2001, Центар за регионализам,.
- [37.] Јанча, Д, Тошић, Д, П, Станко, ата all: *"Уставно – правни оквир децентрализације Србије и аутономије Војводине"*, Центар за регионализам, Нови Сад, 2001.
- [38.] Кларић, А, *Институција локалног омбудсмана – упоредна искуства из свијета и у граду Београду*, Беорад, 2020, Администрација јавне политике, 4 бр. 1
- [39.] Крнјаић, Е, Roganović, D, at all, *Knjiga preporuka nacionalnog konventa o Evropskoj uniji, 2023*, Izdavač: Nacionalni konvent o Evropskoj uniji.
- [40.] Кошут, В., *Ombudsman i jugoslovensko pravo*, Branič, br. 3–4/2002.
- [41.] Коштунца, В., *Savetovanje o funkcijama ombudsmana i zaštiti ljudskih prava i zakonitosti kod nas*, Arhiv za pravne i društvene nauke, br. 4/1971.
- [42.] Кулић, Д, *Društveni pravobranilac samoupravljanja – ombudsman radničke klase*, - Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu, br. 21/1981.
- [43.] Калајановић, С, *Privatization process and Employees, (Right and Freedoms)* Зборник радова "Развој и унапређење институције омбудсмана у функцији заштите људских права", Крагујевац, 2023, 107-133.
- [44.] KENT, N. A *Concise History of Sweden*. New York: Cambridge University Press. 314 pages. 2008.

- [45.] Kotanidis S, *The European Ombudsman - Reflections on the role and its potential*, EPRS | European Parliamentary Research Service of the Secretariat of the European Parliament. PE 630.282, 2018
- [46.] Љушић, Р, *О уставу од 1838. године*, Филозофски факултет у Београду, 379—380.
- [47.] Љушић, Р, *Кнежевина Србија (1830–1839)*. Српска академија наука и уметности. ISBN 9788670250253.
- [48.] Milkov, D, *Nastanak i razvoj institucije ombudsmana*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu, 2/2018, 431-448
- [49.] Милков, Д, *Специјализовани омбудсмани*, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, 2019, 101–121.
- [50.] Милков, Д, *Заштитник грађана републике Србије*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu, 2019/01
- [51.] Милков, Д, *О омбудсману Европске Уније* шире код:: ”Омбудсман Европске Уније”, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, бр. 1 - 3/2002, 51.
- [52.] Мирковић, З, *Српска правна историја*. Београд, 2017. Универзитет у Београду - Правни факултет. стр. 132.
- [53.] Мићић, Д., *Funkcija društvenog pravobranioca samoupravljanja u zaštitu samoupravnih prava i društvene svojine* (magistarski rad), Pravni fakultet Univerziteta u Novom Sadu, 1985.
- [54.] Mikić, V., *Sadržina Ustava SFRJ iz 1974. godine u poređenju sa ustavima drugih socijalističkih i komunističkih država*, u: Pola veka Ustava Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije od 1974. – između mitova i prošlosti (ur. M. Radojević, P. Matić, V. Stanković), Institut za političke studije, Beograd, 2024.
- [55.] Milošević, S, *Ustav bez zemlje: nastanak Kraljevine SHS I Vidovdanski ustav u nastavi ustavnog prava u zemljama naslednicama Jugoslavije*, Pravni zapisi, God. XII, br. 1 (2021), Pravni fakultet Univerziteta Union
- [56.] McKenna L, *A Western King and an Ancient Notion: Reflections on the Origins of Ombudsing*, 2011, Journal of Conflictology, Volume 2, Issue 2 .
- [57.] Новаковић, С, Законик Стефана Душана, цара српског (1349. и 1354), – Оригинал, Управа за заједничке послове републичких органа.
- [58.] Nastić, M, *Ombudsmansko delovanje u zaštiti ljudskih prava*, Zbornik radova Pravnog fakulteta, Novi Sad, 2019, vol. LIII, br. 2, 489–503
- [59.] Perović, L, *The St. Vitus Day Constitution of June 29, 1921*. Yu Historija. Retrieved, 2021.
- [60.] Пајванчић М, ”Скица за демократски устав Србије”, објављено у Зборнику ”Србија између прошлости и будућности”, Институт друштвених наука и Форум за етничке односе, Београд, 1995, 189 – 221.
- [61.] Пајванчић, М, *Омбудсман у уставном систему Србија – од идеје до реализације*, BIBLID: 0550-2179, 37(2003), 1-2, 43-58
- [62.] Popović, D., *Slovo o ustavnom jeziku (pogled na Ustav od 1974. godine)*, u: Pola veka Ustava Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije od 1974. – između mitova i prošlosti (ur. M. Radojević, P. Matić, V. Stanković), Institut za političke studije, Beograd, 2024.
- [63.] *Pravni leksikon*, Leksikografski zavod Miroslav Krleža, Zagreb
- [64.] Radojević, M, *Preobražaj ombudsmana u savremenim pravnim sistemima s posebnim osvrtom na instituciju Zaštitnika građana u Republici Srbiji*, (doktorska disertacija), Beograd 2016, 428
- [65.] Radojević, M, *О уставу СФРЈ од 1974. године и друштвеном правобраниоцу самоуправљања*, Zbornik radova „Ustav SFRJ iz 1974. godine – 50 godina kasnije“, 2025, 435-454.

- [66.] Радојчић, Н, *Из доба цара Душана*, у „Прилози Летопису Матице српске“ I, 1328, 42—43 (цитирано и у његовом Душановом закону, издатом у Новом Саду, 1958, с. 66, у забелешци 87).
- [67.] Radosavljević, P, *Uloga ombudsmana u sudskim opstupcima u svijetlu međunarodne prakse*, Regionalna konferencija “Razmjena najboljih iskustava u rješavanju kršenja ljudskih prava sa posebnim fokusom na borbu protiv diskriminacije”, održana 15. i 16. februara 2018. godine u Sarajevu.
- [68.] 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.
- [69.] Radojević, M., *Razvoj ideje i institucije ombudsmana u Srbiji*, Politička revija, br. 1/2003.
- [70.] Rajović, V., *Svojinskopравни odnosi, samoupravni pravobranilac i smenjivost sudija*, Anal. Pravnog fakulteta u Beogradu, br. 5/1973.
- [71.] Реферат поднесен на саветовању „Емпиријска истраживања у друштвеним наукама“ које је одржано у Охриду 5—9 маја 1965, Anal. правног факултета_1965-1-2с-05 PDF (anal.rs)
- [72.] Ramet, S, *The Three Yugoslavias: State-Building And Legitimation*, 1918–2005. Indiana University Press, 2006.
- [73.] *Regular Annual Report of the Protector of Citizens for 2024*, Republic of Serbia, Protector of citizens 446-18/25, Belgrade, 2024.
- [74.] Степанов, Р, *Ombudsman - zaštitnik prava građana*, Зборник радова, Правни факултет у Новом Саду, XXIV, бр. 3—4, Нови Сад 1990, 19-23.
- [75.] Стојичић, С, *Два Устава Србије из 19 века*, Правни факултет у Нишу, УДК 342.4 (497.11)(091)
- [76.] Smith, J, Howard, C, *Understanding the Types of Ombudsman: A Starter Guide*, 2015, Journal of American Bar Association,
- [77.] Ustavni sud Srbije, *O funkcijama ombudsmana – iskustva i pravni problemi*, Ustavni sud Srbije, Beograd, 1972.
- [78.] Флајнер, Б, Ђерић, Л, Пајванчић, М, at all, *Уставна решења за демократску Србију и Југославију*, Београдски центар за људска права, Београд, 2001. Преведено на енглески: ”Constitutional reform in Serbia and Yugoslavia”, Belgrade Centre for human rights, 2001.
- [79.] Harris,D, O'Boyle,M, at all, *Law of the European Convention on Human Rights*, Oxford: Oxford University Press, 2009, 2nd ed., 855-856.
- [80.] Hofmann,H, *The developing role of the European ombudsman*, in Accountability in the EU, edited by H. C.H. Hofmann and J. Ziller, Edward Elgar Publishing; 2017, p. 2.
- [81.] Šarkiћ, N., Crnjanin, V., *Da li je društveni pravobranilac samoupravljanja preteča zaštitnika građana (ombudsmana)*, u: Lokalni ombudsmeni u gradovima i opštinama Srbije (ur. B. Milosavljević, J. Jerinić, M. Tomašević), Pravni fakultet Union, Stalna konferencija gradova i opština, Beograd, 2022.

ЕЛЕКТРОНСКИ ИЗВОРИ

- 1 Мисија ОЕБС-а <http://www.osce.org/serbia/86240>
- 2 МЕТОДОЛОГИЈА НАУЧНОГ ИСТРАЖИВАЊА У КРИВИЧНОМ ПРАВУ <https://kpolisa.com/index.php/kp/article/download/528/495/1032>, 2019.
- 3 The Danish Parliamentary Ombudsman
<https://danishbusinessauthority.dk/sites/default/files/ombudsman.pdf>
- 4 The Ombudsman Act <https://en.ombudsmanden.dk/loven/>
- 5 The Constitution of the Kingdom of Norway <https://en.wikisource.org/wiki/>
- 6 Закон о парламентарним комесарима
www.legislation.gov.uk/ukpga/1967/13/pdfs/ukpga_19670013_en.pdf
- 7 DECISION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT of 9 March 1994, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A31994D0262>
- 8 EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LAW - (VENICE COMMISSION), DRAFT LAW ON THE OMBUDSMAN OF SERBIA, Council of Europe, Strasbourg, 17 November 2004. [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL\(2004\)113-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL(2004)113-e)
- 9 Internet stranice Zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore,
<https://www.ombudsman.co.me/>
- 10 DUSANOV-ZAKONIK www.atlantasrbs.com/learnmore/library/DUSANOV-ZAKONIK.pdf
- 11 Zakonik Stefana Dusana cara srpskog www.uzzpro.gov.rs/doc/biblioteka/digitalna-biblioteka/Zakonik%20Stefana%20Dusana%20cara%20srpskog%201349.%20i%201354.pdf
- 12 ПРИМАТ ЗАКОНА У ДУШАНОВОМ ЗАКОНИКУ https://anali.rs/xml/196-/1961c/1961-2-3c/Anali_1961-2-3c-06.pdf
- 13 Устав Књажевства Србије (1838)
- 14 Српски грађански законик – оригинал, www.harmonius.org/sr/pravni-izvori/jugoistocna-evropa/privatno-pravo/srbija/Srpski_gradjanski_zakonik_1844.pdf
- 15 Устав Књажевства Србије - Оригинал, www.uzzpro.gov.rs/doc/biblioteka/digitalna-biblioteka/Ustav%20knjazevstva%20Srbije%201869.pdf
- 16 Устав Краљевине Србије 1888. – Оригинал, <https://ius.bg.ac.rs/wp-content/uploads/2020/11/USTAV-KRALJEVINE-SRBIJE-1888.pdf>

- 17 Устав Краљевине Србије 1901 – Оригинал,
www.uzzpro.gov.rs/doc/biblioteka/digitalna-biblioteka/1901-ustav-kraljevine-srbije.pdf
- 18 Устав Краљевине Србије 1903 - Оригинал, <https://projuris.org/wp-content/uploads/2022/09/Ustav-Kraljevine-Srbije-1903.pdf>
- 19 The Constitution of the Kingdom of Yugoslavia, <https://royalfamily.org/wp-content/uploads/2014/01/constitution.pdf>
- 20 Устав СФРЈ из 1974. www.yuhistorija.com/serbian/doc/Ustav_SFRJ_iz_1974.pdf
- 21 Област рада омбудсмана <http://www.ombudsman.rs/index.php/lang-en/oblasti-rada>
- 22 Устав републике Србије
www.parlament.gov.rs/upload/documents/Ustav_Srbije_pdf.pdf
- 23 Повеља о правима (The Bill of Rights), 1791, <https://www.archives.gov/founding-docs/billof-rights/what-does-it-say>
- 24 Декларација независности (The Declaration of Independence), 1776,
<https://ucionicaistorije.wordpress.com/>,
- 25 Декларација права човека и грађанина 1789, <https://ucionicaistorije.wordpress.com>
- 26 Конвенција о људским правима,
www.echr.coe.int/documents/d/echr/convention_srp
- 27 Službeni glasnik Republike Srbije, 2007. Zakon o zaštitniku građana, broj 79/2005 i 54/2007 http://www.ombudsman.rs/index.php/lang-sr_YU/o-nama/normativni-okvir-za-rad/126-2008-04-21-07-39-21
- 28 Pokrajinska skupštinska odluka o pokrajnskom ombudsmanu, broj 23/2002, 5/2004, 16/2005 i 18/2009 <http://www.skupstinavojvodine.gov.rs/?s=aktAPV003&j=EN>
- 29 Službeni glasnik Republike Srbije, 2007. Zakon o lokalnoj samoupravi, broj 129/2007 <http://www.dils.gov.rs/documents/files/maj2010/Zakon%20o%20lokalnim%20samoupravama.pdf>
- 30 Конвенција о људским правима,
www.echr.coe.int/documents/d/echr/convention_srp
- 31 Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms,
<https://www.echr.coe.int/europeanconvention-on-human-rights>
- 32 Заштитник грађана – омбудсман, Мишљења и ставови,
<https://www.ombudsman.rs/index.php/2011-12-11-11-34-45>
- 33 Специјализовани омбудсмани <https://zbornik.pf.uns.ac.rs>

11 САЖЕТАК

У раду је анализирана једна институција која је последњих деценија доживела експанзију широм света – омбудсман. Имајући на уму да се у том периоду знатно мења однос између држава у свету, посебно обраћајући пажњу на европске државе, локалне власти држава и народа, које у том периоду добијају све веће надлежности у односу на грађане и њихова права. У раду је посебна пажња посвећена историјском развоју институције омбудсмана у горе наведеним државама, објашњена његова улога и правни оквири и дат преглед како је, којим законима и декларацијама, омбудсман успостављен сада као уставна категорија.

Истраживање институције омбудсмана обухвата детаљну анализу елемената права који је дефинишу, укључујући право на потврду о обради, приступ подацима, информације о сврси обраде, категоријама података, примаоцима, року чувања и правима субјекта података, правне акте, регулативе, директиве, одлуке. Такође, анализирани су и изазови у примени овог права у пракси, као што су технички проблеми у обради захтева, административни терети за руковооце подацима, као и ограничења и изузеци предвиђени законом.

Циљ овог рада јесте да укаже на капацитете омбудсмана - заштитника грађана који делују на територији Србије, уз посебан осврт и компарацију са омбудсманима широм света и Европе. Научни циљ истраживања јесте научна дескрипција и експланација трендова у развоју омбудсмана у савременим правним системима, посебно у правном и политичком систему Србије, као и резултати новијих теоријских сазнања. Компаративно истраживања је одабрано са намером да се истраже правци у развоју институције и обогати теоријска мисао. Иако постоји динамичан развој омбудсмана у савременим правним системима, ова тема је у науци маргинална у односу на друге предмете истраживања, као што је примера ради судска власт. Практични циљ истраживања везан је за циљ је и подстицање теоријске дебате о омбудсману. Предложена су конкретна нормативна решења како би се повећала ефикасност омбудсмана (*de lege ferenda*) и реформисао нормативни оквир за функционисање институције у нашој земљи.

Кључне речи: Омбудсман, заштитник грађана, Европска унија, правни акти, регулативе, директиве, одлуке, Европска комисија, Савет, Европски парламент, процедуре

одлучивања, законодавни поступци, Историјски развој на Балкану, Историјски развој у Србији, Правни акти, Локална самоуправа, Рад локалног омбудсмана у Нишу

SUMMARY

Development of the Ombudsman in Serbia – Legal framework and social significance

The paper analyzes an institution that has experienced expansion throughout the world in recent decades – the Ombudsman. Bearing in mind that during this period the relationship between states in the world is changing significantly, paying particular attention to European states, local governments of states and peoples, which in this period are gaining increasing powers in relation to citizens and their rights. The paper pays special attention to the historical development of the Ombudsman institution in the above-mentioned states, explains its role and legal framework, and provides an overview of how, by which laws and declarations, the Ombudsman has now been established as a constitutional category.

The research on the institution of the Ombudsman includes a detailed analysis of the elements of the law that define it, including the right to confirmation of processing, access to data, information on the purpose of processing, data categories, recipients, retention period and rights of the data subject, legal acts, regulations, directives, decisions. Challenges in the application of this right in practice are also analyzed, such as technical problems in processing requests, administrative burdens for data controllers, as well as limitations and exceptions provided for by law.

The aim of this paper is to indicate the capacities of the Ombudsman - the protector of citizens operating on the territory of Serbia, with a special focus and comparison with Ombudsmen around the world and Europe. The scientific aim of the research is the scientific description and explanation of trends in the development of the Ombudsman in modern legal systems, especially in the legal and political system of Serbia, as well as the results of recent theoretical knowledge. Comparative research was chosen with the intention of exploring the directions in the development of the institution and enriching theoretical thought. Although there is a dynamic development of the ombudsman in modern legal systems, this topic is marginal in science compared to other research subjects, such as the judiciary. The practical goal of the research is related to the goal of stimulating theoretical debate about the ombudsman. Specific normative solutions are proposed in order to increase the efficiency of

the ombudsman (de lege ferenda) and reform the normative framework for the functioning of the institution in our country.

Keywords: Ombudsman, protector of citizens, European Union, legal acts, regulations, directives, decisions, European Commission, Council, European Parliament, decision-making procedures, legislative procedures, Historical development in the Balkans, Historical development in Serbia, Legal acts, Local self-government, Work of the local ombudsman in Niš – Serbia.

12 БИОГРАФИЈА

Лични подаци

Име и презиме: Катарина Митровски

Датум рођења: 01.09.1981. године у Нишу

Адреса: ул. Мршала Тита бр. 7

Е-маил: Katarina.mitrovski@gu.ni.rs

Моб.тел. 064/833 06 05

Образовање

„ДИПЛОМИРАНИ ПАВНИК“

Положила државни стручни испит 2010. године.

Радно искуство

Почев од 2005. Године када сам засновала сам радни однос као лице за стручну подршку особама са инвалидитетом у Предузећу за професионалну рехабилитацију и запошљавање особа са инвалидитетом „Вук Караџић“ Ниш 2006. године заснивам радни однос у Градској управи града Ниша, од када сам као дипломирани правник обављала послове следећих радних места:

- „Послови правне помоћи особама са инвалидитетом и превођење на знаковни језик“;
- „Правни послови у остваривању права особа са инвалидитетом“ ;
- „Координатор за послове управљања људским ресурсима у Градској управи“
- „Помоћник начелника управе“;
- „Руководилац сектора за грађанска стања“;
- „Шеф Службе начелника Градске управе“;

- заменика начелника јединствене Градске управе града Ниша“;
- начелник Градске управе за друштвене делатности;
- Омбудсман Регионалне канцеларије – Ниш, почев од 2021 године и даље

Додатно професионално искуство

Сарадник сам и тренер Агенције за борбу против корупције, у делу који се односи на етику и интегритет у јавној администрацији, које обуке одржавам три пута у току године;

Ангажована сам као предавач од стране Асоцијације студената југоисточне Србије на тему заштита људских и права националних мањина;

У сарадњи са Националним саветом рома у Србији учествовала у писању брошуре „Како могу помоћи ромима да побољшају свој положај“

На Правном факултету универзитета у Нишу, спроведена обука о основама познавања знаковоног језика, за студенте свих година студија;

Одржана обука за штићенике СОС дечија села Ниш, на тему заштита људских права:

Панелиста на преко десетине скупова на тему приступачности особа са инвалидитетом:

Именована сам за руководиоца финансијског управљања и контроле у органима града Ниша, где такође спроводимо континуиране обуке;

Члан сам мреже и координатор пројекта „Управљање људским ресурсима у локалној самоуправи“ - друга фаза, након успешно завршене прве фазе и успешне примене пакета подршке, који се спроводи у сарадњи са Министарством државне управе и локалне самоуправе, СКГО и Канцеларијом савета Европе у Београду;

Члан радног тима, испред града Ниша, за израду Локалног антикорупцијског плана;

Катарина Митровски