

Милош Деновић,¹
Докторанд,
Правни Факултет Универзитета у Нишу

UDK: 351.941(497.11)
DOI: 10.5281/zenodo.15781653

Оригиналан научни чланак

Примљен: 24. 02. 2025.

Прихваћен: 14. 04. 2025.

ПРАВНА ЗАШТИТА ГРАЂАНА У ПОСТУПКУ ПРЕД ЗАШТИТНИКОМ ГРАЂАНА

Апстракт: Аутор у овом раду разматра о материјално-правним и процесно-правним аспектима правних средстава које стоје на располагање грађанима за заштиту својих права пред институцијом Заштитником грађана. као једне од независних институција на коју су грађани највише упућени, како услед делокруга рада ове институције, тако и због тога што је поступак пред овим органом бесплатан за грађане и лишен строгих формалних захтева, који по правилу прате друге поступке за остваривање заштите права. Наше разматрање односи се на прописане поступке заштите права и слобода грађана пред институцијом Заштитника грађана, и кроз анализу наведених поступака, њихових предности и недостатака у теорији и пракси, размотрићемо делотворност примене правних средстава које грађанима стоје на располагању пред институцијом Заштитника грађана, сходно важећим прописима у овој области.

Кључне речи: правна средства, независне институције, Заштитник грађана, управни поступак.

1. Увод

Са напретком и развојем човечанства развијала се и идеја о природним правима, која су неутуђива и припадају сваком појединцу независно од воље државе и правног регулисања, самом чињеницом да је људско биће. Идеја о природним правима, која су неутуђива и припадају појединцу као људском бићу, се развијала током векова сукобљавања, који су пратили развој људског друштва, а као израз тежње човека да

¹ milosdenovic23@gmail.com

се супростави сваком облику апсолутизма који у својој основи има подстицање и примену сваког облика неједнакости односно примену различитих правила према припадницима једног друштва зависно од пола, друштвеног статуса, и других личних својстава.

Године након Другог светског рата представљају значајну прекретницу у развоју људских права. Уместо да материја људских права и даље остане унутрашње питање сваке државе, било је неопходно установити механизме међународне заштите људских права. Та идеја минималних стандарда у области људских права представљала је замајац процесу интернационализације људских права који је формално започет доношењем Повеље Уједињених нација од 1945. године (Симовић, 2013: 1538).

На паралелном колосеку са развојем права који припадају појединцу као људском бићу, развијала се и идеја о правној држави. Правна држава у формалном смислу представља правни облик у коме су сви једнако обавезани правом. Будући да у правној држави треба да влада право, а не закони, то се њено основно руководно начело састоји у томе да сва правна правила, када су донета, и све док важе, „имају подједнаку обавезну снагу како за оне који управљају, тако и за оне којима се управља“ (Митровић, 2016: 47).

Државна власт почела је да трпи све већа ограничења која су је временом обликовала у потпуно нови појам- појам јавне службе. Концепт државне власти у супротности је са концептом јавне службе, јер док се први концентрише на моћ, власт (неограничену или ограничену) коју врши држава према својим грађанима, други објашњава државу и њену управу као ентитете који су на услузи грађанима и чији органи врше јавну службу у корист грађана (Миливојевић, 2021: 447).

У циљу остваривања и заштите зајамчених људских права основане су различите организације, савети, тела и независни органи, како на нивоу савремених држава тако и на нивоу глобалних међународних организација. У унутрашњем законодавству Републике Србије предвиђена је широка лепеза људских права која су прописана Уставом и пратећим законима и подзаконским прописима, предвиђена је и широка мрежа независних институција, са јасно прописаним надлежностима за њихово остваривање и заштиту. У фокусу јавности су, најчешће, следеће независне институције: Заштитник грађана, Повереник за заштиту равноправности (у даљем тексту: Повереник) и Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности (у даљем тексту: Повереник за информације од јавног значаја).

Кроз примену дескриптивног метода, метода анализе и синтезе садржаја и осталих метода, које ћемо користити у овом раду, настојаћемо да дођемо до закључка о ефикасности прописаних правних средстава за заштиту права грађана у поступцима пред Заштитником грађана.

2. Материјално-правни аспекти заштите

Националне институције за људска права (енг. *national human rights institutions*; NHRI) данас постоје у преко 100 држава, најчешће у облику парламентарних омбудсмана и националних комисија за људска права. Многе од њих, посебно у постсоцијалистичкој Европи, Латинској Америци и Африци, подигнуте су на ранг уставних институција. (Глушац, 2023: 30).

Институција омбудсмана води порекло из Шведске и у буквалном преводу би значила представник, или повереник (од старонордијске речи *ombudsman*). Међутим, кључна држава за ширење глобалног постојања омбудсмана била је Данска. За разлику од модела из Шведске, Дански устав није предвиђао улогу омбудсмана у оквиру контроле судске гране власти. На тај начин ова институција нашла је своје место и у оним системима који потпуно независност судске функције схватају суштинском одликом правне државе (Ивковић, 2021: 314).

Институција Заштитника грађана је у домаћем правном поретку прописана Уставом Републике Србије, као највишем правном акту наше државе². Појам, начин избора, обим надлежности и што је за наш предмет истраживања од пресудног значаја, начин заштите грађана у случају повреде људских права која су предмет надлежности Заштитника грађана су ближе прописани у посебном закону: Закону о заштитнику грађана.

2.1. Устав Републике Србије

Институција Заштитника грађана је први пут уведена у правни поредак Републике Србије 2005. године усвајањем Закона о Заштитнику грађана, да би већ наредне године своје место добила у Уставу Републике Србије из 2006. године.³ Заштитник грађана је, сходно Уставу⁴,

² Што није случај са институцијом Повереника за информације од јавног значаја и Повереника.

³ Устав Републике Србије, *Сл.гласник РС* бр.98/2006 и 115/2021.

⁴ Уставом су утврђене надлежности и начин избора, одговорност Заштитника грађана Народној скупштини, имунитет и право предлагања закона из сопствененадлежности.

овлашћен да 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. Из мандата те институције је изричито искључена контрола Владе, Народне скупштине, Уставног суда, судова и јавних тужилаштава (Komitet pravnika za ljudska prava Yukom, 2019). Заштитник грађана је дефинисан као независан, персонализован, *sui generis* државни орган који у посебном поступку регулише рад органа управе и стара се о заштити и унапређењу људских и мањинских права и слобода (Петковић, Милошевић, 2018:15-34).

Иако Устав прописује непосредну примену људских права и слобода која су предвиђена општеприхваћеним правилима међународног права, ратификованим међународним уговорима и законима, као предмета поступања и пред институцијом Заштитника грађана, остаје нејасно шта се заправо подразумева под општеприхваћеним правилима међународног права (Здравковић, 2019: 35-36). Од значаја за предмет истраживања је и члан 22 ст.2. Устава који предвиђа да: „Грађани имају право да се обратe међународним институцијама ради заштите својих слобода и права зајемчених Уставом“.

2.2. Закон о Заштитнику грађана

Сходно Уставу и пратећем Закону о заштитнику грађана (у даљем тексту: 33Г)⁵, једна од примарних надлежности Заштитника грађана је да контролише поштовање права грађана, као и да утврђује евентуалне повреде учињене актима, радњама или нечињењем органа управе. На овај начин, Заштитник грађана врши и контролу законитости и уставности закона, других прописа и општих аката. Уколико примети неке неправилности у раду, он може покренути поступак за оцену уставности и законитости пред Уставним судом. Такође, Заштитник грађана има право да, у оквиру своје надлежности, подноси Влади, односно Скупштини иницијативу за доношење новог закона или других општих правних аката, или измену или допуну постојећих (чл. 20 33Г). Влада, односно надлежни одбор Скупштине, су обавезни да разматрају иницијативе које подноси Заштитник грађана (Кијевчанин, 2020:275).⁶

Подизање те институције на ниво уставне категорије посебно је значајно будући да је то важна гаранције њене независности у односу на извршну грану власти чији рад је овлашћена да контролише.

⁵ Закон о заштитнику грађана, *Сл.гласник РС* бр.105/2021.

⁶ Ова надлежност Заштитника грађана Сматрамо је од изузетне важности јер се он налази „на првој линији фронта“, у директном контакту са реалношћу, односно са

Заштитник грађана има право да покрене кривични, прекршајни или други одговарајући поступак. Органи управе су дужни да сарађују са Заштитником грађана. Они му морају омогућити приступ просторијама, али и свим подацима којима располажу, без обзира на степен тајности (Кијевчанин, 2020:275).⁷

Једно од основних правних средстава која, сходно Закону о заштитнику грађана, стоје на располагање грађанима за заштиту зајамчених људских права пред наведеном институцијом јесте притужба. Други начин заштите права грађана пред институцијом Заштитника грађана је покретање поступка на основу иницијативе Заштитника грађана. Најзад Заштитник грађана има право на пружање добрих услуга (Ивковић, 2021: 316). Заштитник грађана има право да пружањем добрих услуга, посредовањем давањем савета и мишљења о питањима из своје надлежности делује превентивно, у циљу унапређења рада органа управе и унапређења заштите људских права и слобода (чл. 27 ст. 2 ЗЗГ).

2.2.1. „Децентрализација“ институције Заштитника грађана

У Републици Србији институција Заштитника грађана - омбудсмана (различитих назива) постоји на три нивоа - републичком, покрајинском и на нивоу јединица локалних самоуправа (Петковић, Милошевић, 2018: 15-34). Чланом 56. Закона о утврђивању одређених надлежности аутономне покрајине из 2002. године било је прописано да аутономна покрајина, преко својих органа, установљава функцију покрајинског грађанског браниоца (омбудсман), као и његова овлашћења и начин њиховог остваривања. Покрајински омбудсман је установљен Одлуком о Покрајинском омбудсману од 2002. Године, а први војвођански омбудсман изабран је 24. септембра 2003. године (Милков, 2018: 431-448). Од 2009. године Одлука о Покрајинском омбудсману од наставила да се примењује као Покрајинска скупштинска одлука о Покрајинском

субјектима чија су права угрожена или укинута, што му омогућава да јасно сагледа ситуацију, открије извор проблема и лоцира лица која су одговорна.

⁷ Заштитник грађана је овлашћен да иницира покретање дисциплинског поступка против запосленог у органу управе који је непосредно одговоран за учињену повреду, ако из поновљеног понашања функционера или запосленог произилази намера да одбијају сарадњу са Заштитником грађана, или ако се утврди да је учињеном повредом грађанину причињена материјална или друга штета већих размера. Заштитник грађана има право да обави разговор са сваким запосленим у органу управе, али и са лицима која су лишена слободе, под условом да је то од значаја за поступак који води. Председник Републике, председник и чланови Владе, председник Скупштине, председник Уставног суда и функционери у органима управе дужни су да приме Заштитника грађана на његов захтев у року од 15 дана (Чл. 23, 24, 26 Закона о заштитнику грађана).

заштитнику грађана - омбудсману.⁸ Оснивање омбудсманима у локалним самоуправама има основ у Уставу РС (2006) и Закону о локалној самоуправи и зајамченом праву на спровођењу локалне самоуправе.⁹

Законом о заштитнику грађана уређен је начин сарадње и односи између Заштитника грађана, Покрајинског заштитника грађана – омбудсмана и локалних омбудсмана. Чланом 40. Закона о заштитнику грађана прописано је да се односи између Заштитника грађана и органа аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе надлежних за питања заштите права грађана заснивају на међусобној сарадњи, у оквиру надлежности Заштитника грађана утврђених овим законом.¹⁰ Чланом 41. Закона уређено је да ако Заштитник грађана прими притужбу која се односи на повреде права грађана учињене актима, радњама или нечињењем органа управе, а не ради се о повреди Устава, потврђеног међународног уговора о људским или мањинским правима, републичких закона, других прописа и општих аката, него о повреди прописа или општег акта аутономне покрајине, односно јединице локалне самоуправе, доставиће такву притужбу без одлагања омбудсману аутономне покрајине, односно грађанском браниоцу (омбудсману) јединице локалне самоуправе, ако је установљен. Ако орган аутономне покрајине или јединице локалне самоуправе надлежан за питања заштите права грађана прими притужбу која се односи на повреде Устава, потврђеног међународног уговора, републичког закона, другог прописа или општег акта, доставиће такву притужбу, без одлагања Заштитнику грађана. Ако подносилац у притужби указује истовремено на повреду Устава, потврђеног међународног уговора, републичког закона, другог прописа или општег акта и на повреду прописа или општег акта аутономне покрајине, односно јединице локалне самоуправе, орган коме је притужба достављена (Заштитник грађана, омбудсман аутономне покрајине или грађански бранилац-омбудсман јединице локалне самоуправе) поступаће по њој у делу својих надлежности а копију притужбе ће проследити другом надлежном органу

⁸ Покрајинска скупштинска одлука о Покрајинском заштитнику грађана- омбудсману, *Сл. лист АП Војводине*, бр. 37/2014, 40/2014-испр. и 54/2014).

⁹ Закон о локалној самоуправи, *Сл.гласник РС* бр.129/2007, 83/2014др.закон, 101/2016-др.закон, 47/2018 и 111/2021-др.закон).

¹⁰ Заштитник грађана сарађује са омбудсманом аутономне покрајине и грађанским браниоцем (омбудсманом) у јединицама локалне самоуправе у којима је он установљен, као и са надлежним службама председника Републике и Скупштине, у циљу размене информација о уоченим проблемима и појавама у раду и поступању органа управе са становишта заштите и унапређења људских слобода и права (чл. 40 ЗЗГ).

(Заштитнику грађана, омбудсману аутономне покрајине или грађанском браниоцу-омбудсману јединице локалне самоуправе, ако је такав орган установљен), ради поступања у делу његових надлежности (чл. 41. 33Г).

3. Процесно-правни аспекти заштите

Поступак заштите права грађана пред Заштитником грађана подразумева испуњавање одређених законских услова којим Заштитник грађана, као независна институција, настоји да у потпуности одговори потреби за ефикасном заштитом, тиме што истовремено, у складу са додељеним овлашћењима, и са пуним капацитетом својих организационих могућности поступа у предметима који имају за циљ заштиту у случају повреде људских права која су предмет заштите.

3.1. Поступак пред Заштитником грађана

Притужбе на рад државних органа може да упутити било који грађанин, који у неким земљама не мора бити ни лично легитимисан. У нашем Закону је предвиђено да притужбу може поднети свако физичко или правно лице, с тим што се тражи лична легитимација. Изузетак од овог правила се тиче малолетних лица у чије име притужбу може да поднесе његов родитељ, односно законски заступник. С друге стране, омбудсман може да делује и по службеној дужности, а за то повод може да му буде и анонимна притужба, која се иначе не прихвата као обавеза за покретање поступка. По правилу, Заштитник грађана неће поступати по анонимним притужбама. „Изузетно, ако сматра да у анонимној притужби има основа за његово поступање, Заштитник грађана може покренути поступак по сопственој иницијативи“ (Милков, 2008: 197-215).

Уколико омбудсман не одбаци притужбу, започиње истрага. По правилу, омбудсман не спроводи истрагу ако грађанину стоји на располагању неки правни поступак, односно правно средство, него у таквим ситуацијама чека крај и исход тог поступка. Заштитник грађана ће упутити подносиоца притужбе на покретање одговарајућег правног поступка, ако је такав поступак предвиђен, а неће покретати поступак док не буду исцрпљена сва правна средства.¹¹ По нашем Закону, изузетак од правила о потреби да се претходно исцрпи постојећа правна средства

¹¹ Ово правило је у неким земљама прихваћено без изузетка, док се у Шведској омбудсман упушта у разматрање притужбе и пре завршетка правног поступка, уколико се притужба односи на саму процедуру, а не и на меритум одлуке.

тиче се оних случајева где природа повреде намеће обавезу хитног деловања. Изузетно, „Заштитник грађана може покренути поступак и пре него што су исцрпљена сва правна средства, ако би подносиоцу притужбе била нанета ненадокнадива штета или ако се притужба односи на повреду принципа добре управе, посебно некоректан однос органа управе према подносиоцу притужбе, неблагоприятан рад или друга кршења правила етичког понашања запослених у органима управе“ (чл. 25, ст. 5 ЗЗГ). По правилу, притужбе се подnose у писаној форми, при чему је по нашем Закону предвиђено и да се могу поднети усмено на записник. На захтев подносиоца притужбе стручна лица у служби Заштитника грађана су дужна да му, без накнаде, пруже стручну помоћ у састављању притужбе. Као и у многим другим земљама, а да би се грађанима олакшао контакт са Заштитником грађана, на притужбе се не плаћа никаква такса (Милков, 2008: 197-215).

У поступку по притужби, Заштитник грађана у року од 15 дана од дана њеног пријема може да исту одбаци или да упути подносиоца да допуни притужбу, да одлучи у скраћеном поступку или да покрене испитни поступак. Објективни рок у коме Заштитник грађана мора да одлучи по поднетој притужби износи 90 дана од дана пријема притужбе, с тим што није преклузиван јер Заштитник грађана може да одлучи да продужи поступак и након наведеног рока ако сложеност чињеничног стања, бројност података или понашање учесника у поступку то налажу, о чему обавештава подносиоца притужбе. Разлози за одбацивање притужбе су таксативно наведени и тичу се ненадлежности, неблагоприятности, неисцрпљености свих правних средстава укључујући и неиспуњеност посебних услова из чл. 28. Став 9 Закона¹² када Заштитник грађана може да поступа и када нису исцрпљена сва правна средства и најзад у случају анонимне притужбе¹³, увредљиве или притужбе по којој је већ

¹² Изузетно, Заштитник грађана може покренути поступак и пре него што су исцрпљена сва правна средства пред органима управе, ако би подносиоцу притужбе била нанета ненадокнадива штета или ако се притужба односи на повреду принципа добре управе, посебно некоректан однос органа управе према подносиоцу притужбе, неблагоприятан рад или друга кршења правила етичког понашања запослених у органима управе (чл. 28.ст.9 Закона о заштитнику грађана).

¹³ Да би се спречила злоупотреба права на подношење притужбе, законом је прецизирано да се неће поступати по анонимним притужбама. Изузетно, ако су индиције да је обим кршења права или слободе грађанина у таквој притужби широких размера, Заштитник грађана, у таквој ситуацији, може покренути поступак али по сопственој иницијативи. (чл. 38 ЗЗГ). Утврђено је да свако активно легитимисано лице има право на подношење притужбе те да се нико не сме довести у положај неповољнији од оног у којем је био пре него је притужбу и поднео. Другим речима, гарантује се да

поступано (*ne bis in idem*) и наведеним случајевима Заштитник грађана одбацује притужбу закључком (Поповић, 2023: 168-170). Када сматра да постоји основ за покретање поступка Заштитник грађана доноси закључак о покретању испитног поступка који доставља подносиоцу притужбе и органу управе и налаже органу управе да се изјасни о истој у року од 15 дана, с тим да наведени рок може у изузетно оправданим случајевима да продужи до 60 дана. Орган управе је дужан да Заштитнику грађана омогући приступ службеним просторијама као што и функционери или запослени у органу управе су дужни да се одазову позиву Заштитника грађана да учествују у испитном поступку и пружи му потребна објашњења а ако то нису у могућности онда да му без одлагања наведу разлоге за то (чл. 27-34 ЗЗГ).

Поступак по притужби Заштитник грађана може да оконча закључком о обустави ако се подносилац притужбе писмено изјасни да одустаје од притужбе, ако неоправдано не учествује у испитном поступку, или ако из његових поступака недвосмислено произлази да не показује интересовање за даљи ток поступка, и исти мора бити образложен и достављен подносиоцу притужбе и органу управе. Са друге стране поступак може бити окончан и ако орган управе сам отклони недостатак на који се притужба односи и тада се доноси закључак као и писменим извештајем Заштитника грађана у коме овај независни орган утврђује да ли је у актима, радњама или нечињењу органа управе било незаконитости и неправилности којима је повређено људско или мањинско право и слобода грађана. Ако утврди неправилности и незаконитости у раду органа управе, Заштитник грађана у извештају о случају уноси препоруку о начину на који би неправилности и незаконитости у раду требало отклонити односно начину унапређења рада органа. Наведени извештај може да садржи и препоруку за разрешење функционера или покретање дисциплинског поступка против запосленог у органу управе који је повредио права грађана или начинио пропуст којим је грађанину причињена материјална штета из таксативно наведених разлога.¹⁴ У року од 15 дана а највише 90 дана орган управе је дужан да обавести Заштитника грађана да ли је поступио по преорукама Заштитника грађана, а ако то не учини у задатим роковима или је само делимично испуни онда Заштитнику грађана једино остаје могућност да о томе

нико неће сносити штетне последице због подношења притужбе Заштитнику грађана.

¹⁴ Уколико не спроведе препоруку Заштитника грађана или одбије да по њој поступи или ако не изврши другу законом предвиђену обавезу у поступку који се води пред Заштитником грађана. Види: Чл.37 ЗЗГ.

обавести непосредно надређене органе односно Народну Скупштину и Владу (чл. 35-37 ЗЗГ).

Поступак који се примењује за поступање по притужби важи и када Заштитник грађана покрене поступак по сопственој иницијативи, јер је на основу сопствених сазнања или из других извора, оценио да је могуће да је актом, радњом или нечињењем органа управе дошло до повреде људских права или слобода (чл. 38 ЗЗГ).

Заштитник грађана подноси Скупштини редован годишњи извештај у коме се наводе подаци о активностима у претходној години, подаци о уоченим недостацима у раду органа управе, као и предлози за побољшање положаја грађана у односу на органе управе.¹⁵ Извештај о раду се објављује се у Службеном гласнику Републике Србије и на интернет страници заштитника грађана, а доставља се и средствима јавног информисања. Средства за рад заштитника грађана обезбеђују се у буџету Републике. За вршење стручних и административних послова образује се стручна служба заштитника грађана (чл.44-46 ЗЗГ).

¹⁵ Различити положај институције Заштитника грађана, Повереника за информације од јавног значаја и Повереника огледа се и у правној природи аката које доносе. Целокупна активност Заштитника грађана се исцрпљује у обавештавању непосредних органа односно Народне Скупштине и Владе о непоступању по препорукама док Поверенику за информације од јавног значаја су додељена одређена извршна овлашћења као што су принудно извршење решења Повереника уз претњу изрицањем новчаних казни, као и изрицања новчаних казни када није извршено решење Повереника донето у поступку „ћутања управе“ када је у питању поступак по жалби на приступ информацијама од јавног значаја, који има у основи све одлике другостепеног управног поступка, односно могућности изрицања новчаних казни након спроведеног прекршајног поступка, на који се сходно примењују одредбе Закона о инспекцијском надзору али и предвиђа могућност изрицања прекршаној налога од стране самог Повереника за информације од јавног значаја, у фиксном износу, када је реч о поступку против обраде података о личности и одлука за које лице сматра да су неправилне или незаконите. Са друге стране и на поступак пред Повереником се сходно примењују одредбе закона којим се уређује општи управни поступак као и да Повереник може изрећи опомену у форми решења, који сходно Закону о општем управном поступку представља главни управни акт којим се одлучује о предмету управног поступка. Међутим и Поверенику као и Заштитнику грађана нису поверене било каква извршна овлашћења за спровођење својих опомена већ се искључиво може обратити јавности у случају неспровођења истих. Упореди: Закон о заштитнику грађана, *Сл.гласник РС*, бр.105/2021; Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја, *Сл.гласник РС*, бр.120/2004, 54/2007, 104/2009, 36/2010 и 105/2021; Закон о заштити података о личности, *Сл.гласник РС*, бр.87/2018; и Закон о забрани дискриминације, *Сл.гласник РС*, бр. 22/2009 и 52/2021.

3.1.1. Поступак пред Покрајинским заштитником грађана - омбудсманом и локалним омбудсманима

Покрајински заштитник грађана - омбудсман (у даљем тексту: Омбудсман) је независан и самосталан орган АП Војводине који штити права грађана и врши надзор над радом покрајинских органа управе, јавних предузећа и установа које врше управна и јавна овлашћења, а чији је оснивач АП Војводина, у вези са њиховим поступањем у извршавању одлука и других правних аката АП Војводине. Омбудсман штити права грађана од повреда учињених незаконитим, нецелисходним и неефикасним поступањем органа управе. Омбудсман штити права грађана од повреда учињених незаконитим, нецелисходним и неефикасним поступањем органа градске и општинске управе у вршењу послова које им је АП Војводина поверила из своје изворне надлежности (Мисија ОЕБС-а у Србији, 2021).

Са друге стране у складу са чланом 97. Закона о локалној самоуправи¹⁶ је прописано да се у јединици локалне самоуправе може установити локални омбудсман, који је овлашћен да независно и самостално контролише поштовање права грађана, утврђује повреде учињене актима, радњама или нечињењем органа управе и јавних служби, ако се ради о повреди прописа и општих аката јединице локалне самоуправе, да се надлежност, овлашћења, начин поступања и избора и престанка дужности локалног омбудсмена уређује статутом и другим општим актом (Локални омбудсман Града Новог Сада, 2023). Од посебне важности је и могућност локалних самоуправа да путем споразума о успостављању међуопштинске сарадње образују заједничке органе којима је споразумом дефинисан делокруг рада, начин финансирања, управљање и надзор над радом и друга питања од значаја за рад новоуспостављених заједничких органа.¹⁷ Наведена могућност која стоји на располагање локалним самоуправама, уз право локалних самоуправа да донесу одлуку о успостављању заједничког локалног омбудсмана¹⁸ резултирало је формирањем и регионалних канцеларија локалних омбудсмана.¹⁹

¹⁶ Закон о локалној самоуправи, *Сл. гласник РС*, бр.129/07, 83/14, 101/16, и 47/18 и 111/2021-др.закон.

¹⁷ Чл. 88 Закона о локалној самоуправи.

¹⁸ Чл.97 Закона о локалној самоуправи.

¹⁹ Наведене регионалне канцеларије имају велики значај из разлога што се и грађанима општина у којима није успостављена институција локалног омбудсмана даје могућност да се обрате регионалном омбудсману за заштиту својих повређених права пред органима управе.

Поступак пред Покрајинским заштитником грађана – омбудсманом се у битноме не разликује од поступка који се може покренути пред републичким Заштитником грађана. Основна могућност покретања поступке јесте подношење притужбе од стране грађана, а Покрајински заштитник грађана – омбудсман може и на основу сопствених сазнања да покрене поступак. Треба нагласити да се основна разлика у поступцима огледа у краћем року за подношење притужбе пред Покрајинским омбудсманом²⁰, али и у осталим роковима који су приписани у поступку.²¹

Када је реч о поступцима пред локалним омбудсманима, важно је рећи да је у нашој држави од 174 јединица локалне самоуправе успостављено само 27 канцеларија локалних омбудсмана и две регионалне канцеларије. У питању су локални омбудсмани у следећим општинама/градовима/градским општинама: Београд, Бачка Топола, Вождовац, Врање, Врачар, Дољевац, Горњи Милановац, Кикинда, Ковачица, Крагујевац, Краљево, Крушевац, Мали Иђош, Ниш, Нови Сад, Панчево, Прибој, Раковица, Савски венац, Смедерска Паланка, Сомбор, Суботица, Стари град, Тужина, Зрењанин, Житиште и Чајетина. Када је реч о регионалним канцеларијама²², за сада су отворене две канцеларије: у Крагујевцу за општине Аранђеловац, Кнић и Рач, и у Нишу за општине Гаџин Хан и Бабушницу.²³

Локалне самоуправе нису јединствене у погледу начина регулисања институције локалног омбудсмана. Тако поједине локалне самоуправе проширују законом одређен круг највиших органа власти на нивоу локалне самоуправе, против чијих аката локални омбудсман не може да води поступак (Бачка Паланка, Град Београд, Горњи Милановац,

²⁰ Рок за подношење притужбе која се Покрајинском заштитнику грађана је годину дана од дана извршене повреде права грађана, односно од последњег поступања, или пропуштања органа да поступи у вези са учињеном повредом права грађана, с тим да тај рок није преклузиван већ се оставља могућност Покрајинском омбудсману да у случају да процени да се ради о тежој теже повреди људских права може да поступа и након истека овог рока. Упореди: Закон о заштитнику грађана, *Сл. гласник РС*, бр.105/2021, и Одлуку о Покрајинском заштитнику грађана– омбудсману, *Сл. лист АП Војводине*, бр. 37/2014, 40/2014- испр. и 54/2014.

²¹ Упореди поступак пред Заштитником грађана и Покрајинским заштитником грађана.

²² Градска општина Стари град и локална самоуправа Кикинда су имале локалног омбудсмана у два изборна циклуса али тренутно нису изабрани нови локални омбудсмани.

²³ Списак локалних самоуправа/градова/градских општина достављен мејлом од стране канцеларије омбудсмана града Београда, дана 13.03.2025.

Ковачица, Крагујевац и Панчево), односно да локални омбудсман не може да узме у разматрање захтева покретање поступка који се односи на рад скупштине општине/града/градске општине, председника општине/града/градске општине, општинског/градског већа/већа градске општине осим ако поступа као другостепени орган у управном поступку (Бачка Паланка, Крагујевац, Краљево, Ниш, Нови Сад, Савски Венац, Смедервска Паланка, Сомбор, Стари Град, Суботица, Тутин, Врачар и Зрењанин); поједине локалне самоуправе изричито предвиђају да локални омбудсман не може да узме у разматрање захтев ни када поступа као другостепени орган у управном поступку (Вождовац); поједине ограничавају надлежност локалног омбудсмана само наповреду прописа и општих аката Општине које су учињене од стране општинске управе, установа, организација, јавних служби и јавних предузећа које врше управна и јавна овлашћења, а чији је оснивач општина (Дољевац, Чајетина, Житиште) и прописују значајно краћи рок који износи 180 дана за подношење притужбе као и да, као једну од мера, има могућност да поднесе захтев за привремено обустављање извршења коначног акта ако утврди повреду (Житиште); поједине прописују да локални омбудсман може да посредује у мирном решавању спорова везаних за кршења људских права на територији општине, као и да је поступак пред локалним омбудсманом тајан (Бачка Паланка, Горњи Милановац, Кикинда, Ковачица, Крушевац, Ниш, Нови Сад, Панчево, Чајетина, Смедервска Паланка, Сомбор, Суботица, Тутин, Врање, Житиште, и Зрењанин); поједине прописују да локални омбудсман има надлежност да сарађује са медијима у циљу унапређења људских и мањинских права на територији јединице локалне самоуправе (Горњи Милановац, Нови Сад, Тутин, и Врање).²⁴ Са друге стране, оно што је карактеристично за поступак пред локалним омбудсманима јесте да се у највећем броју случајева притужба може поднети у року од годину дана од учињене повреде права, односно од последњег поступања или непоступања субјекта контроле у вези са учињеном повредом права грађана, али и да су остали рокови краћи у највећем броју случајева.²⁵

Из наведеног произилази да установљивање локалног омбудсмана није обавеза него могућност коју локална самоуправа има на располагању као своје дискреционо овлашћење и то је основна карактеристика успостављања институције локалног омбудсмана у нашој држави. Када је

²⁴ Упореди статуте општина/градова/градских општина које имају канцеларије локалног омбудсмана.

²⁵ Упореди статуте општина/градова/градских општина у погледу прописаног рока за покретање поступка.

реч о надлежностима локалних омбудсмана можемо видети да нема једнообразности у начину регулисања као и да се његове надлежности не исцрпљују само у контроли управе већ обухватају и заштиту и промовисање људских права чиме се на сва три новоа власти (републичком, покрајинском и локалном) афирмише „хибридни модел“ омбудсмана (Лазаревић, 2017:2019).²⁶ Даље можемо видети да поједине локалне самоуправе нису ускладили своје прописе са републичким у овој области, што може, у крајњој линији, довести да институција локалног омбудсмана не буде ефикасна у обављању својих надлежности, односно контроли управе и заштите и унапређења људских права грађана (Житиште). Као позитиван корак у афирмацији омбудсмана на локалном нивоу јавља се могућност формирања канцеларија регионалног омбудсмана. Оснивањем наведених регионалних канцеларија остварује се ближа комуникација између грађана и омбудсмана и у том погледу овај институт има сличности са институтом јединственог управног места, као новоуведеног института сходно Закону о општем управном поступку, који има за циљ да поједностави и убрза управни поступак, односно комуникацију између странака и управе (Димитријевић, 2023: 9-26).²⁷

3.1.2 Делотворност институције Заштитника грађана у пракси

Имајући у виду да институција Заштитника грађана, на републичком нивоу, заузима централно место у систему независних институција, од пресудног је значаја анализирати његово поступање у пракси. Као што смо рекли Заштитник грађана подноси Народној Скупштини редовни годишњи извештај у коме се наводе подаци о активностима у претходној години, подаци о уоченим недостацима у раду органа управе, као и предлози за побољшање положаја грађана у односу на органе управе.²⁸ Предмет наше анализе су извештаји објављени у претходних пет извештајних година, које су биле врло значајне, како због избијања

²⁶ „За разлику од класичног модела који се експлицитно бави контролом управе, хибридном моделу омбудсмана се додаје димензија заштите људских права уз активно учешће у промовисању добре управе и владавине права“ (Лазаревић, 2017:2019).

²⁷ Овај институт је уведен како би се омогућило странкама, грађанима и привредним субјектима да, уместо обраћања већем броју органа или вођења више административних поступака код истог органа ради признања одређеног права или међусобно повезаних права, могу да на једном месту добију потребне информације које се односе на спровођење поступака, поднесу један јединствени или чак и више захтева, комуницирају са органом на једном месту и да на крају преко тог места добију одговарајући управни акт.

²⁸ Члан 39 Закона о Заштитнику грађана, *Сл.гласник РС*, бр.105/2021.

пандемије изазване вирусом Ковид 19, тако и због општих друштвених и политичких догађаја у земљи.

Из извештаја Заштитника грађана за 2023. годину, као последњу годину извештавања (Заштитника грађана, 2024), можемо видети да је током 2023. године примљено 4.425 предмета од чега 4.367 притужби и 58 поступака покренутих по сопственој иницијативи, а да је из претходне године пренето 1.168 предмета по којима није завршен поступак.²⁹ Од наведеног број решено је 3.935 предмета. Предмети су у највећем делу окончани одбацивањем притужбе, тачније 2.577 притужби је одбачено, у 473 предмета је притужба одбачена као неоснована, у 43 предмета притужба је повучена усред одустанка подносиоца, у 7 случајева поступак је обустављен усред смрти подносиоца притужбе, а у преосталих 835 предмета поступак је окончан на следећи начин: препорукама проистеклим из скраћеног контролног поступка у 389 предмета, препорукама пристеклим из контролног поступка у 100 предмета, информисањем и саветовањем подносиоца притужбе у 301 предмету, доношењем мишљења од стране Заштитника грађана у 39 предмета, подношењем законодавне иницијативе од стране Заштитника грађана у 6 предмета³⁰ (Заштитника грађана, 2024).

У односу на пет претходних извештајних година (од 2019. до 2023. године) можемо видети да је током 2019. године примљено 3.276 предмета, од чега 3.189 притужби и 87 предмета је покренуто по сопственој иницијативи, а пренето је 1.948 предмета из претходних година³¹ (Заштитник грађана, 2020). Током 2020. године је примљено 5.056 предмета, од чега је било 4.892 притужбе и 164 предмета покренуто по сопственој иницијативи, а пренето је 1.909 предмета из ранијих година³² (Заштитник грађана, 2021). Током 2021. године је примљено 4.501 предмет, од чега је било 4.426 притужби и 75 предмета покренутих по сопственој иницијативи а пренето је 1.446 предмета из претходних година³³ (Заштитник грађана, 2022). Током 2022. године је примљено

²⁹ Највећи број повреда права (1.550 или више од половине) изјављено је због повреде принципа добре управе и економско имовинских права грађана.

³⁰ Највећи број упућених препорука односи се на ресоре управе (216), а саме препоруке нису разврстане по ресорима па нема конкретних информација о поступању органа управе по доспелим препорукама.

³¹ Највећи број (2.064 или више од половине) изјављено је због повреде принципа добре управе и економско имовинских права грађана.

³² Највећи број (2.803 или више од половине) изјављено је због повреде принципа добре управе и економско имовинских права грађана.

³³ Највећи број (2.865 или више од половине) изјављено је због повреде принципа

3.601 предмета, од чега 3.530 притужби и 71 предмет покренут по сопственој иницијативи а пренето 1.417 из претходних година³⁴ (Заштитник грађана, 2023). Од укупног броја покренутих поступака у 2019. години окончано је 2.227 предмета, од чега је притужба одбачена у 1.333 предмета, поступак је обустављен због неоснованости притужбе у 467 предмета, обустављен је поступак и притужба повучена усред одустанка подносиоца у 30 предмета, поступак је обустављен усред смрти подносиоца у 1 предмету, а у преосталих 396 предмета поступак је окончан на следећи начин: препорукама проистеклим из скраћеног контролног поступка у 389 предмета, препорукама пристеклим из контролног поступка у 238 предмета, информисањем и саветовањем подносиоца притужбе у 136 предмета, доношењем мишљења од стране Заштитника грађана у 8 предмета, саопштењем Заштитника грађана у 1 предмету³⁵ (Заштитник грађана, 2020). У току 2020. године окончано је 4.015 предмета, од чега је притужба одбачена у 2.549 предмета, поступак је обустављен због неоснованости притужбе у 752 предмета, обустављен је поступак и притужба повучена усред одустанка подносиоца у 44 предмета, поступак је обустављен усред смрти подносиоца у 6 предмета, а у преосталих 664 предмета поступак је окончан на следећи начин: препорукама проистеклим из скраћеног контролног поступка у 363 предмета, препорукама пристеклим из контролног поступка у 52 предмета, информисањем и саветовањем подносиоца притужбе у 239 предмета, доношењем мишљења од стране Заштитника грађана у 8 предмета, саопштењем Заштитника грађана у 2 предмета³⁶ (Заштитник грађана, 2021). Током 2021. године окончано је 3.917 предмета, од чега је притужба одбачена у 2.681 предмета, поступак је обустављен због неоснованости притужбе у 623 предмета, обустављен је поступак и притужба повучена усред одустанка подносиоца у 52 предмета, поступак је обустављен усред смрти подносиоца у 2 предмета, а у преосталих 559 предмета поступак је окончан на следећи начин: препорукама проистеклим из скраћеног контролног поступка у 356 предмета, препорукама пристеклим из контролног поступка у

добре управе и економско имовинских права грађана.

³⁴ Највећи број (2.432 или више од половине) изјављено је због повреде принципа добре управе и економско имовинских права грађана.

³⁵ Највећи број упућених препорука односи се на ресоре управе (118), од чега је доспело за поступање 42 препоруке, од чега су органи управе поступили по 29 препорука а по 13 препорука није поступљено.

³⁶ Највећи број упућених препорука односи се на ресоре управе (98), од чега је доспело за поступање 51 препорука, од чега су органи поступили по 35 препорука а по 16 препорука није поступљено.

56 предмета, информисањем и саветовањем подносиоца притужбе у 137 предмета, доношењем мишљења од стране Заштитника грађана у 10 предмета³⁷ (Заштитник грађана, 2022). Током 2022. године окончано је 3.320 предмета, од чега је притужба одбачена у 2.132 предмета, поступак је обустављен због неоснованости притужбе у 421 предмет, обустављен је поступак и притужба повучена усред одустанка подносиоца у 29 предмета, а у преосталих 738 предмета поступак је окончан на следећи начин: препорукама проистеклим из скраћеног контролног поступка у 410 предмета, препорукама пристеклим из контролног поступка у 126 предмета, информисањем и саветовањем подносиоца притужбе у 186 предмета, доношењем мишљења од стране Заштитника грађана у 15 предмета, и саопштењем Заштитника грађана у 1 предмету³⁸ (Заштитник грађана, 2023).

Из овако презентованих података може се закључити да канцеларија Заштитника грађана веома успешно, у високом проценту, решава предмете по поднетим притужбама и оне покренуте по сопственој иницијативи, због повреде права и слобода грађана пред органима управе. Ипак, као индикативно се, у анализираном временском периоду, може видети да се највећи део решених предмета односи на одбачене притужбе због ненадлежности, неблаговремености, преурађености, анонимности и неуредности.³⁹ Наведени податак указује да грађани препознају значај институције Заштитника грађана за заштиту њихових права пред органима управе али да нису довољно упознати са њеним надлежностима. Због наведеног је потребно значајније превентивно деловање Заштитника грађана у погледу организовања радионица на којима би се грађани ближе упознали са радом ове централне независне институције у нашем систему, као и услова које је потребно испунити да би Заштитник грађана могао да приступи заштити њихових права. Поред радионица потребна је и ближа и интензивнија сарадња Заштитника грађана и са средствима јавног информисања како би се грађани правилно информисали о делокругу рада ове институције. Са друге стране, када је реч о препорукама органима управе, које су призашле

³⁷ Највећи број упућених препорука односи се на ресоре управе (186), од чега је доспело за поступање 14 препорука, од чега су органи управе поступили по свих 14 препорука.

³⁸ Највећи број упућених препорука односи се на ресоре управе (237), од чега је доспело за поступање 92 препоруке, од чега су органи управе поступили по 43 препоруке а по 49 препорука није поступљено.

³⁹ Упоредити годишње извештаје Заштитника грађана за период од 2019. године до 2023. године.

из поступка вођеног од стране Заштитника грађана, можемо видети да органи управе у значајном проценту, континуирано, не поступају по њима. Неизвршавањем препорука органи управе подривају ауторитет институције Заштитника грађана што представља највећу препреку за ефикасан рад наведене институције. Из наведеног разлога је неопходно да непосредно надређени органи, Народна Скупштина и Влада, пропишу ефикасне механизме који ће да обезбеде примену препорука од стране органа управе а да притом не наруше независност институције Заштитника грађана. Могућност изрицања прекршајног налога, у фиксном износу, као једне од корективних мера, која је дата Поверенику за информације од јавног значаја, представља један од могућих решења за омогућавање ефикасног спровођења препорука Заштитника грађана.⁴⁰

4. Закључак

Заштита права и слобода грађана пред институцијом Заштитника грађана, представљају прави показатељ степена демократизације у једном друштву. У правном систему наше државе од пресудног је значаја што је ова институција подигнута на уставни ниво, јер се на тај начин у потпуности афирмише њен значај као централне институције за спољну контролу управе и заштиту и афирмацију људских права. Прихватањем ткз. „хибридног модела“ омбудсмана наша држава се одлучила да овај независан орган своје надлежности не исцрпљује у контроли управе већ да коришћењем својих надлежности активно ради и на заштити и унапређењу људских права.

Анализом материјално-правних и процесно правних аспеката ове независне институције можемо да закључимо да је интервенција Заштитника грађана супсидијарна, односно долази на ред тек када се исцрпе редовна правна средства. Све док грађанима стоје на располагању друга правна средства, нема могућности за интервенцију омбудсмана. Због тога омбудсман није замена за неку од постојећих институција за контролу рада државних органа и носилаца јавних служби и за заштиту права грађана, него је складна допуна постојећем институционалном и правном механизму заштите грађанских права. Притом тежиште у раду омбудсмана није на контроли тежих повреда законитости, него је он више оријентисан на предузимање мера у случају неправилног и нецелесходног рада управе. Акти које може да донесе Заштитник грађана у потпуности су у складу са надлежностима ове независне институције. Поступак по притужбама грађана или по сопственој иницијативи, који је покренут пред Заштитником грађана се исцрпљује у обавештавању

⁴⁰ Упоредити Закон о заштитнику грађана и Закон о заштити података о личности.

непосредних органа Народне Скупштине, Владе и јавности о непоступању органа управе по издатим препорукама.

Као битан недостатак правног регулисања ове независне институције у нашем правном систему јавља се могућност паралелног вођења поступка пред овом институцијом и институцијом Повереника за информације од јавног значаја када је у питању остваривање права на приступ информацијама од јавног значаја, затим неуједначеност правне регулације ове институције, нарочито у погледу прописаних рокова за подношење и поступање по притужбама на сва три нивоа власти (републичком, покрајинском и локалном), као и врло скроман број локалних омбудсмана који су успостављени у локалним самоуправама на територији наше државе.

У циљу ефикасног деловања наведене независне институције неопходно је константно јачање ауторитета Заштитника грађана али и пуна подршка од стране институција Народне Скупштине и Владе. Деловање ове независне институције мора да буде ослобођено од политичког притиска и стално афирмисано у јавности као ефикасан, независни механизам за заштиту од неправилног и нецелисходног рада управа као и заштите и унапређења људских права. Само на тај начин може да се повећа поверење грађана у наведену институцију и да омогући да коришћење притужбе буде ефикасно средство за заштиту права и слобода грађана у односу на деловање органа управе.

Литература

Глушац, Л. (2023), Развој концепта националних институција за људска права: Од Женевских смерница до Париских принципа. *Међународна политика*. Бр.1188. 29-54;

Димитријевић, П. (2023). Јединствено управно место – идеја, правна регулатива и пракса у Србији. *Архив за правне и друштвене науке*. Вол.118, бр. 4, 9-26.

Ивковић, Н. (2021). Услуге Заштитника грађана у функцији заштите људских права. У: Д. Вујисић (Ур.), *XXI Век – Век услуга и услужног права* [Књ. 12] (стр.313-323). Крагујевац: Правни факултет Универзитета у Крагујевцу и Институт за правне и друштвене науке;

Комитет правника за људска права/YUKOM (2019). 5 година: Анализа рада Заштитника грађана Републике Србије у периоду 2015-2019. године, Nov.2019, <https://www.yycom.org.rs/wp-content/uploads/2019/11/Analiza-rada-Ombydsmana-2015-2019-1.pdf>, приступ: 12.02.2025;

Кијевчанин, Р. (2020). Заштитник грађана у Републици Србији. У: Д. Вујисић (Ур.), *XXI Век – Векуслуга и услужног права* [Књ. 11] (стр.267-281). Крагујевац: Правни факултет Универзитета у Крагујевцу и Институт за правне и друштвене науке;

Лазаревић, М. (2017). Различите форме хибридног модела омбудсмана са освртом на Заштитника грађана у Србији. *Политичка ревија*. 54(4), 119-136;

Милков, Д. (2008). Заштитник грађана Републике Србије. *Зборник радова Правног факултета Нови Сад*. Вол. XLII, бр. 1-2, 197-215.

Милков, Д. (2018). Настанак и развој институције омбудсмана, *Зборник радова Правног факултета Нови Сад*. Вол. 52, бр. 2, 413-448.

Милојевић, М. (2021). Правосуђе (кривично) као вид јавне службе. У: Д. Вујисић (Ур.), *XXI Век – Векуслуга и услужног права* [Књ. 12] (стр.445-457). Крагујевац: Правни факултет Универзитета у Крагујевцу и Институт за правне и друштвене науке;

Митровић, К. (2016). Правна држава као идеја и етичка вредност докторска дисертација. Ниш: Правни факултет Универзитета у Нишу;

Петковић, Д., Милошевић В. (2018). Различита схватања положаја и надлежности Заштитника грађана Републике Србије“, НБП: *Наука, безбедност, полиција*. Бр. 1. 15-34;

Поповић, А. (2023). Нормативна анализа институције Заштитника грађана (омбудсмана) у Републици Србији. У: З. Јовановић, Ј. Милојевић (Ур.), *Развој и унапређење институције омбудсмана у функцији заштите људских права* (стр.159-175). Крагујевац: Правни факултет Универзитета у Крагујевцу и Канцеларија локалног омбудсмана града Крагујевца;

Симовић, Д., Аврамовић, Д., Југовић С. (2013). Еволуција и преображаји људских права. *Теме*. Вол. 37. Бр. 4. 1527-1553;

Здравковић, А. (2019). Међународно право у важећем Уставу и амандманима на Устав Републике Србије из 2018. године – Извитоперени монизам?. *Европско законодавство*. Год. XVIII. Бр. 69. 33-52;

Заштитник грађана (2024). Редован годишњи извештај Заштитника грађана за 2023 годину, 15.3.2024, Београд, приступљено 13.03.2025; <https://www.ombydsman.rs/attachments/article/7979/Redovan%20Godisnji%20izvestaj%20Zastitnika%20gradjana%20za%202023.%20godiny.pdf>

Заштитник грађана (2023). Редован годишњи извештај Заштитника грађана за 2022 годину, <https://www.ombydsman.rs/attachments/article/7685/Redovan%20GI%20za%202022.%20god.pdf>, приступ 13.03.2025;

Заштитник грађана (2022). Редован годишњи извештај Заштитника грађана за 2021 годину, <https://www.ombydsman.rs/attachments/article/7369/Redovan%20Godisnji%20izvestaj%20Zastitnika%20gradjana%20za%202021.%20godiny.pdf>, приступ 13.03.2025;

Заштитник грађана (2021). Редован годишњи извештај Заштитника грађана за 2020 годину, <https://www.ombydsman.rs/attachments/article/7007/Redovan%20godi%C5%A1nji%20izve%C5%A1taj%20Za%C5%A1titnika%20gra%C4%91ana%20za%202020.%20godiny.pdf>, приступ 13.3.2025;

Заштитник грађана (2020). Редован годишњи извештај Заштитника грађана за 2019 годину, <https://www.ombydsman.rs/attachments/article/6542/Redovan%20godi%C5%A1nji%20izve%C5%A1taj%20Za%C5%A1titnika%20gra%C4%91ana%20za%202019.%20godiny.pdf>, приступ 13.3.2025;

Локални омбудсман Града Новог Сада (2023). Извештај за 2022. годину, <https://skypstina.novisad.rs/wp-content/uploads/2023/04/izvestaj-lokalnog-ombydsmana-za-2022.pdf>, приступљено 12.02.2025;

Мисија ОЕБС-а у Србији (2021). Заштита људских права: Приручник за локалне омбудсмане, <https://www.osce.org/files/f/documents/8/d/549844.pdf>, приступ 12.02.2025;

Прописи

Устав Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр.98/2006 и 115/2021;

Закон о заштити података о личности, *Службени гласник РС*, бр.87/2018;

Закон о заштитнику грађана, *Службени гласник РС*, бр.105/2021;

Закон о забрани дискриминације, *Службени гласник РС*, бр.22/2009 и 52/2021;

Закон о приступу информацијама од јавног значаја, *Службени гласник РС*, бр.120/2004, 54/2007, 104/2009, 36/2010 и 105/2021;

Покрајинска скупштинска одлука о Покрајинском заштитнику грађана-омбудсману. *Службени лист АП Војводине*, бр. 37/2014, 40/2014 - испр. и 54/2014.

Списак локалних самоуправа/градова/градских општина достављен мејлом од стране канцеларије омбудсмана града Београда, дана 13.03.2025;

Miloš Denović, LL.M.,

PhD student,

Faculty of Law, University of Niš

LEGAL PROTECTION OF CITIZENS IN PROCEEDINGS BEFORE THE OMBUDSMAN

Abstract

The author of this paper discusses the substantive and procedural aspects of the legal remedies available to citizens for the protection of their rights before the institution of the Ombudsman, as one of the independent institutions most accessible to citizens, both due to the scope of its work and because the procedure before this institution is free of charge for citizens and free from the strict formal requirements that usually accompany other procedures for the protection of citizens' rights. Our analysis focuses on the prescribed procedures for the protection of citizens' rights and freedoms before the institution of the Ombudsman. Through the analysis of these procedures, their advantages and disadvantages in theory and practice, the author considers the effectiveness of the legal remedies available to citizens before the institution of the Ombudsman, in accordance with the applicable regulations in this area.

Keywords: *legal remedies, independent institutions, Ombudsman, administrative procedure.*