

Mr Зоран Јовановић, асистент,
Милан Рапајић, сарадник у настави,
Правни факултет у Крагујевцу

UDK: 351.941(497.11)

ОМБУДСМАН (ЗАШТИТНИК ГРАЂАНА) КАО НОВИ ПРАВНИ ИНСТИТУТ ЗА КОНТРОЛУ РАДА УПРАВЕ

***Апстракт:** У раду се анализира позитивно-правни оквир институције омбудсмана у Републици Србији. Критички су разматрана решења важећег права у погледу различитих облика омбудсмана који постоје у праву Србије и дати су предлози *de lege ferenda*. С тим у вези, ради потпунијег остварења владавине права у безбедносном сектору, аутори предлажу увођење војног омбудсмана и полицијског омбудсмана.*

***Кључне речи:** заштитник грађана, омбудсман, покрајински омбудсман, заштитник права детета, полицијски омбудсман, војни омбудсман.*

Уводна разматрања

За потпуно остварење начела правне државе или владавине права потребна је институција која ће својим професионалним ауторитетом и високом моралним кредибилитетом имати утицај на очување начела правне државе. Међу тим начелима, свакако, долази начело поделе власти и питање “*добре јавне управе*” без које нема ефикасног деловања извршне власти као, можда, најважније гране власти, пре свега, са становишта политичке одговорности. Земље са богатом демократском традицијом и високим нивоом политичке културе, поред традиционалне контроле, коју над извршном влашћу, у лику владе врши законодавни орган - парламент, одликују се независним институцијама које представљају специфичан коректив управног поступања најбитнијих државних органа, организација и система. Традиција тзв. “*омбудсманске*” контроле управе зачета је у Краљевини Шведској 1809. године и формално конституционализована исте године.

“*Устав из 1809. године увео је, односно потврдио, парламентарни режим и креирао је, поред краљевског представника под називом канцелар правде, и омбудсмана који је био делегиран од стране парламента да би надзирао извршење закона од стране органа управе.*”¹ Иако Шведска није родно место rule of law доктрине нити Rechtsstaat теорије, у њој је омбудсман, својим практичним деловањем, допринео, у протекла два века, највећем степену заштите људских права и слобода, чак и у оним случајевима када се та заштита односи на тзв. ситне малтретмане управних службеника према грађанству. Дакле, о политичком систему Шведске, других скандинавских земаља и тзв. великих европских демократија, не може се говорити а да се у њиховој уставној конструкцији не помене институција омбудсмана. У теорији се износи податак да ова институција данас егзистира у више од 150 држава.²

Овлашћења омбудсмана, по правилу, дефинисана су уставом или законом, али нису искључиво правне природе. Оно што је, на пример, овлашћење судова да после спроведеног поступка изричу

¹ С. Поповић, Б. Марковић, М. Петровић, *Управно право, Општи део*, Београд 2002, стр. 743.

² Податак наведен према: З. Томић, *Управно право*, Београд 2008, стр. 235.

грађанскоправне или кривичноправне санкције, или оно што је овлашћење парламента да доноси политичке одлуке и смернице за вођење националне политике, владе да ту политику спроводи, не односи се на овлашћења омбудсмана. Омбудсман не може да мења или уклања из правног поретка неправилне акте органа управе, или да спречава даље вршење материјалних радњи, па се може рећи да његова овлашћења извиру из традиционалног схватања какво деловање омбудсмана треба да буде.

Позитивно - правни оквир у Републици Србији

У Републици Србији ова је институција са радом отпочела најкасније у односу на све балканске земље и, нажалост, у односу на већину земаља у свету. Омбудсман је током 2005. године у правном систему Србије постао законска категорија, а Уставом из 2006. године уставна категорија. Назив омбудсмана у Србији, као што је правничкој, али и широј јавности познато, је Заштитник грађана (такав назив носи и у Квебеку, по податку до којих су аутори дошли). Према уставној одредби Заштитник грађана јесте *“независан државни орган 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”*.³ Дакле, за разлику од неких земаља где омбудсман делује само на територији појединих федералних јединица (као на пример у САД), односно само у неким покрајинама (пример СР Немачке), у Србији је Заштитник грађана установљен за целу територију. Иначе, сматрамо да је добро језичко решење назива јер је узета реч из нашег језика. Слична интенција била је и са првим Предлогом о законском регулисању институције омбудсмана који је носио назив: Предлог закона о народном адвокату који је прва демократска постпетооктобарска Влада Србије доставила маја месеца 2002. године Народној скупштини Републике Србије. Због познатих политичких превирања у Србији, Заштитник грађана ступио је на дужност тек у јулу 2007. године. Стручна служба Заштитника грађана почела је са радом у децембру 2007. године. Међутим, на

³ Члан 138. Устава Републике Србије.

самом почетку нису створени технички услови неопходни за правилно функционисање Канцеларије Заштитника грађана. Привремене просторије биле су неадекватне и било је попуњено само 33 од 64 радна места. Очигледно, није било довољно слуха у државним структурама за ову нову и веома важну институцију, као и њену улогу у нашем правном систему, а није довољно пажње посвећивано ни њеним препорукама. Међутим, сам Заштитник грађана је, с обзиром на постојећу друштвено - економску ситуацију у земљи, успео да одговори захтевима који су му постављени кроз његова овлашћења и који се еnumerативно наводе у Закону о Заштитнику грађана:

1. давање иницијативе Народној скупштини или Влади за измену или допуну прописа и општих аката, или иницирање доношења нових, све то у контексту унапређења заштите права грађана;

2. да у поступку припреме прописа даје мишљења у погледу питања од значаја за обављање своје функције;

3. да покрене поступак пред Уставним судом за оцену уставности и законитости прописа који се односе на слободе и права грађана;

4. да јавно препоручи разрешење функционера који је одговоран за повреду права грађана, односно да иницира покретање дисциплинског поступка против запосленог у органу управе - ако упорно одбија сарадњу са њим, односно ако је грађанину неправилним службеним радом учињена штета “*већих размера*”;

5. да надлежном органу поднесе захтев, односно пријаву, за покретање одговарајућег казненог поступка против функционера или запосленог у органу управе;

6. да, сарађујући са органима управе, добије на увид потребне податке и списе, да обави разговоре са функционером и запосленима;

7. да прима, разматра и поступи по притужбама грађана у одговарајућем поступку (пошто претходно грађанин исцрпи расположива правна средства);

8. да сарађује са истоврсним органима у аутономној покрајини и јединицама локалне самоуправе, као и са службама Народне скупштине и председника Републике о питањима од значаја за обављање његове функције.

Заштитник грађана, по законском решењу, има четири заменика који су специјализовани за поједине области: за права припадника

националних мањина, за родну равноправност и права особа са инвалидитетом, за права детета и за заштиту права лица лишених слободе.⁴ Такође, Заштитник грађана, међу заменицима одређује који ће га у случају одсутности или његове спречености за обављање послова замењивати. Ово решење је добро из разлога што је потребно да у сваком моменту постоји координација рада Заштитника грађана и у случају његове одсутности или спречености да обавља послове. Било би боље да је законско решење утврдило прецизније да Заштитник грађана има једног заменика који обавља наведене послове из саме надлежности Заштитника грађана када је дошло до одређене немогућности вршења дужности, уз једну од надлежности које се већ наводе у Закону као овлашћења постојећих заменика, а да остали заменици имају статус помоћника. На тај начин, кроз овај предлог *de lege ferenda*, аутори инсистирају на конзистентнијем решењу правне природе органа Заштитника грађана, која је и сада инокосна, али би се оваквом евентуалном изменом њена инокосност појачала и логички потврдило начело хијерархије у организацији органа Заштитника грађана. Као питање, поставља се: да ли Заштитник грађана и у будућем периоду треба да има, како је сада предвиђено, заменика за права детета, пошто је у скупштинској процедури Предлог закона о заштитнику права детета. Сматрамо да би опстанак законског решења о заменику Заштитника грађана за права детета, уз увођење у правни систем специјализованог Заштитника за права детета, довело до неминовног сукоба надлежности. То посебно наводимо јер је област права детета, вероватно најосетљивије питање у раду Заштитника грађана због самих субјеката чија се заштита врши. Наиме, Заштитник грађана неће моћи интерним актом, односно изменама Правилника о систематизацији и организацији радних места, да укине функцију заменика Заштитника за права детета јер би такав правилник, односно његова измена, била незаконита. Мораће да дође до нове законодавне интервенције у виду укидања, кроз измену Закона о Заштитнику грађана, заменика Заштитника права детета. Тиме ће се отворити “*врата*” за несметано обављање функције специјализованог Заштитника за права детета.

Следећи упоредноправна решења Закон о Заштитнику грађана је прецизирао услове за избор држављанина Републике Србије на

4 Видети: Члан 6. став 2. Закона о Заштитнику грађана.

функцију Заштитника грађана, а који се свде на професионални статус - да је реч о дипломираном правнику, затим радно искуство у периоду од 10 година, а тај период подразумева време проведено на пословима од значаја за обављање надлежности Заштитника грађана и овај услов подразумева додатно законско прецизирање које је учињено у матичном Закону, а то је да сам Заштитник грађана има запажено искуство у заштити права грађана на шта се неминовно надовезује захтев да је реч о правнику високих и моралних и стручних квалитета. Услови за заменике су унеколико различити, јер се за заменике не тражи диплома Правног факултета већ висока стручна спрема, значи могуће је другачије професионално усмерење заменика. Мишљења смо да је ово добро законско решење, управо из разлога слојевитости и сложености државне управе и повећаног броја вршилаца јавних овлашћења, јер неминовно долази до већих грешака у управном поступању, односно повреда права грађана. Зато је потребно за рад Заштитника грађана, не само искуство правника већ и искуства из других области друштвеног живота.

Заштитник грађана може да делује и превентивно и репресивно. Посредовање и давање савета и правних схватања из своје надлежности, као и пружањем добрих услуга је пример за превентивно деловање, да до угрожавања или ускраћивања права појединаца и правних лица од стране органа управе уопште не дође. Превентивним деловањем Заштитник грађана унапређује рад органа управе што за последицу има адекватнију заштиту људских слобода и права.

Друго, Заштитник грађана врши заштиту грађанских права и контролу управног апарата у поступку на основу притужбе грађана. Та контрола се може вршити и по сопственој иницијативи. А када се врши по сопственој иницијативи она посредно говори о степену ангажовања Заштитника грађана. Активно легитимисана лица за подношење притужбе су правна и физичка, како домаћа тако и страна. Тек када су искоришћени или "пређени" путеви других заштита (исцрпљена сва правна средства) притужба се од наведених лица упућује Заштитнику грађана. Када се у току поступка, по притужби, или по сопственој иницијативи, утврди да је орган управе у свом раду довео до кршења права и да у том раду има озбиљних недостатака биће упућена препорука односном органу да отклони недостатке. Ту препоруку упућује

Заштитник грађана. Непоступање односног органа према препоруци даје право Заштитнику грађана да о томе обавести јавно мњење (показало се и показаће се да су демократска јавност и институције цивилног друштва најбољи савезник омбудсмана; подвукли аутори), Народну скупштину, Владу. Од обавештавања јавности важније је овлашћење Заштитника грађана да може да препоручи утврђивање одговорности и евентуално разрешење функционера који се налази на функцији руководиоца државног органа, а о чему је већ било речи. С друге стране Заштитнику грађана не стоје на располагању овлашћења да контролише рад највиших или појединих органа власти, као што су: Народна Скупштина, Влада, председник Републике, Уставни суд, Врховни касациони суд, судови и јавна тужилаштва. У уставној литератури се наводи да то “*практично значи да Заштитник грађана штити права грађана само од повреда (актом, радњом или нечињењем) органа управе.*”⁵

У упоредном праву се среће пример да и рад судова подлеже контроли омбудсмана, као што је случај са шведским правним системом. То не подразумева утицај на одлучивање суда у појединачним предметима, па чак и кад би оно било од стране омбудсмана, јер би такав утицај, свакако, довео до нарушавања независности судства, а независност судства је начело *conditio sine qua non* правне државе.

Питање мандата Заштитника грађана у Србији посебно је интересантно. Сматрамо да је та “*интересантност*” важна, прво, што је Заштитник грађана међу најмлађим државним органима и такорећи на почетку свога рада, а фактицитет је да је пракса омбудсмана нешто старија од три године. Добро је решење што мандат омбудсмана траје пет година, уз могућност поновног избора. Када један орган тек почиње да заживљава у политички турсном подручју, а притом је реч о органу који се бави осетљивом материјом као што је у свакој држави област заштите људских права и слобода, онда је добро да мандат таквог органа буде што дужи и да не буде уподобљен мандату легислатуре. У нашем правном систему, као што смо рекли, то је постигнуто. Сматрамо да мандат од пет година није најбоље решење и да је требао да буде дужи.

⁵ Р. Марковић, *Уставно право и политичке институције*, Београд 2006, стр. 640.

Чланом 36. Закона о Заштитнику грађана плата Заштитника утврђена је у висини плате председника Уставног суда, а плате заменика Заштитника у висини плата судија Уставног суда, *de lege ferenda*, у евентуалној законској измени требало би мандат Заштитника грађана уподобити мандату судија Уставног суда, који износи девет година, што је дуже од две узастопне легислатуре или, евентуално, уподобити трајању мандата Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности који износи седам година. Ни друга крајност, да се Заштитник грађана бира на неодређено време, као што је случај у Великој Британији, за српски правни систем могла би да има, можда, већу штету од евентуалне користи.

Покрајински омбудсман

Скупштина Аутономне Покрајине Војводине је, користећи овлашћења из члана 56. Закона о утврђивању одређених надлежности аутономне покрајине,⁶ донела Одлуку о Покрајинском омбудсману⁷ и тиме ову институцију увела у наш правни систем.⁸ Одредбом члана 56. наведеног Закона прописано је да АП Војводина, преко својих органа, установљава функцију Покрајинског грађанског браниоца (омбудсман), као и његова овлашћења и начин њиховог остваривања.

Покрајински омбудсман⁹ је установљен као независан и самосталан орган, који се стара о заштити и унапређењу људских права и слобода сваког лица зајемчених уставом, потврђеним и објављеним међународним уговорима о људским правима, општеприхваћеним правилима међународног права, законом и прописима АП Војводине, од повреда учињених од стране покрајинске и општинске управе, организација и јавних служби које врше управна и јавна овлашћења, а чији је оснивач Покрајина или општине.¹⁰

6 Закон о утврђивању одређених надлежности Аутономне покрајине (тзв. Омнибус закон), Службени гласник Републике Србије, бр. 6/02.

7 «Службени гласник АП Војводине», бр. 23/02, 5/04.

8 У Војводини је омбудсман службено установљен 31. децембра 2002. године.

9 За првог омбудсмана АП Војводине изабран је Петар Теофиловић, а кратко је на дужности био познати стручњак за међународно право др Дејан Јанча. Сада је за Покрајинског омбудсмана изабрана Анико Мушкиња Хајнрих.

10 Члан 1. Одлуке о Покрајинском омбудсману.

У циљу заштите и унапређења људских права, омбудсман надзире примену прописа који регулишу људска права, контролише законитост, целисходност и ефикасност поступања органа управе, а може истраживати и рад органа управе како би штитио људска права.¹¹ Основни принципи деловања омбудсмана су: законитост, непристрасност, независност и правичност.¹²

Тренутно постоји пет заменика омбудсмана од којих је троје са посебним задужењима: а) за заштиту права националних мањина; б) за заштиту права детета и в) за заштиту права равноправности полова.¹³

Покрајински омбудсман овлашћен је да обавља следеће послове: прати примену међународних стандарда из области људских права; прикупља информације о примени закона и других прописа из области људских права; саставља годишњи извештај о остваривању људских права; обавештава надлежне органе и ширу јавност о кршењу људских права; прима и испитује представке које се односе на повреду људских права; посредује у мирном решавању спорова везаних за кршење људских права; иницира покретање кривичних, дисциплинских и других поступака код надлежних органа у случају кршења људских права; организује и учествује у организацији и припремама саветовања о остваривању и поштовању људских права; организује и учествује у организацији и припремама кампања за информисање јавности о питањима значајним за остваривање и поштовање људских права; иницира и подстиче образовање о људским правима у свим областима живота; сарађује и размењује искуства са другим омбудсманима у земљи и иностранству и др.¹⁴

Значајно је истаћи да је омбудсман овлашћен да иницира поступке пред Уставним судом и да предлаже Скупштини и Извршном већу Војводине доношење нових и промену постојећих прописа ради унапређења и хармонизације законодавства са међународним стандардима у области људских права. Он има право да присуствује свим седницама Скупштине и скупштинских одбора, као и право да учествује у скупштинској расправи када се она води о питањима из

11 Исто.

12 Члан 2.

13 Члан 6.

14 Члан 13.

његове надлежности, као и да даје мишљења и препоруке о предлозима прописа из области људских права који се обавезно разматрају у Скупштини.¹⁵

У вези са поступком који води, омбудсман има право да тражи од органа управе све податке и обавештења, као и непосредан увид у списе, документацију и збирке података којима ови органи располажу, укључујући државну, службену, пословну и професионалну тајну. Омбудсман може тражити копије одговарајућих докумената који су од важности за истрагу. Органи управе, од којих је омбудсман тражио да му омогуће увид у одређене списе, документације, збирке података или копије, дужни су да му омогуће увид током свог радног времена и доставе копије тражених докумената.¹⁶

Омбудсман има слободан приступ свим просторијама у којима се обављају послови органа управе, а у било које време, и без посебне најаве, може посетити све здравствене установе у којима се врши обавезно психијатријско лечење. Органи управе дужни су да, на захтев омбудсмана, омогуће непосредан увид у свој рад и слободан приступ свим просторијама.¹⁷

Ако органи управе не поступе у складу са обавезама, омбудсман ће о томе обавестити непосредно виши орган, Извршно веће и Скупштину.¹⁸

Уколико утврди постојање повреде људских права, омбудсман може: предложити органима управе поновно спровођење поступка у складу са законом; предложити правила понашања за унапређење рада и поступања са грађанима; поднети захтев за привремено обустављање извршења коначног акта; иницирати покретање дисциплинског поступка против службеног лица за које је, истрагом утврдио, да је одговорно за повреду у конкретном случају или против лица које је ометало истрагу; иницирати код надлежног јавног тужиоца покретање прекршајног или кривичног поступка.¹⁹

15 Члан 14.

16 Члан 28.

17 Исто.

18 Исто.

19 Члан 35.

Омбудсман једном годишње (слично као и Заштитник грађана), најкасније до краја новембра, подноси Скупштини извештај о својим активностима, стању људских права и о правној сигурности у Покрајини. Извештај садржи нарочито: број и структуру представки, општу оцену рада органа управе са становишта примене прописа, уочене пропусте и препоруке за њихово отклањање, као и критике и похвале појединим органима управе и функционерима. Извештај обавезно садржи делове о стању у области права националних мањина, права детета, равноправности полова које израђују надлежни заменици омбудсмана. Извештај може да садржи и иницијативу за измену или доношење појединих прописа ради отклањања недостатака и ефикаснијег рада органа управе. Омбудсман може да поднесе посебан извештај Скупштини ако оцени да то захтевају нарочито важни разлози, или ако Скупштина тражи такав извештај од њега. Извештај се објављује у *“Службеном листу Аутономне Покрајине Војводине”* и у средствима јавног информисања.²⁰

Осврт на Предлог закона о Заштитнику права детета

Од када је у Норвешкој, као првој земљи 1981. године уведен дечији омбудсман, дошло је до ширења ове институције у већем броју земаља, као и у земљама бивше СФРЈ. У Републици Србији тренутно се налази у скупштинској процедури Предлог закона о Заштитнику права детета. Његовим доношењем наша држава испуниће једну од својих међународних обавеза које произилазе из чланства у Савету Европе.

Улога Заштитника права детета огледаће се у његовом константном залагању за промоцију и заштиту дечијих права. Права детета у правну терминологију ушла су релативно скоро за шта посебну заслугу има кодификаторски рад на нивоу Уједињених нација, односно усвајање Конвенције о правима детета 20. 11. 1989. године. Бивша СФРЈ је одмах наредне године ратификовала овај значајни међународни документ. Шире познавање права детета представља саставни део процеса његове друштвене партиципације. На основу овог Предлога закона прецизно се уређује надлежност Заштитника права детета, као и које лице се под појмом детета подразумева. Основним одредбама истакнут је

²⁰ Члан 37.

положај Заштитника права детета чија се активна улога у друштву може испоштовати само када је он независан и самосталан орган, што значи да су политички утицаји у идеално - типској ситуацији сведени на најмању могућу меру. Заштитник права детета образује се за територију целе Републике, са седиштем у престоници. Добро решење предлога огледа се у могућности да Заштитник права детета има канцеларије и ван Београда. *Ratio legis* је да се створи правни основ да ова институције буде што ближа деци, јер, битно је да се праћење остваривања права детета врши на основу пребивалишта детета. Кроз општи акт о организацији Заштитник права детета одлучиваће се о местима где ће бити оформљене канцеларије, ван седишта Заштитника. Претпостављамо да ће се Заштитник, при одлучивању, руководити практичним разлозима да ова институција треба да заживи, да нађе своје адекватно место и да канцеларије треба да буду на почетку рада Заштитника образоване у највећим градовима, а у некој каснијој фази и у мањим центрима. Што се тиче основне надлежности овог органа, она се своди на праћење усклађености закона и других прописа у Републици Србији који се односе на заштиту права деце са одредбама Устава Републике Србије, Конвенције Уједињених нација о правима детета и других међународних докумената који регулишу породичноправну материју. Овај специјализовани Заштитник пратиће извршавање обавеза Републике Србије које су преузете наведеном Конвенцијом УН, затим осталих међународних докумената, који се односе на заштиту права интереса детета, као и унутрашњих правних прописа који нормирају породичноправну материју. Овлашћења Заштитника права детета односиће се на предлагање мера и акција за изградњу целовитог система заштите и промоције права деце. Како у сваком друштву постоје штетна поступања и утицаји, којима се у потпуности или делимично ускраћују права и нарушавају интереси деце, то ће Заштитник имати, као обавезу, да предлаже акције за потпуну неутрализацију овако штетних појава. У склопу целокупних његових активности морају бити поменути периодични извештаји који ће бити подношени Народној скупштини као и информисање јавности о стању права деце у Републици. Овлашћења Заштитника права детета биће и да свим органима државне управе, локалној самоуправи, јавним службама и предузећима и другим правним и

физичким лицима, чији је делокруг надлежности обављање послова у вези са децом, предлаже предузимање мера за спречавање штетних поступања који угрожавају права и интересе деце и да упозори на евентуалне неправилности, као и да захтева и да добије извештаје о мерама које се предузимају. У ситуацији, када органи и лица, која обављају послове у вези са децом, не поступе у предвиђеном року према захтеву Заштитника права детета, Заштитник ће, користећи своја овлашћења, бити у прилици да о томе обавести државни орган управе који обавља надзор над њиховим радом. Последња инстанца за случај, да ни надлежни надзорни орган не предузме у одређеном року неопходне мере за отклањање неправилности, биће републичка Влада. Међутим, намеће се као неопходна потреба помоћ цивилног друштва и стручних институција и појединаца Заштитнику права детета за остваривање тих права. Органи државне управе и локалне самоуправе, остала правна и физичка лица, која обављају послове у вези са правима детета, дужни су да Заштитнику омогуће увид у све релевантне информације и документа која се односе на права и заштиту деце, без обзира на степен њихове поверљивости. Овом приликом морају се споменути још две битне надлежности Заштитника права детета које су предвиђене предлогом Закона. Прва се односи на право законодавне иницијативе, а друга, да ће се пред Уставним судом Заштитник права детета моћи појавити као покретач поступка за оцену уставности и законитости свих општих аката којима се уређују питања која се односе на права деце. Заштитник права детета је законским предлогом надлежни орган овлашћен за промовисање и доследну примену члана 12. Конвенције УН о правима детета. Поменута одредба државама потписницама налаже да деци осигурају право на слободно изражавање својих ставова у свим стварима која се на њих односе као и да ти ставови буду уважени у складу са зрелошћу и узрастом детета. Заштитник права детета пратиће, на основу законских овлашћења, примену Породичног закона у делу који се односи на права детета и посебно оних одредаба које се тичу учешћа деце у брачним и породичним споровима у којима се одлучује о њиховим правима.²¹

Не сме се заборавити едукативна и педагошка страна институције, односно органа Заштитника права детета. У блиској будућности,

²¹ Видети члан 65. Породичног закона.

Заштитник мора да буде познат и доступан деци. У оној мери у којој је то могуће, деца треба да буду информисана да институција за заштиту њихових права постоји и каква је њена улога у друштву. У односу на уређивање поступка, ова институција треба да буде таква да омогући једноставан поступак и да буде предвиђено облигаторно ослобађање од финансијских трошкова приликом обраћања Заштитнику права детета. Експлицитно је предвиђено да свако има право да се обрати Заштитнику права детета и да тражи његову интервенцију како би се права деце у Србији доследно поштовала и на адекватан начин штитила. Када, након утврђивања свих меродавних чињеница, Заштитник права детета закључи да у раду са децом није било грешака, он ће о томе обавестити подносиоца притужбе, а ако утврди да су постојали недостаци, доћи ће до упућивања препоруке надлежном органу, установи или појединцу о начину отклањања недостатака и грешака. Дакле, поступак који Заштитник води нема епилог у одлуци у формалноправном смислу те речи. У раду Заштитника права детета доминира начело јавности. Својим радом, који је, у претежној мери, јаван, Заштитник ће и обавештавати и вршити специфичан утицај у циљу заштите дечијих права. Код избора лица која ће обављати функцију Заштитника права детета битно је да буде реч о личности која је независна у професионалном смислу и политички неутрална. Тиме ће се обезбедити да се створи ауторитет на самом почетку рада овом органу. На основу законског Предлога, Заштитник права детета нема овлашћења да доноси правно обавезујуће одлуке. Његов утицај извираће из поштовања које у друштву ужива личност која ће обављати ову функцију. Заштитник ће утицати на елиминисање учињених повреда права, али ће он моћи и превентивно да делује. Овлашћени предлагач, за избор Заштитника права детета је, према Предлогу закона, Парламентарни одбор за права детета. Заштитник права детета имаће два заменика. Следећи упоредноправна решења предлаже се да плата Заштитника права детета и његова два заменика буде у висини плате председника односно судије Вишег трговинског суда.

Закључна разматрања

Доношењем Закона о Заштитнику грађана и његовом конституционализацијом, Србија се прикључила великој породици земаља које имају омбудсмана. Он је прека потреба нашег друштва, утолико пре што не постоји ни један политички систем у савременом свету у коме се не повређују људска права и слобода грађана. Код нас се неоправдано одуговлачио процес увођења ове значајне институције, а сведоци смо честог кршења права и слобода грађана и то од службеника у државним институцијама, који се, и даље, након извршених промена у друштву, не уздржавају да се уздижу изнад државе и закона.

Увођење омбудсмана у наш правни систем, као специфичне институције, чији је задатак заштита људских права и слобода од повреда до којих долази у раду органа управе, организација и јавних служби које врше управна и јавна овлашћења, а које су изазване неправилностима у самом раду тих органа, односно служби, или у нецелисходном и самовољном понашању службеника, показало се као неопходност у актуелним транзиционим процесима.

Заштитник грађана не сме да се ставља у улогу истражног судије или јавног тужиоца, јер би то водило слабењу поверења између њега и органа јавне управе, и, на дужи рок, смањењу ефикасности његовог рада.

Омбудсман, који постоји изван трихотомне организационе шеме поделе власти (законодавна - извршна - судска власт), управо делује у правцу успостављања законитог и уставног функционисања државних органа, доприноси да ови органи функционишу у оквирима својих нормативних овлашћења, што доводи до успостављања њихове узајамне равнотеже. Према томе: омбудсман се може посматрати као специфичан чувар уставности и законитости.

Међутим, погрешно би било идеализовати институцију омбудсмана. Омбудсман није репресивни или наредбодавни орган, већ орган који открива и упозорава. Његова снага почива у способности да својим ауторитетом, и анимирајући јавно мњење, изврши притисак на државне органе и институције у правцу поштовања законитости и њиховог целисходног функционисања.

De lege ferenda аутори предлажу увођење посебних омбудсмана као на пример, полицијског и војног, јер је и Уставом Србије предвиђена цивилна контрола, дакле контрола парламента у односу на безбедносне службе. У теорији има схватања да је контрола безбедносног сектора *de jure* у Србији недовршена а *de facto* слаба.²² Због потребе за дефинитивним раскидом са ауторитарном прошлoшћу, коју је одликовало константно злоупотребљавање војске и полиције у дневно - политичке сврхе, аутори предсказују да ће се у будућности јавити предлози за доношење закона о полицијском и војном омбудсману. Као путоказ у законодавном регулисању овлашћења полицијског омбудсмана могу да послуже компаративна искуства из Велике Британије, Израела или Перуа. Упоредноправна решења за регулисање војног омбудсмана су примери Републике Ирске или СР Немачке. Плуралитет различитих омбудсмана може да побољша квалитет рада државне управе, других носилаца јавних овлашћења и јачање поверења у безбедносне структуре државе како би уставност и законитост били не формална прокламација, већ стварна потврда да је Србија правна држава.

²² Више о томе: М. Радојевић, *Парламентарна контрола безбедносног сектора - полицијски и војни омбудсман*, Политичка ревија, бр. 3/2008, стр. 797-818.

Zoran Jovanović, LL.M.
Teaching Assistant
Faculty of Law, University of Kragujevac
Milan Rapačić,
Junior Assistant,
Faculty of Law, University of Kragujevac

**OMBUDSMAN (PROTECTOR OF CITIZENS) AS NEW LEGAL
INSTITUTE FOR CONTROL OF ADMINISTRATION**

Summary

Paper analyzed the positive law framework for institution of Ombudsman in Republic of Serbia. Current legal solutions have been critically considered in relation to various types of Ombudsman that exist in Serbian law and de lege ferenda suggestions were made. Authors propose introducing military ombudsman and police ombudsman which is connected to a better realization of rule of law principle in the security sector.

Keywords: *ombudsman, provincial ombudsman, protector of children's rights, police ombudsman, military ombudsman.*

