

УСТАВНОПРАВНИ ПОЛОЖАЈ ИНСТИТУЦИЈЕ ОМБУДСМАНА У ЗЕМЉАМА БИВШЕ ЈУГОСЛАВИЈЕ

***Апстракт:** Аутор анализира уставне прописе о институцији омбудсмана на просторима бивше Југославије. Полазна тачка у проучавању уставноправног положаја омбудсмана јесте правна природа ове установе. Омбудсман је специфична институција, чија је основна функција контролна, а надлежност усмерена на субјекте који одлучују о уставом загарантованим правима грађана. Ова институција представља једну значајну новину у Уставима донетим у последњих двадесет година на овим просторима. Имајући у виду компаративну анализу, аутор наводи оне карактеристике које су у правном регулисању омбудсмана заједничка обележја у земљама бивше Југославије, али анализира и специфичности по којима се установа омбудсмана у овим правним системима разликује у погледу уставног регулисања.*

***Кључне речи:** омбудсман, заштита људских права, устав.*

Увод

Људска права и слободе су по својој садржини уставна категорија. Због ове своје природе и значаја гарантују се Уставом као највишим правним актом једне земље. Међутим, оваква гаранција не обезбеђује довољне механизме заштите. Стога, да би смо обезбедили потпуно остваривање ових права и квалитетну заштиту неопходно је успоставити такву институцију чија ће се делатност тицати не само контроле поступања појединаца већ и органа државне власти. Таква је установа омбудсмана са функцијом да надзире, контролише и упозорава, ради заштите права грађана.

Развој институције омбудсмана био је различитог интензитета у зависности од друштвених и политичких прилика које су га пратиле. У скандинавским земљама ова установа је добила прве облике свог уставног регулисања, чија ће обележја преузети већина европских земаља у својим правним системима. Специфичност ове установе је управо њена правна природа,

али и врста права у вези са чијом заштитом је установљен. Он је орган коме се са једне стране грађани могу лако без посебних формалности обратити за брзу и ефикасну интервенцију, али и са овлашћењем да покрене поступак и на сопствену иницијативу. Да ли ће при томе омбудсман бити успешан или не, зависи од низа фактора. Нарочито успешност и ефикасност ове установе зависи од демократске традиције, развијености правног и политичког система, професионалне етике и морала носилаца власти, али и од својстава која се тичу личности самог омбудсмана.

Институција омбудсмана на простору бише Југославије имала је развојни пут праћен управо дејством свих ових фактора а нарочито политичких прилика који су били доминантни. То је био развојни пут праћен идеолошким утицајима, а пре свега отпора према свему што је имало корена у демократским земљама. Настанак и развој институције омбудсмана на овим просторима може се пратити у три фазе. При би обухватао период до Другог светског рата када су постојале институције налик данашњем омбудсману, таква је била установа Главне контроле чија је надлежност била усмерена ка обављању надзора при извршавању буџета. Након Другог светског рата, тачније од почетка шездесетих година прошлога века, јавља се теоријски интерес за ову институцију. Тако се обрађују радови на ову тему, а појављује се и прва монографија о омбудсману. Ипак, Уставом СФРЈ од 1974.године, уведен је Друштвени правобранилац као орган чији је задатак био заштита друштвене својине и самоуправних права. Таква уставна формулација, у тадашњој теорији окарактерисана је као ‘оргинална креација Устава СФРЈ’, са извесним премисама шведског модела.¹ Међутим, иако је развој ове установе био под утицајем идеолишких размишљања тога доба, ипак није јењавао интерес за проучавањем као и захтеви за његовим успостављањем. Ипак, иако је идеја о увођењу омбудсмана постојала у стручној јавности крајем осамдесетих година прошлога века, она није материјализована у Уставу Србије од 1990. године, као ни у Уставу СРЈ од 1992., али ни у Уставу Црне Горе из исте године. Са друге стране, остале бивше републике су стварањем сопствене државности, путем уставних гаранција институцију омбудсмана уводиле у свој правни систем. Тако је Хрватска прва увела у свој правни систем институцију омбудсмана а потом су то учиниле и друге бивше југословенске републике, Словенија, БиХ, Македонија, Црна Гора и Србија.

ПОЈАМ И ПРАВНА ПРИРОДА ОМБУДСМАНА

Омбудсман је државни орган *sui generis* кога у највећем броју случајева ствара парламент у чије име и врши своју надзорну функцију, као орган који је независан од извршне власти. Омбудсман представља контролну институцију

¹ Борђевић, Ј.: *Политичке институције*, Београд, 1977, стр.720.

која врши надзор над радом јавних институција у области државне управе, јавних служби а у појединим државама и судских органа. Његов превасходни циљ је јачање уставности, законитости, а нарочито “друштвене правде као реално остваривог процеса у конкретним животним ситуацијама.”²

Институција омбудсмана је настала у Шведској. Сам назив “омбудсман” води порекло од шведске речи *ombodsmathr*, што у преводу значи представник или повереник. У ширем значењу, из самог назива произилази овлашћење за заступање, за заштиту. Међутим, поред овог назива, данас постоје и други термини којима се означава ова институција у појединим државама. Тако, у Финској, Новом Зеланду и Норвешкој користи се израз “парламентарни омбудсман”, у Шпанији и Аргентини “народни бранилац”, у Русији “комесар за људска права”, а у Аустрији “народни правобранилац”. Без обзира што институција омудсмана различито функционише у различитим државама и правним системима, у савременом правном животу под овим појмом се означава “заштитник људских права и основних слобода”. Међутим, у току развоја ове институције дошло је до злоупотребе назива “омбудсман”, тако што су тим именом често означаване институције које са шведским моделом немају никакве сличности. У појединим земљама постоји и тенденција да се лица и тела која служе подношењу представки и изражавању незадовољства корисника одређених услуга назову “омбудсманом”.³

У државама које су настале на територији бивше СФРЈ, ова институција такође има различите називе. У Словенији се користи термин “Варух човекових права”, док у Хрватској “Пучки правобранитељ”, у Босни и Херцеговини “Омбудсман за људска права БиХ”, у Македонији “Народни правобранитељ”.⁴

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 омбудсману⁵, али ова институција ће се “развити” 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

2 Радиновић, Д. *Омбудсман и извршна власт*, Београд, 2001, стр. 40-41.

3 То је нарочито карактеристично за САД, у којој се данас термин “омбудсман” користи за разне институције, као што су школски и универзитетски омбудсман, банкарски омбудсман, омбудсман осигуравајућих компанија итд.

4 Види: Милков, Д.: *Омбудсман на простору бивше СФР Југослвије*, Нови Сад, 1998, стр.153-166.

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

бранилац”. На подручју Црне Горе званични назив за ову институцију је “Заштитник људских права и слобода”.

Када је реч о правној природи омбудсмана, потребно је нагласити да постоје различита становишта. Омбудсман је према својој природи државни орган *sui generis* који врши јавну, ванправну, неутралну контролу јавних институција. Циљ је пре свега ове институције да допринесе јачању уставности и законитости. У својој монографској студији о омбудсману, професор Миодраг Јовичић основним својствима омбудсмана сматра: “ да је орган парламента, коме је и иначе дато право надзора над радом егzekутиве, али који тај надзор најчешће не може да врши сам, и не може да врши разматрање свих случајева, који са гледишта појединца могу да буду крупни. Затим, да је орган који ни у чему не дира у постојећи систем надзора над радом органа управе и јавних службеника, него га само допуњава. Омбудсман је само један од низа органа који врше надзор над законитошћу рада органа управе и службеника, али готово једини, који изузев егzekутиве, цени и целисходност овог рада упуштајући се у датом случају и у оцену коришћења дисреционих овлашћења. Он је орган коме се са једне стране грађани могу лако, без посебних формалности и без трошкова по себе обратити за брзу и ефикасну интервенцију, док је, са друге стране, овлашћен да у случају потребе поступа и на сопствену иницијативу.”⁶

Институција омбудсмана широм света се развијала брже од било које друге институције. Пре Другог светског рата, током своје прве фазе развоја и настанка, институција омбудсмана је била уведена у две скандинавске земље. Тако, у Шведској је омбудсман уведен 1809. Године, док је у суседној Финској институција омбудсмана успостављена када је осигурана независност од Русије и усвојен нови устав 1919. године.⁷

Следећа фаза у развоју институције омбудсмана почиње његовим усвајањем у два преосталим скандинавским земљама, и то најпре у Данској 1955. године, а потом и Норвешкој 1962. Прекретница у развоју ове институције било је њено усвајање у Новом Зеланду 1962. године, што је било значајно с обзиром на чињеницу да је поред скандинавских земаља ова институција добила своје утемељење у правном систему енглеског говорног подручја. Наиме, многе државе аглосаксонског правног система ће касније у развоју своје институције омбудсмана поћи од модела који је био заступљен у Новом Зеланду. Ипак, највећу експанзију ова институција доживљава у периоду развоја либералне демократије крајем седамдесетих година прошлог века. То је епоха развоја омбудсмана која се повезује са

⁶ Јовичић, М.: Омбудсман – чувар законитости и права грађана, Београд, 1969, стр. 8.

⁷ Dennis Pearce, *Fifth International Ombudsman Conference*, Vienna, October 1992, p. 292.

разним друштвеним променама, политичким реформама пре свега у јужној, источној и централној Европи, а затим и на подручју Латинске Америке и Азије. У наредном периоду дошло је до развоја институције омбудсмана у многим државама широм света, а нарочито у последњих четрдесет година.

КОНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИЈА ИНСТИТУЦИЈЕ ОМБУДСМАНА У СВЕТУ

Институција омбудсмана је током свог развоја имала различите облике или врсте којима је у различитим правним системима конституционализована. Данас, омбудсман постоји у већини земаља а временом је ова институција постала “инспирација ако не и модел за напоре који постају све нужнији у погледу реконструкције традиционалних политичких институција које је створила рационалистичка а доцније све више и посредничка бирократска и легалистичка мисао и пракса”.⁸ Међутим, иако је институција омбудсмана универзално прихваћена и дефинисана као институција “заштитника грађана” постоје разлике у њеном уставном регулисању у појединим земљама. Те разлике се крећу како од начина утврђивања основних карактеристика ове институције, тј. питања да ли се уређује као инокосни или колегијални орган, а затим и од дефинисања правног статуса ове институције. Прва земља која је увела институцију омбудсмана била је Шведска. Наиме, у уставу Шведске из 1809.године било је утврђено да ће *Riksdag* бирати једног или више омбудсмана чија је основна функција да као парламентарно тело врши надзор над спровођењем закона.⁹ При томе, било је предвиђено да Канцеларију парламентарних омбудсмана чине четири омбудсмана које бира Парламент. Друга земља која је у свој правни систем увела институцију омбудсмана била је Финска. Уставом Финске из 1919. утврђено је да: “Парламент на почетку сваког редовног сазива бира на мандатни период од четири године, једног истакнутог правника за омбудсмана, на начин предвиђен за избор председавајућег парламента.” Следећа у низу земаља које су у свој правни систем увеле институцију омбудсмана била је Данска. Уставни основ за увођење садржан је у уставу Данске из 1953.године, а којим је предвиђено да “парламент бира једну или две особе, које неће бити чланови парламента, а чији је задатак да надзире рад цивилне и војне администрације”. На основу ове уставне одредбе донет је Закон о омбудсману 1954.године чиме је створена и законска регулатива ове институције у Данској.¹⁰ У измењеном тексту устава Норвешке, који је и

8 Ђорђевић Ј.: *Политички систем*, Београд, 1967, стр. 636.

9 Видети : *The instrument of Government*, 1809, Ch. 12, Art. 6

10 Јовичић, М.: *Омбудсман- чувар законитости и права грађана*, Београд, 1969, стр. 11.

данас на снази, утврђено је да парламент поставља лице ван круга посланика, које ће у складу са законом да надгледа рад јавне управе и запослених у њој, а да би спречило било какве неправде према грађанима. Наиме, институција омбудсмана је уведена у Норвешку Законом о парламентарном омбудсману за јавну управу 1962.године. Осим скандинавских земаља које су биле прве у конституционализацији институције омбудсмана, допринос његовом развоју дале су и остале европске земље. Француски омбудсман или медијатор, уведен је Законом из 1973.године, којим је утврђено да је медијатор, као независно тело, надлежан за притужбе грађана у вези са вршењем делатности јавне управе, јавних тела и организација које врше јавну службу. У Великој Британији институција омбудсмана је уведена Законом о парламентарном комесару 1967.године, тако што је утврђено да парламентарни комесар за управу се бави испитивањем предузетих радњи и аката органа управе. За разлику од предходних решења, Немачка на савезном нивоу нема омбудсмана за заштиту људских права. Наиме, Законом о овлашћењима одбора за петиције *Bundestaga* из 1975.године, установљен је одбор за петиције који је својим овлашћењима веома сличан институцији омбудсмана. У време доношења овог закона, на савезном нивоу постојао је само специјализован војни омбудсман и омбудсман за људска права на нивоу немачких покрајина, касније је уведен и савезни омбудсман за заштиту података о личности, а Одбор за петиције је још увек замена за институцију омбудсмана.

РАЗВОЈ ИНСТИТУЦИЈЕ ОМБУДСМАНА У ЗЕМЉАМА БИВШЕ ЈУГОСЛАВИЈЕ

Настанак институције омбудсмана на просторима бивше Југославије био је праћен вишеструким утицајем политичке идеологије која је била главна карактеристика свих социјалистичких земаља тога доба. Наиме, то је био период чија је владајућа догма да је “систем социјалистичког самоуправног уређења”, био основни принцип на коме су свој рад заснивале све државне институције тога времена. У таквим околностима, у којима је “сагласност са оригиналним решењима правног и политичког система СФРЈ” била доминатни фактор сваког облика организовања и вршења власти, било је тешко стварати услове за развој институције створене у западним земљама каква је била институција омбудсмана.

Међутим, први радови који су се бавили овом институцијом на овим просторима јавили су се шездесетих година прошлог века. Прву монографију која је била посвећена омбудсману написао је проф. Миодраг Јовичић 1969. године да би већ 1972. била организована и научна конференција од стране Уставног суда Србије, а са циљем упознавања шире научне и стручне јавности

са једном новом и до тада непознатом институцијом. Од тада почело је да се прича о овој установи и на нашим просторима, једном речју омбудсман више није била "страна" институција. Колико се проширило сазнање о вредности и значају омбудсмана као заштитника људских права, сведочи и чињеница да ће распадом Југославије готово све бивше републике, доношењем нових устава у свој правни систем увести управо ову институцију.

Прва држава са простора бивше Југославије која је у свој правни систем увела омбудсмана била је Хрватска. Уставни основ за увођење институције омбудсмана био је садржан у Уставу Републике Хрватске 1991. године а којим се предвиђа да је: "пучки правобранитељ опуномоћеник Сабора Републике Хрватске и да штити уставна и законска права грађана у поступку пред државном управом и телима која имају јавне овласти". У складу са Уставом пучког правобранитеља бира и разрешава Заступнички дом хрватског Сабора. Да би једно лице било изабрано за правобранитеља мора да испуњава следеће услове: да је држављанин Хрватске, да је дипломирани правник са најмање 15 година радног искуства, да је личним ангажовањем познат у јавности у погледу поштовања и заштите људских права. Осим уставног регулисања, ова институција је добила и своју законску регулативу у Хрватској. Законом о пучком правобранитељу донетом 1992. године регулисани су надлежност, поступање и услови за избор и разрешење пучког правобранитеља.¹¹ У погледу овлашћења, предвиђено је да пучки правобранитељ има могућност да одговарајућим органима изда упозорење, предлог или препоруку. Уколико утврди да се ради о повреди права са елементима кривичног дела, прекршаја или повреде радне дисциплине, може предложити покретање одговарајућег поступка. Пучки правобранитељ не поступа у стварима о којима је у току управни или други поступак. Међутим, то ограничење није апсолутно, него по "правилу" што значи да може бити изузетака.¹² Наиме, пучки правобранитељ почиње поступак контроле на два начина, на захтев грађана или по службеној дужности. Оно што је карактеристично за Хрватску то је да у овој земљи постоји *actio popularis* односно да свако има право подношења притужбе, без обзира на то да ли је непосредно оштећен.¹³

Институција омбудсмана у Словенији је позната под именом "заштитник људских права и основних слобода". Уставом Словеније из 1991. године утврђена је надлежност ове институције тако што је предвиђено да је "заштитник људских права, у складу са законом утврђеним надлежностима,

11 Видети: *Закон о пучком правобранитељу*, Народне новине Републике Хрватске, бр. 60/92.

12 Милков, Д.: *Омбудсман на простору бивше СФР Југославије*, Нови Сад, 1998, стр. 155.

13 Исто.

одговоран за заштиту основних права и слобода у стварима у које су укључени државни органи, органи локалне управе и носиоци јавних овлашћења.”

У погледу избора предвиђено је да заштитника за људска права бира Парламент на предлог председника Републике и то двотрећинском већином гласова свих чланова парламента на период од шест година. Сви државни органи, органи локалних јединица и носиоци јавних овлашћења имају обавезу да сарађују са Заштитником за људска права. При томе, и словеначки омбудсман покреће поступак по службеној дужности или на захтев грађана. Међутим, за разлику од неких других земаља, у Словенији се од грађана тражи да имају личну легитимисаност за покретање поступка. Детаљно регулисање ове институције предвиђено је Законом о заштитнику људских права из 1993.године. Овим законом је предвиђено да у вршењу својих функција Заштитник грађана делује у складу са одредбама Устава и међународних правних аката о људским правима и основним слободама. У оквиру својих надлежности Заштитник права грађана може да: препоручи органу да понови одређене поступке, препоручи накнаду штете, или других правних средстава за отклањање неправилности према појединцу. Такође, у његову надлежност уврштено је и право да покрене дисциплински поступак против функционера код кога је у раду уочена неправилност, као и овлашћење да подноси иницијативу Парламенту и Влади за допуну Закона или других правних аката у оквиру својих надлежности као и да даје сугестије органима, институцијама и орагнизацијама које врше јавна овлашћења а у циљу унапређења квалитета њиховог рада.

Развој институције омбудсмана у Босни и Херцеговини био је потпуно другачији у односу на предходне земље. Разлика је постојала како у погледу правног основа настанка тако и именовања омбудсмана. Наиме, документ који се сматра правним основом институције омбудсмана у БиХ је Дејтонски споразум. Анекс 6. овог споразума односио се на људска права, у оквиру кога су садржане и одредбе које су се тичале институције омбудсмана. Међутим, оно што је карактеристика правног система БиХ, у погледу уређења ове институције омбудсмана је то што ову институцију чине заправо три омбудсмана, то су: Омбудсман за људска права, Омбудсман Републике Српске и Омбудсман Федерације БиХ. Правно регулисање ових институција, како у погледу надлежности тако и начина рада, препуштено је одговарајућим уставним и законским решењима на нивоу ентитета, Републике Српске и Федерације Босне и Херцеговине.

Омбудсмани Босне и Херцеговине установљени су Уставом Федерације БиХ али и Законом о омбудсменима којима се предвиђа да “омбудсман има право да прими, прати или истражује случајеве лошег функционисања или

кршења људских права и слобода, које почини било који орган власти БиХ, кантона, града или општине, као и било која организација која врши јавну функцију”.¹⁴ При томе, ову институцију чине три омбудсмана изабрана из реда конститутивних народа БиХ (Срба, Хрвата и Бошњака).

Са друге стране, омбудсмани Републике Српске регулисани су Законом о Омбудсману Републике Српске од 2000.године. Тако је надлежност овог омбудсмана установљена као “независна институција успостављена у циљу заштите легитимних права и интереса физичких и правних лица, у складу са Уставом БиХ и РС и међународним споразумима”. Осим тога, почетком 2001. године усвојен је Закон о омбудсману за људска права БиХ, којим је предвиђен правни оквир надлежности ове институције као “домаће институције”, јер је до истека мандата прелазног омбудсмана ову функцију обављао страни држављанин. Оваквим законским решењима ишло се у правцу приближавања институције омбудсмана грађанима али и олакшавања поступка у којима ће се осигурати заштита људских права и слобода.

Уставни основ за оснивање институције омбудсмана садржан је у Уставу Македоније под називом Народни правобранилац. Међутим, од доношења устава па до законодавне регулативе омбудсмана прошло је шест година. Наиме, у Македонији је Закон о народном правобраниоцу донет 1997.године, шест година након усвајања Устава. Оно што се закључује на први поглед јесте утицај словеначког закона на правно регулисање институције омбудсмана у Македонији.¹⁵ Народни правобранилац је орган који штити уставна и законска права грађана када су она угрожена од органа државне управе или других органа и агенција које врше јавне функције. Македонски омбудсман спада у групу парламентарних омбудсмана, бира га и разрешава скупштина или Собрање. Оно што је карактеристично у погледу уставноправног положаја омбудсмана у Македонији јесте чињеница да поред основних услова за избор, као и правило о инкопатибилности са другим функцијама, занимљиво је да се односним законом предвиђа и политичка неутралност омбудсмана. Када је реч о овлашћењу за покретање поступка, треба напоменути да је то решење индентично као и у другим земљама. Народни правобранилац може покренути поступак на захтев странке или по службеној дужности. Преме томе, основни задатак Народног правобраниоца у Македонији јесте у заштити уставних и законских права грађана, што је индентично надлежности омбудсмана у осталим републикама. При томе, циљ вршења делатности Народног правобраниоца, тј. заштита уставности и законитости, једино је што је изричито предвиђено прописима, док се

¹⁴ Члан 3. став 4. Закона.

¹⁵ Видети : http://www.covekovi-prava.gov.mk/html/zakon_za_narodniot_pravobranitel.htm.

питања која се тичу врсте и карактера недостатака у раду управе и других органа и организација не спомињу.

Устав Републике Србије за институцију омбудсмана користи назив “заштитник грађана”, а тај израз је оличење тзв. нове демократије, како би се нагласила његова улога у заштити људских права. У погледу правног регулисања ове установе треба назначити да су Уставом утврђена његова овлашћења, начин избора, заштита и одговорност. У Републици Србији Заштитник грађана је “независан државни орган који штити права грађана и контролише рад органа управе, органа надлежних за заштиту имовинских права и интереса Републике Србије као и других органа и организација, предузећа и установа којима су поверена јавна овлашћења”. При томе, Заштитнику грађана је према одредбама Устава “онемогућено да контролише рад Народне скупштине, Председника Републике, Владе, Уставног суда, судова и јавних тужилаштва”.

С обзиром на целокупне друштвено економске околности у Србији намеће се потреба да постоје омбудсмни специјализованог типа. Целокупна демографска слика Србије сведок је потребе за постојањем плуралитета институција чија је надлежност заштита права детета. Једна од тих институција је свакако Заштитник права детета. Норвешка је прва земља која је 1981. године у свој правни систем увела институцију дечијег омбудсмана. Тако је дошло до ширења ове институције у већем броју држава па и у земљама бивше СФРЈ. У Србији још увек је у скупштинској процедури предлог Закона о Заштитнику права детета. Доношењем овог општег правног акта Република Србија испуниће једну од својих међународних обавеза, које произилазе из чланства у Савету Европе. Значај дечијег омбудсмана биће у његовом залагању и промовисању заштите права детета. Ова права што се тиче правне терминологије су новијег датума. Њихова појава на правној сцени је последица кодификаторског рада у оквиру УН односно усвајања конвенције о правима детета 20.11.1989. године. Већ наредне године овај значајан међународни документ је ратификован у легислативном телу бивше СФРЈ. На основу српског предлога закона прецизно се утврђује надлежност заштитника права детета, као и које лице се под појмом права детета подразумева. Основним одредбама истакнут је положај заштитника права детета. Његова се активна улога у друштву може испоштовати само ако је он независан и самосталан орган.

Према слову Устава предвиђено је само да Заштитника грађана бира и разрешава Народна скупштина. Омбудсман има значајну функцију у заштити од “незаконитих и нецелисходних понашања јавних службеника” којима се угрожавају права грађана. То је више решење уставотворца усмерено ка

тежњи да се јавности докаже “приврженост” владе у предузимању знатнијих мера у заштити људских права. Међутим, за разлику од осталих бивших република, Србија је пропустила да Уставом регулише питања у погледу услова за избор, трајање мандата и разлоге за престанак његове дужности. Тиме је законодавцу остављено велико овлашћење у погледу регулисања ове установе. Законом о заштитнику грађана донетом 2005. године са изменама и допунама од 2007. године, детаљно су регулисани избор и престанак функције, поступак и надлежност.

У уставноправном систему Србије установа омбудсмана егзистира и на нивоу аутономних покрајина, као и локалне самоуправе. Институција омбудсмана је основана на Косову и Метохији уредбом коју је донео специјални изасланик ОУН Бернар Кушнер.¹⁶ Надлежност овог органа је установљена са циљем да прати, сугерише и опомиње органе власти при доношењу и спровођењу правних аката. При томе, институција омбудсмана независна је институција са овлашћењима да решава спорове који се тичу повреда људских права или злоупотреба овлашћења појединаца, органа и организација која врше јавна овлашћења. Он прихвата жалбе, покреће истраге и надгледа политику и законе које су прихватиле власти да би “осигурао поштовање стандарда људских права и слобода”.¹⁷

Омбудсман је у аутономној покрајини Војводини уведен доношењем Одлуке о покрајинском омбудсману.¹⁸ Покрајински омбудсман је установљен као “независан и самосталан орган, који се стара о заштити и унапређењу људских права и слобода лица зајамчених уставом, потврђеним међународним уговором и општеприхваћеним правилима међународног права, законом и прописима АП Војводине, од повреда учињених од стране покрајинске и општинске управе, организација која врше јавна овлашћења, а чији је оснивач Покрајина или општине”.¹⁹ Стога, у циљу заштите и унапређења људских права омбудсман надзире примену прописа који регулишу људска права, контролише законитост, целисходност и ефикасност поступања органа управе.²⁰

У Црној Гори омбудсман је установљен Законом о Заштитнику људских права и слобода од 2003. године.²¹ Овим законом је утврђено да Заштитник људских права и слобода штити људска права и слободе зајамчена Уставом,

16 Види: Уредба бр. 2000/38, од 30. јуна 2000. године

17 <http://www.aimpress.org/dyn/pubs/archive/data/200012/01224-005-pubs-pri.htm>

18 “Службени гласник АП Војводине”, бр. 23/02, 5/04.

19 Члан 1. Одлуке о Покрајинском омбудсману.

20 Исто.

21 Службени лист Републике Црне Горе, бр.41/03

законом, ратификованим међународним уговорима, и општеприхваћеним правилима међународног права, када су повређена актом, радњом или непоступањем државних органа, органа локале самоуправе као и јавних служби и других носилаца јавних овлашћења.²² Осим тога, Заштитник се бави и општим питањима од значаја за заштиту и унапређење људских права и слобода и остварује сарадњу са одговарајућим организацијама и институцијама које се баве људским правима и слободама.²³

ЗАКЉУЧАК

Увођење омбудсмана у земљама бивше Југославије, као специфичне институције, са задатком заштите људских права и слобода од повреда до којих долази у раду органа управе, организација и јавних служби које врше јавна овлашћења, показује се као неопходност у актуелним транзиционим процесима.

Изградња демократске државе засноване на владавини права, незамисливо је без постојања ове установе. Омбудсман, који постоји изван организационе шеме поделе власти делује у правцу успостављања уставног и законитог функционисања државних органа. Према томе, омбудсман се може посматрати као “чувар” уставности и законитости.

Омбудсман је у земљама бивше Југославије постао значајан фактор вансудске контроле управне власти и носилаца јавних функција. Омбудсман је прека потреба нашег друштва, утолико пре што не постоји ниједан политички систем у савременом свету у коме се не повређују људска права и слободе грађана.

Међутим, погрешно би било идеализовати ову институцију. Омбудсман није репресивни или наредбодавни орган, већ орган који открива и упозорава. Његова сврха је да својим ауторитетом изврши притисак на државне органе и институције у правцу поштовања и заштите принципа уставности и законитости.

22 Члан 1. Закона о Заштитнику људских права и слобода.

23 Члан 23. став. 2.

Jelena Jovičić, Junior Assistant
Faculty of Law, University of Kragujevac

CONSTITUTIONAL POSITION OF OMBUDSMAN IN THE FORMER YUGOSLAVIA

Summary

Introduction of the ombudsman in the former Yugoslavia as a specific institution with a mission to protect human rights and freedom from injuries that occur in the work of administrative bodies, organizations and public services, it is shown as a necessity in the current transition process. Creation of a democratic state under the rule of law is inconceivable without the existence of this institution. Ombudsman that exists outside of the seeds of separation of powers works towards the establishment of the constitutional and legal authority of state operation. Therefore, the ombudsman can be seen as the guardian of constitutionality and legality. Ombudsman in the former Yugoslavia has become a significant factor in extra-judicial control of administrative authorities and public officials. Ombudsman is urgent need of our society all the more so as there is no political system in the modern world that does not violate human rights and freedoms of citizens. However, it would be wrong to idealize the institution. Ombudsman is not repressive or order-giving body, but institution that detects and alerts. It's purpose is to exert this authority to pressure the state organs and institutions in the direction of respecting and protecting the principles of constitutionality and legality.

Key words: *ombudsman, human rights, constitutional*