

УНИВЕРЗИТЕТ У НИШУ
ПРАВНИ ФАКУЛТЕТ

Омбудсман и заштита људских права

(мастер рад)

Ментор

Проф. др Маја Настић

Студент

Сања Стојанчић М060/17-0

Ниш, 2020.

САДРЖАЈ

I. УВОД.....	2
II. НАСТАНАК И РАЗВОЈ ОМБУДСМАНА.....	5
2.1. Настанак институције омбудсмана на нашим просторима.....	7
2.2. Омбудсман – национална институција за заштиту људских права.....	12
III. ИНСТИТУЦИЈА ОМБУДСМАНА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ.....	16
3.1. Заштитник грађана Републике Србије – положај и избор.....	16
3.2. Надлежност Заштитника грађана.....	19
3.3. Поступак контроле пред Заштитником грађана.....	22
3.4. Покрајински заштитник грађана-омбудсман.....	28
3.5. Локални заштитник грађана - Локални омбудсман.....	33
IV. ДРУГИ ОРГАНИ И ТЕЛА ЗА ЗАШТИТУ ЉУДСКИХ ПРАВА И КОНТРОЛУ УПРАВЕ.....	39
4.1. Повереник за заштиту равноправности.....	40
4.2. Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности.....	41
4.3. Заштитник пацијентових права и Саветник о заштити права пацијената.....	42
V. ИСКУСТВА У РАДУ ОМБУДСМАНА.....	44
5.1. Искуства у раду првог омбудсмана у Републици Србији-Општина Бачка Топола...44	
5.2. Искуства у раду локалног омбудсмана Града Новог Сада.....	46
5.3. Искуства у раду заштитника грађана (омбудсмана) Града Ниша.....	48
5.4. Удружење локалних омбудсмана – УЛОС.....	51
VI. ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА.....	54
ЛИТЕРАТУРА.....	59
САЖЕТАК И КЉУЧНЕ РЕЧИ.....	63
БИОГРАФИЈА СТУДЕНТА.....	65
ИЗЈАВА О ИСТОВЕТНОСТИ ШТАМПАНОГ И ЕЛЕКТРОНСКОГ ОБЛИКА МАСТЕР РАДА	66
ИЗЈАВА О АУТОРСТВУ И ОДОБРАВАЊУ ОБЈАВЉИВАЊА МАСТЕР РАДА.....	67

I. УВОД

Људска права и слободе су сложени појмови који имају своје утемељење како у различитим филозофским поимањима и моралу, тако и у историјски најстаријим документима.¹

Питања заштите слободе и права човека и грађанина одувек су заокупљала пажњу. Интересовање за ову материју не познаје границе и опште је за све државе и народе. Потреба за заштитом људских права, као и потреба за новим облицима контроле и надзора управе, а у складу са савременим концептом државе у коме човек заузима централно место наметнуло је потребу да се пронађу нови механизми заштите људских права, пре свега од незаконитог и неправилног рада управе. Време је показало да је управо омбудсман та институција. Омбудсман је институција заштите људских права и права грађана. У зависности од степена цивилизацијског развоја конкретног друштва, различити су правни институти и установе којима се гарантују и путем којих се остварују људска права и слободе.²

Не умањујући значај других независних институција у заштити својих људских права, грађани Србије су највише упућени на Заштитника грађана и Повереника за заштиту равноправности. Институција омбудсмана је настала пре два века у Шведској. У међувремену, омбудсман је израстао у правни феномен, широко распрострањен у упоредном праву. У самом раду је више пута поновљено да је омбудсман независан орган који прима притужбе грађана и доноси правнонеобавезујућа мишљења и препоруке. Чињеница да се ове институције баве и контролом рада других државних органа, важна је за разумевање њиховог друштвеног и институционалног значаја у Србији.

Предмет мастер рада се односи како на људска права уопште, односно њихове елементе значајне за остваривање и заштиту, тако и посебно на институције које се баве заштитом људских права.

У првом делу мастер рада представљене су основне идеологије и тежње у развоју институције омбудсмана.

¹К.Дузинас, *Људска права и империја (политичка филозофија космополитизма)*, Београд, 2009, стр. 35

²С. Вукићевић, *Институционална заштита људских права (са посебним освртом на институцију омбудсмана)* (докторска дисертација), Правни факултет у Београду, 2015, стр.10

У другом делу мастер рада значајна пажња посвећена је развоју идеје и институције омбудсмана у Републици Србији.

Србија је карактеристична по примени тзв. вишеинституционалног модела, па је у том контексту обухваћена институција заштитника грађана на централном нивоу, у Аутономној Покрајини Војводини и јединицама локалне самоуправе. Размотрени су кључни елементи развоја омбудсмана, као и сама анализа положаја и правног статуса институције.

У трећем делу пажња је усмерена на рад специјализованих институција у сфери заштите људских права.

У четвртном делу анализиран је положај и искуства у раду институције локалних омбудсмана у јединицама локалне самоуправе са освртом на рад Удружења локалних омбудсмана у Србији. На крају, указано је на могуће правце деловања и побољшања положаја система ове врсте заштите људских права.

Теоријски допринос и циљ мастер рада састоји се у процени научних сазнања у развоју омбудсмана и у дефинисању конкретних предлога за јачање његовог положаја у правном систему Србије. Недостаци у правном оквиру и пракса указују на то да је неопходно додатно ојачати гаранције његове независности и ојачати мрежу омбудсмана у земљи.

Овај рад има за циљ да полазећи од нормативног уређења положаја и надлежности Заштитника грађана, покаже како су улогу овог органа схватили и грађани, чија је права задужен да штити и унапређује и сам Заштитник грађана. Намера да институција буде једнообразна супроставља се процесу адаптације у националним правним системима. Сматрам да све ово чини ову тему врло интересантном, актуелном и „живом“ у правничком и друштвеном смислу.

За анализу теме Омбудсман и заштита људских права биће коришћена постојећа домаћа и страна литература, одредбе Устава Републике Србије и Закона о заштитнику грађана Републике Србије, Покрајинско скупштинске одлуке о Покрајинском заштитнику грађана – омбудсману, Закон о локалној самоуправи и Одлуке о заштитницима грађана (локалним омбудсменима) на нивоу локалних самоуправа.

У том смислу, биће коришћени следећи методи: нормативни метод, упоредноправни метод са делом примене социолошке и историјскоправне методе. Такође примењиваће

се анализе појединих случајева из праксе локалних омбудсмана (заштитника грађана) у Републици Србији.

II. НАСТАНАК И РАЗВОЈ ОМБУДСМАНА

Омбудсман као самостална и независна институција која контролише рад извршних власти ради заштите људских права је установљена пре два века, 1809. године у Шведској. Сам назив ове институције, потиче из шведског језика, и то је једна кованица која у буквалном преводу значи “човек који представља”. У нашем језику она се преводи као: представник, заступник, повереник. Иначе, ова институција обухвата два основна значења. У ширем смислу Омбудсман је сваки човек који представља или штити неко лице, док у ужем смислу Омбудсманом подразумева државни орган са јасно назначеним овлашћењима и улогом у систему власти.

У компаративној пракси, поред овог назива сусрећу се и други називи. Тако се рецимо, најчешће коришћени назив је *Парламентарни омбудсман*, који се користи у скандинавским земљама, Ирској и Португалији. У Холандији се користи термин *Национални Омбудсман*. Французи користе назив *Медијатор*, што у преводу исто значи повереник, или представник. Енглези користе израз *Парламентарни Повереник* за управу. *Народни адвокат* је термин који се користи у Албанији и Румунији. Један од често коришћених термина је *Народни Правобранитељ или Бранилац*, који се користи у Аустрији, Шпанији, Хрватској и Македонији. У Словенији је то *Заштитник људских права* док у Русији је то *Комесар људских права* итд.

Када говоримо о развоју ове институције, ја бих поменула да Шведска има заправо троструки значај за развој институције омбудсмана. Она не само да је кумовала институцију омбудсмана, она је дала један модел функционисања Омбудсмана, који са мањим, или већим прилагођавањима, постоји у другим националним законодавствима. И на послетку Шведска представља заправо земљу у којој је институција омбудсмана настала и у којој се дуго времена развијала.

Иначе, у литератури се указује да ова институција има извесну предисторију, па се тако помиње да је још у старој Кини постојала институција Царског Јуана. У Старом Риму су постојали Плебејски Трибуни, а Ефори у старој Атини. Иначе, тешко је правити заиста некакву копчу или трагати за некаквим теоријским узорима, или теоријским основама ове институције.

Наиме, институција омбудсмана није настала као плод некаквог теоријског, спекулативног размишљања, већ је она настала непосредним путем и везана је за

Шведског краља Карла XII-ог. Он је 1709.-те године кренуо у поход против Русије и био је жестоко поражен на реци Полтави. Након тог пораза он се заправо склонио у Турску и у међувремену су настали велики немири у Шведској. Да би предупредио те немире, он је 1713.године издао наредбу да се конституише посебна служба која би се бавила надзором над спровођењем закона и која би контролисала рад државних чиновника. Тако је настала институција *Justitieombudsman* или Канцелар правде.³

Током 18. века у Шведској је у тим политичким немирима дуго вођена борба око тога ко ће заправо постављати ово лице, односно, ко ће управљати, контролисати овом институцијом. Тако да је то био предмет сукоба између Парламента и монарха. Коначно, ово питање је решено шведским Уставом од 1809.године, којим је и званично уведена институција омбудсмана, да би већ наредне 1810.године био постављен и први омбудсман.

Поступак развоја ове институције је у почетку био спор, али је у другој половини XX века дошло до експанзије, па тако сада ову институцију имају две трећине држава чланица Организације Уједињених Нација.

Друга земља која је усвојила институцију омбудсмана била је Финска. Талас популаризације ове институције, који је познат као *Омбудсманија*⁴, уследио је тек у наредном веку почев од 1915.године, да би се затим наставио након II светског рата, педесетих и шездесетих година.

Тако је институција омбудсмана уведена 1952. и 1953. годину у Норвешкој и Данској, 1956.године у Немачкој, 1967.године у Великој Британији, Квебеку и Хавајима као првој америчкој држави. Затим 1973.године у Француској.

У периоду од 1980. године до 2000.године ова институција је уведена у отприлике негде око 80 земаља, и данас институција омбудсмана постоји негде у око стотину земаља у свету. Иначе, институција омбудсмана је 1995. године уведена и у Европској Унији. Тако је почео развој ове институције на наднационалном нивоу.

³<http://ombudsman.yucom.org.rs/ombudsman-u-svedskoj/>

⁴Термин се у литератури користи као синоним за објашњење нагле популарности омбудсмана широм света, а његов творац је канадски професор Donald Rowat (D.C.Rowat). D.M.Gotzler, „State of Alaska Office of the Ombudsman“ in:R.Gregory, P.Giddings (ed.) *Righting Wrongs-The Ombudsman in Six Continents*,IOS Press, Amsterdam, 2000,p.47.

Према полазишту Уједињених нација, омбудсман је средишње тело у скупу институција које служе заштити, унапређењу и промоцији људских права на националном новоу.

Ако бисмо поставили питање шта је разлог појаве и развоја ове институције, онда би смо одговор нашли у следећим тезама. Наиме, институција омбудсмана отклања недостатке постојећег система заштите људских права у оним случајевима када грађанин заправо не може да се обрати суду када је у питању нецелисходан рад управе. У пракси је ова институција прилагођена политичко-правном контексту. Дакле, она допуњава и побољшава постојећи систем надзора над радом органа управе, и представља карику у ланцу заштите људских слобода и права.

2.1. Настанак институције омбудсмана на нашим просторима

У нестабилном политичком амбијенту, постојали су напори да се уведе одређена контрола деловања политичких институција у Србији. Целокупан развој различитих контролних тела до тренутка коначног увођења омбудсмана трајао је дуго, те се цео процес може систематизовати у четири фазе.⁵

Први период је заправо период до II светског рата и тада можемо да, углавном кроз институцију главне управне контроле, приметимо постојање извесних елемената који су комплементарни са институцијом омбудсмана. Такође, унутрашња контрола државне власти постојала је и након доношења Закона о унутрашњој управи из 1929. године, када је основан Генерални инспекторат унутрашње управе. Ова институција је контролисала, упозоравала и отклањала недостатке у раду, а са тим у вези и унапређивала спровођење одлуке јавне власти.⁶

Други период почиње након II светског рата, тачније, од 60-их година, када се појављује теоријски интерес за проучавањем ове институције на овим просторима. Појављују се чак и неке монографије, одржани су и научни скупови, на којима се углавном констатује како се ова функција може вршити у оквиру постојећих институција. Након Другог светског рата, постојала је институција под називом „Главна контрола“, која је вршила надзор у извршавању буџета и доношењу завршног

⁵ М.Лазаревић „Еволуција и ширење надлежности Заштитника грађана као националне институције за заштиту људских права“, Годишњак Факултета политичких наука, 18/2017, 26-43.

⁶ Д.Радиновић, *Омбудсман и извршина власт-институција омбудсмана на почетку XXI века*, Београд, 2001, стр.273.

рачуна. Својим радом омогућавала је Народној скупштини да посредно врши контролу управног апарата у трошењу народног новца.⁷

Ширење институције омбудсмана током шездесетих и седамдесетих година прошлог века, имало је своју рефлексију и у некадашњој Социјалистичкој Федеративној Републици Југославији. СФРЈ је градећи и развијајући социјалистички, самоуправни систем, често преузимала новонастала упоредно-правна решења развијених европских земаља. То се десило и са институцијом омбудсмана. Све већи број расправа које су одржане и чланака објављених почетком седамдесетих година, утицале су на тадашње власти, да у складу са потребама социјалистичког самоуправног друштва створе „нову“ квазиомбудманску институцију оличену у институцији друштвеног правобраниоца самоуправљања, која је уведена у тадашњи систем Уставом СФРЈ из 1974.године, као и уставом тадашњих република и покрајина⁸. И институција *Друштвеног правобраниоца самоуправљања* била је намењена заштити друштвене својине и самоуправних људских права. У официјелној теорији тада је речено да је то оригинална креација Устава СФРЈ, али да су присутни елементи шведског омбудсмана.

Као орган заштите друштвене својине и самоуправних права и те како се разликовао од класичног модела омбудсмана, посебно јер његове основне функције нису биле контрола органа управе и заштита људских права. Друштвени правобранилац самоуправљања непосредно је показао сву парадигматичност тадашњег политичког поретка. Друштвени правобранилац самоуправљања, као самостални орган друштвене заједнице предузима мере и правна средства и врши друга законом предвиђена права и дужности ради остваривања заштите самоуправних права радних људи и друштвене својине.⁹

На основу уставних одредби, 1975. године донесен је Савезни закон о Друштвеном правобраниоцу самоуправљања¹⁰ којим су утврђена начела о положају и дужностима друштвеног правобраниоца самоуправљања, док су конкретни облици организације и надлежности, као и друга питања, била регулисана одговарајућим републичким, односно покрајинским законима. Ни друштвени правобранилац ни други облици друштвених институција нису имали задатак да штите универзална људска

⁷Р.Марковић, *Уставно право и политичке институције*, Београд,2006, стр.133.

⁸ Чл.131, 288, 374, 387 Устава Социјалистичке Федеративне Републике Југославије, *Службени лист СФРЈ*, бр.9/74.

⁹Чл.131, 288, 374, 387 Устава Социјалистичке Федеративне Републике Југославије, *Службени лист СФРЈ*, бр.9/74

¹⁰Закон о Друштвеном правобраниоцу самоуправљања, *Службени лист СФРЈ*, бр.36/75; 20/82,

права и слободе грађана као тековину цивилног друштва и цивилизацијске тековине, већ само одређена права радника или грађана уобличена концептом друштвене својине и социјалистичког самоуправљања¹¹.

И заиста и дан, данас у нашој литератури, односно у нашој научној јавности се каже да је тадашњи *Друштвени правобранилац самоуправљања* био један специфични облик, или вид омбудсмана. Међутим, ова институција у пракси није могла да се интегрише као делотворан механизам заштите људских слобода и права из једноставног разлога, зато што је обитавала у једном амбијенту партијске државе.

Међутим, временом се друштвени правобранилац самоуправљања „изгубио“ у мноштву органа, а његова улога свела се на неку врсту инспектора. Ова поука из прошлости може бити добар пример за садашњост и будућност јер „инфлација“ омбудсмана може и да уруши њен смисао.¹²

Када је реч о предлозима да се уведе институција омбудсмана код нас, они су се јавили у току једног процеса уставних реформи крајем осамдесетих година и тада су се у нашој научној јавности појавили ови захтеви. Међутим, ти захтеви нису имали одговарајућег одјека од стране носиоца тадашње политичке власти.

Наставак је уследио током деведесетих година. У процесу разбијања бивше СФРЈ, Устав Србије из 1990.године је представљао само нормативну основу тек козметичких корекција дотадашњег једнопартијског система и на сличан начин као и до тада омогућио је владајућим елитама да наставе са ауторитарном политичком праксом. Његовим доношењем изостављено је увођење независних контролних тела у политички систем.¹³

Новембра 1998. године амерички посредник за Косово је у свом плану, који је требао да уреди питање Косова, предвидео институцију омбудсмана која би се старала о заштити националних мањина и која би имала за задатак да надгледа примену овог споразума. Институција омбудсмана, у Србији је настала тек након петооктобарских промена 2000. године. Србија се определила, кроз различите законе за концепт увођења институције на сва три нивоа власти.

¹¹ M.Szubiakowski, С.Лилић, „Правобранилац права грађана у Пољској и друштвени правобранилац самоуправљања у Југославији“, *Зборник радова Правни факултет Нови Сад* бр.3-4,1990 стр.132-140.

¹² С.Лилић, Д.Миленковић, Б.Ковачевић-Вучо, *Омбудсман (међународни документи, упоредно право, законодавство и пракса)*, Београд, 2002.

¹³ *Ibidem*.

Закон о локалној самоуправи предвиђа у члану 126, увођење ове институције као факултативне институције, што се сматрало, да је велика мана овог закона. Дакле, општинска скупштина може, али и не мора да уведе ову институцију.

Ваља нешто рећи и о предлогу Закона о Народном адвокату 2002.године који су предложиле невладине организације (Палго Центар). Значај доношења овог Закона је двојак. Са становишта унутрашњег поретка то је институција која је требала да допринесе демократизацији политичког поретка, заштити људских слобода и права и утврђивања владавине права, као и да допринесе самој легализацији политичког поретка после бурних догађања у Србији током '90-тих година. С друге стране, доношење овог Закона имао је и одређени спољно-политички аспект.

Он се тумачи тако да је наша земља преузела одређене обавезе на основу учешћа у Пакту за стабилност југоисточне Европе. По основу преузетих обавеза, ми смо као држава Србија, били дужни да извршимо одређену стандардизацију у многим областима, између осталих и у области људских слобода и права, те је предлагање овог Закона један корак у том правцу. Што се тиче технике израде и доношења овог Закона, било је замерки и примедби стручне јавности. Прва од тих примедби и критика тиче се заправо начина доношења овог Закона. Том приликом, као и приликом доношења многих законских текстова, избегавала се једна веома важна фаза у законодавном поступку, а то је фаза јавне расправе.

Оно што је било подржано у јавности је сам термин и име закона који је био добар и приступачан грађанима. Међутим, у току тих транзиционих процеса целог друштва у Србији, отворила су се и друга питања и то : питање културе људских права, политичке културе, културе вршења власти уз поштовање људских права и међународних докумената, норми, конвенција, декларација итд.

Доношењем Закона о локалној самоуправи¹⁴ 2002. године направљен је простор за увођење Грађанских бранилаца као факултативних органа на нивоу јединица локалне самоуправе. Назнаке коначног увођења републичког омбудсмана могле су се уочити у тренутку доношења Закона о заштитнику грађана¹⁵ 2005.године, да би тек након великог притиска невладиних организација и међународне заједнице ова институција конституционализована Уставом из 2006. године.¹⁶

¹⁴Закон о локалној самоуправи, *Службени гласник РС*, бр.9/02, 33/04, 135/04, 62/06.

¹⁵Закон о заштитнику грађана, *Службени гласник РС*, бр.79/2005, 54/2007.

¹⁶Устав Републике Србије“, *Службени гласник РС*, бр.98/2006

Закон о Заштитнику грађана у Србији, усвојен је 2005.године у Скупштини Србије. Народна скупштина је првог Заштитника грађана изабрала је 2007.године – двеста година касније од увођења првог омбудсмана у Шведској

Данас, после 15 година од законског установљавања овог независног тела у Србији чине се напори у циљу побољшања законодавног и нормативног оквира на пољу заштите и промоције основних права у Србији и рада институције Заштитника грађана. Србија је у обавези да испуни важне активности из Акционог плана за Поглавље 23 у процесу ЕУ преговора. Када говоримо о стању испуњености основних задатака Србије, касни се са усвајањем амандмана на Закон о Заштитнику грађана чиме се успорава јачање независности и побољшања ефикасности рада те институције. На пољу превенције и сузбијања тортуре и нечовечног поступања Република Србија има у плану да ојача капацитете институције Заштитника грађана а посебно његове улоге у вршењу послова националног превентивног механизма (НПМ), имајући у виду да је од 2011. године институцији Заштитника додељена надлежност обављања дужности Националног превентивног механизма.

И сада у време пандемије вируса „Корона“ (КОВИД-19) и током ванредног стања у Србији улога заштитника грађана постаје веома значајна. Све ово чини ову тему врло интересантном, актуелном и „живом“ у правничком и друштвеном смислу.

Делотворна контрола власти предуслов је заштите људских права и слобода у модерном друштву. У правном систему Србије формиране су институције и правна средства са овлашћењима да штите права грађана повређења понашањем државне управе.

Остварити равнотежу између загарантованог оквира људских права и реално остварљивог обима тих права представља озбиљан и веома компликован задатак за сваку државу. Као реакција на такво стање, а под неформалним притиском јавности, у правне системе уводи се институт омбудсмана. Првобитна улога омбудсмана доста се разликовала од данашње, али је успео да задржи све оне специфичности и квалитете који су га препоручили као таквог.¹⁷

Може се закључити да је после 2000. године у Србији наступио период интензивних активности оснивања институција које су се бавиле заштитом права грађана. Треба навести да су тих година биле интензивне активности у вези са

¹⁷С.Прелевић, *Пословна етика-парадокс или неминовност*. Нови Сад, 2011, стр.36-55

оснивањем тзв. „контролно надзорних институција“. Наиме, Народна Скупштина Републике Србије је 14. фебруара 2002.године донела Закон о локалној самоуправи („Сл.гласник РС“, бр.9/02). У наведеном закону, чланом 126 дато је овлашћење јединицама локалне самоуправе да могу установити грађанског браниоца (омбудсмана) као независног органа.

2.2. Омбудсман – национална институција за заштиту људских права

Надограђујући своје надлежности од класичног контролора јавне власти, преко хибридног модела коме се придодаје димензија заштите људских права, уз активно учешће у промовисању добре управе, институција омбудсмана крајем XX века постаје централна институција заштите и промоције људских права на централном нивоу. Развој институције омбудсмана се може посматрати кроз „три основна таласа ширења“¹⁸. Први талас ширења подразумевао је период до средине XX века, када су ову институцију познавале само Шведска и Финска. Други талас је отпочео најпре увођењем омбудсмана од стране Данске 1953. године, а потом и развојем концепта „државе благостања“ (welfare state), који је послужио као модел државног уређења великом броју других демократских земаља. Последњи, трећи талас ширења институције омбудсмана одвијао се са процесом демократизације земаља Јужне Европе и Јужне Америке 80-тих година XX века, да би потом био настављен и током продуженог трећег таласа, након завршетка хладног рата и урушавања ауторитарних режима у централном и источном делу Европе.¹⁹

Ново схватање односа између појединца и државе подстакло је међународну заједницу да више пажње усмери ка развоју додатних механизма за заштиту људских права на националном нивоу.

Креирањем међународних докумената која су дефинисала права сваког људског бића и која се темеље најпре на „негативним“ правима прве и „позитивним“ правима друге генерације, а потом и на „групним“ правима треће генерације људских права, државе постају дужне да та права претходно дефинисаним механизмима штите и развијају.²⁰

¹⁸Бивши Европски омбудсман Никифорос Диамандурос (Nikiforos Diamandouros) је апострофирао три таласа ширења ове институције: Legality and good administration: is there a difference?, Strasbourg, 2007. <https://www.ombudsman.europa.eu/speeches/en/2007-10-15.htm>

¹⁹L.C.Reif, *The Ombudsman, Good Governance, and the International Human Rights System*, M.Nijhoff Publishers, The Netherlands, 2004, p.8.

²⁰К.Томушат, *Људска права између идеализма и реализма*, Београд, 2006, стр.71-74.

У процесу развоја механизма помоћу којих би се додатно гарантовала заштита људских права на националном нивоу, Уједињене нације разликовале су две институције: Комисију за људска права и институцију омбудсмана. У почетку је Комисија за људска права била одређена као централно тело за надзорне и истражне активности у смеру унапређења и заштите људских права, да би 80-их година прошлог века институција омбудсмана била препозната као ефикасан механизам за унапређење система заштите људских права кроз контролу рада јавне власти. Различно од Комисије за људска права, омбудсман је у већини случајева био инокосни орган изабран од стране парламента, међутим смањивањем разлика услед нових захтева који су се постављали пред ово независно тело, омбудсман је све више преузимао овлашћења Комисије за људска права.

Преломни моменат када омбудсман добија примат у сфери заштите људских права представља доношење тзв. „Париских принципа“²¹ од стране УН-а где омбудсман бива препознат као идеалан модел Националне институције за заштиту људских права (National Human Rights Institution – NHRI). Поменутом резолуцијом уређује се положај ових институција, те се са постојећим омбудсманима хибридног карактера поверавају већа овлашћења у спровођењу надзора и промоције људских права на националном нивоу.

Париским принципима ближе се уређује надлежност и мандат, који је у значајној мери шири и заснован на универзалним нормама које ближе одређују област људских права, потом се утврђује аутономија институције, најпре од стране Владе (егзекутиве), потом плурализам деловања и независност гарантована статутом или Уставом и на самом крају адекватни ресурси и додатна овлашћења у истражним радњама.²²

Усвојени ради поспешивања даљег деловања омбудсмана као Националне институције за заштиту људских права, „Париски принципи“ уређују и надлежности омбудсмана према којима они имају права да се обрате законодавном телу, влади или другим државним органима, у вези са тренутним стањем људских права и да дају препоруке у смеру доношења или измене закона и других правних аката из тог домена.

²¹ Комисија за људска права УН-а је најпре током 70-их и 80-их година прошлог века организовала радионице које су имале за циљ подизање нивоа сарадње између националних и међународних институција које се баве заштитом људских права. Ове активности имале су за резултат доношење закључка у Паризу 1991. године, а потом и принципа који се односе на статус Националних институција за заштиту људских права.

²² National Human Rights Institutions -History, Principles, Roles and Responsibilities, United Nations publication, UN, Geneva and New York, 2010, p.7. http://www.ohchr.org/Documents/Publications/PTS-4Rev1-NHRI_en.pdf

На тај начин институција омбудсмана са проширеним делокругом и растућим мандатом, између осталог штите рањиве групе и има право обиласка установа у којима бораве лица лишена слободе. Такође, један од прописаних услова је да омбудсманима, поред уређивања независности и статуса институције уз помоћ Устава, законом додатно додели мандат за заштиту људских права.²³

Контролишући рад јавне власти, омбудсман подстиче јавне службенике на правилно понашање и поставља стандарде за добру управу. Такође, дошло се до закључка да се објективност и непристрасност у заштити људских права на националном нивоу могу најбоље гарантовати давањем мандата омбудсману, као националној институцији за заштиту људских права.²⁴ Да је прихватање концепта националне институције за заштиту људских права значајан реформски правац омбудсмана у савременим политичким процесима показује и податак да чак 78 институција од укупно 110 националних омбудсмана широм света има нормативно утврђен мандат за заштиту људских права са највишим – „А“ статусом, док су 33 институције акредитоване са „В“ статусом. Од укупног броја омбудсмана широм света, рад свега њих 10 није усклађен са „Париским принципом“ („С“ статус).²⁵

Највиши „А“ статус захтева пуну независност институције у односу на извршну власт, широка овлашћења у подручјима заштите и промоције људских права, као и поуздане и одрживе институционалне капацитете за адекватно обављање такве улоге. Усклађеност конкретне националне институције са Париским принципима оцењује Међународни координациони комитет националних институција за унапређење и заштиту људских права. Подељено у три статуса, потпуно испуњење прописаних услова означава се „А“ статусом, делимично „В“, док је статус „С“ намењен институцијама које не испуњавају прописане услове.

Треба нагласити да у случајевима када је статус „А“ деташиран одређеној институцији то аутоматски не значи да је она заиста делотворна, док додељен статус „В“ не мора да значи да је реч о мање делотворној институцији. Међутим, добијање одређеног статуса узрочно не значи и на аутоматско гарантовање делотворности

²³ Principles relating to the Status of National Institutions (The Paris Principles), <http://ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/StatusOfNationalInstitutions.aspx>

²⁴ Ombudsman and Human Rights Protection Institutions in OSCE Participating States, OSCE, ODIHR, p.12

²⁵ GANHRI Sub-Committee on Accreditation (SCA), <http://nhri.ohchr.org/EN/AboutUs/GANHRIAccreditation/Pages/default.aspx>

институције за заштиту људских права, као и самог квалитета заштите људских права и грађанских слобода на националном нивоу.

Међу омбудсменима који су препознати од стране УН-а као Националне институције за заштиту и промоцију људских права је и Заштитник грађана у Србији, који је први пут акредитован са највишим „А“ статусом 2010.-те, а потом и реакредитован 2015.године. Заштитник грађана је 2011. године добио и посебан статус, као механизам или тело за борбу против тортуре и других сурових, нељудских или понижавајућих поступака.²⁶

²⁶М.Лазаревић *op.cit.* стр.7

III. ИНСТИТУЦИЈА ОМБУДСМАНА У СРБИЈИ

3.1. Заштитник грађана Републике Србије – положај и избор

Институција Заштитника грађана Републике Србије рађена је по угледу на дански модел, али су додата и нека модерна решења²⁷. Институција омбудсмана уведена је у правни систем Републике Србије тек 2005.године усвајањем Закона о Заштитнику грађана.²⁸ Чланом 1.ст.1.Закона о Заштитнику грађана²⁹, он је дефинисан као 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.

Доношењем новог Устава (2006) Заштитник грађана добија статус уставне институције. Уставом су утврђене надлежности и начин избора, одговорност Заштитника грађана Народној скупштини, имунитет и право предлагања закона из сопствене надлежности.

Уставно регулисање ове институције значајно је из разлога препознавања њене важности и доприноси њеној независности. Имајући у виду Уставом дефинисане надлежности, можемо рећи да Заштитник грађана припада тзв.“хибридном моделу омбудсмана“.³⁰ Његова надлежност простире се на подручју читаве државе. Заштитника грађана бира и разрешава Скупштина, и он за свој рад одговара Скупштини. Заштитник грађана бира се на пет година и исто лице може бити највише два пута бирано на ову функцију.³¹

Заштитник грађана је 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.³²

²⁷Д.Милков, Настанак и развој институције омбудсмана, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, бр. 2/2018, стр. 431-448

²⁸ Мада је први републички омбудсман ступио на дужност тек 23.07.2007.године полагањем заклетве пред народним посланицима

²⁹Закон о заштитнику грађана, *Службени гласник РС*, бр.79/2005, 54/2007.

³⁰YUCOM: 5 godina: Analiza rada Zaštitnika građana Republike Srbije u periodu 2015-2019. , 2019, стр.13

³¹М.Насић, Омбудсманско деловање у заштити људских права, *Зборник радова, Правни факултет Нови Сад 2/ 2019*.с.492

³²Д.Петковић, В.Милошевић, „Различита схватања положаја и надлежности Заштитника грађана Републике Србије“, *НБП: Наука, безбедност, полиција*, бр. 1 2018., стр. 15-34

Независност је, уз самосталност која иде у пару са њом, услов без кога се не може замислити постојање и рад Заштитника грађана. У питању је слобода од уплитања других органа у рад Заштитника грађана, од било каквих притисака и утицаја на поступке које спроводи и одлуке које доноси. Независност, с друге стране, не значи апсолутну недодирљивост и неодговорност Заштитника грађана за своје поступке. Стога је потребно прецизирати да независност и самосталност Заштитника грађана значе слободу од сваког незаконитог, противправног утицаја и притиска, нарочито ако је сврха таквих притисака негирање, узурпирање Заштитникове самосталности и независности. Уплитање путем законом прописаних процедура и даље остаје дозвољена, ако не и нужна, форма контроле рада Заштитника грађана. Тако Народна скупштина има право да разреши или суспендује Заштитника грађана, а надлежни суд може против њега, под одређеним условима, водити кривични поступак и осудити га за извршење кривичног дела. Такође је потребно истаћи да праве независности у раду нема без претходно обезбеђене финансијске независности.³³ Годишња средства за рад Заштитника грађана треба да буду довољна да омогуће његово делотворно и ефикасно остваривање функције и да буду у складу са макроекономском политиком Републике.³⁴

Персонализованост Заштитника грађана огледа се у чињеници да је у Републици Србији наглашена улога личности која се бира за обављање функције, а не саме организације која је тој личности поверена како би она могла успешно да обавља функцију на коју је изабрана.³⁵

Заштитника грађана можемо посматрати као *sui generis* државни орган јер се положајем и овлашћењима, умногоме разликује од других државних органа и организација. Поступак контроле рада органа државне управе који Заштитник грађана покреће и спроводи у грубим цртама подсећа на управну процедуру, али је суштински сасвим други поступак са другачијим правилима и циљевима у односу на управни.³⁶ Суштина је да се након окончања поступка доноси одлука којом се просуђује да ли је одређено понашање органа управе у датој правној ситуацији било законито и правилно, пожељно или непожељно.

Избор личности која ће обављати функцију Заштитника грађана налази се у надлежности Народне скупштине. Сходно чл.4. Закона о заштитнику грађана, њега

³³Д.Петковић,В.Милошевић, *op.cit.*, .стр.16

³⁴YUCOM *op.cit.* стр.16

³⁵Д.Петковић,В.Милошевић *op.cit.* .стр.16

³⁶ *Ibid.*

бира Скупштина већином гласова народних посланика на предлог Одбора надлежног за уставна питања. Кандидата за Заштитника грађана Одбору може предложити свака посланичка група у Скупштини, а закон оставља могућност да и више посланичких група предложи једног кандидата. За заштитника грађана може бити изабран држављанин Републике Србије, који је дипломирани правник, има најмање 10 година искуства на правним пословима који су од значаја за обављање послова из надлежности Заштитника грађана, поседује високе моралне и стручне квалитете и има запажено искуство у заштити права грађана (чл.5 Закона). 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 права лица лишених слободе. Као један од проблема у раду истакнута је чињеница да заменици немају сигурност у погледу конкретних области за које су задужени, те да они могу бити промењени по нахођењу Заштитника грађана.³⁷

Законом о Заштитнику грађана прописана је процедура разрешења Заштитника грађана и његових заменика са функције. Функција Заштитника грађана и његових заменика престаје: истеком мандата, смрћу, оставком, губитком држављанства, испуњењем услова за пензију, наступањем трајне физичке или менталне неспособности за обављање функције, што се утврђује на основу документације релевантне медицинске установе и разрешењем.³⁸

Заштитник грађана се разрешава већином гласова, на предлог Одбора или најмање једне трећине посланика. Предлог за разрешење својих заменика може поднети и сам Заштитник грађана. Разлози због којих Заштитник грађана може бити разрешен су ако нестручно и несавесно обавља своју функцију, ако обавља другу јавну функцију или професионалну делатност, ако обавља другу дужност или посао који би могао утицати на његову самосталност и независност или ако поступа супротно закону којим се уређује спречавање сукоба интереса у вршењу јавних функција и ако буде осуђен за кривично дело које га чини неподобним за обављањем те функције.

³⁷YUCOM *op.cit.* стр.16

³⁸Закон о Заштитнику грађана, чл.11.

Осим разрешења, Заштитник грађана може бити суспендован и у случају да му је одређен притвор и ако је осуђен за кривично дело које га чини неподобним, а пресуда није постала правноснажна.³⁹

Законом о Заштитнику грађана је дужина трајања мандата и његових заменика одређена на пет година, уз могућност једног узастопног реизбора. Уставом и Законом о Заштитнику грађана прописано је да Заштитник грађана и његови заменици уживају имунитет једнак имунитету народног посланика.⁴⁰ Заштитник грађана и његов заменик не могу бити позвани на кривичну или другу одговорност за изражено мишљење или гласање у вршењу своје функције.

Законом се не регулише начин комуникације Заштитника грађана са јавношћу, осим у две ситуације, једној у којој Заштитник грађана може обавестити јавност у случају непоступања органа управе по препоруци и у другој у којој може јавно препоручити разрешење функционера који је одговоран за повреду права грађана. Закон га не ограничава у погледу обраћања јавности или подизања свести грађана о питањима људских права. Једино ограничење је забрана давања изјава политичке природе, што може бити спорно будући да је у његовој надлежности контрола државних органа, те свака критичка изјава према извршним властима може бити подложна различитим тумачењима.⁴¹

3.2. Надлежност Заштитника грађана

Надлежност Заштитника грађана најједноставније можемо свести на контролу рада органа управе и старање о заштити и унапређењу људских и мањинских права и слобода. Често се за Заштитника грађана каже да је његов задатак да штити грађане од неоправданог задирања (државне) власти у њихова права. Заштитнику грађана Републике Србије законом је забрањено да контролише рад Народне скупштине, Владе, председника Републике, Уставног суда, судова и јавних тужилаштва. Његове контролне надлежности ограничене су искључиво на носиоце јавних овлашћења који обављају управну делатност (органи државне управе, органи надлежни за правну заштиту имовинских права и интереса Републике Србије, органи и организације, предузећа и установе којима су поверена јавна овлашћења) и простиру се и на законитост (коју већ контролишу судови) и на друге аспекте његовог рада (целисходност, правичност,

³⁹Закон о Заштитнику грађана чл.13, ст.1.

⁴⁰Устав Републике Србије, чл.138, ст.5.

⁴¹ YUCOM *op.cit.*, стр.16

ефикасност, економичност и сл.). То је традиционална надлежност која се поверава Заштитнику грађана. Старање о заштити и унапређењу људских и мањинских права и слобода, с друге стране, спада у ред овлашћења која се у новије време поверавају Заштитнику грађана и последица су : 1) јачања свести о значају заштите људских и мањинских права, 2) признања да неправилан, мањкав рад носилаца јавних овлашћења често за последицу има повреду права и слобода елементарног типа, 3) потребе модерних држава да константно усавршавају своје прописе и праксе на том пољу, при чему је институција Заштитника грађана, по природи ствари, погодна да јој делом буде поверена ова делатност.⁴²

Одредбама члана 107.ст.2 и 168 ст.1 Устава Републике Србије, Заштитнику грађана додељено је овлашћење покретања поступка оцене уставности и законитости закона, других прописа и општих аката. За разлику од типичне надлежности Заштитника грађана, која се састоји у контроли органа управе у смислу заштите права грађана, право покретања поступка оцене уставности закона представља више нетипичну надлежност ове институције и не припада искључиво овој институцији. Наиме, Заштитник грађана може успешно да делује у правцу кориговања нормативног оквира рада органа управе.

Овим овлашћењем Заштитник грађана остварује велики утицај на укупан ниво заштите права грађана, како превентивно (онемогућавањем примене неуставне законске норме на будуће случајеве) тако и непосредно (на односе који су настали применом неуставне законске норме, по основу правног дејства одлука Уставног суда).⁴³

Заштитник грађана обраћао се Уставном суду ради заштите људских права користећи два правна средства – покретање поступка за оцену уставности и законитости општег акта и уставну жалбу.

У претходном периоду, Заштитник грађана је покренуо поступак за оцену уставности закона, а Уставни суд је поступајући по овим предлозима донео одлуку којима се одредбе појединих закона проглашавају неуставним.⁴⁴ Заштитник грађана, користећи овлашћења покретања поступка оцене уставности и законитости, може

⁴² Д.Петковић,В.Милошевић, *op.cit* .стр.16

⁴³ Н. Рајић, *Оправданост успостављања надлежности заштитника грађана у погледу покретања поступка оцене уставности закона, Зборник радова Правног факултета у Нишу*, бр. 2/2013, стр. 484-494

⁴⁴ Видети Одлуку којом се утврђује да одредбе чл.185-200.Закона о планирању нису у сагласности са Уставом (ИУз - 295/2009, „Службеном гласник РС“, број 50/13)

успешно да делује у правцу кориговања нормативног оквира рада органа управе. Надлежност покретања поступка оцене уставности закона је дакле, потребна Заштитнику грађана јер се на тај начин употпуњује општи систем заштите права грађана. Досадашња пракса показује да се Заштитник грађана у неколико случајева (успешно) послужио овим својим овлашћењем у раду, што је доказ да је ова институција еластична и уклопива у општи систем заштите права у Републици Србији.⁴⁵

Уставна жалба је друго правно средство које стоји на располагању омбудсману ради заштите људских права. За разлику од покретања поступка за оцену уставности и законитости, који има за циљ уклањање неуставног закона или другог општег акта, уставна жалба је директно усмерена против појединачног акта или радње којима се повређују или ускраћују људска или мањинска права гарантована највишим правним актом.

У складу са Законом, Заштитник грађана објављује редовне годишње извештаје о раду испуњавајући обавезу из члана 33 Закона о Заштитнику грађана и посебне извештаје по потреби. Том одредбом Закона је одређено да извештај треба да садржи податке о активностима, уоченим недостацима у раду органа управе и предлога за побољшање положаја грађана у односу на органе управе.

Са друге стране извештаји имају двоструку намену: да упознају парламент са политиком заштите људских права и стањем државне управе, али и да пруже обавештења о квалитету рада омбудсмана. Заштитника грађана препознајемо као неформалног владиног саветника, јер његови извештаји представљају драгоцен извор информација о стању државне политике у погледу заштите људских права са смерницама за реформу јавне управе.⁴⁶

Према истом члану, извештај се објављује у Службеном гласнику Републике Србије и на интернет страници Заштитника грађана, а доставља се и средствима јавног информисања. Осим бројних извештаја о раду Националног превентивног механизма, Заштитник грађана је у периоду од 2015.године објавио и низ посебних извештаја о заштити жена од насиља, правима детета, правима националних мањина, родној

⁴⁵ Н.Рајић, *ibid.* стр.20

⁴⁶ М. Радојевић, *Преображај омбудсмана у савременим правним системима с посебним освртом на институцију Заштитника грађана у Републици Србији* (докторска дисертација), Београд, 2016.

равноправности и другим темама из његове надлежности, а њихово објављивање је било праћено конференцијама за штампу.⁴⁷

Сарадња Заштитника грађана и Народне скупштине остварује се у погледу две основне функције парламента-нормативне и контролне функције. Између Заштитника грађана и Народне скупштине успоставља се посебна врста сарадње у виду партнерства и дијалога ради унапређивања поштовања људских права. Подршка парламента непоходна је претпоставка да се обезбеди ефикаснији рад омбудсмана.⁴⁸

У односу са Народном скупштином, посебно су важни аспекти сарадње који се односе на разматрање годишњих извештаја Заштитника грађана, праћење поступања по његовим препорукама и однос Заштитника с надлежним радним телима Скупштине. Последњи извештај Заштитника грађана који је разматран на пленарној седници био је годишњи извештај за 2013.годину. Међутим већ 2015.године почиње пракса која је трајала све до 2019.године да, супротно одредби члана 58 Закона о Народној скупштини и члановима 238 и 239 Пословника Народне скупштине, Скупштина не разматра годишњи извештај Заштитника грађана у пленуму.

Изразито негативан и критички став посланика у парламенту Србије према Заштитнику грађана, па самим тим и према годишњим извештајима, променио се када је на чело те институције изабран нови омбудсман. Први пут после четири године, Народна скупштина је у јулу 2019.године у пленуму разматрала Годишњи извештај Заштитника грађана.⁴⁹

3.3. Поступак контроле пред Заштитником грађана

Матичним законом (чл.24-32) регулисан је поступак пред Заштитником грађана. Законодавац разликује две врсте поступака: превентивно деловање које се састоји у пружању добрих услуга, посредовању и давању савета и мишљења. О питањима из своје надлежности Заштитник грађана спроводи поступак по начелима уобичајеним за традиционалног омбудсмана.

Заштитник грађана покреће поступак по притужби или по сопственој иницијативи. Притужба представља захтев упућен Заштитнику грађана да утврди и отклони повреду права у конкретном случају. Поступак пред Заштитником грађана по

⁴⁷YUCOM *op.cit.*,стр.16

⁴⁸ М.Радојевић, *op.cit* стр.21

⁴⁹YUCOM ,*op.cit.*стр.16

притужби састоји се из фаза покретања поступка, испитивања основаности притужбе и формулисања односно реализације препоруке (подношења извештаја).

У већини случајева поступак се покреће на основу притужбе грађана.⁵⁰ Право да покрене поступак припада физичком или правном, домаћем или страном лицу која сматрају да су њихова права повређена актом, чињењем или нечињењем органа управе (члан 25.став 2.33Г-а). Притужбу могу поднети домаћа и страна физичка и правна лица као и апатриди. У име правног лица, притужбу подноси лице овлашћено за заступање тог правног лица, а постоји могућност тзв.колективне притужбе, односно притужбе коју подносе више физичких и правних лица. У име малолетног лица притужбу подносе родитељ и законски заступник.

Поред активне легитимације, односно њеног подношења од стране овлашћеног лица, притужба мора испуњавати и друге услове: супсидијарност и благовременост.

Супсидијарност се односи на захтев да притужба не сме бити преурањена, односно пре подношења притужбе подносилац је дужан да покуша да заштити своја права у одговарајућем правном поступку. Супсидијарност се примењује како би се онемогућило подношење неоснованих притужби с обзиром да је омбудсман допунско средство заштите људских права и слобода, које се по правилу активира након што су употребљени други инструменти. Заштитник грађана може покренути поступак и пре него што су искоришћена сва правна средства у два случаја – ако би подносиоцу притужбе била нанета „ненадокнадива штета“ или ако се притужба односи на повреду принципа добре управе (члан 25.став 3. 33Г-а).⁵¹

Под повредом принципа добре управе подразумева се „некоректан однос органа управе према подносиоцу притужбе, неблаговремен рад или друга кршења правила етичког понашања запослених у органима управе“ (члан 25.став 5. 33Г-а).

Закључци до којих је дошао омбудсман немају формалноправну обавезност, нити су препрека за поступање по правним лековима. У његовој дискреционој надлежности јесте процена ситуације када покреће поступак по притужби иако није исцрпљено поступање по правним лековима. Поступање сходно „начелу опортунитета“ значи процену повреде људских права са становишта подносиоца притужбе и јавног

⁵⁰ Статистички посматрано према Извештају из 2012.године Заштитник грађана је покренуо 57 притужби по сопственој иницијативи, што износи 1,27% у односу на укупан број притужби. Видети: Редовни годишњи извештај Заштитника грађана за 2012, стр.214.

⁵¹М.Радојевић, *op.cit.*,стр.21

интереса, и да се на основу тога покреће поступак иако нису испуњени формалноправни разлози.

Захтев благовремености подразумева да притужба мора бити поднета у одређеном законском року – годину дана од извршене повреде права грађана, односно од последњег поступања или непоступања органа управе у вези са учињеном повредом (члан 26.став 2. ЗЗГ-а).

Заштитник грађана одбацује анонимне притужбе. Ипак њено дејство је такво да, као и код подношења притужби од стране неовлашћених лица може послужити као индиректан основ за покретање поступка. Заштитник грађана покреће поступак по службеној дужности ако утврди да су повређена права из навода анонимне притужбе. Заштитник грађана покреће поступак по сопственој иницијативи када на основу сопственог сазнања или из других законских извора оцени да је актом, радњом или нечињењем органа управе нанесена могућа повреда људских слобода и права.

Притужба се подноси у писаној форми или усмено на записник. У случају када се подноси у писаној форми, садржи неопходне елементе: назив органа на чији се рад односи, опис повреде права, чињенице и доказе који поткрепљују притужбу, податке о правним средствима која су коришћена и подносиоцу притужбе (члан 27.став 1.ЗЗГ). Ако је подносилац поднео притужбу која не садржи потребне податке, недостаци се отклањају у накнадном року или уз помоћ стручне службе Заштитника грађана.⁵²

Подношење притужбе је бесплатно, а дозвољени су различити начини достављања притужбе (лично, редовном поштом, путем електронске поште или имејла). Ток поступка је једноставан, економичан и релативно брз.

О покретању поступка обавештава се подносилац притужбе и орган управе против кога је поднета притужба. Обавештење се подносе у писаном облику. У обавештењу органу управе, Заштитник грађана наводи питања на која одговара, мере које је дужан да предузме и информације и списе које доставља орган управе. Орган управе поступа, то јест обавезан је да одговори у року који одреди Заштитник грађана а који не може бити краћи од 15 дана нити дужи од 60 дана. У овој фази, Заштитник грађана након пријема обавештења од стране органа управе може одбити притужбу, јер је неоснована чиме се обуставља даље вођење поступка. Покретању поступка могу

⁵²*Ibid.*

претходити предистражне радње на основу којих је Заштитник грађана прикупио чињенице о повреди права грађана.

Орган управе може да поступи по захтевима наведеним по притужби. Заштитник грађана о томе обавештава подносиоца притужбе. Подносилац притужбе је дужан да се изјасни у року од 15 дана и поступак се обуставља ако је он задовољан⁵³.

Ако је подносилац притужбе обавестио Заштитника грађана да није задовољан поступањем органа управе, поступак се наставља. Заштитник грађана прикупља чињенице и обавештења на основу истраживања. Када прикупи довољно информација, Заштитник грађана обавештава подносиоца притужбе да је притужба неоснована или формулише препоруку. Ако заштитник грађана одбаци притужбу, дужан је да о томе обавести подносиоца притужбе писаним путем у облику дописа у коме наводи и образлаже разлоге одбацивања.

Заштитник грађана је ненадлежан за поступање по притужби ако се предмет притужбе односи на контролу рада државних органа: Народне скупштине, председника Републике, Владе, Уставног суда и јавних тужилаштава. Највећи број ових одбачених притужби односи се на правосуђе.⁵⁴

Заштитник грађана одбацује притужбе за које није надлежан, које су преурађене, неуредне и неблаговремене и поднете од стране анонимних и неовлашћених лица. Висок ниво одбачених притужби сведочи да је неопходно подизати ниво познавања надлежности институције и прецизније уредити део законске регулативе који се односи на покретање поступка.

Циљ поступка пред омбудсманом је да се сачини препорука, односно да се отклони повреда људских права. Препорука се подноси у случају ако су утврђени недостаци у раду органа управе, у писаном облику и обично се састоји из три дела. У првом делу се утврђује пропуст који је начинио орган управе, други део садржи препоруку у ужем смислу у којој су наведене обавезе органа управе ради отклањања недостатака и повреде права. У трећем делу је наведен ток поступка са основним подацима и образложењем за доношење препоруке. Орган управе је дужан да у року од 60 дана од дана добијања препоруке обавести Заштитника грађана да ли је поступио по препоруци, односно да га обавести о разлозима због којих није поступио по препоруци.

⁵³У току 2012.године покренут је 1314 поступак контроле законитости и правилности, а у 225 случајева поступак је обустављен јер је орган управе отклонио недостатак у свом раду.

⁵⁴М.Радојевић *op.cit.*стр.21

Ако орган управе није поступио по препоруци Заштитника грађана:

- Заштитник грађана обавештава јавност, Народну скупштину и Владу ;
- Препоручује утврђивање одговорности функционера који руководи органом управе.⁵⁵

Заштитник грађана је током 2011. године преузео и функцију и послове Националног механизма за превенцију тортуре. У том својству, Заштитник грађана није одмах почео са посетама установама у којима су смештена лица лишена слободе, већ је током 2011.године спровео неопходне припремне радње за ефикасно обављање мониторинг посета.

Анализом годишњих извештаја Заштитника грађана, као Националног механизма за превенцију тортуре, у периоду од 2012. до 2016. године примећујемо да су обављене укупно 434 контролне посете местима где се налазе лица лишена слободе, а због неправилности у раду надлежним органима и посећеним институцијама упућено укупно 1.420 препорука.⁵⁶

Заштитник грађана је овлашћен да контролише статус лица лишених слобода, обавља разговор са њима и да несметано приступа подацима од значаја за сам поступак.⁵⁷ Ову улогу Заштитник грађана обавља у сарадњи са Покрајинким омбудсманом и актерима цивилног друштва задуженим за унапређење и заштиту људских права. Општи закључак Заштитника грађана је да у Србији „не постоји тортура као организована и подстицајна појава, али постоје појединачни случајеви злостављања које надлежни органи толеришу, што показује и повећан број препорука из године у годину“.⁵⁸

Закључујемо да је циљ Заштитника грађана, као Националног механизма за превенцију тортуре, да у обављању својих надлежности, кроз континуиране посете установама у којима се налазе лица лишена слободе, одврати све државне органе од било каквог облика злостављања и помогне стварање животних услова у местима где су смештена лица лишена слободе, а у складу са опште прихваћеним стандардима у свету.

⁵⁵*Ibid.*

⁵⁶*Ibid.*

⁵⁷ Чл. 22 Закона о заштитнику грађана

⁵⁸Национални мезахнизам за превенцију тортуре, Извештај за 2016.годину, Заштитник грађана, Београд, 2017, стр.29.

Закон о Заштитнику грађана не садржи изричиту одредбу о сарадњи те институције са међународним системом за људска права и са цивилним друштвом, па је потреба за изменама и допунама Закона нотирана у Закључним разматрањима Комитета за економска, социјална и културна права из 2014.године.⁵⁹ Упркос том недостатку, Заштитник грађана ипак остварује сарадњу са механизмима УН за људска права као и са организацијама цивилног друштва.

Током 2017. и 2018.године упадљив је тренд смањења броја притужби, тако да се може закључити да је поверење грађана у рад ове институције смањен или да је стање људских права у Србији боље него ранијих година па грађани немају разлога да се обраћају Заштитнику грађана. Да стање људских права и основних слобода у Србији сасвим сигурно није унапређено, већ се напротив из године у годину уназађује, показују извештаји домаћих и међународних невладиних организација (нпр. Транспарентност Србија, Београдски центар за људска права, YUCOM, GRECO, Freedom House, Reporters without borders и др.) У извештајима Европске комисије се такође у све четири године понављају оцене о слабом напретку Србије у два кључна поглавља (23 и 24) која се односе на области које спадају (мада не све) у делокруг Заштитника грађана.⁶⁰

Један од разлога за мањи број обраћања грађана Заштитнику могла би да буде то што су очекивања грађана који су се обраћали Заштитнику у првим годинама његовог рада била велика првенствено због тога што је био веома видљив у јавности, критички је реаговао на повреде које су изазвале велику пажњу јавности, захтевао је одговорност институција и појединаца, отворено је говорио о пропустима државних органа и показивао спремност да решава проблеме са којима се грађани сусрећу у остваривању својих права. Међутим, временом се показало да су грађани, и поред тога што су били задовољни поступањем Заштитника, често били незадовољни исходом контролног поступка. Наиме, суштина контролног поступка Заштитника је да се орган управе на који се грађанин притужује упозори да постоје пропусти у раду и да му се упути препорука за унапређење његовог рада. Заштитник, међутим, осим снагом својих аргумената и притиском јавности нема овлашћење да измени или директно утиче на коначну одлуку.⁶¹

⁵⁹YUCOM *op.cit.*стр.16

⁶⁰Извештаји Европске комисије доступни су на <http://www.mei.gov.rs/src/dokumenta/eudokumenta/godisnji-izvestaji-ek>

⁶¹YUCOM, *op.cit.*стр.16

С друге стране, статистика која се води у Заштитнику и објављује у годишњим извештајима показује и то да грађани нису довољно упознати с надлежношћу тог органа па се у скоро у периоду од 2015.-2019. године, велики број притужби одбацивао због ненадлежности, неправовременог или преурањеног подношења притужби, али и такође због њихове анонимности и неуредности. Често су притужбе грађана биле одбациване због тога што нису искоришћена расположива правна средства пре подношења притужбе Заштитнику, а грађанима није било образлагано на основу којих чињеница омбудсман сматра да нема основа да покрене поступак контроле рада органа управе пре њиховог искоришћавања.

Заштитник грађана је често указивао на то да у Србији није успостављен функционалан систем отклањања неправилности у раду органа јавне власти, да нема ефикасног система који омогућава да се контрола рада органа власти остварује на нивоу унутрашње контроле или путем правних лекова пред органима управе и правосуђа, те да је то разлог због кога се грађани у већини случајева обраћају Заштитнику као првој, а не као последњој контролној станици.

На крају актуелни закључак је тај да рад Заштитника грађана није усклађен са Париским принципима у погледу два важна принципа, независност и компетенција. Резултат анализе рада Заштитника грађана Републике Србије у претходних пет година показују да је значајно смањен интегритет институције, да њен рад није усклађен са међународним стандардима и да је њена ефикасност и видљивост смањена.⁶²

3.4. Покрајински заштитник грађана-омбудсман

Скупштина Аутономне Покрајине Војводине је, користећи овлашћења из члана 56. Закона о утврђивању одређених надлежности аутономне покрајине⁶³, донела Одлуку о Покрајинском омбудсману⁶⁴ и тиме ову институцију увела у наш правни систем. 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 остваривања⁶⁵.

Покрајински омбудсман је установљен као независан и самосталан орган, који се стара о заштити и унапређењу људских права и слобода сваког лица зајемчених

⁶²*Ibidem*

⁶³Закон о утврђивању одређених надлежности Аутономне покрајине (тзв.Омнибус закон), *Службени гласник РС*, бр.06/02

⁶⁴„Службени гласник АП Војводине“, бр.23/02,05/04.

⁶⁵Д.Петковић,В.Милошевић *op.cit.*.стр.16

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.⁶⁶

Први покрајински заштитник грађана - омбудсман изабран је 2003. године. У Закону о утврђивању надлежности АП Војводине (2002), по узору на Закон о локалној самоуправи (2002), коришћен је назив – грађански бранилац, који је касније промењен у покрајински омбудсман са образложењем да је то примерено вишенационалном карактеру заједнице а последњом Одлуком (2014) направљен је компромис конбиновањем старог назива и назива републичког сродног органа („Покрајински заштитник грађана – омбудсман“). Седиште омбудсмана је у административном центру Војводине (Новом Саду).⁶⁷

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. Основни принцип деловања омбудсмана су: законитост, непристрасност, независност и правичност.⁶⁸

Покрајински органи управе јесу покрајински секретаријат и покрајинске посебне управне организације (заводи и дирекције). Покрајински омбудсман контролише рад установа чији је оснивач покрајина и локална самоуправа. То су: здравствене установе (болнице), социјалне установе и образовне установе (школе), као и друге установе образоване у складу са Законом о јавним службама („Службени гласник РС“, бр.42/91,71/94 и 79/05-други закон).

Покрајинског омбудсмана бира Скупштина Аутономне Покрајине Војводине двотрећинском већином гласова укупног броја посланика, док заменике омбудсмана бира простом већином гласова укупног броја посланика, на предлог омбудсмана. Кандидата за омбудсмана може предложити најмање 30 посланика или скупштински одбор надлежан за питања организације и рада управе. Мандат омбудсмана траје шест година и на исту функцију омбудсман може бити биран највише два пута узастопно.

⁶⁶Члан 1. Одлуке о Покрајинском омбудсману.

⁶⁷М. Радојевић *op.cit.* стр.21

⁶⁸*Ibid.*

Покрајински омбудсман има четири заменика, од којих три специјализована који се бирају за област права националних мањина, права детета и равноправност полова, док је један заменик задужен за област опште надлежности. Најмање по један од заменика бира се из реда мање заступљеног пола и припадника националних мањина. Мандат заменика омбудсмана траје шест година и на исту функцију заменик може бити биран највише два пута узастопно.⁶⁹

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.⁷⁰

Поступак пред Покрајинским омбудсманом се покреће *ex officio* или по притужби. Значајно је истаћи да је омбудсман овлашћен да иницира поступак 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 његове надлежности, као и да даје мишљења и препоруке о предлозима прописа из области људских права који се обавезно разматрају у Скупштини.⁷¹

Поступак по притужби пред омбудсманом садржавао је мањкавости које су се односиле, пре свега на непрецизно регулисање предузимања одређених мера и

⁶⁹<https://www.ombudsmanapv.org/riv/index.php/o-nama/ombudsman-i-zamenici-ombudsmana.html>

⁷⁰ Покрајинска скупштинска одлука о покрајинском заштитнику грађана-омбудсману, члан 13.

⁷¹ Покрајинска скупштинска одлука о покрајинском заштитнику грађана-омбудсману, члан 14.

одређивање рокова за отклањање повреде права. Посебан проблем представљала је координација са локалним омбудсменима. Однос између омбудсмана и локалних заштитника грађана регулисан је протоколом о сарадњи. Овим протоколом била је предвиђена међусобна надлежност, размена података и мишљења и ефикаснија обрада предмета. Протокол је закључен 2005.године.⁷²

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 изворе података којима ови органи располажу, укључујући државину, 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, изворе података или копије, дужни су да му омогуће увид током свог радног времена и доставе копије тражених докумената.⁷³

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. Ако органи управе не поступе у складу са обавезама, омбудсман ће о томе обавестити непосредно виши орган, Извршно веће и Скупштину.⁷⁴

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.⁷⁵

⁷² М.Радојевић, *op.cit.* стр.21

⁷³ Члан 28. Покрајинска скупштинска одлука о покрајинском омбудсману (Сл.лист АП Војводине“, бр.23/02,5/04,16/05 и 18/09-промена назива акта)

⁷⁴<https://www.ombudsmanapv.org/riv/index.php/o-nama/institucija-i-postupak.html>

⁷⁵ Члан 35. Покрајинска скупштинска одлука о покрајинском омбудсману (Сл.лист АП Војводине“, бр.23/02,5/04,16/05 и 18/09-промена назива акта)

Омбудсман једном годишње, 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.⁷⁶

Статистички показатељи из извештаја оправдавају оснивање омбудсмана у АП Војводини. Такође постоји и постепено јачање поверење грађана у делотворност ове институције. Од новембра 2003. до 2014. године уочавају се следећи трендови:

- Пораст броја представки и обраћања омбудсману.
- Смањење броја притужби које се одбацују због ненадлежности,
- Промена структуре представке,
- Повећање степена извршења представки. Извршење око 60% што се сматра у границама европског просека.⁷⁷

Ипак, примећујемо извесну девијацију, а то је да тежиште контроле покрајинског омбудсмана уместо покрајинске управе представљају локални и републички органи. Тако се, према Извештају за 2012. годину, највећи број представки односио на локални ниво (45%), затим републички ниво (око 37%), док свега 8% отпада на покрајински ниво. У истој години бележимо и пасиван однос покрајинског омбудсмана према покрајинској администрацији. Упркос релативно упозоравајућем степену непоштовања његових препорука омбудсман није покретао кривичне,

⁷⁶Члан 37. Покрајинска скупштинска одлука о покрајинском омбудсману (Сл.лист АП Војводине“, бр.23/02, 5/04, 16/05 и 18/09-промена назива акта)

⁷⁷М.Радојевић, *op.cit.*стр.21

прекршајне или дисциплинске поступке због повреде заштите људских права, нити иницијативу за промену покрајинских прописа.⁷⁸

Покрајински заштитник – омбудсман заузима посебно место у механизму заштите људских права и слобода у Србији и представља интегрални део система омбудсманске функције. Посебно је значајно то да се ова функција обавља у етнички мешовитој средини, па се очекује и да то утуче на карактер његових овлашћења у пракси. Његов задатак није само у томе да поступа по представкама, већ он располаже различитим могућностима коришћења превентивних овлашћења у заштити људских права.⁷⁹

У протеклом периоду, на основу анализе његових извештаја и пројеката, закључујемо да је Покрајински заштитник грађана – омбудсман посебну пажњу посветио заштити посебно рањивих група (афирмација родне равноправности и заштита тзв. женских права, заштита права детета и националних мањина).⁸⁰

Заштитник грађана остварује добру сарадњу са Покрајинским заштитником грађана и са том институцијом има потписан меморандум о обављању посете местима детенције на територији АП Војводине. По неким мишљењима, Покрајински омбудсман узимањем у рад притужби које се односе на тортуру узурпира искључиву надлежност Заштитника грађана.⁸¹

3. 5. Локални заштитник грађана - Локални омбудсман

У модерним државама је готово неизоставно присутна још једна врста Заштитника грађана, који се оснива на територијалном принципу. Они су, с једне стране, последица права народа на територијалну аутономију и локалну самоуправу, а с друге, чињенице да је у великим државама које се простиру преко огромних територија постало практично немогуће да само један орган ефикасно и успешно обавља све послове који су у надлежности Заштитника грађана.

Тако је и у Републици Србији њеним аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе остављена слобода да у својим општим правним актима предвиде постојање институције локалног заштитника грађана на својој територији.⁸² У погледу

⁷⁸ *Ibid.*

⁷⁹ *Ibid.*

⁸⁰ П. Теофиловић „Права националних мањина у Аутономној покрајини Војводини“: М. Живковић, *Мултикултуралност и савремено друштво*, Нови Сад, стр. 298-306.

⁸¹ Заштитник грађана, Национални превентивни механизам: Извештај за 2018. годину Београд

⁸² Д. Петковић, В. Милошевић, *op. cit.*, стр. 16

локалних заштитника грађана, иако јесу законски дефинисани, они су опционе/необавезне институције.

Наша земља је институцију омбудсмана први пут званично конституисала почетком 21.века, када је наше законодавство предвидело могућност формирања једне овакве институције. Омбудсман је најпре установљен на локалном нивоу, затим на покрајинском, да би на послетку био формиран и на републичком нивоу. Поступак увођења институције у наш правни систем, према мишљењу неких аутора требао је да иде у супротном смеру, од републичког ка локалном нивоу⁸³, али није мали број ни оних аутора који заговарају тезу да је потпуно неважно на који начин је институција уведена у наш правни систем. Важно је да је институција омбудсмана уведена и да евидентно постиже значајне резултате у пракси.

Стручна јавност је добрим делом била на ставу, да ће доношењем Закона о заштитнику грађана на републичком нивоу поспешити установљавање већег броја омбудсмана на нивоу локалне самоуправе. Међутим, то се није догодило, тако да данас од укупно 170 општина и градова у Републици Србији, омбудсмани су установљени у свега 22 градова и општина.⁸⁴

Први омбудсман у Републици Србији, односно у бившој Државној заједници Србије и Црне Горе почео је са радом у општини Бачка Топола 01.априла 2003.године.

Као логично поставља се питање шта је узрок овако малом броју постављених омбудсмана на нивоу јединица локалне самоуправе? Први разлог треба тражити у законској необавезности, а други у суштинском неразумевању положаја и улоге локалног омбудсмана у систему локалне самоуправе.

Наиме, у локалним и политичким структурама омбудсман се доживљава као независна политичка личност која ће имати право да контролише законитост њиховог рада, па се самим тим у извесном смислу доживљава као сметња и опасност за вршење локалне власти. Као трећи разлог истичемо проблем стручних и финансијских капацитета, нарочито у малим општинама где је веома тешко наћи одговарајући стручни кадар и обезбедити финансијска средства за његово установљавање. Као једно

⁸³ С.Јанковић, Омбудсман – заштита људских права и контрола администрације, У: Ђорђевић, Љ. Поповић, А. (ур.). *Владавина права-одговорност и контрола власти*, Београд, 2009, 41-44.

⁸⁴ Бачка Топола, Београд и градске општине (Врачар, Вождовац, Савски венац и Стари град), Кикинда, Крагујевац, Краљево, Крушевац, Мали Иђош, Ниш, Нови Сад, Панчево, Сјеница, Сомбор, Суботица, Тутин, Врање, Зрењанин, Житиште и Прибој. До недавно и Шабац.

од могућих решења за наведене проблеме, видимо могућност повезивања више општина, односно установљивање „регионалног“ омбудсмана са надлежношћу више општина.

У савременим условима, значајан део својих права и слобода грађани остварују пред органима локалне самоуправе, као и пред јавним установама, предузећима и другим органима који врше јавна овлашћења, а чији оснивач је јединица локалне самоуправе. Управо у овој чињеници треба тражити и основне разлоге услед којих постоји значајно оправдање да се оснују канцеларије локалних омбудсмана, што су поједине земље, међу којима и Србија, и учиниле.

Локални омбудсмани у Србији као и сам положај и начин поступања локалних омбудсмана није стабилан и уједначен. Досадашња пракса показује да је потребно јачати независности омбудсмана и ширити мрежу локалних омбудсмана.

На основу анализе правних прописа и праксе издвојена су основна обележја институције омбудсмана у јединицама локалне самоуправе указујемо на неадекватно уређењен општи правни оквир, (не)самосталност заштитника грађана у јединицама локалне самоуправе, факултативност и скроман број омбудсмана у јединицама локалне самоуправе.

Локални омбудсмани регулисани су посебним чланом Закона о локалној самоуправи. Закон уређује основне елементе надлежности и статуса, а општим актима локалних самоуправа (статутом и одлукама) детаљније су уређена друга питања од значаја за положај локалног омбудсмана. Законодавни оквир допушта примену различитих решења на локалном нивоу што доводи и до могућности неуједначеног поступања локалних заштитника грађана у истим или сличним ситуацијама.

У већини јединица локалне самоуправе заштитници грађана врше послове заштите људских права на локалном нивоу и обављају надзор над локалном управом и јавним службама. Омбудсман је инокосан орган, кога бира и разрешава скупштина јединице локалне самоуправе.

Факултативност се огледа у чињеници да јединице локалне самоуправе немају законску обавезу да постављају омбудсмана у својим радним срединама. Смернице приликом конципирања ових решења била су упоредноправна искуства и препоруке релевантних међународних докумената.

Дефицит у општем правном оквиру, недостатак искуства, скромна финансијска средства за подршку институције у локалним срединама и низак степен политичке културе делимично дају одговоре на питање зашто омбудсман није постављен у већини јединица локалне самоуправе у протеклој деценији.⁸⁵ Како је већина јединица локалне самоуправе усвојило у новим статутима одредбе према којима је предвиђено успостављање локалних омбудсмана, очекујемо да се то одрази на број локалних омбудсмана.⁸⁶

Локални омбудсман није независан орган, нити је део општинске или градске управе. За разлику од других локалних органа, он не може обављати поверене надлежности или послове Републике Србије, али може након одобрења поступати и по притужбама из надлежности републичког заштитника грађана.⁸⁷ Институција је у непосредној повезаности са идејом остваривања и заштите људских права услед чега се омбудсман и данас одређује као заштитник права грађана, чији је главни циљ спречавање неправилности и незаконитости, као и лошег поступања у раду управе према грађанима.

„Мапа“ успостављања локалних омбудсмана наводи на следеће закључке: постоји регионална диспропорција у развоју институције локалног омбудсмана: Заштитници грађана су изабрани у већим градским језгрима, а огроман део грађана Србије је ускраћен да користи услуге локалних омбудсмана; није искоришћена могућност формирања заједничких омбудсмана за више мањих локалних средина; недовољно је коришћен потенцијал заштитника грађана, посебно у национално мешовитим срединама.

Наиме, у овим срединама, деловање заштитника грађана је драгоцену у правцу превентивног отклањања евентуалне мајоризације по националном кључу, других облика дискриминације, подизање нивоа свести о значају људских права и слобода и унапређивања квалитета рада управе.⁸⁸

⁸⁵Већина јединица локалне самоуправе је регулисала омбудсмана у својим статутима, у 26 општина и градова донете су и одлуке о установљавању омбудсмана свега пар месеци након доношења закона, СКГО је израдила и Модел одлуке о грађанском браниоцу као образац за основни акт локалних скупштина. Више о томе :Ј.Јеринић, „Нова институција:Грађански бранилац“, *Локална самоуправа. Прописи и пракса:правни билтен. 1/2005*, стр.52-53)

⁸⁶ М.Радојевић *op.cit.*стр.21

⁸⁷*Ibid.*

⁸⁸*Ibid.*

Народна скупштина Републике Србије је 20. јуна 2018. године усвојила Закон о изменама и допунама закона о локалној самоуправи (ЗЛС) који представља корак ка ефикасној, квалитетној, модерној и отвореној локалној самоуправи.

Последње измене и допуне Закона о локалној самоуправи су донеле пар новина у погледу назива и положаја омбудсмана. Наиме, изменама овог прописа досадашњи заштитник грађана је променио назив у локални омбудсман, а од важнијих новина потребно је истаћи јачање његове независности и самосталности у односу према осталим органима. Такође, уређена је могућност конституисања заједничког омбудсмана за две или више јединица локалне самоуправе.

Модел одлуке о локалном омбудсману није усаглашен само са овим системским законом, већ је у сарадњи са Удружењем локалних омбудсмана Србије припремљен нови Модел одлуке о локалном омбудсману који пружа прецизније дефинисана решења у погледу надлежности и овлашћења, процедура за поступање по притужбама и друге важних аспеката рада омбудсмана. Идеја је била да се у духу измене Закона и Статута јединица локалне самоуправе, обезбеди и једнообразност предлога Одлуке о локалном омбудсману са алтернативним решењима где је то потребно. Наведена измена Закона је за собом повукла захтеве за изменама још неких аспеката рада Заштитника грађана на локалном нивоу, убудуће локалних омбудсмана.

Имајући у виду да је у Закону о локалној самоуправи (Сл.гласник РС“, бр.129/07,83/14-др.закон, 101/2016-др.закон и 47/2018) промењен назив Заштитника грађана у локални омбудсман, исто ће условити и измене Статута локалних самоуправа у том делу, следствено томе и измене Одлука о Заштитницима грађана, или пак доношење нових одлука о локалним омбудсманима којим би Одлуке о Заштитницима грађана биле стављене ван снаге. С обзиром на чињеницу да се Одлуке о Заштитницима грађана донете у локалним самоуправама разликују, чак и у кључним и врло битним деловима, Удружење локалних омбудсмана је заузело став да би требало извршити унификацију Одлука да би оне биле што је могуће више јединствене.

Неспорна је чињеница да је свака локална самоуправа специфична, те да је нереално очекивати да све Одлуке о локалним омбудсманима буду идентичне, међутим ради већег поштовања права грађана на територији целе Републике, требало би их уједначити.

Већина Одлука није мењана од када је донета, односно, већина Одлука донета је пре почетка рада канцеларија локалних омбудсмана, самим тим углавном написана са аспекта теорије, а не праксе.

Ако се пракса узме у обзир, већина Одлука је утопијска јер према садашњем стању ствари у неким локалним самоуправама Заштитник грађана са грађанима комуницира искључиво писаним путем, грађани тачно знају ко су органи управе и само на њих се жале, са понеком омашком у погледу тога да ли је у питању градски или републички орган, али увек подношењем притужбе која је основана, те се поступак завршава или тако што је орган управе отклонио недостатак или је Заштитник грађана донео препоруку.

IV. ДРУГИ ОРГАНИ И ТЕЛА ЗА ЗАШТИТУ ЉУДСКИХ ПРАВА И КОНТРОЛУ УПРАВЕ

Осим Заштитника грађана у упоредном праву формирани су и други државни органи и контролна тела која примају притужбе, спроводе истрагу и извештавају јавност и парламент. У нашем правном систему делују две такве институције - Повереник за заштиту равноправности и Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности.⁸⁹

Законом о Заштитнику грађана није уређен однос те институције са осталим институцијама за људска права. Једини закон којим се уређује однос две националне институције јесте Закон о Агенцији за борбу против корупције, који садржи одредбу по којој се члан одбора Агенције бира на заједнички предлог Заштитника грађана и Повереника за слободан приступ информацијама од јавног значаја и заштиту података о личности.

Већ неколико година постоји иницијатива за формирање посебног дечијег омбудсмана у складу са препоруком Комитета УН за права детета, у оквиру посебног Закона о заштити права детета, који још увек није усвојен, тако да је тренутно та област у надлежности заменика Заштитника грађана задуженог за права детета.⁹⁰

Као секторски односно специјализован омбудсман, у нашем правном систему убраја се и Заштитник пацијентових права и Саветник о заштити права пацијената. Иако немају стандардне карактеристике традиционалног модела, у ширем смислу ове групације су део институције омбудсмана. Закон о Заштитнику грађана такође не садржи ни одредбу која би овластила заштитника грађана да поступа по притужбама против приватног сектора. Омбудсмани у правном сектору обично имају улогу медијатора у мирном решавању спорова између запослених или потрошача и правног лица.⁹¹ Битно је напоменути да посебни банкарски омбудсмани већ постоје у Словенији, Хрватској и Црној гори.

⁸⁹ М.Радојевић *op.cit.* стр.21

⁹⁰ YUCOM *op.cit.* стр.16

⁹¹ Donald C.Rowat, „The new private sector ombudsmen“Policy options,November 1,2003,доступно на: <http://policyoptions.irpp.org/magazines/corporate-governance/the-new-private-sector-ombudsmen/>

4.1. Повереник за заштиту равноправности

Повереници представљају средишња тела за заштиту основних права – права на равноправност и заштиту од дискриминације (члан 21. Устава), права на обавештеност (члан 51. Устава) и заштиту података о личности (члан 42. Устава). Омбудсман и повереници јесу облици институционалне контроле управе и заштите људских права, са сличном правном природом и овлашћењима. Поверенике, међутим, сматрамо псеудо омбудсманима, јер иако воде порекло од ове институције разлика је концепцијске природе. Повереници доносе правнообавезујуће одлуке и изричу казне, што није својствено већини омбудсмана.⁹²

Забрана дискриминације, као фундаментално људско право, регулисана је низом међународних докумената.⁹³ У правном поретку Србије, право на равноправност припада категорији уставних права за чију заштиту је надлежан посебан и самосталан државни орган – Повереник за заштиту равноправности.⁹⁴

Повереник за заштиту равноправности Републике Србије установљен је, у складу са Законом о забрани дискриминације ("Сл. гласник РС", бр. 22/2009), у мају 2010. године избором прве поверенице за заштиту равноправности, проф. др Невене Петрушић. Србија је тиме начинила веома важан корак у борби против свих врста и облика дискриминације и успостављања равноправнијег друштва.

Повереник није уставни орган али јесте државни орган са низом сличних елемената правног положаја попут Заштитника грађана. Повереник поступа по притужбама и пружа бесплатну правну помоћ, примењује поступак медијације и располаже другим овлашћенима карактеристичним за институцију омбудсмана. Међутим, за разлику од Заштитника грађана, он учествује у судским поступцима. Његова специфична надлежност није само да делује у својству „пријатеља суда“ (*amicus curie*), већ и да учествује у парници као тужилац, односно да представља странку чија су права на равноправност повређена. Повереник подноси тужбу ако су повређена права из Закона о заштити дискриминације, у случају ако поступак није покренут или је правоснажно окончан. За поступак пред Повереником и Заштитником

⁹²М.Радојевић *op.cit.*стр.21

⁹³Забрана дискриминације је саставни елемент права на једнакост. Повељом Уједињених нација државне-чланице обавезане су на „поштовање људских права и основних слобода за све, без разликовања, расе пола, језика или вере.“ (члан 55с). На основу овог принципа донет је низ других међународних аката. Видети: члан 1. уз Протокол 12. Конвенције за заштиту људских права и основних слобода.

⁹⁴ *Ibid.*

грађана заједничко је то да је бесплатан за подносиоца притужбе. Специфичност у поступку по притужбама је да Повереник нема право да покрене поступак по службеној дужности, као што то може Заштитник грађана, већ само по притужби грађана. Битна разлика је да се поступак пред Повереником окончава изрицањем мере.⁹⁵

Заштитник грађана и Повереник за заштиту равноправности имају неформалан договор о разграничењу надлежности, по којем је Заштитник грађана надлежан у свим ситуацијама у којима је дискриминација процесне природе и односи се на повреду принципа добре управе, док је Повереник био надлежан за суштинску дискриминацију.⁹⁶

4. 2. Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности

Јавност у раду државних органа претпоставка је за одговорну владу и заштиту права и слобода. Транспарентна власт спречава настанак корупције, друге облике злоупотребевласти и благотворно делује на јачање демократских процеса.

Право на слободан приступ информацијама омогућава грађанима да буду обавештени, што је једно од универзалних људских права и претпоставка демократије.⁹⁷ Од посебног значаја са аспекта заштите права грађана је усвајање Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја (Сл.гласник РС, број 120/04).⁹⁸ Заштиту овог права обезбеђује државни орган – Повереник за заштиту права на слободан приступ информацијама од јавног значаја (у даљем тексту скраћено: Повереник). Повереник је добио овлашћење вршења надзора и заштите података о личности.⁹⁹

Повереник, за разлику од других контролних институција (пре свих Заштитника грађана, чије одлуке нису правно обавезујуће) и мериторно поступа по жалбама против одлука (решења) државних органа којима су повређена права грађана поводом информација од јавног значаја и заштите података о личности.¹⁰⁰ За разлику од

⁹⁵М.Радојевић *op.cit.*стр.21

⁹⁶ YUCOM *op.cit.*стр.16

⁹⁷М.Радојевић *op.cit.*стр.21

⁹⁸Закон о заштити података о личности, „Службени гласник РС“, бр. 97/08, 104/09 – др. Закон,68/12 – одлука Уставног суда и 107/12 (у даљем тексту скраћено: ЗЗП)

⁹⁹.Повереник има уобичајена овлашћења независног тела за заштиту овог права: решавање по жалби против решења органа власти којим су повређена права на приступ информацијама и заштиту података, обрада информација (централни регистар), праћење и унапређење правне регулативе, пружање препорука и учествовање у обуци државних службеника, подношење извештаја и давање смерница државним органима за предузимање мера за побољшање стања у овој области, подизање свести грађана о значају овог права (члан 35. ЗСПИ, члан 44. ЗЗП)

¹⁰⁰С.Вукићевић, *op.cit.*стр.2

класичне омбудсманске функције, Повереник поступа као другостепени управни орган у поступку по жалби на решење органа власти. Сходно томе он доноси управне акте, што није својствено омбудсману.

Повереник доноси решење којим налаже органу власти да тражиоцу омогући слободан приступ информацијама, ако се утврди да је жалба основана. Решења Повереника су обавезујућа, коначна и извршна.

Повереник, за разлику од „класичног омбудсмана“, не само да упозорава, опомиње и предлаже већ има и репресивно овлашћење да нареди предузимање одређених радњи државним органима и покреће поступак административног извршења у коме се могу изрећи и принудне мере односно новчане казне. С друге стране, његова улога је комплементарна омбудсману, и због ове и других карактеристика сматра се посебним обликом омбудсмана у нашем правном систему.¹⁰¹

4.3. Заштитник пацијентових права и Саветник о заштити права пацијената

Заштитник пацијентових права постојао је као облик интерне (унутрашње) контроле у оквиру Министарства здравља од 2002. године а касније је регулисан и Законом о здравственој заштити.¹⁰²

Законом о здравственој заштити („Службени гласник РС“, бр.101/05) установљен је заштитник права пацијената у свим болницама односно здравственим установама, али због погрешног концепта, будући да су осмишљени и реализовани као помоћ директорима установа у решавању притужби пацијената, ова институција није дала видљивије резултате.

Заштитник пацијентових права није био уређен као посебна, самостална стручна служба у оквиру Министарства здравља, већ при домовима здравља и у већим здравственим центрима. Његова делотворност у заштити пацијентових права била је ограничена због недовољних гаранција његове самосталности.

Један од разлога неделотворности овог вида заштите била је и неинформисаност грађана, односно (не)могућност подношења приговора у случају повреде својих здравствених права.¹⁰³

¹⁰¹М.Радојевић, *op.cit* 21.

¹⁰²Члан 39. Закона о здравственој заштити, „Сл. гласник РС“, бр. 107/05, 72/09, 88/10,88/10, 57/11 и 119/12

¹⁰³М.Радојевић, *op.cit* 21.

Законом о правима пацијената регулисано је успостављање Саветника за заштиту права пацијената од 2013. године. Саветник за заштиту права пацијената нема статус запосленог лица у здравственој установи, већ службеног лица кога ангажује локална самоуправа(Савет за здравље). Може се лако доћи до закључка да је у овом механизму заштите људских права, тешко остварива самосталност, објективност и ефикасност, као и у случају његовог претходника.

Битно је да начин организације интерног здравственог омбудсмана, као и специјализованих омбудсмана у Србији треба прилагодити практичним потребама и реалним приликама. То значи да је неопходно најпре ојачати постојећу мрежу омбудсмана (републичког и локалних заштитника грађана) и створити неопходне претпоставке за успешно функционисање нових институција.¹⁰⁴

¹⁰⁴*Ibid.*

V. ИСКУСТВА У РАДУ ОМБУДСМАНА

5.1. Искуства у раду првог омбудсмана у Републици Србији

Општине Бачка Топола

Први омбудсман у Републици Србији, односно у бившој Државној заједници Србија и Црна Гора почео је са радом у општини Бачка Топола дана 01.априла 2003.године. Наиме, Народна скупштина Републике Србије је још 14.фебруара 2002.године донела Закон о локалној самоуправи („Службени гласник РС“, број 9/02). У наведеном Закону чланом 126 дато је овлашћење јединицама локалне самоуправе (општине и градови) да установе грађанског браниоца (омбудсмана) као независан и самосталан орган. На основу наведеног овлашћења из Закона, општина Бачка Топола је на седници 28.марта 2003.године донела Одлуку о грађанском браниоцу (омбудсману) која је објављена у Службеном листу општине Бачка Топола бр.1/2003.

По питању надлежности, треба рећи да је Грађански бранилац у свом раду у првом реду полазио од одредаба члана 126.Закона о локалној самоуправи којима је предвиђено да Грађански бранилац (омбудсман) штити индивидуална и колективна права и интересе грађана, тако што врши општу контролу рада управе и јавних служби.¹⁰⁵

Полазећи од чињенице недостатка праксе и искуства, Грађански бранилац се у свом раду ослањао и на Уставну повељу Државне заједнице Србије и Црне Горе, Устав Републике Србије, Европску конвенцију за заштиту људских права и основних слобода, Повељу о људским и мањинским правима и грађанским слободама, Закон о заштити права и слобода националних мањина и други. Посебан значај за поспешивање рада представљао је Протокол о сарадњи Покрајинског омбудсмана са општинским омбудсманима који је усвојен током 2005.године.¹⁰⁶

Из наведеног се уочава да је надлежност Грађанског браниоца успостављена доста уопштено али и широко што значи да је сваки од грађанских бранилаца требао да личном иницијативом сагледа све могућности за поступање у случајевима заштите права грађана.

¹⁰⁵Конференција „Значај и улога локалних омбудсмана“, М.Нешић, 2013.

Недостатак праксе и искуства покушавао се надоместити праћењем стручне литературе као и едукацијом, где су посебан допринос давала студијска путовања у земље са много дужом традицијом и праксом у овој области.¹⁰⁷

Највећи број притужби којима су се грађани обраћали био је усмен. То говори о чињеници да велики број грађана није вичан да у писменом облику се обрати у вези са заштитом својих права и да им много више одговара усмено обраћање, што је са друге стране целисходније и за само поступање. У прво време притужбе су се односиле на непоступање службеног лица, неадекватно поступање, спорост и неефикасност у решавању захтева, неизвршавање правоснажних и извршних решења. По питању посупања по притужбама, грађански бранилац је у великој мери полазио од одредаба Закона о општем управном поступку.

У вези са радом грађанског браниоца у општини Бачка Топола, већ у самом почетку рада се појавила идеја о томе да је на одређени начин, рад ове институције потребно максимално приближити грађанима. Имајући у виду да општина Бачка Топола има 23 насељених места, организована у 15 месних заједница те да је територијална разуђеност релативно велика и да је саобраћајна повезаност за поједина насељена места веома лоша, увидело се да би било потребно да се обезбеди и излазак и пријем грађана и по насељеним местима.¹⁰⁸

Сходно томе, од 2010. године се уводи пракса пријема грађана у седиштима месних заједница те се на основу досадашње праксе може констатовати да је ова пракса дала позитивне резултате и то делом, што су добили могућност обраћања грађани који до тада нису били у ситуацији, а са друге стране повећан је и број обраћања.¹⁰⁹

Од посебног значаја за рад и функционисање грађанског браниоца, односно заштитника грађана је и питање везано за подношење годишњег извештаја. Годишњи извештај има вишеструки значај, а највећи се огледа у томе што је то прилика да се грађански бранилац, односно заштитник грађана обрати скупштини а тиме и јавности у вези са свим питањима од значаја за његов рад а тиме и заштиту права грађана.¹¹⁰

Суштински гледано, извештај представља својеврстан путоказ Скупштини општине у ком правцу треба да усмерава своје активности везано за питања правне

¹⁰⁷*Ibid.*

¹⁰⁸*Ibid.*

¹⁰⁹*Ibid.*

¹¹⁰*Ibid.*

сигурности грађана и стања људских права, да би се на овом плану постигли бољи резултати. Такође од изузетне важности је и наступ у медијима не само са аспекта информација о раду локалног омбудсмана већ и ради спречавања повреде права грађана и њихових интереса а такође и информисања о могућностима заштите права.¹¹¹

Грађани треба да су што је могуће више информисани о својим правима и начинима како да их заштите јер ће то као последицу, између осталог, имати и притисак на управу да много боље и ефикасније ради, а на основу закона и у интересу грађана. У досадашњем раду локалног омбудсмана у општини Бачка Топола проблем који је уочен представља недостатак сарадника и то било да је реч о заменику или стручном сараднику. Рад само једног лица не може бити задовољавајући по питању да се у сваком случају проведе потпуна процедура која је предвиђена прописима. Из тог разлога се доста често прибегава поједностављању процедуре и једноставнијим решењима.¹¹²

Имајући у виду период од више од петнаест година рада и функционисања локалног омбудсмана у општини Бачка Топола, сматрамо да се може рећи да је наведена институција у пуној мери оправдала своје постојање и допринела добрим резултатима у раду.¹¹³

5. 2. Искуства у раду локалног омбудсмана Града Новог Сада

Заштитник грађана Града Новог Сада је установљен Одлуком о Заштитнику грађана која је донета 2008. године¹¹⁴ да би заштитник грађана Града Новог Сада био изабран јуна 2010. године. Према одредбама одлуке, заштитник грађана се установљава за територију Новог Сада као независан и самосталан орган који, штити права грађана и контролише рад градских управа, посебних организација и служби Града Новог Сада, органа надлежног за правну заштиту имовинских права и интереса Града Новог Сада, као и других органа и организација, предузећа и установа чији је оснивач Град Нови Сад, а којима су поверена јавна овлашћења.¹¹⁵ Поред тога Заштитник грађана се стара о заштити и унапређењу људских и мањинских права и слобода.

¹¹¹*Ibid.*

¹¹²*Ibid.*

¹¹³*Ibid.*

¹¹⁴Одлука о заштитнику грађана, Службени лист града Новог Сада бр.47/2008.

¹¹⁵Члан 1. Одлуке о заштитнику грађана, („Службени лист града Новог Сада, бр.47/2008).

Главни разлог оснивања канцеларије омбудсмана јесте потреба да грађани имају на располагању једну институцију која је у исто време и лако доступна и независна, којој се они могу обратити у случају проблема у комуникацији и када се не снађу у односима са управом. У том контексту изузетно је важно обезбедити да процедуралне препреке буду мале или чак искључити такве препреке и да поступак буде што је могуће једноставнији да би свим лицима олакшао приступ омбудсману.

Уколико се строго формално посматра делокруг надлежности које поседује омбудсман, веома се лако може закључити да омбудсман не располаже ниједним императивно-обавезујућим инструментом који може да утиче на рад и поступање органа управе. Асортиман мера којима омбудсман може да коригује и утиче на рад органа управе, огледа се кроз неколико овлашћења. Када говоримо о формалним механизмима утицаја омбудсмана треба разликовати овлашћење омбудсмана да покрене (иницира) кривични, прекршајни или дисциплински поступак против лица из органа управе када очигледно крши закон и повређује право грађана.

Омбудсман затим може покренути поступак за испитивање уставности и законитости појединих општих и појединачних аката органа управе и на крају омбудсман има овлашћења да донесе препоруку којом органу управе налаже како да поступа приликом одлучивања у појединим управним стварима.

Заштитник грађана Града Новог Сада у складу са чланом 44. Одлуке о заштитнику грађана, има овлашћења да захтева одговор од стране органа управе у року од осам до тридесет дана.

На самом Заштитнику је да у сваком конкретном случају процени који временски период је потребан органу управе за достављање комплетног и квалитетног одговора. У пракси овај рок износи осам дана у ситуацијама када је предмет веома ниског интензитета сложености, затим петнаест дана када је интензитет сложености доста висок и тридесет дана у ситуацијама када се ради о предмету који је веома сложен и захтева велики напор органа управе за достављање одговора.

Један део проблема са којима се сусрео Заштитник грађана Града Новог Сада тиче се и општења са органима управе Града Новог Сада. Општење као радња размене информација између државних органа подразумева брзо, јасно, несметано и квалитетно достављање података, што у пракси и није увек тачно.

Заштитник грађана Града Новог Сада велики део својих активности врши кроз поступање по притужбама и обраћањима грађана, али свакако велики део активности Заштитник грађана је у области заштите права грађана, кроз организовање едукација и истраживања о правима посебно осетљивих група а која су дала значајне резултате.

Анализом Извештаја Заштитника грађана за претходне године може се уочити да се грађани из године у годину жале на рад мање-више истих органа. Број поднетих притужби варира, али се структура органа не мења у значајној мери.

У протеклих пар година, приметан је похвални пораст процента предмета окончаних констатацијом Заштитника грађана да је орган управе решио проблем на који грађанин указује након обраћања Заштитника грађана. Иако Заштитник грађана истиче да би једини задовољавајући резултат био да се права грађана поштују без потребе за ангажовањем ове институције, у случају када до кршења права ипак дође похвално је настојање органа управе у претходној години да се повреда права отклони на брз и ефикасан начин, без потребе за дуготрајним поступцима и опсежним препискама између органа.¹¹⁶

5.3. Искуства у раду Заштитник грађана (Омбудсмана) Града Ниша

У Нишу Заштитник грађана постоји од 2005.године и Ниш је један од првих градова који га је установио. Све је више грађана који се обраћају спремни да уложе велики труд да прођу кроз правни лавиринт правила и тако открију која су њихова права.

Пропусти због којих се грађани највише обраћају су: нечињење-ћутање администрације, неизвршавање сопствених и судских одлука, неблаговремено поступање, непоштовање процедуре у управном поступку, злоупотреба овлашћења, повреда права на лична документа.

Проблеми поводом којих се обраћају су: остваривање права на пензију, судски спорови, имовинско правни односи, оставински поступак, наслеђивање, породични односи (наслеђивање, развод, издржавање, насиље), остваривање права на зараду и уплату доприноса код приватних послодаваца, висина рачуна за електричну енергију,

¹¹⁶http://zastitnikgradjana.novisad.rs/sites/default/files/izveshtaj_za_2018._godinu.pdf

поступак озакоњења, пореске обавезе, што је случај и искуство и осталих локалних омбудсмана (заштитника).

Одржано је пар трибина са удружењима особа са инвалидитетом (уознавање са овлашћењима овог органа у заштити њихових права). Упућено је мишљење секретарима секретаријата и директорима јавних предузећа са апелом да, као представници локалне самоуправе, уложе напор на уклањању архитектонских баријера, што би у значајној мери допринело побољшању статуса особа са инвалидитетом. Са наведеним мишљењем упозната је и јавност путем медија.

Током протеклих године, на иницијативу заштитника грађана Града Ниша измењено је и допуњено неколико градских одлука у циљу боље заштите права грађана. Међутим, сам поступак измене већ донетих градских одлука и даље дуго траје (без обзира да ли је иницијатива потекла од заштитника грађана, или неког другог органа), односно ситуација је таква да се одлуке брзо доносе, а споро мењају, што ни у ком случају не доприноси бољем степену заштите људских права.

Поступање Заштитника грађана по притужбама грађана, са сваким извештајним периодом, знатно се бројчано повећава, а контрола обухвата све шири круг органа.

Код основаних притужби (55%) упућује се секретаријатима, предузећима и службама препорука или мишљење, са образложеним разлозима и предлозима за отклањање пропуста.

Највећи број притужби, па у складу са тим и упућених препорука, односи се на: Секретаријат за имовину и инспекцијске послове-инспекцијске службе, посебно на грађевинску инспекцију и рушење нелегално изграђених објеката, изузимање земљишта, поступка комасације, закупа пословног простора), на Секретаријат за планирање и изградњу (везано за поступак легализације око 30.000 нерешених захтева), Секретаријат за комуналну делатност, енергетику и саобраћај, Дирекцију за изградњу Града Ниша везано са изградњу улица, уређења међублоковског простора, трајање радова и мањкавости по истима, Завод за урбанизам, ЈКП „Обједињена наплата“ и ЈКП „Naissus“ везано за висину рачуна и непоступање по приговорима, Центар за социјални рад, Градске општине везано за притужбе на рад комуналне инспекције (чување домаћих животиња, бука).

У најширем смислу нема управе, предузећа или установе, на које није било притужби, из свих сегмената живота грађана.

Углавном су се поштовали рокови за достављање информација и за поступање, тако да се смањио број ургенција и упозорења. Сви секретари секретаријата и директори су прихватили разговоре са заштитником о уоченим пропустима или некој појави непрописног поступања, дозвољено је и спровођење поступака увидом у списе предмета, достављањем тражене документације, као и кроз разговор са службеним лицем које је обрађивач у предмету.

Нема полемике какав однос управа и предузећа треба да имају према препорукама. Оне треба да се уважавају и да се по њима поступа. У пракси ситуација је следећа:

- по неким препорукама се делимично поступа
- по некима се прихвата пропуст и одговорност, међутим, не поступа се уз образложења да ће то накнадно учинити, када се за то стекну услови
- неки субјекти одбијају поступање јер остају при томе да су правилно поступали или поступају
- поједини секретаријати и предузећа, на тражену информацију, из саме садржине захтева заштитника грађана уоче свој пропуст и исти отклоне, о чему доставе обавештење.

Какву поруку шаље непоступање по препорукама:

- да ће се уочени пропусти и даље дешавати
- да се може сумњати у објективност управе приликом поступања и
- да постоји корумпираност запослених.

А за последицу има чиљеницу да ће и даље бити неповерења у функционисање локалне власти и органе локалне самоуправе, као и да ће се покретати судски поступци у којима ће грађани остваривати право на накнаду штете.

Констатација је да се у области људских права стање у Граду Нишу веома споро мења, да не постоји искрена и права воља за побољшањем стања, произилази и из чињенице да се тематика појединих препорука које је заштитник грађана Града Ниша упутио органима управе у претходним годинама, како да побољшају свој рад и поступање и тиме отклоне неправилности у свом раду, понавља током задњих година као и да је тематика великог броја притужби остала непромењена неколико година уназад.

Стога је неопходно приступити озбиљној реорганизацији рада органа управе, стално радити на едукацији запослених, што би довело до успешнијих резултата рада органа управе, а тиме и смањењу незадовољства грађана степеном кршења њихових људских права.

5.4. Удружење локалних омбудсмана – УЛОС

Идеја удруживања локалних омбудсмана у Србији није нова. Она је почела да тиња од момента потписивања протокола о сарадњи са Покрајинским омбудсманом. Како од добре идеје не треба одустајати 2011.године се почело све више разговарати и припремати у правцу институционализације, односно оснивања Удружења, као једне слободне асоцијације у складу са Законом о удружењу грађана.¹¹⁷

У том циљу, након одређених припремних радњи, на иницијативу Заштитника грађана Града Ниша Добриле Здравковић, 20.априла 2012.године у Нишу организована је оснивачка скупштина удружења, када је и основано *Удружење локалних омбудсмана*.

Удружење је основано као добровољна, професионална, невладина, нестраначка и струковна организација, а ради остваривања циљева у области права и унапређења положаја институције локалног омбудсмана.¹¹⁸

Основни циљеви су пропагирање афирмативних вредности у области права, унапређење положаја институције локалног омбудсмана, заштите и унапређење људских и мањинских права кроз организовање едукативних активности (семинари, саветовања), издавање едукативних публикација, сарадња са организацијама и институцијама у области људских права и права грађана, заштита независности и самосталности локалних омбудсмана у Републици Србији.

Убрзо након оснивања кренуло се са реализацијом постављених циљева.

Организације за Европску безбедност и сарадњу Мисија у Србији (OEBS) је од почетка препознала значај постојања локалних омбудсмана и подржала оснивање и рад овог удружења. Тако је 21.јуна 2012.године потписано „Писмо о намерама“ између Удружења и OEBS-а које је регулисало однос између ове две организације а са основним циљем, да се преко Удружења локалних омбудсмана да подршка, како раду Удружења, тако и развоју институције локалног омбудсмана.

¹¹⁷Маросиук. З., *Значај и улога локалних омбудсмана*, Бачка Топола. 2014.

¹¹⁸*Ibid.*

Можемо слободно нагласити да је ова организација финансирала и посебне пројекте који се односе на делокруг рада локалних омбудсмане и подржала поједине активности усмерене на оснаживање ове институције, као што су посебне радионице за стручно усавршавање локалних омбудсмана, као и конференције локалних омбудсмана Републике Србије које су биле тематског и међународног карактера.

Морамо посебно истаћи чињеницу да се по питању подршке Организације за Европску безбедност и сарадњу Мисија у Србији (OEBS), водило рачуна да је друштво у Републици Србији у транзицији која траје и трајаће још дужи низ година, те је целокупан правни систем у процесу усаглашавања са савременим тенденцијама у свету, а посебно у делу који се односи на процес приступања Европској унији, и у складу са тиме, хармонизацији правног система са начелима која су дефинисана у Европској унији.

Свака јединица локалне самоуправе поступајући, било према републичким или према локалним прописима, суочава се са извесним проблемима у раду, због којих долази до повреде права грађана. Управо, из наведених разлога, изражена је потреба за установљењем и функционисањем локалних омбудсмана као контролора и партнера локалним самоуправама у заштити и унапређењу права грађана локалних заједница.

У свом, не тако кратком трајању Удружење локалних омбудсмана доказало је своју сврху и циљ. Велики део комплексних задатака и послова омбудсмани могу се обављати заједно кроз Удружење локалних омбудсмана.

Идеја формирања овог Удружења представља важну подршку сваком локалном омбудсману појединачно и институцији у целини.

Наиме, морамо бити свесни да припадањем мрежи овог органа могу се обезбедити далеко бољи и већи ефекат од пуког збира индивидуалног ефекта сваког појединачног омбудсмана.¹¹⁹

Основни задатак Удружења требало би да буде отклањање недостатака које институција локалног омбудсмана има, стварањем адекватних служби које имају адекватне капацитете за рад уз финансијску и функционалну аутономију.

Удружење локалних омбудсмана Србије, које је у међувремену променило назив у Удружење омбудсмана Србије, након што је Покрајински заштитник грађана –

¹¹⁹ *Ibid.* стр.51

омбудсман са својим заменицима приступио удружењу, се противи захтевима за додатним изменама у погледу статуса и организације рада локалних омбудсмана.

Имајући у виду да је у питању правна ситуација са неколико различитих правних становишта, у овом моменту о будућим променама није место говорити.

VI. ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА

Институција омбудсмана није настала као инструмент за заштиту људских права. Омбудсман је настао случајно, због специфичних околности у којима се почетком XVIII века нашао шведски краљ Карло XII који је, након пораза у изолацији, желео да контролише стање у домовини, па је постави повереника, који се на шведском језику каже „омбудсман“.¹²⁰ Од 1709. године када је у данашњем облику створен шведски омбудсман, прошло је више од сто година, док Финска није утврдила ову институцију. Међутим, до праве експанзије омбудсмана је дошло тек након стварања данског омбудсмана 1953. године.

Парламентарни омбудсман је, са своје стране именован, да представља парламент; да надгледа да ли сви јавни органи поштују законе и уредбе. Он је имао посебну дужност да штити грађане и да, као јавни адвокат (бранилац), процесуира незаконито деловање владе, да критикује проблематичне законе, да осигурава једнакост пред судом, да се бави инспекцијским активностима и да поступа према жалбама.

У изворном смислу омбудсман користи овлашћења извршне власти и мандат законодавне власти зарад контроле државних установа и њиховог функционисања са становишта поштовања јуридичког система, али и у многим случајевима, за афирмацију и одбрану интереса и друштвеног положаја мањинских и других, тзв. осетљивих, заједница.

У том смеру, посебну пажњу усмерава ка заштити права детета, особа са посебним потребама, права лица лишених слободе као и на равноправности полова и родној равноправности. Коначно, на принципима једнакоправности свих грађана, омбудсман заступа права и интересе свих грађана у једној државној заједници. У том погледу он захтева извештаје о примени закона.

Према томе, данас је омбудсман инокосни државни орган који се стара о заштити и унапређењу људских слобода и права.

У Србији је институција Заштитника грађана уведена 2005. године, усвајањем Закона о Заштитнику грађана. Ову установу је потврдио Устав РС из 2006. године. Заштитника грађана бира и разрешава Народна скупштина Републике Србије.

¹²⁰Д.Милков, *op.cit.* стр.16

Омбудсман је дужан да подноси годишње извештаје о раду. Заштитник грађана делује Устава, закона, одговарајућих прописа и аката, али и према међународним уговорима који су ратификовани. Омбудсман реагује и на основу притужби и предлога грађана, али и према сопственом нахођењу. Заштитник грађана није надлежан за контролу Народне скупштине, Владе, председника Републике, Уставног суда, као и других судова и јавног тужилаштва.

Тела државне управе су законски обавезна да сарађују са омбудсманом и да обезбеде приступ њиховим просторијама и свим подацима које поседују, онда када су од интереса за истрагу или превентивне радње омбудсмана, без обзира на степен тајности.

На основу резултата истраге, омбудсман може да препоручи отпуштање службене особе, за коју се уврди да је одговорна за кршење права грађана, може да покрене дисциплински поступак против запослених у јавној администрацији и може да тражи покретање кривичног, прекршајног или другог одговарајућег поступка.

Омбудсман, такође, може да делује превентивно и то тако што пружа савете и мишљења о питањима из своје надлежности. Има право да предлаже законе из свог делокруга, да даје мишљење и препоруке Влади и Народној скупштини о прописима који се припремају и да се обраћа се Уставном суду када утврди да треба оспорити уставног неког закона.

У ширем и основном смислу, омбудсман је орган друштвеног надзора. То је врста контроле над државном управом као и над другим организацијама која обављају друштвено корисне послове; његова сврха је да повећа ефикасност у њиховом раду и заштити велики скуп друштвених вредности и интересе.

Развој надзорних установа у Југославији се може пратити од 1946. године, када је основана Комисија државне контроле, са задатком да помаже и надзире целокупно пословање и рад државне управе и њој потчињених установа и предузећа. Она је укинута је 1951. Године. Уставом од 1963. године је уведен је посебан облик јавног надзора – друштвени надзор, што је значило да скупштине друштвено-политичких заједница контролишу и надзиру рад државних органа, органа друштвеног самоуправљања и организација које обављају послове од јавног интереса. Овај надзор су вршила представничка тела непосредно или преко одбора за друштвени надзор.

Формирана је Комисија за жалбе и представке. Комисија је била зависно тело, али је имала низ сличних овлашћења као данашњи Заштитник грађана у Републици Србији.

Овим проблемом се бавио велики број правника и научника. Писали су о потреби увођења омбудсмана у правни поредак.

У том погледу, ваља подсетити да је СФР Југославија, за разлику од осталих земаља реал-социјализма, имала установу сличну омбудсману. То је био друштвени правобранилац самоуправљања или, како је често колоквијално називан, омбудсман радничке класе.

Доношењем Закона о Заштитнику грађана и његовим 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 слободе грађана. Код нас се неоправдано одуговлачио процес увођења ове институције, а сведоци смо честог кршења права и слобода грађана и то од службеника у државним институцијама.

Према критеријуму територијалне организације разликујемо: републичког или националног омбудсмана (Заштитник грађана), покрајинског (регионалног) омбудсмана и локалне омбудсмане (заштитници грађана у јединицама локалне самоуправе).

Искуства и проблеми ових омбудсмана су разнолики, али се могу свести на заједничке одлике. Њихово нормативно уређивање није усаглашено што је изазвало проблеме у пракси, попут преклапања надлежности, док је функционисање отежано недостатком кадровских, техничких и материјалних претпоставки. Поред почетних проблема у раду, омбудсмани су се суочавали и с потребом препознавања код грађана и суочавања са структурним проблемима везаних за јавну управу и заштиту људских права. Истовремено омбудсмани се сусрећу и са отпором и притисцима у локалним срединама, у односима са појединим државним органима и институцијама. Ипак, сходно порасту броја притужби и присутности у јавности, приметно је да њихова улога постаје све значајнија и дошли смо до периода када је потребно ојачати капацитете деловања омбудсмана.¹²¹

Увођење омбудсмана у наш правни систем показало се као неопходност у актуелним транзиционим процесима. Омбудсман делује у правцу успостављања

¹²¹М.Радојевић, *op.cit.* стр.21

законитог и уставног функционисања државних органа, доприноси да ови органи функционишу у оквирима својих нормативних овлашћења. Његова снага почива у способности да својим ауторитетом и анимирајући јавно мњење, изврши притисак на органе и институције у правцу поштовања законитости и целисходног функционисања.

Скуп надлежности којима располаже Заштитник грађана је довољан да ова институција, ако их употребљава на одговарајући начин, има могућност да направи битан помак у заштити права грађана и унапређењу рада јавне управе.

Поступање по притужбама један је од основних разлога због којих су основане ове институције и њихова примарна надлежност. Заштитник грађана Републике Србије је у досадашњем раду упутио преко 10.000 препорука и велики део препорука је спроведен. Наведени број препорука и релативно висок степен њиховог извршавања представљају значајан успех институције.

Међутим, питање које се неминовно поставља јесте колико поступање по притужбама доводи до системске промене праксе.

Разни примери говоре у прилог томе да системских промена кроз притужбе нема, да се неправилности отклоне и да се поступи по препоруци у појединачном случају, али да се настави иста негативна пракса у другим сличним случајевима.¹²²

Током постојања ове институције у Републици Србији, грађани су се веома често обраћали овом органу захтевима за обављање послова који нису никако у његовој надлежности. Према врсти захтева, ове (не)надлежности Заштитника грађана можемо поделити на три групе: 1) ненадлежност надзора над радом органа које Заштитник грађана по закону не може да контролише, 2) надлежности које су поверене другим независним органима и 3) надлежности пружања социјално-економске помоћи.

У пракси Заштитника грађана се искристалисала једна врста овлашћења за коју не бисмо могли рећи да поседује ни репресивни ни превентивни карактер, будући да се заправо нису ни усмерена према органима државне управе или локалне самоуправе. У питању је обављање послова пружања помоћи неукој странци, тзв. саветодавни рад органа са грађанима који се свакодневно обраћају овом органу телефонским путем, мејловима или личним доласком у просторије Заштитника грађана захтевајући савет за свој проблем.

¹²²YUCOM *op.cit.* стр.16

Институција омбудсмана у Србији треба да постане пример свим другим институцијама које чине политички систем, када је реч о ефикасном раду и принципима транспарентног деловања.

ЛИТЕРАТУРА

- Вукићевић, С. *Институционална заштита људских права (са посебним освртом на институцију омбудсмана)* (докторска дисертација), Правни факултет у Београду, 2015
- Денковић Д. Ђ. „Омбудсман као заштитник законитости и права грађана“, *Добра управа*, Београд, 2010, стр. 551-566.
- Драшковић, К. „Неке институције као својеврстни појавни облици омбудсмана у нас и нека питања његовог конституисања као посебне институције заштите права грађана“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, бр.3-4, 1990, стр. 152-159
- Дузинас, К. „Људска права и империја (политичка филозофија космополитизма)“, Београд, 2009
- Јанковић С. Омбудсман-заштита људских права и контрола администрације. У. Ђорђевић, Поповић, А. (ур.). *Владавина права-одговорност и контрола власти*. Београд: Фондација Конрад Аденауер. 2009. Стр. 40-44.
- Јеринић, Ј. Нова институције: грађански бранилац. *Локална самоуправа. Прописи и пракса: правни билтен*, бр. 1. 2005. стр. 48-59.
- Комитет правника за људска права- YUCOM: *5 Година: Анализа рада заштитника грађана Републике Србије у периоду 2015-2019. године*, Београд, 2019
- Лазаревић, М. „Еволуција и ширење надлежности Заштитника грађана као националне институције за заштиту људских права у Србији“, *Годишњак Факултета политичких наука*, бр. 18, 2017, стр. 26-43
- Лилић, С., Миленковић Д., Ковачевић-Вучо Б., *Омбудсман (међународни документи, упоредно право, законодавство и пракса)*, Београд, 2002
- Марковић, Р. *Уставно право и политичке институције*. Београд. 2006.
- Милков Д., *Настанак и развој институције омбудсмана*, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, бр. 2/2018, стр. 431-448
- Маросиук. З., *Значај и улога локалних омбудсмана (зборник радова-међународна конференција поводом јубилеја 10 година рада првог омбудсмана у Републици Србији и Државној заједници Србија и Црна Гора)*. Бачка Топола. 2014.

National Human Rights Institutions -History, Principles, Roles and Responsibilities, United Nations publication, UN, Geneva and New York, 2010, http://www.ohchr.org/Documents/Publications/PTS-4Rev1-NHRI_en.pdf

Настић, М. Омбудсманско деловање у заштити људских права. *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*. 2/2018. стр- 431-448.

Петковић Д., Милошевић В., „Различита схватања положаја и надлежности Заштитника грађана Републике Србије“, *НБП: Наука, безбедност, полиција*, бр. 1 2018., стр. 15-34

Прелевић, С. *Пословна етика-парадокс или неминовност*. Нови Сад, 2011

Радиновић, Д. *Омбудсман и извршна власт-институција омбудсмана на почетку XXI века*, Београд, 2001

Радојевић, Д., *Преображај омбудсмана у савременим правним системима с посебним освртом на институцију Заштитника грађана у Републици Србији*, (докторска дисертација), Београд 2016.

Рајић Н., *Оправданост успостављања надлежности заштитника грађана у погледу покретања поступка оцене уставности закона*, *Зборник радова Правног факултета у Нишу*, бр. 2/2013, стр, 484-494

Reif L.C., *The Ombudsman, Good Governance, and the International Human Rights System*, M.Nijhoff Publishers, The Netherlands, 2004

Rovat D., Gotehrer D.M, „State of Alaska Office of the Ombudsman“ in: R.Gregory, P.Giddings (ed.) *Righting Wrongs-The Ombudsman in Six Continents*, IOS Press, Amsterdam, 2000.

Szubiakowski, M, Лилић С., „Правобранилац права грађана у Пољској и друштвени правобранилац самоуправљања у Југославији“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду* бр.3-4,1990 стр.132-140.

Теофиловић, П. „Права националних мањина у Аутономној покрајини Војводини“, У: Живковић, М. (ур.). *Мултикултурност и савремено друштво*. Нови Сад.

Tomušat, K. *Ljudska prava između idealizma i realizma*. Beograd. 2006.

YUCOM, *Analiza položaja lokalnih ombudsmana u Republici Srbiji*, Beograd: Dosije studio. <https://www.yucom.org.rs/analiza-polozaja-lokalnih-ombudsmana-u-republici-srbiji/>

YUCOM. 5 godina: Analiza rada Zaštitnika građana Republike Srbije u periodu 2015-2019. godine. Beograd: Dosije studio. 2019.

Правни прописи и извештаји

Устав Републике Србије, Службени гласник РС, бр.98/2006.

Закон о Заштитнику грађана, Службени гласник РС, бр. 79/05, 54/2007

Закон о локалној самоуправи, Службени гласник РС , бр.9/02, 33/04, 135/04, 62/06.

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

[Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја - Пречишћен текст \(Сл. гласник РС 120/04, 54/07, 104/09 и 36/10\)](#)

Закон о заштити података о личности, „Службени гласник РС“, бр. 97/08, 104/09 – др. Закон,68/12 – одлука Уставног суда и 107/12 (у даљем тексту скраћено: ЗЗП)

Закон о забрани дискриминације (Сл.гласник РС, бр.22/2009)

Закон о здравственој заштити, „Службени гласник РС“, бр. 107/05, 72/09, 88/10,88/10, 57/11 и 119/12

Закон о утврђивању одређених надлежности Аутономне покрајине (тзв.Омнибус закон), Службени гласник РС, бр.06/02.

Закон о Друштвеном правобраниоцу самоуправљања, Службени лист СФРЈ, бр.36/75; 20/82, као и одговарајући закони о друштвеном правобраниоцу република, односно покрајина.

Одлука о Покрајинском заштитнику грађана - омбудсману ("Сл. лист АП Војводине", бр. 37/2014)

Одлука о заштитнику грађана , Службени лист града Новог Сада бр.47/2008.

Устав Социјалистичке Федеративне Републике Југославије, Службени лист СФРЈ, бр.9/74, чл.131, 288, 374, 387. као и други одговарајући чланови устава република, односно статута покрајина.

Службени гласник АП Војводине , бр.23/02,05/04.

Извештај Заштитника грађана Града Новог Сада за 2018.годину
http://zastitnikgradjana.novisad.rs/sites/default/files/izveshtaj_za_2018._godinu.pdf

Национални механизам за превенцију тортуре, Извештај за 2016.годину, Заштитник грађана, Београд, 2017, стр.29.

САЖЕТАК И КЉУЧНЕ РЕЧИ

Омбудсман и заштита људских права

Заштитник грађана, омбудсман, као што само име говори – штити грађане. Прецизније речено, заштитник грађана штити права и слободе грађана контролишући рад органа јавне власти, односно заштитник грађана је институција која нас штити од управе и свих оних који имају управна овлашћења.

Предмет мастер рада односи се како на људска права, односно њихове елементе значајне за остваривање и заштиту уопште, тако и на институције које се баве заштитом људских права. У првом делу мастер рада представљене су основне идеологије и тежње у развоју институције омбудсмана. У другом делу значајна пажња посвећена је развоју идеје и институције омбудсмана у Републици Србији. Србија је карактеристична по примени тзв. вишеинституционалног модела, па је у том контексту обухваћена институција заштитника грађана на централном нивоу, у Аутономној Покрајини Војводини и јединицама локалне самоуправе. Размотрени су кључни елементи развоја омбудсмана, као и сама анализа положаја и правног статуса институције. У трећем делу пажња је усмерена на рад специјализованих институција у сфери заштите људских права. У четвртном делу анализиран је положај и искуства у раду институције локалних омбудсмана у јединицама локалне самоуправе са освртом на рад Удружења локалних омбудсмана у Србији.

На крају, указано је на могуће правце деловања и побољшања положаја система ове врсте заштите људских права.

Рад би требао да читаоцу послужи да разуме зашто ова институција постоји, зашто је уопште формирана, на који начин штити наша права, који је њен положај у правном систему Републике Србије, које су јој надлежности, како ради, на који начин се можемо обратити и како можемо заштитити своја права. Циљ је упознати се са механизмом заштите права кроз институцију Заштитника грађана односно омбудсмана, као и промоција људских права и заштита грађана.

Кључне речи: људска права и слободе, омбудсман, заштитник грађана, контрола управе, државна управа, локална самоуправа, лоша администрација, институција.

SUMMARY AND KEYWORDS

Ombudsman and Protection of Human Rights

The Ombudsman, as the very name tells, protects the citizens. To be more precise, the Ombudsman protects the rights and freedoms of citizens, by making control of public authorities work, that is, the Ombudsman is an institution protecting us from the administration and all those with administrative authorizations.

The subject of the Master Thesis is related both to human rights, that is, their elements, significant for rights exercising and protection, in general, and institutions, dealing with protection of human rights. The first part of the Master Thesis presents the basic ideologies and tendencies in development of the institution of the Ombudsman. The second part significantly focuses on the development of the idea and institution of the Ombudsman in the Republic of Serbia. Serbia is qualified for implementation of so-called multi-institutional model, therefore, the institution of the Ombudsman has been covered within that context on the central level, in the Autonomous Region of Vojvodina and in the self-government units. The key elements of the development of the Ombudsman have been considered, as well as the very analysis of the position and legal status of the institution. The third part is focused on the work of specialized institutions in the sphere of human rights protection. The fourth part analyzes the position and experience in the work of local Ombudsman institution within the local self-government units, with reference to the work of Local Ombudsman Association in Serbia.

Finally, it has been pointed out to the possible courses of action and improvement of the system position of this kind of human rights protection.

The paper should serve the reader to understand why this institution exists, why it has been established at all and in what way it protects our rights, what its position in the legislation system of the Republic of Serbia is, its competences, the manner of work and the way to address, how to protect our rights. The purpose is to learn about the mechanism of rights protection through an institution of the Ombudsman, as well as to promote human rights and protect the citizens.

Keywords: *human rights and freedoms, Ombudsman, control of Administration, state administration, local self-governmen, bad administration, institution.*

БИОГРАФИЈА СТУДЕНТА

Сања Стојанчић рођена је 27.08.1981.године у Нишу, где је завршила основну и средњу школу. Правни факултет у Нишу уписала је 2000.године, а дипломирала 2008.године на Правном факултету за привреду и правосуђе у Новом Саду 2008.године.

Државни стручни испит положила је 2010.године.

Од 2004. до 2006.године, радила је у Управи за грађанска стања и опште послове града Ниша. Од 2009.године, до маја 2017.године радила је на пословима дипломираног правника у Геронтолошком центру у Нишу. Од маја 2017.године до данас налази се на функцији заштитника грађана (омбудсмана) Града Ниша.

Алумниста је у циклуса Годишњег семинара који је уз подршку Савета Европе организовао Београдски фонд за политичку изузетност 2009/2010.године.

Од 2004. године ради као сарадник невладине организације YUROM Centar из Ниша на стручним и аналитичким пословима где је узела активно учешће у реализацији бројних пројеката који се тичу родне равноправности, политике запошљавања, образовања и унапређења положаја Рома.

Учествовала је на бројним стручним едукацијама и специјалистичким сертификованим обукама из области радног односа, безбедности и здравља на раду и јавних набавки. Говори енглески језик.

ИЗЈАВА О ИСТОВЕТНОСТИ
ШТАМПАНОГ И ЕЛЕКТОРНСКОГ ОБЛИКА МАСТЕР РАДА

Име и презиме аутора мастер рада: _____ Сања Стојанчић _____

Наслов мастер рада: _____ „Омбудсман и заштита људских права“ _____

Ментор: _____ Проф.др Маја Насић _____

Изјављујем да је електронски облик мастер рада у pdf формату истоветан штампаном облику, који сам предала Правном факултету Универзитета у Нишу.

У Нишу, 12.10.2020.

Потпис аутора

ИЗЈАВА О АУТОРСТВУ И ОДОБРАВАЊУ ОБЈАВЉИВАЊА МАСТЕР РАДА

Изјављујем да мастер рад под насловом „Омбудсман и заштита људских права“ пријављен и одбрањен на Правном факултету Универзитета у Нишу:

- Представља резултат сопственог истраживачког рада;
- Није у целини, нити у деловима с моје стране пријављен за одбрану на другим факултетима или универзитетима;
- Не крши ауторска права или интелектуалну својину других лица.

Дозвољавам да се овај мастер рад чува у библиотеци и објави на сајту Правног факултета Универзитета у Нишу.

Аутор мастер рада: Сања Стојанчић

У Нишу, 12.10.2020.

Потпис аутора
