

*Dr Dragan Milkov, redovni profesor
Pravnog fakulteta u Novom Sadu*

ZAŠTITNIK GRAĐANA REPUBLIKE SRBIJE

Sažetak: *Počevši od 2005. godine Srbija se priključila velikoj porodici država koje u svom pravnom sistemu imaju instituciju ombudsmana. Te godine je donet prvi srpski Zakon o zaštitniku građana, dok je prvi srpski ombudsman izabran 29. juna 2007. godine. Normativno posmatrano, Zaštitnik građana Republike Srbije ima sva obeležja klasičnog ombudsmana, s tim što su mu pridodate i funkcije koje tiču zaštite ljudskih prava uopšte. U pogledu položaja i uloge, srpski ombudsman je rađen po uzoru na danski model, ali su dodata i neka moderna rešenja.*

Ključne reči: *Uprava, kontrola uprave, odnos uprave i građana, zaštita prava građana, ljudska prava.*

1. Uvodne napomene

Donošenjem Zakona o Zaštitniku građana Srbija se septembra 2005. godine priključila velikoj porodici zemalja koje imaju instituciju ombudsmana. Kao jedna od poslednjih evropskih država, Srbija je stvorila normativnu podlogu za osnivanje ova ustanove septembra 2005. godine, kada je donet Zakon o zaštitniku građana. U tom času na snazi je bio Ustav Republike Srbije iz 1990. godine u kojem ova institucija nije bila predviđena, tako da je institucija ombudsmana predstavljala vanustavnu kategoriju. Tek 2006. godine, donošenjem novog Ustava Republike Srbije, Zaštitnik građana je postao i ustavna kategorija. Naime, ovim Ustavom je predviđeno postojanje Zaštitnika građana i date su neke osnovne odredbe o njegovom položaju i ulozi¹. Nakon donošenja Ustava, izvršene su i ma-

¹ Ustav Republike Srbije iz 2006 godine, član 138.

nje izmene i dopune Zakona o Zaštitniku građana 2007. godine kojima su neke odredbe Zakona prilagođene novim ustavnim odredbama.

Druga polovina dvadesetog veka obeležena je neprekidnim rastom popularnosti švedske institucije poznate pod švedskim imenom „ombudsman“. Počevši pedesetih godina ovog veka, došlo je do širenja ove institucije na sve kontinente, tako da danas postoji u oko 130 država. Rešenja pojedinih zemalja u pogledu položaja i uloge ombudsmana su veoma različita, ali postoje i neke zajedničke karakteristike ove institucije prisutne u skoro svim državama.

Institucija ombudsmana je u mnogim zemljama našla svoje mesto, dokazavši se kao efikasno sredstvo za zaštitu prava građana od nepravilnog rada državne uprave. U svim situacijama kada građani oseće nemoć u odnosu na državu, jedino što im preostaje jeste da se obrate ombudsmanu. Od nedavno i građani Srbije imaju takvu mogućnost.

Institucija ombudsmana u svom izvornom vidu predstavlja vrstu parlamentarne kontrole uprave. Ombudsman je parlamentarni poverenik koji u ime i za račun parlamenta kontrolise rad uprave. Po rešenjima predviđenim u srpskim propisima, institucija Zaštitnika građana odgovara tradicionalnom modelu ombudsmana. Međutim, od ovog izvornog modela se u mnogim zemljama odstupilo. Ono što ostaje zajedničko za sve zemlje, jeste to da se uloga ombudsmana sastoji, s jedne strane, u kontroli uprave i služi proveriti rada uprave u najširem smislu reči. S druge strane, uloga ombudsmana sve više se vezuje za zaštitu prava građana, a najnoviju tendenciju predstavlja i proširivanje uloge ombudsmana na zaštitu ljudskih prava u najširem smislu reči. Zaštitnik građana Republike Srbije ima sve ove funkcije.

2. Nastanak i razvoj institucije ombudsmana

Nije redak slučaj u istoriji da su neke institucije nastale slučajno, odnosno sa sasvim drugom namenom od one koju danas imaju. To se dogodilo i sa ombudsmanom. Kada je ova institucija nastajala nije bilo ni govora o zaštiti ljudskih prava, niti je to bio smisao ombudsmana. Tek dugotrajna evolucija donela je sadašnju ulogu ove institucije. Izvorno posmatrano, ombudsman je nastao kao rezultat specifičnih okolnosti u Švedskoj i verovatno bi ostao švedska specifičnost da se sa osnivanjem ovakve institucije nisu priključile druge skandinavske zemlje, od kojih je Danska odigrala najvažniju ulogu u popularisanju ombudsmana.

Švedski kralj Karlo XII (1697–1718) vodio je rat protiv koalicije Danske, Poljske, Saske i Rusije. U tome je imao dosta uspeha, ali je od reorganizovane vojske Petra I doživeo 1709. godine težak poraz u bici kod Poltave (Ukrajina). Karlo XII je jedva uspeo da izbegne zarobljeništvo, tako što je pobjegao u Bender koji se nalazi u današnjoj Moldaviji, a tad je pripadao Turskoj. To je značilo kraj Švedske kao velesile, a u zemlji su počeli neredi. Budući da je bio fizički udaljen od svoje zemlje, a u želji da ipak utiče na ono što se dešava u kraljevini, Karlo XII je izdao nalog da se u Švedskoj obrazuje jedna služba koja je imala zadatak da kontroliše sprovođenje zakona i drugih propisa i da osigura da državni službenici vrše svoje dužnosti. Na čelo te službe kralj je postavio svog poverenika, a poverenik se na švedskom jeziku kaže „ombudsman“. Tako je po prvi put stvoren ombudsman, koji će se tokom evolucije potpuno udaljiti od ove početne uloge.

Tokom XVIII veka ova služba je doživljavala različite transformacije. Pre svega, promenjen joj je naziv u službu kancelara pravde, koju je neko vreme imenovao parlament, a ne kralj, ali je švedski kralj Gustav III (1771–1792) nakon što je izvršio vojni udar, novim ustavom povećao kraljevska ovlašćenja, uključujući pravo da imenuje Kancelara pravde. Nakon njegove smrti Švedskom je vladao Gustav IV (1792–1809) koji je bio poznat po svom apsolutizmu. On je doživeo to da ga je smenila grupa oficira i tada je donet novi švedski ustav 1809. godine, kojim je po prvi put ustanovljena institucija ombudsmana sa ulogom koju je zadržala do danas.

Prema švedskom ustavu iz 1809. godine uvedena je podela vlasti između zakonodavne, upravne i sudske vlasti. Kralj je imao ovlašćenje da imenuje Kancelara pravde, ali je Parlament birao Ombudsmana, koji se u Švedskoj potpuno naziva Ombudsman Pravde (Justitieombudsman). Uloga takvog ombudsmana je po prvi put postala da u ime Parlamenta kontroliše zakonitost rada uprave i sudova.

U toku skoro 200 godina razvoja, institucija ombudsmana je u Švedskoj doživljavala određene promene. U jednom periodu (1915–1968. godine) došlo je do razdvajanja civilnog i vojnog ombudsmana, a zatim do ponovnog spajanja u jedinstvenu ustanovu, ali sastavljenu od tri ombudsmana, čija je nadležnost resorno podeljena po određenim oblastima. Danas ova služba obuhvata četiri ombudsmana, od kojih je jedan Glavni parlamentarni ombudsman, koji, pored svih ovlašćenja koja svaki ombudsman ima, još i rukovodi službom ombudsmana.

Ova švedska institucija ostala je dugo vremena švedska ekskluzivnost i nešto što nije postojalo ni u jednoj drugoj državi. Više od 100 godina trebalo je da prođe da neko krene švedskim stopama. To se po prvi put

desilo u zemlji koja je dugo bila pod njenim uticajem, ali i u sukobima sa Švedskom, u susednoj Finskoj 1919. godine. Međutim, to još nije značilo neko značajnije širenje institucije ombudsmana. Švedski model nije u svetu naišao na veće interesovanje, niti je Švedska išta učinila da svoju instituciju približi drugim zemljama.

Za širenje ideje ombudsmana u svetu mnogo manje je značajna zemlja tvorac ove institucije – Švedska, od njenog manjeg suseda Danske. Naime, Danska je kao treća zemlja u svetu uvela u svoj sistem instituciju ombudsmana Ustavom iz 1953. godine. Od tada dolazi do pravog širenja ombudsmana po svetu, tako da pojedini autori govore o „ombudsmaniji“. No, druge zemlje su svog ombudsmana formirale uglavnom po uzoru na Dansku, a ne Švedsku. Ima više razloga što je Danska zaslužna za procvat ove institucije.

Najpre, danski model ombudsmana je bio jednostavniji i nije podrazumevao kontrolu sudova, po čemu je Švedska jedna od retkih zemalja u svetu. U većini zemalja se smatra da se pravom ombudsmana da kontrolišu sudove ugrožava princip nezavisnosti sudova. S druge strane, prvi danski Ombudsman Stefan Hurvic (Stephan Hurwitz) izabran marta 1955. godine, bio je čovek izuzetne energije i pun želje da ovu lepu instituciju predstavi onima kojima je bila nepoznata. Hurvic je bio neumoran putnik i propagator ideje ombudsmana.

Stopama ostalih skandinavskih zemalja krenula je i Norveška 1962. godine, kada je donela svoj Zakon o ombudsmanu. To je, inače, period kada se ombudsman pojavljuje i van Evrope i to najpre na Novom Zelandu te iste 1962. godine. Potom dolazi do čitave serije zemalja na svim kontinentima koje su uvele ombudsmana u svoj politički i pravni sistem. Budući da broj zemalja koje imaju ombudsmana neprestano raste, jedino pouzdano može se reći da danas postoji u oko 130 država.

U istočnoevropskim zemljama, kao i u državama koje su pripadale Sovjetskom savezu ova institucija nije rado i brzo prihvaćena. Poljska je bila prva koja je uvela instituciju ombudsmana jula 1987. godine (poseban Zakon o pravobranioocu prava građana – kako se Poljski ombudsman zove – stupio je na snagu januara 1988. godine), a zatim je Mađarska ustavnim promenama iz oktobra 1988. godine stvorila ustavni osnov za uvođenje ombudsmana, pri čemu je poseban Zakon o parlamentarnom povereniku za ljudska prava donet tek juna 1993. godine, dok je sa prvim radom služba mađarskog ombudsmana počela juna 1995. godine. Za Mađarsku je karakteristično da pored opšteg ombudsmana ima i dva specijalizovana. To su: Parlamentarni poverenik za prava nacionalnih i etničkih manjina i Parlamentarni poverenik za zaštitu podataka i slobodu in-

formisanja. Pored toga, ombudsmana je uvela i Litvanija 1995. godine, Rusija i Letonija 1996. godine, Gruzija 1996. godine, Rumunija, Moldavija, Uzbekistan i Ukrajina 1997. godine, Estonija, Albanija i Češka 1999. godine, Slovačka 2001. godine. Poslednja je Bugarska donela zakon o ombudsmanu maja 2003. godine (stupio na snagu od 1. januara 2004. godine), a prvi ombudsman je izabran aprila 2005. godine.

Nestanak bivše SFRJ sa političke mape značio je i rađanje institucije ombudsmana na ovim prostorima. Dotadašnji otpori koju su postojali u pogledu uvođenja ombudsmana, ostali su kasnije samo Srbiji, a sve ostale republike bivše SFRJ su relativno brzo stvorile ovu instituciju.

Početni interes za instituciju ombudsmana javio se na prostoru bivše Jugoslavije šezdesetih godina. Prva i do sada jedina naučna monografija na ovu temu akademika Miodraga Jovičića pojavila se 1969. godine pod naslovom „Ombudsman – čuvar zakonitosti i prava građana“. Nakon četiri godine u Ustavnom sudu Srbije organizovan je naučni skup posvećen ombudsmanu. Taj prvi skup posvećen je praktično sticanju početnih saznanja o ovoj instituciji, ali nije naišao na širi odjek u naučnoj i stručnoj javnosti. Konačno, 1989. godine je u organizaciji Pravnog fakulteta u Novom Sadu održan međunarodni naučni skup na temu ombudsman. Na tom skupu je učestvovao glavni švedski ombudsman, generalni direktor austrijske službe ombudsmana, istaknuti profesori iz Pariza i Londona, kao i brojni naučnici i stručnjaci iz svih republika bivše SFRJ. Taj skup je odigrao značajnu ulogu u upoznavanju naše stručne i opšte javnosti sa institucijom ombudsmana i rezultirao je predlogom za uvođenje ove institucije u naš pravni sistem. To je bio upravo period kada se pripremao tadašnji srpski ustav, međutim, njegovi tvorci nisu imali razumevanja za instituciju ombudsmana. Odbojnost prema „tuđim“ institucijama i nepoznavanje problematike, imali su sigurno veliku ulogu u tome da na pisane zaključke sa ovog skupa, u kojima se konstatuje potreba uvođenja ombudsmana, nije usledila praktično nikakva reakcija.

Nakon toga, bilo je još nekih pojedinačnih pokušaja i predloga poslanika, kako u Narodnoj skupštini Srbije, tako i u tadašnjoj Saveznoj skupštini, ali bez rezultata.

Sve bivše jugoslovenske republike uvele su ombudsmana u svoj sistem, ali pod različitim nazivima. Prva je tako postupila Hrvatska, koja je još Ustavom iz 1990. godine predvidela „pučkog pravobranitelja“, a poseban Zakon je donet 1992. godine, dok je prvi ombudsman izabran juna 1993. godine. Slovenija je, takođe, Ustavom iz 1991. godine predvidela Zaštitnika ljudskih prava. Na osnovu takvog ustavnog ovlašćenja, donet je poseban Zakon o zaštitniku ljudskih prava decembra 1993. godine, a stupio je na snagu januara 1994. godine. Državni zbor Republike Slovenije imeno-

vao je prvog slovenačkog ombudsmana 29. septembra 1994. godine, a počeo je da radi 1. januara 1995. godine. Dejtonskim mirovnim sporazumom sklopljenim novembra 1995. godine postignut je opšti okvirni sporazum za mir u Bosni i Hercegovini, a taj sporazum sadrži i jedanaest aneksa, koji se odnose na pojedina pitanja. Aneks 6 odnosi se na ljudska prava, a u njegovim okvirima nalaze se i odredbe o ombudsmanu. Aneksom 6 Dejtonskog sporazuma predviđeno je postojanje Komisije o ljudskim pravima, koja se u stvari, sastoji iz dva dela: iz službe ombudsmana i doma ljudskih prava. Komisija ima svoje sedište u Sarajevu, uključujući i glavni biro ombudsmana i objekte za dom ljudskih prava. Ombudsman ima po jedan dodatni biro na teritoriji Federacije i Republike Srpske, a može imati i na drugim lokacijama ukoliko se proceni da je to potrebno. Pored zajedničkog ombudsmana za nivo Bosne i Hercegovine, svoje ombudsmane imaju i Republika Srpska, kao i Federacija Bosne i Hercegovine (ombudsman je obrazovan kao kolektivno telo sastavljeno od tri predstavnika, s tim što u Republici Srpskoj postoji jedan ombudsman i dva zamenika). Republika Makedonija je veoma rano, odmah nakon otcepljenja od Jugoslavije, predvidela instituciju ombudsmana pod nazivom Narodni pravobranilac. Međutim, u ovoj republici se dosta oklevalo sa konkretnim uvođenjem ombudsmana. Naime, trebalo je da protekne čak šest godina od donošenja makedonskog ustava (1991. godine) da bude donet i poseban Zakon o narodnom pravobranioocu (februar 1997.) i da prvi makedonski ombudsman bude imenovan (3. jula 1997. godine). Crna Gora je jula 2003. godine donela Zakon o zaštitniku ljudskih prava i sloboda, kojim je ustanovila svog ombudsmana.² Prvi crnogorski ombudsman je izabran 21. oktobra 2003. godine.

U Srbiji je interesovanje za instituciju ombudsmana dugo bilo, pre svega, naučnog karaktera, a tek od 2002. godine čine se i prvi konkretni praktični koraci na ovom planu. Prvi naš propis u kojem se pominje ova institucija jeste Zakon o lokalnoj samoupravi,³ gde je predviđeno (član 126) da jedinice lokalne samouprave mogu obrazovati građanskog branioca (ombudsmana). Takvu mogućnost je do sada iskoristio veoma mali broj opština i gradova. Potom je u Zakonu o utvrđivanju određenih nadležnosti autonomne pokrajine⁴ predviđena mogućnost da i autonomna pokrajina obrazuje instituciju ombudsmana. Autonomna pokrajina Vojvodina je donela svoju Odluku o pokrajinskom ombudsmanu krajem 2002. godine.⁵ Prvi vojvođanski ombud-

² „Službeni list Republike Crne Gore“, broj 41 od 10 jula 2003. godine.

³ „Službeni glasnik Republike Srbije“, broj 9 od 26.02.2002. godine.

⁴ „Službeni glasnik Republike Srbije“, broj 6 od 07.02.2002.

⁵ „Službeni list Autonomne pokrajine Vojvodine“, broj 23 od 31. decembra 2002. godine.

smen izabran je 24. septembra 2003. godine. Konačno, poslednja od svih republika bivše Jugoslavije, Srbija je donela Zakon o zaštitniku građana septembra 2005. godine. U roku od šest meseci od stupanja na snagu Zakona, trebalo je da Narodna skupština Republike Srbije izabere prvog srpskog ombudsmana, Zaštitnika građana. To se, međutim, nije dogodilo sve do 29. juna 2007. godine. Tada je izabran prvi Zaštitnik građana Republike Srbije.

3. Naziv institucije

Institucija ombudsmana se u različitim državama različito naziva. Pored izvornog švedskog imena, postoje brojne varijacije u nazivima ombudsmana pojedinih zemalja, pri čemu se često koriste izrazi: branilac, poverenik, zaštitnik, komesar. Pored toga se označava često i u čije ime ombudsman istupa, pa se naglašava da je on parlamentarni poverenik ili komesar, a s druge strane, u nazivu se navodi i koga, odnosno šta štiti: građane, narod, ljudska prava...

Švedska reč „ombudsman“ koristi se u svojoj izvornoj formi kao zvaničan naziv za ovu instituciju u velikom broju zemalja. Pored skandinavskih zemalja, naziv „ombudsman“ se koristi i u anglosaksonskim zemljama, u Holandiji, Belgiji (na flamanskom jeziku, dok se u Valoniji i uopšte na francuskom jeziku koristi termin „medijator“), ali i u nekim zemljama Afrike i Azije. U poslednje vreme u nekim tekstovima na engleskom jeziku se može naći i neobična forma švedskog imena kao „ombudsperson“. Ovo se nigde ne koristi kao zvanično ime institucije, već se javlja kao pokušaj pojedinih autora da zaštite prava žena, misleći da je reč „ombudsman“ složenica sastavljena od reči „ombuds“ i reči „man“. Pošto na engleskom jeziku „man“ označava muškarca, onda su se pojedinci dosetili da nađu, po njima, neutralno ime „persona“. Međutim, švedska reč „ombudsman“ nije složenica, već jedna jedinstvena reč koja označava poverenika, kako muškarca, tako i ženu. Nažalost, Šveđani kao što su bili pasivni prilikom širenja ove institucije, tako ni sada ne preduzimaju skoro ništa da se prekine sa ovom naopakom praksom (osim što objasne onima koji ih pitaju). Jedini primer zvanične upotrebe naziva „ombudsperson“ je Kosovo, gde su instituciju kreirale prelazne vlasti i specijalisti nekih međunarodnih organizacija i komisija, koji su inače na ovim prostorima glavni propagatori ove pogrešne prakse. Zanimljivo je da se unutar ove kosovske institucije njen naziv i na srpski jezik ponekad prevodi kao

„ombudsperson“, iako se u zvaničnoj uredbi br. 2000/38 u srpskoj verziji teksta govori o osnivanju „institucije ombudsmana na Kosovu“. Na albanskom jeziku se ova institucija na Kosovu zove „ombudspersoni“, verovatno kao posledica bukvalnog prevoda engleskog izraza „ombudsperson“, što nije slučaj u Albaniji.⁶ U svetskim razmerama skoro niko ne koristi ovaj neologizam, a nadamo se da će i na našim prostorima sa slabljenjem uloge eksperata pojedinih komisija i tela, ovo biti samo deo ružne prošlosti. Nijedan ozbiljan engleski ili američki autor ne naziva ovu instituciju drugačije nego kao ombudsman. Što je još zanimljivije, izgleda da su ovaj neologizam „ombudsperson“ na engleskom jeziku stvorili neki stručnjaci i birokrate nekih međunarodnih organizacija kojima engleski nije maternji jezik.⁷

Pored zvaničnog švedskog imena, u Francuskoj i nekim zemljama francuskog govornog područja u Africi, koristi se naziv „medijator“. U zemljama španskog govornog područja se koristi ime „narodni branilac“ (Defensor del Pueblo), sa retkim izuzecima, kao što je Kostarika, gde se ombudsman zove „zaštitnik stanovnika“ (Defensor de los Habitantes) i onih latinoameričkih država gde se u nazivu ističe njegova uloga kao zaštitnika ljudskih prava (Salvador, Gvatemala, Honduras, Meksiko, Paragvaj).

U Italiji se ombudsman zove „građanski branilac“ (Difensore Civico). Italijansko ime je u Srbiji izabrano kao ime za lokalnog ombudsmana, predviđeno u Zakonu o lokalnoj samoupravi. Međutim, za razliku od italijanskog jezika, u srpskom jeziku bi pridev „građanski“ upućivao na pogrešan zaključak o karakteru ove institucije. Mnogo bolje i tačnije je reći „branilac građana“ ili „zaštitnik građana“.

U jednom broju zemalja, uglavnom afričkih (Botsvana, Južna Afrika) ombudsman se naziva javnim zaštitnikom (Public protector), ili javnim braniocem (Public defender), što je slučaj u Gruziji, Jamajki.

U Austriji se institucija ombudsmana (kolektivno telo) zove narodnim pravobranilaštvom (Volksanwaltschaft).

U Albaniji i Rumuniji se ombudsman zove „narodni advokat“ i to je ime koje je bilo predviđeno u prvom predlogu srpskog zakona o ombudsmanu koji je podnela Vlada formirana nakon političkih promena iz 2000.

⁶ Još neobičnije izgledaju neki srpski prevodi engleskih tekstova u kojima su prevodioci u želji da što autentičnije prevedu engleski naziv činili to tako što su navodili „ombudspersona“!

⁷ U Sjedinjenim Američkim Državama se inače mogu pronaći tekstovi u kojima se ombudsman naziva skraćeno „ombuds“, iako ta reč na švedskom ne znači ništa, a još ređe od toga se može pronaći upotreba izraza „ombuds officer“. Amerika je inače primer za upotrebu termina ombudsman za svako telo za pritužbe.

godine. To ime ne bi korektno odražavalo instituciju ombudsmana, jer u srpskom jeziku termin advokat označava punomoćnika, a ombudsman nije ničiji punomoćnik, već neutralni posrednik između građanina i države. U tom smislu je njegova uloga izražena u francuskom nazivu „medijator“, jer to najbolje označava njegov položaj. S druge strane, ni naziv „narodni“ ne bi najbolje odrazio suštinu ombudsmana, jer on ne štiti narod, već građanina, kao pojedinca.

U zemljama nove demokratije najčešće se u nazivu ombudsmana ističe njegova uloga u zaštiti ljudskih prava (Komesar za ljudska prava, Zaštitnik ljudskih prava i sl.). Ima i zemalja u kojima ulogu ombudsmana vrše Komisije za ljudska prava, kao kolektivno telo.

U Kvebeku i na Haitiju se ombudsman zove baš kao i u Srbiji: zaštitnik građana (Protecteur du Citoyen), pri čemu su i Haićani u želji da budu originalni dodali da je u pitanju „zaštitnik građana i građanki“. Ovaj naziv, zaštitnik građana, smatram, dobro odražava suštinu uloge ombudsmana, a nije težak za izgovor u srpskom jeziku. Uloga ombudsmana i jeste najviše u tome da štiti građane od nepravilnog rada državnih organa i javnih službi, tako da je dobro u nazivu istaći ono što je najvažnije za instituciju. Izvorni naziv „ombudsman“ u srpskom jeziku se kod prosečnih ljudi teško izgovara. Čak i obrazovani ljudi imaju teškoća u pravilnom izgovoru švedskog imena „ombudsman“. S druge strane, za običnog građanina je veoma bitno da se u nazivu institucije istakne ono što je najbitnije, tako da ona bude prepoznatljiva za svakog prosečnog pojedinca.

4. Položaj i uloga ombudsmana

Posmatrajući položaj i ulogu ombudsmana u različitim zemljama sveta može se konstatovati da postoji više različitih tipova ove institucije.

Najpre, postoji klasični ombudsman, onaj koji odgovara izvornom švedskom modelu i zemljama koje su pod švedskim uticajem koncipirale ovu instituciju. Klasični ombudsman podrazumeva da je u pitanju poverenik parlamenta, kojeg parlament bira i razrešava i čija je uloga kontrola državne uprave u svim oblastima i zaštita prava građana. Zaštitnik građana Republike Srbije suštinski odgovara modelu klasičnog ombudsmana, ali ide i dalje od toga. Zaštitnika građana bira Narodna skupština na predlog odbora nadležnog za ustavna pitanja, što znači da on i u Srbiji predstavlja parlamentarnog poverenika.

Pored klasičnog ombudsmana, u pojedinim zemljama (pre svega su to zemlje tzv. nove demokratije, kao što su bivše socijalističke države, neke zemlje u Južnoj Americi i Africi) počinje da se uloži kla-

sičnog ombudsmana dodaje i zaštita ljudskih prava. Neke zemlje su čak i u nazivu institucije izrazile ovu ulogu (Zaštitnik ljudskih prava, Komesar za ljudska prava). Takav model se u pravnoj teoriji naziva mešovitim ili hibridnim. U našem Zakonu o Zaštitniku građana se nalazi i ovaj aspekt uloge ombudsmana, jer je predviđeno da se „Zaštitnik građana stara o zaštiti i unapređenju ljudskih sloboda i prava“ (član 1, stav 2).

Treću vrstu ombudsmana predstavljaju specijalizovani ombudsmani. Specijalizovani ombudsmani se bave kontrolom državnih organa i zaštitom građana u pojedinim oblastima društvenog života. Tako se izdvajaju vojni ombudsmani, policijski ombudsmani, zatvorski ombudsmani, ombudsmani za zaštitu podataka, dečiji ombudsmani, ombudsmani za zaštitu od diskriminacije, ombudsmani za ravnopravnost polova, poreski ombudsmani, zdravstveni ombudsmani itd.

Konačno, posebnu kategoriju predstavlja interni ombudsman. U pitanju je ombudsman kojeg imenuje ista institucija koju on kontroliše, sa ciljem da štiti prava korisnika usluga te institucije. To se odnosi na bankarske ombudsmane, ombudsmane osiguravajućih kompanija, telekomunikacionog ombudsmana, univerzitetskog ombudsmana i sl. U ovom poslednjem slučaju se naziv „ombudsman“ koristi samo u smislu lica zaduženog za razmatranje pritužbi. U ovu kategoriju spada i čitav niz različitih privatno-pravnih ombudsmana, kao što su aerodromski ombudsmani, fudbalski ombudsmani, industrijski ombudsmani, bolnički ombudsmani itd.

Naziv „ombudsman“ se sve više zloupotrebljava, tako da se u poslednje vreme javljaju zalaganja za zaštitu ovog imena. Pogrešno je svako telo za pritužbe nazivati ombudsmanom.

4.1. Izbor i prestanak funkcije

U najvećem broju zemalja parlament bira i razrešava ombudsmana kvalifikovanom većinom, pri čemu mu mandat obično traje duže od poslaničkog mandata. Osnovni smisao ovakvih odredbi jeste da se postigne stabilnost ove institucije i obezbedi nezavisnost u odnosu na političke partije. Ombudsman se najčešće bira većinom od ukupnog broja poslanika, ali ima i dosta zemalja i kojima se ombudsman bira i razrešava dvoćetinskom većinom od svih poslanika.

U našem prvom Zakonu iz 2005. godine nije bilo određeno koja je većina potrebna za izbor ombudsmana, što znači da je u pitanju bila prosta većina od prisutnih poslanika. Ovim je odstupljeno od jednog od međunarodno prihvaćenih standarda da se ombudsman bira kvalifikovanom

većinom, pri čemu je Srbija u ovom pogledu predstavljala izuzetak. Opravdanje za ovakvu većinu je nađeno u ustavnom ograničenju, jer je prema Ustavu Republike Srbije iz 1990. godine precizno bilo navedeno za koje funkcionere se prilikom izbora traži kvalifikovana većina, a među njima, naravno, nije bilo ombudsmana, jer te institucije uopšte nije bilo u Ustavu. Ovaj nedostatak je delimično nadoknađen time što je u Zakonu o zaštitniku građana bilo predviđeno da Narodna skupština Zaštitnika bira na predlog Odbora za ustavna pitanja, a Odbor je predlog mogao da utvrdi samo većinom od ukupnog broja članova. Ovaj nedostatak, na koji su Srbiji ukazivali iz mnogih međunarodnih organizacija, otklonjen je u novom Ustavu iz 2006. godine. Naime, prema članu 105 Ustava, stav 2, tačka 14, Narodna skupština bira Zaštitnika građana većinom od ukupnog broja poslanika. Ta odredba je potom bila povod da se menja 2007. godine Zakon o zaštitniku građana, tako da je sada i u ovom propisu predviđeno da Zaštitnika građana bira Skupština većinom glasova svih narodnih poslanika.⁸

Kandidata za Zaštitnika građana Odboru ima pravo da predloži svaka poslanička grupa u Skupštini, pri čemu više poslaničkih grupa mogu da predlože zajedničkog kandidata za Zaštitnika građana. Predlaganje kandidata formalno-pravno ima karakter inicijative, pošto formalni predlog, onaj o kome će se izjašnjavati Skupština, može da utvrdi samo Odbor za ustavna pitanja. Odbor predlog za izbor Zaštitnika građana utvrđuje većinom glasova od ukupnog broja članova. Pre utvrđivanja predloga za izbor Zaštitnika građana, Odbor može da održi sednicu na kojoj će svim kandidatima biti omogućeno da iznesu svoje stavove o ulozi i načinu ostvarivanja funkcije Zaštitnika građana.

Zaštitnik građana se bira na vreme od pet godina i isto lice može biti najviše dva puta uzastopno birano na ovu funkciju. Time je, za razliku od Švedske i Danske, gde ombudsman može na ovoj funkciji da ostane sve do penzije, u našem sistemu onemogućeno da jedno lice funkciju ombudsmana vrši duže od deset godina. Što se tiče uslova za izbor, za Zaštitnika građana može biti izabran državljanin Republike Srbije koji ispunjava sledeće uslove: 1) da je diplomirani pravnik; 2) da ima najmanje deset godina iskustva na pravnim poslovima koji su od značaja za obavljanje poslova iz nadležnosti Zaštitnika građana; 3) da poseduje visoke moralne i stručne kvalitete; i 4) da ima zapaženo iskustvo u zaštiti prava građana.

U našem Zakonu je predviđeno da mandat Zaštitnika građana traje pet godina, čime se obezbeđuje kontinuitet i u različitim političkim

⁸ Član 4, stav 1 Zakona o zaštitniku građana.

okolnostima. Što se tiče prestanka funkcije, predviđeni su sledeći slučajevi:⁹

1. istekom mandata, ako ne bude ponovo izabran;
2. smrću;
3. ostavkom;
4. gubitkom državljanstva, što se utvrđuje na osnovu akta nadležnog državnog organa;
5. ispunjenjem uslova za penziju u skladu sa zakonom;
6. nastupanjem trajne fizičke ili mentalne nesposobnosti za obavljanje funkcije, što se utvrđuje na osnovu dokumentacije relevantne medicinske ustanove;
7. razrešenjem.

Za razrešenje Zaštitnika građana potrebna je ista većina kao prilikom izbora, a to znači većina od ukupnog broja poslanika. Nezavisnost i objektivnost ombudsmana u velikoj meri zavise od toga da li u svom radu mora da vodi računa o naklonosti političkih partija. Jedan od bitnih preduslova za efikasan rad ombudsmana jeste njegova stabilnost i nezavisnost. Dužina mandata i uslovi za razrešenje treba da obezbede ispunjenje ovih pretpostavki.

Predlog za razrešenje Zaštitnika građana može da utvrdi Odbor za ustavna pitanja ili najmanje jedna trećina narodnih poslanika. Pri tome, ako predlog za razrešenje Zaštitnika građana podnosi Odbor, potrebno je da se za njegovo podnošenje izjasni većina od ukupnog broja članova Odbora.

U Zakonu su na opšti način opredeljeni i uslovi za razrešenje srpskog ombudsmana. Predviđeno je da Zaštitnik građana može biti razrešen jedino u sledećim slučajevima:

- 1) ako nestručno i nesavesno obavlja svoju funkciju;
- 2) ako obavlja drugu javnu funkciju ili profesionalnu delatnost, ako obavlja drugu dužnost ili posao koji bi mogao uticati na njegovu samostalnost i nezavisnost, ili ako postupa suprotno zakonu kojim se uređuje sprečavanje sukoba interesa pri vršenju javnih funkcija;
- 3) ako bude osuđen za krivično delo koje ga čini nepodobnim za obavljanje ove funkcije.

Prilikom odlučivanja o razrešenju Zaštitnika građana on ima pravo da se obrati narodnim poslanicima na odgovarajućoj sednici.

Pored razrešenja, Narodna skupština može i da privremeno suspenduje Zaštitnika građana. Do njegove suspenzije može da dođe na predlog Odbora za ustavna pitanja u sledećim slučajevima;

⁹ Isto, član 11.

- 1) ako je protiv njega određen pritvor;
- 2) ako je osuđen za krivično delo koje ga čini nepodobnim za obavljanje funkcije, a presuda nije postala pravosnažna.

Odluka o suspenziji donosi se većinom glasova narodnih poslanika na sednici na kojoj je prisutna većina narodnih poslanika. Pri tome, Skupština treba da ukine odluku o suspenziji čim prestanu razlozi za suspenziju.

U slučaju da Zaštitniku građana prestane funkcija, bez obzira na razlog, do izbora novog Zaštitnika građana ovu funkciju obavlja zamenik koga je Zaštitnik građana odredio da ga zamenjuje u slučaju njegove odsutnosti ili sprečenosti da obavlja funkciju. Izbor novog Zaštitnika treba da se izvrši najkasnije u roku od šest meseci od dana prestanka funkcije ranijeg Zaštitnika građana.

4.2. Uloga Zaštitnika građana

Načelno posmatrano, kontrola koju vrši ombudsman nije usmerena prvenstveno na kontrolu zakonitosti rada uprave već više na kontrolu celishodnosti. To ne znači da ombudsman ne može da kontroliše i zakonitost, ali je u većini zemalja sistem pravne zaštite građana (uključujući upravni spor) uređen na zadovoljavajući način. Međutim, ne postoje pravni instrumenti za zaštitu građana od sitnih i krupnih nepravdi, šikaniranja, sporosti u rešavanju, nekorektnom odnosu prema pojedincima i sl. Za sve takve slučajeve građani nemaju kome drugom da se obrate osim ombudsmanu. Prema našem Zakonu, „Zaštitnik građana je ovlašćen da kontroliše zakonitost i pravilnost rada organa uprave“ (član 17, stav 2).

Što se tiče nadležnosti Zaštitnika građana, određeno je da je on „ovlašćen da kontroliše poštovanje prava građana, utvrđuje povrede učinjene aktima, radnjama ili nečinjenjem organa uprave, ako se radi o povredi republičkih zakona, drugih propisa i opštih akata“.¹⁰

Kontrola koju vrši ombudsman prostire se načelno na sve državne subjekte i javne službe (u Švedskoj se to čak odnosi i na sudove), sa izuzetkom pojedinih državnih organa (najčešće se kontrola ne odnosi na vladu kao celinu, premijera i sl.). To znači da se prvenstveno kontrolišu pojedini organi uprave, uključujući policiju, zatim uprave zatorora, vojni organi (u nekim zemljama postoje posebni vojni ombudsmeni), kao i čitav niz različitih javnih službi u oblasti socijalnog staranja, obrazovanja, zdravstva i sl. Prema našem Zakonu, „Zaštitnik građana nije ovlašćen da kontroliše rad Narodne skupštine, predsedni-

¹⁰ Isto, član 17, stav 1.

ka Republike, Vlade, Ustavnog suda, sudova i javnih tužilaštava“ (član 17, stav 3).

Pored kontrole koju vrši, u mnogim zemljama je ombudsmanu priznato pravo zakonodavne inicijative u onim stvarima koje se tiču njegove nadležnosti. Takvo ovlašćenje je predviđeno i kod nas. Naime, Zaštitnik građana ima pravo predlaganja zakona iz svoje nadležnosti. Pored toga, Zaštitnik građana je ovlašćen da Vladi odnosno Skupštini podnese inicijativu za izmenu ili dopunu zakona i drugih propisa i opštih akata, ako smatra da do povrede prava građana dolazi zbog nedostataka u propisima, kao i da inicira donošenje novih zakona, drugih propisa i opštih akata, kada smatra da je to od značaja za ostvarivanje i zaštitu prava građana.

Vlada, odnosno nadležni odbor Skupštine, su obavezni da razmatraju inicijative koje podnosi Zaštitnik građana.

U postupku donošenja propisa koji su od značaja za zaštitu prava građana, srpski ombudsman ima pravo da učestvuje na savetodavni način. Naime, Zaštitnik građana je ovlašćen da u postupku pripreme zakona i drugih propisa kojima se uređuju pitanja koja su od značaja za zaštitu prava građana daje mišljenje Vladi i Skupštini na predloge ovih opštih akata.¹¹

Pored toga, u zemljama koje imaju ustavne sudove, ombudsman se nalazi među ovlašćenim predlagачima za postupak kontrole koju vrši ovaj sud. To je slučaj i kod nas, jer Zaštitnik građana ima ovlašćenje da pokrene postupak pred Ustavnim sudom za ocenu ustavnosti i zakonitosti zakona, drugih propisa i opštih akata.

Ombudsman u većem broju zemalja ima pravo da pokrene postupak za utvrđivanje odgovornosti funkcionera uprave. Zavisno od zemlje, to ovlašćenje je šire ili uže postavljeno. Kod nas je predviđeno da je Zaštitnik građana „ovlašćen da javno preporuči razrešenje funkcionera koji je odgovoran za povredu prava građana, odnosno da inicira pokretanje disciplinskog postupka protiv zaposlenog u organu uprave koji je neposredno odgovoran za učinjenu povredu i to ako iz ponovljenog ponašanja funkcionera ili zaposlenog proizlazi namera da odbijaju saradnju sa Zaštitnikom građana ili ako se utvrdi da je učinjenom povredom građaninu pričinjena materijalna ili druga šteta većih razmera“.¹²

U slučaju da Zaštitnik građana nađe da u radnjama funkcionera ili zaposlenog u organu uprave ima elemenata krivičnog ili drugog kažnjivog dela, Zaštitnik građana je ovlašćen da nadležnom organu podnese zahtev, odnosno prijavu za pokretanje krivičnog, prekršajnog ili drugog odgovarajućeg postupka.¹³

¹¹ Isto, član 18.

¹² Isto, član 20, stav 1.

¹³ Isto, stav 2.

Što se tiče saradnje sa organima uprave, predviđena je načelna dužnost organa uprave da saraduju sa Zaštitnikom građana.¹⁴ Pre svega, oni su dužni da mu omoguće pristup prostorijama i stave na raspolaganje sve podatke kojima raspolažu, a koji su od značaja za postupak koji vodi odnosno za ostvarenje cilja njegovog preventivnog delovanja, bez obzira na stepen njihove tajnosti, osim kada je to u suprotnosti sa zakonom.¹⁵ Zaštitnik građana, odnosno zamenik Zaštitnika građana imaju obavezu da čuvaju kao tajnu podatke do kojih dođu u vršenju svoje funkcije, čak i nakon prestanka funkcije. Ova obaveza odnosi se i na zaposlene u stručnoj službi Zaštitnika građana.

Isto tako, predviđeno je da Zaštitnik građana ima pravo da obavi razgovor sa svakim zaposlenim u organu uprave kada je to od značaja za postupak koji vodi.

Imajući u vidu specifične okolnosti u kojima se nalaze zatvorenici, izričito je u Zakonu predviđeno da „Zaštitnik građana ima pravo nesmetanog pristupa zavodima za izvršenje sankcija i drugim mestima na kojima se nalaze lica koja su lišena slobode, kao i pravo da sa tim licima razgovara nasamo“.¹⁶

Ombudsman u svim zemljama spada u kategoriju visokih državnih funkcionera. Stoga se obično predviđa njegovo pravo na direktnu komunikaciju sa drugim državnim funkcionerima. U našem Zakonu je predviđeno o kojim funkcionerima je reč i kako se uspostavljaju njihovi međusobni odnosi. „Predsednik Republike, predsednik i članovi Vlade, predsednik Skupštine, predsednik Ustavnog suda i funkcioneri u organima uprave dužni su da prime Zaštitnika građana na njegov zahtev najkasnije u roku od 15 dana“.¹⁷

5. Postupak kontrole

Pritužbe na rad državnih organa može da uputi bilo koji građanin, koji u nekim zemljama ne mora biti ni lično legitimisan. U našem Zakonu je predviđeno da pritužbu može podneti svako fizičko ili pravno lice, s

¹⁴ U Austriji je ova obaveza podignuta na ustavni nivo, a u Švedskoj je odbijanje saradnje sa ombudsmanom krivično delo!

¹⁵ U Švedskoj ne postoje dokumenti, bez obzira na stepen tajnosti, koji se mogu uskratiti ombudsmanu. U našem Zakonu je ovo relativizovano time što je inače jasna i dobra odredba o obavezi stavljanja ombudsmanu na raspolaganje svih podataka bez obzira na stepen tajnosti, uslovljena time da to nije isključeno nekim zakonom. Time je omogućeno da se pojedininim zakonima predvidi odstupanje od principa o pravu na pristup podacima.

¹⁶ Isto, član 22.

¹⁷ Isto, član 23.

tim što se traži lična legitimacija. Izuzetak od ovog pravila se tiče maloletnih lica u čije ime pritužbu može da podnese njegov roditelj, odnosno zakonski zastupnik, S druge strane, ombudsman može da deluje i po službenoj dužnosti, a za to povod može da mu bude i anonimna pritužba, koja se inače ne prihvata kao obaveza za pokretanje postupka. Po pravilu, Zaštitnik građana neće postupati po anonimnim pritužbama. „Izuzetno, ako smatra da u anonimnoj pritužbi ima osnova za njegovo postupanje, Zaštitnik građana može pokrenuti postupak po sopstvenoj inicijativi“ (član 25, stav 7).

Ukoliko ombudsman ne odbaci pritužbu, započinje istraga. Po pravilu, ombudsman ne sprovodi istragu ako građaninu stoji na raspolaganju neki pravni postupak, odnosno pravno sredstvo, nego u takvim situacijama čeka kraj i ishod tog postupka. Zaštitnik građana će uputiti podnosioca pritužbe na pokretanje odgovarajućeg pravnog postupka, ako je takav postupak predviđen, a neće pokretati postupak dok ne budu iscrpljena sva pravna sredstva. Ovo pravilo je u nekim zemljama prihvaćeno bez izuzetka, dok se u Švedskoj ombudsman upušta u razmatranje pritužbe i pre završetka pravnog postupka, ukoliko se pritužba odnosi na samu proceduru, a ne i na meritum odluke. Po našem Zakonu, izuzetak od pravila o potrebi da se prethodno iscrpe postojeća pravna sredstva tiče se onih slučajeva gde priroda povrede nameće obavezu hitnog delovanja. Izuzetno, „Zaštitnik građana može pokrenuti postupak i pre nego što su iscrpljena sva pravna sredstva, ako bi podnosiocu pritužbe bila naneta nenadoknativa šteta ili ako se pritužba odnosi na povredu principa dobre uprave, posebno nekorektan odnos organa uprave prema podnosiocu pritužbe, neblagovremen rad ili druga kršenja pravila etičkog ponašanja zaposlenih u organima uprave“ (član 25, stav 5).

Po pravilu, pritužbe se podnose u pisanoj formi, pri čemu je po našem Zakonu predviđeno i da se mogu podneti usmeno na zapisnik. Na zahtev podnosioca pritužbe stručna lica u službi Zaštitnika građana su dužna da mu, bez naknade, pruže stručnu pomoć u sastavljanju pritužbe.

Kao i u mnogim drugim zemljama, a da bi se građanima olakšao kontakt sa Zaštitnikom građana, na pritužbe se ne plaća nikakva taksa.

Zaštitnik građana ima obavezu da postupi po svakoj pritužbi. Izuzetak od ovog pravila se tiče sledećih slučajeva:

- 1) ako predmet na koji se odnosi pritužba ne spada u nadležnost Zaštitnika građana;
- 2) ako je pritužba podneta nakon isteka roka za podnošenje;
- 3) ako je pritužba podneta pre upotrebe svih raspoloživih pravnih sredstava, a nisu ispunjeni uslovi iz člana 25. stav 5. Zakona;
- 4) ako je pritužba anonimna;

5) ako pritužba ne sadrži potrebne podatke za postupanje, a podnositelj nedostatak ne otkloni ni u naknadnom roku određenom za dopunu pritužbe, niti se obrati službi Zaštitnika građana za stručnu pomoć u otklanjanju nedostatka.¹⁸

Ako zbog nekog od ovih razloga nema osnova za postupanje Zaštitnika građana, Zaštitnik građana će odbaciti pritužbu, o čemu je dužan da obavesti podnosioca, uz navođenje razloga za odbacivanje.

Zaštitnik građana je dužan da obavesti podnosioca pritužbe, kao i organ uprave protiv kojeg je podneta pritužba o pokretanju i završetku postupka. Saradnja sa Zaštitnikom građana predstavlja obavezu organa uprave. Oni su dužni da odgovore na sve zahteve Zaštitnika građana, kao i da mu dostave sve tražene informacije i spise u roku koji on odredi, a koji ne može biti kraći od 15, niti duži od 60 dana.

Moguće je da organ protiv kojeg je podneta pritužba u međuvremenu sam otkloni nedostatke u radu. Zaštitnik građana će o tome obavestiti podnosioca pritužbe i ostaviti mu rok od 15 dana da se izjasni da li je takvim postupkom zadovoljan. Ako podnositelj pritužbe odgovori da je zadovoljan načinom na koji je otklonjen nedostatak, kao i ako podnositelj pritužbe uopšte ne odgovori u ostavljenom roku, Zaštitnik građana će obustaviti postupak.

Ishod sprovedene istrage može biti različit. Ukoliko se utvrdi da ne postoje nikakve povrede, istraga se završava bez kritike organa uprave, odnosno to predstavlja svojevrсно odbijanje pritužbe, čime se daje za pravo konkretnom organu. Prema našem Zakonu, Zaštitnik građana će tada obavestiti podnosioca pritužbe da je pritužba neosnovana. No, ako se utvrdi da je bilo određenih propusta, ombudsman nema nikakvih meritornih ovlašćenja koja bi mu omogućavala da akte uprave izmeni, ukinе ili poništi. U većem broju zemalja može jedino da uputi kritiku odgovarajućem organu i preporuku kako bi uočeni nedostatak trebalo otkloniti. Samo u manjem broju zemalja preporuke ombudsmana imaju i pravno obavezujući karakter. Po našem Zakonu, Zaštitnik građana je ovlašćen da organima izda preporuku, pri čemu oni imaju obavezu da ga obaveste o ishodu najkasnije u roku od 60 dana. Od pravila je predviđen izuzetak. Naime, ako postoji opasnost da će zbog neotklanjanja nedostatka, prava podnosioca pritužbe biti trajno i u značajnom obimu oštećena, Zaštitnik građana u svojoj preporuci organu uprave može da utvrdi i kraći rok za otklanjanje nedostatka, s tim što taj rok ne može da bude kraći od 15 dana. Ako organ uprave ne postupi po preporuci, Zaštitnik građana može o tome da obavesti javnost, Skupštinu i Vladu, a

¹⁸ Isto, član 29.

može i da preporuči utvrđivanje odgovornosti funkcionera koji rukovodi organom uprave.¹⁹

Zaštitnik građana podnosi Skupštini redovan godišnji izveštaj, a može i da podnese posebne izveštaje. U redovnom godišnjem izveštaju, koji se podnosi najkasnije do 15. marta naredne godine, navode se podaci o aktivnostima u prethodnoj godini, podaci o uočenim nedostacima u radu organa uprave, kao i predlozi za poboljšanje položaja građana u odnosu na organe uprave. Izveštaj o radu se objavljuje „Službenom glasniku Republike Srbije“ i na internet stranici Zaštitnika građana, a dostavlja se i sredstvima javnog informisanja. Što se tiče posebnih izveštaja, oni se mogu podnositi i tokom godine, ako se za tim javi potreba.

6. Zaključak

U Srbiji je interesovanje za instituciju ombudsmana dugo bilo, pre svega, naučnog karaktera, a tek od 2002. godine čine se i prvi konkretni praktični koraci na ovom planu. Najpre se normativno predviđaju lokalni građanski branioci (ombudsmani), a zatim i pokrajinski ombudsman. Srbija je donela Zakon o zaštitniku građana septembra 2005. godine, a prvi ombudsman je izabran 29. juna 2007. godine. Tada je izabran prvi Zaštitnik građana Republike Srbije.

Institucija Zaštitnika građana u Republici Srbiji ima sve karakteristike klasičnog ombudsmana, ali se bavi i zaštitom ljudskih prava. Normativno posmatrano, prilikom stvaranja ove institucije u Srbiji vodilo se računa o svim međunarodnim standardima, kao i o najmodernijim rešenjima kojih nema u zakonima nekih zemalja koje su ovu instituciju uvele u 20. veku. Jedino odstupanje od međunarodnih standarda, vezano za izbor ombudsmana prostom većinom poslanika, otklonjeno je nakon donošenja Ustava iz 2006. godine, od kada je i u Srbiji za izbor i razrešenje ombudsmana potrebna većina od ukupnog broja poslanika.

Što se tiče izvođenja zaključaka o radu prvog srpskog ombudsmana, s obzirom na veoma kratak period postojanja ove institucije u Srbiji, još je veoma rano da se tome bilo šta kaže.

¹⁹ Isto, član 31, stav 5.

*Dragan Milkov, Ph. D., Full Professor
Novi Sad, School of Law*

The Protector of Citizens of the Republic of Serbia

Abstract

By enactment of the Law on the Protection of Citizens in September 2005, Serbia has joined a large family of states that have the ombudsman institution. As one among few last European countries, Serbia created regulations required for the establishment of this institute in September 2005, when the Law on the Protector of Citizens was established.

In Serbia, the institution of ombudsman has the same name used only in Quebec and at Haiti: the Protector of Citizens. This term reflects well the real role of ombudsman, and at the same time it is not difficult for pronunciation in Serbian. Ombudsman's role is mainly to protect citizens from malfunctioning administration. Hence, it is a good thing to have this role suggested by the name used for this institution. The original term "ombudsman" is difficult for pronunciation among average people.

With respect to his position and role, the Serbian ombudsman was created according to the Danish model, but it goes a bit further. The scope of his work includes protection of human rights in general, the same as in many countries of the so called new democracy.

The Protector of Citizens is established and dismissed from office by the National Assembly by majority vote of all representatives. A proposal for his election is submitted by the Committee for Constitutional Issues.

The sphere of work of the Protector of Citizens is conceived so as to allow him to control the respect of the rights of citizens, establish violations resulting from acts, actions or failure to act by administrative authorities, if they are violations of the laws, regulations and other general acts of the republic. As in most countries, the Protector of Citizens Rights acts on complaints of citizens and on his own initiative. If he comes across any instance of maladministration, the Protector of Citizens may issue his recommendation asking the administrative authority to respond within 60 days. Similarly to the practice in other countries, the Serbian ombudsman may recommend the dismissal of an official who is responsible for violation of citizen's rights, he has the power to launch legislative initiatives, and initiatives with the Constitutional court. The Protector of Citizens submits a regular annual report to the Assembly on all noted irregularities. He may also submit separate reports as well.