

Најана Рајић, асистент  
Универзитет у Новом Саду  
Правни факултет у Новом Саду

## ОПРАВДАНОСТ УСПОСТАВЉАЊА НАДЛЕЖНОСТИ ЗАШТИТНИКА ГРАЂАНА У ПОГЛЕДУ ПОКРЕТАЊА ПОСТУПКА ОЦЕНЕ УСТАВНОСТИ ЗАКОНА<sup>1</sup>

**Сажетак:** *Заштитник грађана је једна од најмлађих институција у нашем правном поретку. Основна надлежност ове институције односи се на контролу постојања органа управе и подразумева овлашћење Заштитника да контролише поштовање права грађана, утврђује повреду учињене акцима, радњама или нечињем органа управе, у смислу законности и правилности њиховог рада. Пажњу посебно завређује надлежност покретања поступка оцене уставности и законности, која произлази из уставној одређења правне природе ове институције као државног органа. Ова надлежност, која није ексклузивна надлежност Заштитника грађана, на својеврстан начин мења традиционалан концепт деловања ове институције је проширујући га и на поље просредне контроле рада парламента. У том смислу, питања која ће бити разматрана у раду су: да ли је ова надлежност неопходна у постојању ове институције као и какав је капацитет ове институције у погледу њеној вршења. Основни циљ анализе ових питања је формирање целиковитије слике о улози и значају институције Заштитника грађана у нашем правном систему као и дефинисање праве мере утицаја ове институције у овом систему заштите права.*

**Кључне речи:** *Заштитник грађана, заштитна права грађана, уставност и законности, уставни спор, Устав Републике Србије*

<sup>1</sup> Рад је резултат истраживања на пројекту „Теоријски и практични проблеми стварања и примене права (ЕУ и Србија)“ који финансира Правни факултет у Новом Саду из сопствених извора.

## Увод

Заштитник грађана је једна од најмлађих институција у нашем правном поретку осмишљена и установљена да употпуни систем заштите права грађана.<sup>2</sup> Иако првенствено делује на подручју заштите права пред органима управе, у смислу решавања притужби и доношења правно необавезујућих препорука, ова институција има далеко шири значај с обзиром на њене друге, законом прописане, надлежности. Ту се у првом реду мисли на овлашћења нормативног карактера у смислу подношења предлога закона као и предлога за покретање поступка за оцену уставности и законитости. Ова овлашћења дају целовитију слику о улози и значају институције Заштитника грађана у нашем правном систему.

Право Заштитника грађана на покретање поступка оцене уставности закона пред Уставним судом на својеврстан начин мења традиционалан концепт деловања ове институције проширујући га и на поље посредне контроле рада парламента. Заштитник грађана, дакле, системским тумачењем целине правног система, проверава да ли је парламент, приликом доношења закона, поштовао границе одређене Уставом када је реч о заштити права грађана. У случају сумње, Заштитник грађана је овлашћен да покрене поступак оцене уставности таквог закона пред надлежним органом у циљу отклањања неуставне законске норме, онемогућавања њене даље примене на конкретне случајеве и пренебрегавања могућности даљих повреда права грађана. Управо због последица које могу настати у погледу даљег важења законске норме формулисане вољом народних представника, а чије наступање може иницирати Заштитник грађана, питање постојања овакве надлежности Заштитника грађана заслужује да буде подробније размотрено.

Право на покретање поступка оцене уставности и законитости није ексклузивна надлежност Заштитника грађана, него свих државних органа. У том смислу, поставља се питање да ли је ова надлежност неопходна у поступању ове институције као и какав је капацитет ове институције у погледу њеног вршења. Полазишна тачка у одговору на ова питања концентрише се око општег уставноправног положаја органа управе и њихове улоге у систему примене права. Кроз анализу правних прописа, у оквирима којих ће се тражити одговори на постављена питања, доћи ће се и до закључка о томе која то права грађана Заштитник грађана штити: да ли само

---

<sup>2</sup> Више о институцији омбудсмана: Д. Милков, Заштитник грађана Републике Србије, *Зборник Радова Правної факултета у Новом Саду*, бр. 1 / 2, 2008, стр. 197-215; Д. Милков, Специјализовани омбудсмани, *Зборник Радова Правної факултета у Новом Саду*, бр. 3, 2007, стр. 101-121; Д. Милков, Омбудсман у земљама Европске уније, *Зборник Радова Правної факултета у Новом Саду*, бр. 3, 2003, стр. 229-240 и др.

законска права или пак, права и законског и уставног ранга, чиме ће се, практично, дефинисати права мера утицаја ове институције у општем систему заштите права у нашој држави.

## 1. Нормативна овлашћења Заштитника грађана

Надлежности Заштитника грађана дефинисане су Уставом Републике Србије<sup>3</sup> као и Законом о Заштитнику грађана.<sup>4</sup> Уоштено, ове надлежности се могу сврстати у две категорије: надлежности које Заштитник остварује у вези са непосредним поступањем органа управе и надлежности којима Заштитник може утицати на корекцију нормативног оквира поступања органа управе.

### *а) Надлежности у вези са непосредним поступањем органа управе*

Основна надлежност Заштитника грађана односи се на непосредно поступање органа управе и подразумева овлашћење Заштитника да контролише поштовање права грађана, утврђује повреде учињене актима, радњама или нечињењем органа управе, у смислу законитости и правилности њиховог рада.<sup>5</sup> Надлежност Заштитника грађана успостављена је у односу на повреду прописа републичког ранга, речима законодавца „републичких закона, других прописа и општих аката“.<sup>6</sup> Уколико утврди постојање таквих повреда, Заштитник је овлашћен да донесе препоруку у смислу правно необавезујућег налога како настале пропусте треба отклонити.

У озбиљнијим ситуацијама (ако из поновљеног понашања функционера или запосленог произлази намера да одбијају сарадњу са Заштитником грађана или ако се утврди да је учињеном повредом грађанину причињена материјална или друга штета већих размера) Заштитник грађана је овлашћен да јавно препоручи разрешење функционера који је одговоран за повреду права грађана, односно да иницира покретање дисциплинског поступка против запосленог у органу управе који је непосредно одговоран за учињену повреду.<sup>7</sup> Ако, пак, нађе да у радњама функционера или запосленог у органу управе има елемената кривичног или другог кажњивог дела,

<sup>3</sup> Члан 138, као и чланови 107 став 2 и 168 став 1 Устава Републике Србије, *Службени гласник Републике Србије* бр. 98/2006.

<sup>4</sup> Чланови 1, 17, 18, 19 и 20 Закона о Заштитнику грађана, *Службени гласник Републике Србије* бр. 79/2005 и 54/2007.

<sup>5</sup> Члан 17 став 1 и 2 Закона о Заштитнику грађана.

<sup>6</sup> Остаје нејасно због чега је законодавац употребио израз „републички закони“ када је општепознато да у унитарној држави, каква је Република Србија, постоји само један ниво државне власти односно само један државни орган који врши законодавну власт.

<sup>7</sup> Члан 20 став 1 Закона о Заштитнику грађана.

Заштитник грађана је овлашћен да надлежном органу поднесе захтев, односно пријаву за покретање кривичног, прекршајног или другог одговарајућег поступка.<sup>8</sup>

*б) Надлежносїи у вези са корекцијом нормативної оквира  
їосїїуйања орїана уїраве*

У оквиру нормативних овлашћења, Заштитник грађана има право предлагања закона из своје надлежности; право подношења иницијативе за измену или допуну закона и других прописа и општих аката, ако сматра да до повреде права грађана долази због недостатака у прописима, као и право иницијативе доношења нових закона, других прописа и општих аката; право да у поступку припреме прописа даје мишљење Влади и Скупштини на предлоге закона и других прописа, ако се њима уређују питања од значаја за заштиту права грађана.<sup>9</sup> Додаћемо и право подношења амандмана на текст предлога закона као вид нормативног овлашћења, које представља саставни део општег овлашћења предлагања закона.

Остаје нејасно је због чега је право подношења иницијативе за измену или допуну закона и других прописа и општих аката односно право иницијативе доношења нових закона издвојено као посебно овлашћење Заштитника, када је истовремено Уставом и законом овлашћен да покрене поступак доношења закона (новог или закона којим се постојећи мења односно допуњава). Ово тим пре што постоји јасна разлика између иницијативе за покретање поступка и подношења предлога закона. Иницијатива не мора увек да доведе до покретања законодавног поступка, док подношење предлога закона увек доводи до покретања законодавног поступка (изузев ако постоји „техничка“ опструкција у смислу нестављања на дневни ред).<sup>10</sup>

Друга битна „нормативна“ надлежност Заштитника грађана односи се на право 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. Међутим, уставно одређивање правне природе ове институције као и уставно одређивање круга овлашћених предлагача оцене уставности закона недвосмислено указује да је Заштитник грађана државни орган коме припада ова надле-

<sup>8</sup> Члан 20 став 2 Закона о Заштитнику грађана.

<sup>9</sup> Члан 18 Закона о Заштитнику грађана и члан 107 став 2 Устава.

<sup>10</sup> Више о томе: М.Ражанчић, *Parlamentarno pravo*, Konrad Adenauer Stiftung, Beograd, 2008, str.149.

жност.<sup>11</sup> Ова надлежност је, такође, прописана и Законом о заштитнику грађана.<sup>12</sup>

## **2. Оправданост потребе за успостављањем надлежности Заштитника грађана у области контроле уставности закона**

Да ли је надлежност покретања поступка оцене уставности закона неопходна у поступању Заштитника грађана и какав је капацитет ове институције у погледу његовог вршења? У одговору на ова питања, полазишна тачка концентрисаће се око општег уставноправног положаја органа управе и њихове улоге у систему примене права.

Основна улога органа управе у правном систему је спровођење закона у смислу његове непосредне примене на конкретан случај, доношењем управног акта којим се странци дају (законска) права или јој се намеће (законска) обавеза.<sup>13</sup> Међутим, замислива је ситуација да орган који води поступак посумња у уставност закона који треба да примени у конкретном случају. На који начин тада треба да поступи? Да ли је правно уређена оваква ситуација и, ако није, који су други механизми за њено превазилажење? У одговору на ова питања треба најпре, појмовно разлучити категорије законских и уставних права као и улогу законодавца у материји уставних права (као претпоставке за правилно разумевање и тумачење законске норме са становишта заштите права грађана), а затим одредити нормативне могућности органа управе за разрешење овакве ситуације.

### *2.1. Разликовање уставних и законских њрава*

Подела на уставна и законска права почива на разлици у погледу начина одређивања субјеката, садржине, начина остваривања и правног режима заштите ових права.

Уставна права су права чији су субјекти одређени Уставом, чија је садржина одређена Уставом, која се остварују непосредно на основу Устава и чија је правна заштита, између осталог, обезбеђена посебним правним средствима (уставна жалба) и институцијама, специјализованим за питања уставног ранга (Уставни суд). Право на живот је, на пример, уставом гарантовано право које сви грађани уживају непосредно на основу Устава. Повреда овог права се може истицати најпре пред судовима опште надле-

---

<sup>11</sup> Члан 138 Устава, у коме се каже да је Заштитник грађана државни орган, као и члан 168 Устава, у коме се каже да поступак за оцену уставности и законитости могу покренути, између осталих, државни органи.

<sup>12</sup> Члан 19 Закона о Заштитнику грађана.

<sup>13</sup> Више о томе: Д. Милков, *Ујравно њраво (Књига 2) Ујравна делайносї*, Правни факултет, Центар за издавачку длатност, Нови Сад 2013.

жности (у смислу кршења одговарајућих одредби Кривичног законика којима се забрањују одређени поступци усмерени на живот, нпр. убиство, наношење тешких телесних повреда и др.), затим пред Уставим судом, путем института уставне жалбе, након чега је заштита могућа и пред међународним судским инстанцама надлежним за заштиту људских права. Ова права не зависе од воље државних органа и не могу бити подвргнута ограниченима, изузев у случајевима и под условима које прописује Устав.

Законска права су, пак, права чије субјекте и садржину уређује закон, чије се остваривање условљава испуњавањем одређених услова прописаних законом и чија се заштита остварује само у оквиру судских инстанци опште надлежности, не и пред Уставим судом. Законска права се, дакле, доводе у везу са деловањем органа управе који, у поступку примене материјалног права на конкретан случај, испитује да ли грађанин испуњава услове прописане законом, и сходно томе доноси своју одлуку у погледу стицања одређеног права. Уживање законских права је, дакле, условљено претходно донетим управним актом. Субјекти, садржина и услови под којима се стичу ова права зависе искључиво од воље законодавца и могу се истом том вољом мењати. Правна заштита законских права остварује се у жалбеном поступку пред вишим органом управе, а затим пред Управним судом у управном спору и, коначно, пред Врховним касационим судом, по подентим ванредним правним средствима. На овој инстанци се заштита законских права окончава. Уставни суд, због свог уставоправног положаја и улоге коју остварује, није надлежан да испитује законитост појединачног акта (судске одлуке), те се, сходно томе, пред овим органом повреда закона не може ни истицати. Контрола законитости судске одлуке се, дакле, задржава у оквирима редовног правосуђа.

Постоје, међутим случајеви у којима Уставни суд може успоставити надлежност када је у питању рад органа управе и заштита права грађана. То су следећи случајеви: непосредно, у поступку по уставној жалби, када је приликом доношења управног акта дошло до повреде права гарантованих Уставом (нпр. када је ускраћивање права странци уследило дискриминаторним поступањем органа управе) и посредно, у поступку оцене уставности закона који је битан са становишта остваривања права грађана пред органима управе (нпр. када су законом прописани услови за стицање неког права дискриминаторни по било ком основу). У таквим случајевима се Уставни суд може довести у везу са поступањем органа управе, али искључиво као орган који штити Устав и вредности садржане у њему као што су људска права, подела власти, хијерархија правних прописа и др.

Додирну тачку између уставних и законских права представљају социјална права, чија је правна природа спорна, будући да су прописана Уставом, али без јасног одређења у погледу субјеката, садржине ових пра-

ва као и услова под којима се стичу. Остваривање ових права је неизводљиво без деловања законодавца, па тиме она пре подпадају под правни режим законских него уставних права. Ова права се најчешће и остварују као законска права дакле, на основу претходно донетог појединачног акта органа управе.

## 2.2. Улога законодавца у материји уставних права

Чињеница да нека права уставног ранга не могу бити непосредно примењена, (социјална права), односно да природа неких уставних права налаже потребу прописивања начина њиховог остваривања, неизоставно изискује одговарајућу законодавну интервенцију како би се ова права могла остваривати. У том смислу, потребно је уставом утврдити границе овакве интервенције. Питање улоге законодавца у материји уставних права је веома значајно и с обзиром на чињеницу да одлука о ограничењу неког уставног права у конкретном случају може законом бити поверена органима управе (на пример, у вези са ограничењем уставом гарантоване слободе окупљања, о чему, у форми забране окупљања, одлучује орган управе надлежан за унутрашње послове).

Улога законодавца у области уставних права је веома рестриктивна будући да је основно начело у остваривању ових права *нејосредности* (изузев социјалних права).<sup>14</sup> Права гарантована уставом се, дакле, непосредно уживају, без њихове додатне разраде путем аката ниже правне снаге. То претпоставља да су субјекти и садржај тих права одређени самим уставом и да у том смислу не постоји потреба за било каквим законским прецизирањем. Улога законодавца је Уставом постављена у јасно одређене оквире. Законодавац, наиме, може својим актима само прописати начин остваривања ових права, уколико је то Уставом изричито предвиђено или уколико је то потребно због природе самог права, уз услов да се тиме очува суштина зајемченог права.<sup>15</sup> Стриктна формулација „*при чему закон ни у ком случају не може да уишче на суштину зајемченог права*“ поставља недвосмислену инструкцију законодавцу у материји уставних права. Овај захтев је поновљен и у делу текста којим се регулише уставноправни оквир ограничења ових права. Законодавац, наиме, може да ограничи уживање људских права уколико ограничење допушта Устав, у сврхе ради којих га допушта, у обиму неопходном да се задовољи сврха зајемченог права у демократском друштву и *без задирања у суштину зајемченог права*.<sup>16</sup> Јасна интен-

<sup>14</sup> Члан 18 став 1 Устава Републике Србије.

<sup>15</sup> Члан 18 став 2 Устава Републике Србије.

<sup>16</sup> Члан 20 став 1 Устава Републике Србије.

ција уставотворца у погледу заштите суштине зајемченог права подвучена је и у налогу да сви државни органи морају да воде рачуна о суштини права које се ограничава и могућности која би допуштала мање ограничење права уз истовремено постизање сврхе ограничења.<sup>17</sup> Ако законодавац не поштује ове оквире у доношењу закона и, рецимо, прошири разлоге за ограничење појединог права (нпр. ако законом предвиди и додатне разлоге за ограничење слободе окупљања, мимо оних које прописује Устав - заштита јавног здравља, морала, других права и безбедности Републике Србије) или ако пропише ограничења права на начин којим се утиче на суштину зајемченог права, доводи органе управе у прилику да изврше неуставну законску норму.

Органи управе, такође, могу доћи у ситуацију да примене неуставну норму уколико законодавац, у прецизирању субјеката или услова под којима је могуће остварити неко законско право, повреди уставно начело забране дискриминације или неко друго уставом гарантовано право или начело (на пример, уколико као носиоца остваривања одређених права по основу родитељства означи само мајку, не и оца, супротно забрани дискриминације извршеној по полу).

Органи управе, дакле, примењују законе чију је садржину обликовао законодавац, који је као орган власти и сам везан Уставом. Грешка законодавца, која се може јавити у облику формалне односно материјалне неуставности закона, има за последицу непосредну повреду права грађана у оноликом броју случајева у којем се таква законска норма буде применила на конкретан случај. Из тог разлога је неопходно изнаћи механизам којим се оваква грешка законодавца може отклонити.

### *2.3. Нормативне могућности органа управе у вези са њиховим одређивањем конкретних услова уставности*

#### *а) општа правила*

Уставом је одређено да је државна управа (за коју је законом, по уставном овлашћењу, прецизирано да је чине министарства, органи управе у саставу министарства и посебне организације) самостална и да је у обављању својих послова везана Уставом и законом.<sup>18</sup> Државна управа је, дакле, самостална, (не и независна!) што произлази из њеног уставноправног положаја као органа у склопу извршне власти. Везаност Уставом и законом, пак, не одређује органе државне управе као органе који на прост, механички начин извршавају законе, друге прописе и опште акте Народне

<sup>17</sup> Члан 20 став 3 Устава Републике Србије.

<sup>18</sup> Члан 136, став 1 и 2 Устава Републике Србије.



скупштине и Владе него их упућује на један шири, системски приступ у сагледавању целине правног система. Стога им се не би могло порећи право (па и обавеза) да доводе у питање уставност закона којег извршавају, тим пре што су они по дефиницији државни органи (који су, по слову Устава, овлашћени за покретање таквог поступка). Они би, дакле, морали да воде рачуна о томе да ли су предметним законом повређене неке вредности заштићене Уставом, нарочито оне које се тичу права и слобода грађана.

Са друге стране, овакав приступ би укључивао и одговарајући ниво независности ових органа, пак, који они немају због јасног уставноправног положаја (то су органи који чине део извршне власти). Постоји и други аргумент који говори у прилог томе да органи државне управе не би требало да користе право подношења предлога за оцену уставности закона, иако то формалноправно могу чинити. У теорији постоји схватање да такво право треба да буде ускраћено органима који су овлашћени да на било који начин учествују у поступку доношења закона.<sup>19</sup> По том схватању, органи управе (као органи који учествују у изради нацрта закона односно нацрта закона о измени или допуни одговарајућег закона) не би требало да се служе овлашћењем покретања поступка оцене уставности закона. Исти закључак се може извести и када је у питању деловање Владе у овој области.

### *б) Могућности покретања конкретне ствари у уставности*

Конкретан спор уставности подразумева да се питање уставности закона, које се појавило у конкретном поступку његове примене, упути Уставном суду на разматрање и коначну оцену. Да ли би, дакле, органи управе били овлашћени да, у случају сумње у уставност законске норме коју треба применити, покрену конкретан спор уставности? Питање у вези са тим је покренуто у теорији.<sup>20</sup> Стога треба размотрити питање постојања процесних правила која регулишу овакву ситуацију и која, у крајњој линији, предупређују могућност злоупотребе, као и питање сврсисходности постојања таквог овлашћења органа управе.

Закон о Уставном суду садржи процесну норму која се односи на питање конкретног спора уставности, али се могућност њене примене ограничава само на поступке који се воде пред судовима опште и посебне надлежности.

<sup>19</sup> Више о томе: Д. М. Стојановић, Стање и проблеми у остваривању накнадне уставне контроле права, *Устав Републике Србије: пет година после (2006-2011)* Зборник радова Правног факултета у Нишу и Правног факултета у Крагујевцу, тематски број, стр. 1-19.

<sup>20</sup> В. Nenadić, Dva pitanja od značaja za odnos Ustavnog suda i sudova, *Pravni informator*, br.1/2008, str. 7.

*„Ако се у йосїуїку їред судом ойїїїе или йосебне надлежностїи йосїави йїїїање саїласностїи закона или друїої ойїїїеї акїа са Усїавом, ойїїїеїрїхвaћенїм їравилима међународної їрава, йоїїврђенїм међународнїм уїоворїма или законом, су ће, ако оцени основанїм їаково йїїїање, засїаїїи са йосїуїком и йокренуїїи йосїуїак за оцелу усїавностїи и законїйосїїи їої акїа їред Усїавнїм судом.“<sup>21</sup>*

Законом се, дакле, органи управе као примењивачи права *искључују* у погледу покретања конкретнoг спора уставности закона. Такво право је Законом резервисано само за судове опште и посебне надлежности. Органи управе, дакле, не би били овлашћени да у случају сумње у уставност закона, застану са поступком и питање упуте надлежном органу. Даље, закон којим се уређује општи управни поступак, као посебан процесни закон који у свом поступању примењују органи управе, нема регулисану овакву процесну ситуацију. Иако би питање уставности законске норме евентуално могло бити тумачено као претходно питање, веома је упитно да ли је оно као такво уклопиво у овај институт.

Када је реч о целїсходности постојања овлашћења органа управе у погледу покретања конкретнoг спора уставности, нема сумње да постоји више позитивних аргумената, нарочито када се има у виду заштита права странака. Прво, *їеїшко да би сїїранка у жалбеном йосїуїку моїла исїїїїїї усїавностїи їрїмењеної закона*, с обзиром да се жалбени разлози могу односити само на повреду материјалног и процесног закона (као и мањкавости у погледу утврђеног чињеничног стања). Друго, поступак судске контроле таквог управног акта који се води пред Управним судом, као судом посебне надлежности (у чијем се поступку може покренути питање уставности закона и покренути конкретан спор уставности, јер је Управни суд по својој правној природи судски орган), покреће се тужбом која нема, по правилу, суспензивно дејство и не одлаже извршење решења које је донето на основу закона чија је уставност упитна.<sup>22</sup> Због таквог правног дејства тужбе у управном спору, надлежност Уставног суда, у смислу привремене обуставе извршења појединачних аката (донетих на основу закона чија се уставност оцењује у поступку који је иницирао Управни суд) може бити практично неупотребљива, јер је поступак извршења појединачног акта већ отпочео или је завршен.<sup>23</sup> Тиме би се у великој мери довео у неповољан положај појединац о чијим је правима или обавезама одлучено у управном поступку. Друга околност тиче се управних аката који се доносе

<sup>21</sup> Члан 63 Закона о Уставном суду, *Службени гласник Републике Србије* бр. 109/2007, 99/2011 и 18/2013 – одлука УС.

<sup>22</sup> Члан 23 став *Службени гласник Републике Србије* бр.111/2009.

<sup>23</sup> Члан 56 став 1 Закона о Уставном суду.

на основу дискреционе оцене, будући да су у ограниченој мери предмет контроле судске инстанце. Контрола ових аката се, наиме, остварује само у погледу правно везаних делова, док је простор слободне оцене изван оквира судске контроле.

Иако, дакле, има аргумената у говоре у прилог праву покретања конкретног спора уставности од стране органа управе, таква могућност је законом искључена односно резервисана искључиво за судове. У таквом нормативном оквиру треба тражити простор за деловање Заштитника грађана у вези са покретањем поступка оцене уставности закона у чијем спровођењу учествују органи управе.

### **3. Значај Заштитника грађана у поступку оцене уставности закона**

Имајући у виду да органи државне управе, што због њихове правне природе, што због недостатка процесних правила, немају знатнију улогу у покретању поступка оцене уставности закона, значај Заштитника грађана у овој области је несумњив. Као орган који је у тесној вези са поступањем органа управе, у прилици је да уочи евентуалне нормативне недостатке у смислу њихове међусобне усаглашености и да делује у правцу њиховог отклањања.

Заштитник грађана има овлашћења законодавне иницијативе у погледу измена и допуна закона, и то јесте један вид нормативне корекције. Међутим, далеко је јаче његово овлашћење покретања поступка оцене уставности и законитости, с обзиром на практичне последице које наступају по грађане о чијим се правима и обавезама решавало на основу спорне законске или друге опште норме. Ове последице произлазе из правног дејства одлука Уставног суда. Уставни суд, наиме, може у току поступка, до доношења коначне одлуке, обуставити извршење појединачног акта или радње која је предузета на основу општег акта чија се уставност или законитост испитује.<sup>24</sup> Након што утврди неуставност закона, наступају правне последице које су такође значајне са становишта заштите права грађана. Наиме, закони и други општи акти за које је одлуком Уставног суда утврђено да нису у сагласности са Уставом, општеприхваћеним правилима међународног права, потврђеним међународним уговорима или законом, не могу се примењивати на односе који су настали пре објављивања одлуке Уставног суда, ако до тог дана нису правноснажно решени, док се извршење правноснажних појединачних аката донетих на основу таквих прописа не може ни дозволити ни спровести, а ако је извршење започето мора се обуставити.<sup>25</sup> Даље, свако коме је повређено право коначним или правноснажним

<sup>24</sup> Члан 56 став 1 Закона о Уставном суду.

<sup>25</sup> Члан 60 став 1 и 3 Закона о Уставном суду.

појединачним актом донетим на основу закона или другог општег акта, за који је одлуком Уставног суда утврђено да није у сагласности са Уставом, општеприхваћеним правилима међународног права, потврђеним међународним уговорима или законом, има право да тражи од надлежног органа измену тог појединачног акта, у складу са правилима поступка у коме је тај акт донет, у року од шест месеци од дана објављивања одлуке у „Службеном гласнику Републике Србије“, ако од достављања појединачног акта до подношења предлога или иницијативе за покретање поступка није прошло више од две године.<sup>26</sup>

Заштитник грађана, дакле, користећи овлашћење покретања поступка оцене уставности и законитости, 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). Досадашња пракса показује да се Заштитник грађана у неколико случајева (успешно) послужио овим својим овлашћењем у раду, што је веома охрабрујућ податак, али и доказ да је ова институција еластична и уклопива у општи систем заштите права у Републици Србији.<sup>27</sup>

### Закључак

Заштитника грађана располаже овлашћењем 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.

На питање да ли је надлежност покретања поступка оцене уставности закона неопходна у поступању Заштитника грађана, сматрам да би се могао дати позитиван одговор. Ограничене могућности органа управе у погледу оцене уставности закона којег примењују, а које произлазе из њиховог општег уставноправног положаја (као и из одговарајућих нормативно-процесних недостатака) представљају недостатак који Заштитник грађана може својом активноћу успешно да надомести. Надлежност покретања поступка оцене уставности закона је, дакле, потребна Заштитнику грађана јер се на тај начин употпуњује општи систем заштите права грађана.

<sup>26</sup> Члан 61 Закона о Уставном суду.

<sup>27</sup> Видети податке на сајту Заштитника грађана <http://www.ombudsman.rs/index.php/lang-sr/zakonske-i-druge-inicijative> (приступљено 12.08.2013).

С обзиром да вршење ове надлежности подразумева системски приступ у тумачењу целине правног система, а нарочито правилно тумачење уставних норми и вредности које оне штите (међу којима су људска права есенцијална као вредност), јасно је да Заштитник грађана води рачуна о свим правима грађана, без обзира на правни акт којим су она прописана. На тај начин, Заштитник грађана остварује важну улогу у укупном систему заштите права грађана у Републици Србији. Овим се, практично, дефинише права мера утицаја ове институције у општем систему заштите права у нашој држави, будући да се Заштитник грађана не бави само заштитом грађана од ситних неправди и шиканирања, него системским приступом прати целину поступања органа управе у остваривању њихових права.

Неспорно је да Заштитник грађана, управо због своје природе и основне улоге, надлежност покретања поступка оцене уставности остварује у односу на оспоравање закона којима се на било који начин доводе у питање права грађана. Остаје питање да ли би Заштитник могао побијати уставност закона који се не односи директно на људска права, него на друге вредности које се штите уставом, а који стоје у функцији ограничења власти, чиме се посредно штити и уставном гарантовани простор приватне сфере појединаца. То је питање које заслужује посебну обраду.

*Nataša Rajić, Assistant  
University of Novi Sad  
Faculty of Law Novi Sad*

## **Justification of Establishing Jurisdiction of Initiation of the Procces of Controlling Constitutionality of Statutes with Regard to Ombudsman**

***Abstract:** Ombudsman authority disposes of an action before the Constitutional Court to review the constitutionality and legality of laws and other regulations. This competence is in the function of supplementing the general system of protection of the human rights. The exercise of this competence involves a systematic approach to the interpretation of the whole legal system, particularly the proper interpretation of constitutional norms and values that they protect (including human rights as an essential value). Thus, in effect, the Ombudsman achieves a major share in the overall system of protection of the rights of citizens and raising awareness of their importance in modern society. This, in effect, defines the real measure of the impact of this institution in the general system of protection of human rights in our country.*

***Key words:** Protector of citizens, protection of citizen's rights, constitutionality and legality, constitutional dispute, the Constitution of the Republic of Serbia*