

Originalni naučni rad
Primljen: : 12. 3. 2018.
Revidirana verzija: 15. 4. 2018.
Prihvaćen: 15. 4. 2018.

UDK: 351.941(497.11)

doi:10.5937/nabepo23-16814

RAZLIČITA SHVATANJA POLOŽAJA I NADLEŽNOSTI ZAŠTITNIKA GRAĐANA REPUBLIKE SRBIJE

Dragana Petković¹

Vladimir Milošević

Zaštitnik građana Republike Srbije

Sažetak: Prvi Zakon o Zaštitniku građana u Republici Srbiji donet je 2005. godine, da bi tokom 2007. pretrpeo izvesne izmene radi usklađivanja sa Ustavom Srbije. Položaj i uloga Zaštitnika građana u pravnom sistemu Republike Srbije definisani su Ustavom Republike Srbije iz 2006. godine. Položaj, uloga, izbor, nadležnosti i postupanje Zaštitnika građana Republike Srbije uređeni su po ugledu na karakteristična obeležja ombudsmana država u regionu s određenim modalitetima. Normativno uređenje položaja i nadležnosti Zaštitnika građana zaslužuje detaljni kritički osvrt, uz poseban naglasak na pravnu praksu s ciljem sagledavanja i predlaganja *de lege ferenda* izmena zakonskih odredbi. U svojoj kratkoj, desetogodišnjoj istoriji, Zaštitnik građana Republike Srbije primenjivao je i razvijao svoja raznovrsna ovlašćenja kroz mnogobrojne i raznolike postupke i na različitim poljima delovanja. Ovaj rad ima za cilj da najpre, polazeći od normativnog uređenja položaja i nadležnosti Zaštitnika građana, pokaže kako su ulogu ovog organa shvatili i građani, čija je prava zadužen da štiti i unapređuje, i sam Zaštitnik građana. Uz pomoć simbioze normativnog i iskustvenog, autori nameravaju da ukažu na potrebne zakonske izmene i put kojim bi se mogla usmeriti dalja evolucija ove mlade institucije u našem pravnom sistemu.

Ključne reči: Zaštitnik građana, ljudska i manjinska prava i slobode, kontrola organa uprave, zakonodavna inicijativa.

¹ Autor za korespondenciju: draganapetkovicbs@gmail.com

Uvod

U ovom radu autori će pokušati kroz analizu postojećih zakonskih rešenja, njihovu dosadašnju primenu u praksi i predlaganje korekcije zakonskih rešenja da približe čitaocu sliku o nadležnostima Zaštitnika građana u pravnom sistemu Republike Srbije, s kratkim osvrtom na njegov pojam, položaj i izbor. Takođe, ukazaćemo i na nadležnosti koje se u praksi neosnovano pripisuju Zaštitniku građana, što je najčešće posledica nedovoljno dobrog poznavanja pravnih propisa koji regulišu materiju njegove nadležnosti, ali je ponekad uzrokovano i njihovom nedovoljnom određenošću. Budući da još uvek postoje dileme u pogledu njegove pravne prirode i da veliki broj pritužbi građana upućenih ovom organu i dalje biva odbačen zbog nenadležnosti, smatramo da postoji potreba da ukažemo na razloge zbog kojih do toga dolazi i pokušamo da pružimo neophodna razjašnjenja. Cilj ovog rada je da teorijske stavove i zakonske propise o pojmu ove institucije i njenim nadležnostima približi pitanjima i problemima koji se pojavljuju u praksi i na taj način ih podvrgne dodatnoj proverbi, te tako možda ukaže i na pravce kojima bi se trebalo kretati prilikom budućih promena, ne samo zakonskih normi, već i ustaljene prakse Zaštitnika građana.

1. Problem definisanja Zaštitnika građana

Zaštitnik građana je institucija koja ima toliko pojavnih oblika da se autor koji pokušava da joj uhvati suštinu može naći pred prilično jednostavnim ili gotovo nemogućim zadatkom – jednostavnim ako ima na umu njen konkretan pojavni oblik, nemogućem ukoliko ima za zadatak da pronađe univerzalnu definiciju za ovaj institut kao takav u svim njegovim otelotvorenjima. Stoga ćemo u ovom radu, s obzirom na njegov jasno određen predmet, poći putem kojim se lakše ide i definisati Zaštitnika građana Republike Srbije, ali ćemo istovremeno pokušati da utvrdimo da li se i koliko naša definicija može primeniti na druge institucije ove vrste.

Na tom zadatku, dobru polaznu osnovu možemo pronaći u zakonskom određenju Zaštitnika građana. Što se tiče položaja i uloge, institucija Zaštitnika građana Republike Srbije je rađena po ugledu na danski model, ali su dodata i neka moderna rešenja (Milkov, 2008: 197). Članom 1 st. 1 Zakona o Zaštitniku građana², on je definisan kao nezavisan državni organ koji štiti prava građana i kontroliše rad organa državne uprave, organa nadležnog za pravnu zaštitu imovinskih prava i interesa Republike Srbije, kao i drugih organa i organizaci-

² „Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 79/05 i 54/07 – ZZG.

ja, preduzeća i ustanova kojima su poverena javna ovlašćenja (u daljem tekstu: organi uprave). Ukoliko bismo malo proširili zakonsku definiciju kako bismo joj dodali elemente koje autori smatraju neophodnim, dobili bismo sledeće: Zaštitnik građana je nezavisan, personalizovan, *sui generis* državni organ izabran od Narodne skupštine, koji u posebnom postupku kontroliše rad organa uprave i stara se o zaštiti i unapređenju ljudskih i manjinskih prava i sloboda. Iz ovakve definicije proističe sledeće:

1) **Nezavisnost** je, uz samostalnost koja ide u paru sa njom³, uslov bez koga se ne može zamisliti postojanje i rad Zaštitnika građana. U pitanju je, naravno, sloboda od uplitanja drugih organa u rad Zaštitnika građana, od bilo kakvih pritisaka i uticaja na postupke koje sprovodi i odluke koje donosi. I obrnuto, organ koji nosi takav naziv, a koji nije nezavisan i samostalan u svom radu, ne može se smatrati Zaštitnikom građana, uprkos tome što nosi takvo ime. U uporednom pravu nije čest slučaj, ali se dešava da se obrazuje institucija koja bi trebalo da predstavlja pandan Zaštitniku građana, a za čiji rad nisu obezbeđeni navedeni uslovi (Đorđević, 2013: 185).

Nezavisnost, s druge strane, ne znači apsolutnu nedodirljivost i neodgovornost Zaštitnika građana za svoje postupke. Takav „ideal“ nije dostignut čak ni u sistemu krute podela vlasti među organima koji reprezentuju zakonodavnu, izvršnu i sudsku vlast, jer svaka od njih poseduje mehanizme uz pomoć kojih može da se umeša u posao druge dve vlasti, ukoliko proceni da je takvo mešanje neophodno. Bilo bi, dakle, iluzorno očekivati da nezavisnost institucije Zaštitnika građana predstavlja nekakvu savršenu autonomiju u odnosu na sve ostale institucije države. Stoga je ovde potrebno precizirati da nezavisnost i samostalnost Zaštitnika građana znače slobodu od svakog nezakonitog, protivpravnog uticaja i pritiska, naročito ako je svrha takvih pritisaka negiranje, uzurpiranje Zaštitnikove nezavisnosti i samostalnosti. Uplitanje putem zakonom propisanih procedura i dalje ostaje dozvoljena, ako ne i nužna, forma kontrole rada Zaštitnika građana. Tako Narodna skupština ima ovlašćenje da razreši ili suspenduje Zaštitnika građana, a nadležni sud može protiv njega, pod određenim uslovima, voditi krivični postupak i osuditi ga za izvršenje krivičnog dela.

Takođe, potrebno je istaći da prave nezavisnosti u radu bilo koje institucije nema bez prethodno obezbeđene finansijske nezavisnosti. Prema mišljenjima i stavovima pojedinih teoretičara o uslovima koji su nužni da se dodatno ojača nezavisnost Zaštitnika građana, potrebno je da ovaj organ ima mogućnost samostalnog predlaganja svog budžeta Narodnoj skupštini bez moguće intervencije Vlade ili nadležnog ministarstva u postupku pripreme i predlaganja budžeta. Isto tako nužno je predvideti da Vlada Republike Srbije ne može

³ Odnos između ova dva izraza, odnosno pitanje da li su u pitanju sinonimi ili su u pitanju termini između kojih ipak postoje izvesne razlike, tema je koju ćemo ovom prilikom zbog nedostatka prostora ostaviti po strani.

svojim aktom obustaviti ili ograničiti izvršenje budžeta Zaštitnika građana. Nezavisnost položaja Zaštitnika građana bila bi dodatno ojačana ukoliko bi se odredbe koje regulišu obezbeđivanje sredstava za rad ove institucije uredile i precizirale u smislu eliminisanja svake moguće neopravdane intervencije Vlade u menjanje predloga budžeta Zaštitnika građana ili njegovo izvršenje (Milosavljević, 2001:68). Pravno uređenje ove situacije moglo bi se izvršiti po ugledu na rešenja iz Zakona o Ustavnom sudu koja su uvedena kroz izmene i dopune ovog zakona (čl. 28, 28a i 28b Zakona o Ustavnom sudu).⁴

2) **Personalizovanost** Zaštitnika građana odnosi se na činjenicu da je u Republici Srbiji naglašena uloga ličnosti koja se bira za obavljanje funkcije, a ne same organizacije koja je toj ličnosti poverena kako bi ona mogla uspešno da obavlja funkciju na koju je izabrana, što za posledicu ima da stručna služba Zaštitnika građana na neki način ostaje u njegovoj senci.⁵ Primer drugačije filozofije može se naći među organima uprave, kod kojih se težište stavlja na samu organizaciju (recimo Ministarstvo privrede, Agencija za licenciranje stečajnih upravnika), a ne na njihovo rukovodstvo (odnosno ministra privrede i direktora agencije). Slična situacija prevladuje i u svetu, s tom razlikom što se negde za Zaštitnika građana bira pojedinac, a negde predstavlja kolegijalno telo koje u svom sastavu ima nekoliko lica – uvek su u prvi plan stavljeni uloga i odgovornost izabranih pojedinaca ispred organizacije kojom upravljaju.

3) *Sui generis* državni organ. Zaštitnik građana se, položajem i ovlašćenjima, umnogome razlikuje od drugih državnih organa i organizacija – Narodne skupštine, Vlade, organa uprave, sudova, javnih tužilaštava, drugih nezavisnih institucija. Ovo važi čak i u situacijama kada se za pojedine elemente postupka koje sprovodi ili ovlašćenja koja mu stoje na raspolaganju može naći pandan kod navedenih organa. Tako, postupak kontrole rada organa državne uprave koji Zaštitnik građana pokreće i sprovodi u grubim crtama podseća na upravnu proceduru, ali je suštinski sasvim drugi postupak sa drugačijim pravilima i ciljevima u odnosu na upravni.⁶ Odluke koje Zaštitnik građana donosi manje podsećaju na rešenja i zaključke upravnih organa i po svojoj suštini su bliže sudskim odlukama, budući da se njima ne rešava da li stranci pripada neko pravo već prosuđuje da li je određeno ponašanje organa uprave u datoj pravnoj situaciji bilo zakonito i pravilno, poželjno ili nepoželjno. Ali odluke Zaštitnika građana ne poseduju neke od bitnih odlika sudskih odluka,

4 „Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 109/07, 99/11, 18/13 – odluka US, 103/15 i 40/15 – dr. zakon.

5 Čak i nakon deset godina postojanja i rada institucije, u praksi nisu retke situacije da se Zaštitniku građana obraćaju za pomoć građani koji su uvereni da izabrani Zaštitnik građana lično postupa po svakoj pritužbi, ili lično prima svaku stranku koja zatraži prijem kod Zaštitnika građana.

6 Što ne znači i da je detaljno uređen kao opšti upravni postupak, zasad. Očekujemo da ovaj normativni propust bude ispravljen novim Zakonom o Zaštitniku građana, čije donošenje se očekuje u najskorijoj budućnosti.

u prvom redu izvršnost. Zaštitnik građana ne može prinudnim putem naterati organ uprave da postupi po preporuci koju mu je uputio. Zaštitnik građana, takođe, ima određena ovlašćenja u domenu zakonodavstva (pravo predlaganja zakona iz svoje nadležnosti, pravo zakonodavne inicijative za izmenu i dopunu propisa ako smatra da do povrede prava građana dolazi zbog nedostataka u propisima), ali njegova ovlašćenja u ovoj oblasti ne poseduju ni približnu širinu i značaj kao u slučaju Narodne skupštine i Vlade.

4) **Izbor.** U Republici Srbiji, izbor ličnosti koja će obavljati funkciju Zaštitnika građana nalazi se u nadležnosti Narodne skupštine. Uporednopravno posmatrano, ovo je najzastupljeniji način izbora Zaštitnika građana (kada pričamo o Zaštitniku građana kao instituciji koja je formirana na nivou države), ali je takođe moguće da ga postavljaju i organi izvršne vlasti, izvršna i zakonodavna vlast u saradnji, kao i međunarodne organizacije (Denković, 2010: 583).

5) **Nadležnost** – kontrola rada organa uprave i staranje o zaštiti i unapređenju ljudskih i manjinskih prava i sloboda. Često se za Zaštitnika građana kaže da je njegov zadatak da štiti građane od neopravdanog zadiranja (državne) vlasti u njihova prava. I sami građani, prilikom podnošenja pritužbi Zaštitniku građana, rukovode se u velikom broju slučajeva pomenutim načelom. Istina je, međutim, da su sve tri tradicionalne grane vlasti van dosega Zaštitnika građana. Zaštitniku građana Republike Srbije zakonom je zabranjeno da kontroliše rad Narodne skupštine, Vlade, predsednika Republike, Ustavnog suda, sudova i javnih tužilaštva. Njegove kontrolne nadležnosti ograničene su isključivo na nosioce javnih ovlašćenja koji obavljaju upravnu delatnost (organi državne uprave, organ nadležan za pravnu zaštitu imovinskih prava i interesa Republike Srbije, organi i organizacije, preduzeća i ustanove kojima su poverena javna ovlašćenja) i prostiru se i na zakonitost (koju već kontrolišu sudovi) i na druge aspekte njihovog rada (celishodnost, pravičnost, efikasnost, ekonomičnost i sl.). To je tradicionalna nadležnost koja se poverava Zaštitniku građana, premda bismo, upoređujući rešenja od jedne do druge države, svakako uočili razlike, često veoma značajne po pitanju obima ovlašćenja koja su poverena ovoj instituciji (koja idu dotle da se u nekim zemljama, kao što je Švedska, Zaštitniku građana poverava i kontrola rada pravosudnih organa) (Đorđević, 2013: 195). Staranje o zaštiti i unapređenju ljudskih i manjinskih prava i sloboda, s druge strane, spadaju u red ovlašćenja koja se novije vreme poveravaju Zaštitniku građana i posledica su: 1) jačanja svesti o značaju zaštite ljudskih i manjinskih prava, 2) priznanja da nepravilan, manljiv rad nosilaca javnih ovlašćenja često za posledicu ima povredu prava i sloboda elementarnog tipa, 3) potrebe modernih država da konstantno usavršavaju svoje propise i prakse na ovom polju, pri čemu je institucija Zaštitnika građana, po prirodi stvari, pogodna da joj delom bude poverena ova delatnost.

Tabela 1: Statistički prikaz pritužbi koje su se odnosile na rad organa koje Zaštitnik građana ne može da kontroliše i na čiji se rad građani najčešće žale (u pojedina polja je upisana kosa crta umesto numeričkih podataka koji su ostali nepoznati autorima)

	2007.	2008.	2009.	2010.	2011.	2012.	2013.	2014.	2015.	2016.
Broj primljenih pritužbi	410	1.030	1.774	2.758	3.772	4.474	5.042	4.877	6.231	6.272
Pravosudni organi	128 31,22%	186 18,06%	253 14,26%	410 14,87%	503 13,34%	585 13,08%	633 12,55%	638 13,08%	821 12,51%	675 10,56%
Sudovi	126 30,73%	176 17,09%	234 13,19%	369 13,38%	442 11,72%	473 10,57%	557 11,05%	534 10,95%	736 11,81%	521 8,31%
Privredni subjekti				140 5,08%	223 5,91%	533 12,36%	533 10,57%	538 11,03%	606 9,23%	517 8,24%

6) **Postupak.** Kako bi mogao da vrši svoju funkciju, za postupanje Zaštitnika građana je Zakonom o Zaštitniku građana predviđena posebna procedura, različita od upravne ili sudske, prilagođena ciljevima zbog kojih je ovaj organ osnovan. Slično važi i za sve ostale pojave ove institucije.

2. Specijalizovani zaštitnici građana

Ustav Srbije ne govori ništa o tzv. specijalizovanim zaštitnicima građana koji su vrlo česta pojava u pravnim sistemima drugih zemalja. Najviši pravni akti drugih država uređuju mogućnost osnivanja ovih zaštitnika građana, kao npr. Ustav Republike Slovenije⁷ koji u čl. 139 izričito predviđa da je dozvoljeno osnivanje specijalnih obudsmena za zaštitu prava građana za pojedine oblasti. U pitanju su državni organi koji, suštinski, imaju istu ulogu, ali čija je nadležnost u određenoj meri sužena, najčešće samo na pojedine pravne oblasti ili vrste prava čije povrede su zaduženi da sprečavaju, ili na pravne subjekte koje u svom radu štite. S obzirom na međunarodne standarde i stav Venecijanske komisije, ustav jedne države ne bi trebalo da onemogućuje osnivanje posebnih ombudsmana (Đorđević, 2013: 178).

Razmatrajući navedeno, analizom našeg Ustava možemo zaključiti da osnivanje specijalizovanih zaštitnika građana nije predviđeno, ali nije ni isključeno kao mogućnost, zbog čega postoji dilema u pogledu dozvoljenosti njihovog eventualnog osnivanja na teritoriji Republike Srbije. Prema jednom gledištu, s

7 „Službene novine Republike Slovenije“, br. 33/91-I, 42/97, 66/00 i 24/03.

obzirom na to da su položaj i nadležnost zaštitnika građana u našem sistemu određeni Ustavom i da je on ustanovljen kao jedinstven personalni organ koji štiti prava građana i kontroliše rad organa uprave, to bi značilo da ne postoji ustavni osnov za uvođenje specijalizovanih zaštitnika građana za pojedine oblasti prava i subjekte. Smatra se da bi u suprotnom bio doveden u pitanje ustavni osnov njihovog postojanja, kao i jedinstvo pravnog poretka, i da bi njihovo osnivanje izazvalo pravnu nesigurnost, jer bi dovelo do toga da iste nadležnosti vrši nekoliko organa. Takođe, kontrolisani subjekti bi bili dodatno opterećeni u radu, jer bi se povodom pojedinih problema morali izjašnjavati i po nekoliko puta, u slučaju da različiti kontrolni organi pokrenu postupke prema njima. Stoga bi, ukoliko bi se i želelo uvesti više kategorija zaštitnika građana, to prvo trebalo regulisati Ustavom.

Drugo stanovište, koje je možda bliže našoj pravnoj stvarnosti, zastupa tezu da činjenica da Ustavom Republike Srbije⁸ nije isključena mogućnost osnivanja specijalizovanih zaštitnika građana upravo znači da ne postoji zabrana, odnosno da Ustav ostavlja zakonodavcu da proceni da li je njihovo prisustvo u pravnom sistemu potrebno i da, ukoliko je odgovor pozitivan, predvidi njihovo postojanje posebnim zakonima. Precizno razgraničenje nadležnosti između Zaštitnika građana Republike Srbije i ovih specijalizovanih zaštitnika, dosledno sprovedeno u zakonskim tekstovima, sprečilo bi svako mešanje, odnosno „sudaranje“ prilikom korišćenja ovlašćenja među ovim organima i sprečilo eventualno šikaniranje kontrolisanih organa vođenjem više paralelnih ili uzastopnih postupaka. Ovo stanovište, takođe, smatra da u našem sistemu već postoje institucije ovog tipa, kao što je institucija Poverenika za zaštitu ravnopravnosti, samo ih ne prepoznavamo na prvi pogled zbog drugačijeg naziva u kome nisu sadržani izrazi „ombudsman“ ili „zaštitnik građana“.

3. Lokalni zaštitnici građana

Osim navedenih, u modernim državama je gotovo neizostavno prisutna još jedna vrsta Zaštitnika građana, koji se osniva na teritorijalnom principu. Oni su, s jedne strane, posledica prava naroda na teritorijalnu autonomiju i lokalnu samoupravu, a s druge, činjenice da je u velikim državama koje se prostiru preko ogromnih teritorija postalo praktično nemoguće da samo jedan organ efikasno i uspešno obavlja sve poslove koji su u nadležnosti Zaštitnika građana. Tako je i u Republici Srbiji njenim autonomnim pokrajinama⁹ i jedinicama lokalne samouprave ostavljena sloboda da u svojim opštim pravnim aktima

⁸ Član 138 Ustava Republike Srbije, „Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 98/06.

⁹ Odnosno, preciznije, AP Vojvodini, ali smatramo da nema potrebe da dodatno opterećujemo ovaj tekst analizom pravne situacije u kojoj se trenutno nalazi AP Kosovo i Metohija.

predvide postojanje institucije lokalnog zaštitnika građana na svojoj teritoriji. Ovu mogućnost su iskoristili AP Vojvodina, koja je Odluku o uspostavljanju institucije Pokrajinskog ombudsmana donela još u decembru 2002. godine (dok je ovaj organ otpočeo sa radom u januaru 2004. godine), i pojedine lokalne samouprave (prva je bila opština Bačka Topola, čiji zaštitnik građana je počeo sa radom aprila 2003. godine). Naizgled, jedina bitnija razlika između ovih organa i Zaštitnika građana Republike Srbije jeste u tome što je njihova nadležnost vezana za manje teritorijalne jedinice. Proklamovani ciljevi radi kojih su Pokrajinski zaštitnik građana i lokalni zaštitnici građana osnovani uglavnom su isti kao i kod republičkog zaštitnika građana – zaštita ljudskih sloboda i prava od lošeg, nezakonitog ili nedostojnog postupanja, ali i nepostupanja organa uprave i nosilaca javnih ovlašćenja. Isto važi i za ovlašćenja koja se poveravaju ovim institucijama. I one, kao i republički zaštitnik građana, mogu da vode postupak nadzora prema nosiocima upravnih i javnih ovlašćenja, imaju mogućnost da podnesu zakonodavnu inicijativu i pravo podnošenja predloga za ocenu ustavnosti i zakonitosti propisa, mogu da informišu građane o propisima i daju pravne savete itd. Međutim, pažljivijom analizom nadležnosti i položaja ovih organa zapazićemo dve značajnije razlike između njih i Zaštitnika građana Republike Srbije, koje se tiču:

a) Organa prema kojima mogu da koriste svoja kontrolna ovlašćenja. Dok Zaštitnik građana u svom radu vrši nadzor nad radom organa državne uprave, organa nadležnog za pravnu zaštitu imovinskih prava i interesa Republike Srbije, kao i drugih organa i organizacija, preduzeća i ustanova kojima su poverena javna ovlašćenja, dakle potencijalno svih organa kojima su poverena upravna i javna ovlašćenja (osim onih čiji mu je rad zakonom izričito zabranjeno da kontroliše), Pokrajinski zaštitnik građana je ovlašćen da nadzire rad pokrajinskih organa uprave i nosilaca javnih ovlašćenja čiji je osnivač AP Vojvodina, dok je u nadležnosti lokalnih zaštitnika građana kontrola rada nosilaca upravnih i javnih ovlašćenja koje je formirala njihova jedinica lokalne samouprave.

b) Pravnih propisa čije povrede su nadležni da utvrđuju. Zaštitnik građana Republike Srbije kontroliše postupanje organa uprave samo u onom delu njihovog rada u kome primenjuju republičke zakone, druge republičke propise i opšte akte. S druge strane, Pokrajinski zaštitnik građana je nadležan za povrede odluka i drugih pravnih akata AP Vojvodine, a zaštitnici građana na lokalnom nivou su nadležni samo kada su u pitanju propisi i opšti akti jedinica lokalne samouprave.

4. O nadležnosti Zaštitnika građana i problemima prilikom tumačenja

Ustav Srbije je ustanovio instituciju Zaštitnika građana i uredio njegove nadležnost prema vrsti poslova koje obavlja i subjektima koje kontroliše. Odredbama čl. 17–23 Zakona o Zaštitniku građana uređena je detaljnije nadležnost ove institucije. Pored zaštite prava građana, on kontroliše zakonitosti i pravilnost rada organa državne uprave i određenih nosilaca javnih ovlašćenja. Zaštita i unapređenje prava građana ostvaruju se kroz postupke koje vodi prema subjektima koje kontroliše, kao i kroz zakonodavnu inicijativu i predlaganje Ustavnom sudu ocene ustavnosti i zakonitosti kada smatra da do povrede prava građana dolazi usled nedostataka u propisima.

Najzad, pored već nabrojanih ovlašćenja, Zaštitnik građana ima pravo da pružanjem dobrih usluga, posredovanjem i davanjem saveta i mišljenja o pitanjima iz svoje nadležnosti deluje preventivno, u cilju unapređenja rada organa uprave i unapređenja zaštite ljudskih sloboda i prava (čl. 24 st. 2 ZZG).

Ustav je izričito i odredio koje organe Zaštitnik građana ne može da kontroliše. Ovakvo određenje je u skladu sa ulogom kontrolora rada nosilaca upravnih ovlašćenja koja se po pravilu dodeljuje Zaštitniku građana i položajem koji imaju organi za koje je u našem pravnom sistemu propisano da njihov rad Zaštitnik građana ne može da kontroliše. Ukoliko bi, na primer, Zaštitniku građana bilo povereno ovlašćenje nadzora nad radom sudova, to bi automatski dovelo u pitanje njihovu nezavisnost koja spada u osnovna načela sistema podele vlasti (Milkov, 2008: 200). Prema teoriji, ovo rešenje je potencijalno opasno u zemljama gde je finansiranje ombudsmana povezano sa izvršnom vlasti, jer na taj način može doći do posrednog mešanja vlasti u rad sudova i narušavanja načela podele vlasti (Đorđević, 2013: 195).

Analizirajući podneske kojima se građani obraćaju Zaštitniku građana, vrlo brzo ćemo primetiti da većina njih nadležnost ovog organa poistovećuje sa njegovom nadležnošću da vrši kontrolu rada organa uprave.¹⁰ Međutim, kao što ćemo videti, to je samo jedno od nekoliko različitih ovlašćenja koja su mu zakonom poverena kako bi mogao da ostvari ciljeve radi kojih je ustanovljen.

U vršenju svojih ovlašćenja, Zaštitnik građana deluje i represivno i preventivno na organe uprave s ciljem zaštite i ostvarenja zagarantovanih prava građana. Represivno delovanje se ogleda kroz postupke kontrole koje vodi prema

¹⁰ Zaštitnik građana je tokom 2016. godine razmatrao 6.272 pritužbe (od toga je 6.203 pisane pritužbe a 69 predmeta pokrenutih po sopstvenoj inicijativi). Najveći broj tih pritužbi odnosio se na rad predstavnika izvršne vlasti i to ministarstava – 20,06% svih pritužbi. Više o tome vid: Redovan godišnji izveštaj za 2016. godinu str. 328–334. Dostupno na: <http://www.ombudsman.rs/attachments/article/5191/Godisnji%20izvestaj%20Zastitnika%20građana%20za%202016.%20godinu.pdf>.

nadziranim subjektima, dok se preventivna uloga ostvaruje kroz posredovanje i savetovanje, zakonodavnu inicijativu i podnošenje predloga za ocenu ustavnosti i zakonitosti propisa. Pritom, ne treba zaboraviti da Zaštitnik građana ne ostvaruje svoju preventivnu funkciju samo aktivnim delovanjem, nego i pasivnim. Samim tim što postoji i poseduje navedene nadležnosti, ova institucija utiče na organe uprave da pristupaju svom radu sa pojačanim stepenom pažnje i s više obzira prema potrebama stranaka nego što bi možda inače bio slučaj. Može se smatrati da je sasvim opravdan stav teorije kada kaže da „ombudsman spada u red onih ustanova čiji se značaj i uloga ne mere isključivo efektima njihovog rada, već koji vrše svoju funkciju i ne radeći ništa“ (Milkov, 2012: 27).

Osim nabrojanih, u praksi Zaštitnika građana se iskristalisala jedna vrsta ovlašćenja za koju ne bismo mogli reći da poseduje ni represivni ni preventivni karakter, budući da se zapravo nisu ni usmerena prema organima državne uprave. U pitanju je obavljanje poslova pružanja pomoći neukoj stranci, tzv. savetodavan rad sa građanima koji se svakodnevno obraćaju ovom organu telefonskim putem, mejlovima ili ličnim dolaskom u prostorije Zaštitnika građana zahtevajući savet za svoj problem.¹¹

4.1. Postupak kontrole rada organa uprave

Postupak po pritužbama od njihovog podnošenja do utvrđivanja da li postoje propusti u radu organa uprave uređen je odredbama čl. 24–32 ZZG. U pitanju je izrazito neformalan, *sui generis* postupak koji se ne vodi po odredbama drugih propisa niti se one supsidijarno primenjuju. Postupak je uređen veoma malim brojem odredbi kojima se regulišu najosnovnije procedure postupanja po podnošenju pritužbe. Ostavljeno je Zaštitniku građana da svojim internim aktima detaljnije uredi način svog rada kako bi postupanje unutar organa bilo ujednačeno. Ovo ovlašćenje nije izričito propisano zakonom, ali se njegovim tumačenjem, imajući pritom u vidu ulogu i položaj Zaštitnika građana u pravnom sistemu, može zaključiti da je to dozvoljeno. Postupak pred Zaštitnikom građana treba da bude rasterećen suvišnih procedura, posebno imajući u vidu da Zaštitnik građana donosi akte koji su pravno neobavezujući i da je postupak pred njim jednostepen (Filipović, 2015: 37).

11 Prijem građana je svakodnevnan u radno vreme. Tako je Zaštitnik građana tokom 2016. godine primio na razgovor 4.213 građana, obavio 8.149 telefonskih razgovora i primio 681 podnesak odnosno pitanje građana koje nema karakter pritužbe. Te godine je primio 6.272 pritužbe. Ukupan broj obraćanja građana je 19.315 tokom 2016. godine. U poređenju sa prvim godinama rada приметно je povećanje broja obraćanja – ovaj organ je npr. 2008. godine: primio na razgovor 1.395 građana, obavio 2.232 telefonska razgovora i dobio 89 mejlova. Prilmljeno je 1.030 pritužbi. Ukupan broj obraćanja građana je bio 4.863.

Jednostavnost postupka je poželjna i radi lakšeg ostvarenja ciljeva zbog kojih je i ustanovljena institucija zaštitnika građana. Smisao njenog postojanja je da reaguje u onim situacijama kada redovna pravna sredstva i ustaljene procedure u postupanju ne mogu da otklone nedostatke u radu organa uprave koji se mogu ispoljiti u vidu odugovlačenja postupka, šikaniranja stranke, očigledno pogrešne primene propisa ili njihovog izigravanja. Zaštitnik građana ne može da poništava, ukida i menja odluke organa uprave, ali je nesumnjivo, što je i njegova dosadašnja praksa pokazala, da može da reaguje još u toku korišćenja redovnih pravih sredstava kako bi se otklonile one prepreke koje onemogućavaju donošenje odluke organa uprave u zakonitom i pravičnom postupku. Pokazalo se da takva reakcija može da bude pravovremenija i efikasnija od bilo kog drugog pravnog sredstva, s obzirom na to da je postupanje ombudsmana rasterećeno formalnih i komplikovanih procedura.

4.2. Medijacija (posredovanje) i savetovanje

Već smo ranije napomenuli da su čl. 24 st. 2 ZZG Zaštitniku građana poverena ovlašćenja da pružanjem dobrih usluga, posredovanjem i davanjem saveta i mišljenja o pitanjima iz svoje nadležnosti deluje preventivno, u cilju unapređenja rada organa uprave i unapređenja zaštite ljudskih sloboda i prava.

Posredovanje u spornim odnosima kada dve strane, učesnice spornog odnosa ne mogu same da prevaziđu i reše nastali problem odvija se uz pomoć treće strane – posrednika koji po definiciji treba da bude neutralan i ima za zadatak da pomaže strankama svojim savetima ili sugestijama da problem reše na miran način, bez nametanja obavezujućih rešenja za njih.¹² Uloga posredovanja u različitim spornim odnosima danas ubrzano dobija na značaju i promoviše se korišćenje ovog instituta u različitim vrstama postupaka, jer se smatra da se na ovaj način brže i sa manje štetnih posledica može razrešiti sporni odnos, te da posredovanje doprinosi uštedi kako novca tako i vremena njegovim učesnicima. Kada govorimo o korišćenju posredničkih ovlašćenja u radu Zaštitnika građana, na samom početku postupka uloga Zaštitnika građana prevashodno je da, kroz odgovarajući način obraćanja, čija će forma zavisiti od procene konkretne pravne situacije, predoči organu izjavu i zahtev pritužioaca po pitanju sporne situacije. Zaštitniku građana je omogućeno da bira kako će se obratiti organu jer u ovom slučaju (kao i u drugim, kao što ćemo videti) način na koji pristupa problemu nije ograničen zakonskim pravilima koji uređuju ovaj vid postupka. Stoga se on može obratiti organu i zahtevati od njega izjašnjenje, a može i organizovati sastanak na kome bi bile prisutne obe stra-

¹² Republika Srbija je donela Zakon o posredovanju u rešavanju sporova 2014. godine, a prvi zakon koji je donet za tu oblast prava bio je Zakon o posredovanju – medijaciji 2005. godine.

ne. Nakon toga, Zaštitniku građana je ostavljena sloboda da kroz neformalan postupak, koji je oslobođen komplikovanih procedura, sugeriše ili predloži na koji bi se način postojeći problem mogao uspešno rešiti. Smatramo da bi, imajući u vidu smisao posredovanja (medijacije) i propise koji regulišu rad Zaštitnika građana, i ovaj organ u svom radu trebalo da se rukovodi osnovnim principima i standardima koji se primenjuju na posredovanje. Organi javne vlasti bi, sa svoje strane, korišćenje posredničkih ovlašćenja od strane Zaštitnika građana trebalo da prihvate kao poseban vid pomoći i podrške u rešavanju sporne situacije na što bezbolniji i ekonomičniji način za sve učesnike. Organu ka kome su usmerena posrednička ovlašćenja pomaže se da temeljno i posvećeno sagleda sve aspekte konkretnog problema i utvrdi eventualno postojanje propusta ili prepreka koje u praksi onemogućavaju delotvorno vođenje određenog postupka i/ili utiču na uspešno ostvarivanje ili povredu prava pritužioca. Tada organ može sam da otkloni propust ili nedostatke u radu ili da predloži pritužiocu način na koji bi se mogao prevazići postojeći spor, ukoliko je neophodna saglasnost ili zahtev pritužioca.

Posebnu prednost ovlašćenja iz čl. 24 st. 2 ZZG predstavlja to što se mogu primenjivati prema organima koje Zaštitnik građana ne može da kontroliše. Ona su u praksi najčešće korišćena prema Vladi, kao organu nadležnom za oblikovanje i usmeravanje javnih politika i koordinaciju i kontrolu rada uprave.¹³ Smatralo se da će ukazivanjem na uočene nedostatke Vladi Republike Srbije i uz njeno učešće postojeći problemi brže i efikasnije biti rešeni. Međutim, primetno je da Vlada, uglavnom, povodom upućenih mišljenja Zaštitniku građana čak nije ni dostavljala odgovore. Ovakvo postupanje ipak nije bilo sasvim bez rezultata. Na osnovu uvida u donete propise moglo bi se zaključiti da su pojedina predložena rešenja prihvaćena i sprovedena u praksi nakon izvesnog vremena, ili su preduzete radnje i mere da se reši sporna situacija.¹⁴

13 Na primer: 1) Mišljenje Zaštitnika građana koje je upućeno Vladi Republike Srbije da uskladi i usmeri rad nadležnih organa državne uprave kako bi se kroz izmenu i harmonizovanje zakonodavnog okvira i donošenje neophodnih podzakonskih akata otklonile prepreke u primeni propisa koji regulišu socijalno stanovanje i uskladile politike socijalnog stanovanja. 2) Mišljenje Zaštitnika građana koje je upućeno Vladi Republike Srbije povodom postupaka po zahtevima građana za naknadu, odnosno otklanjanje štete prouzrokovane elementarnim nepogodama i raspodelu sredstava solidarne pomoći. 3) Mišljenje Zaštitnika građana upućeno Vladi Republike Srbije povodom postupanja nadležnih državnih organa Republike Srbije prema građanima Republike Srbije na teritoriji Kosova i Metohije kada su od njih tražili da napuste posao u lokalnim organima privremenih institucija KiM koje su pod kontrolom Prištine uz obećanje da će zauzvrat, u skladu sa zaključcima Vlade Republike Srbije, biti zaposleni u institucijama Republike Srbije, što se ni posle više od četiri godine nije desilo. Dostupno na: <http://www.ombudsman.rs/index.php/2011-12-11-11-34-45/4501-2015-12-23-08-14-14>; <http://www.ombudsman.rs/index.php/2011-12-11-11-34-45/3345-2014-06-16-09-04-45>; <http://www.ombudsman.rs/index.php/2011-12-11-11-34-45/2680-2013-01-08-11-59-16>.

14 Mišljenje koje je upućeno Vladi Republike Srbije povodom rešavanja nagomilanog problema isplate penzija građana sa Kosova i Metohije, problem koji i pored niza preduzetih

Mogućnost da Zaštitnik građana deluje kroz postupak posredovanja ili medijacije, kada dođe do nesporazuma između organa javne vlasti i građana, nedovoljno je korišćena u praksi, barem kada govorimo o upotrebi ovog ovlašćenja u njegovom pravom značenju.

Tabela 2: *Broj upućenih mišljenja primenom posredničkih ovlašćenja i broj preporuka upućenih primenom kontrolnih ovlašćenja*

godina	2007.	2008.	2009.	2010.	2011.	2012.	2013.	2014.	2015.	2016.
MIŠLJE- NJA	0	3	8	1	9	24	13	20	15	8
PREPO- RUKE	0	17	44	140	217	323	230	799	1.182	771

4.3. Zakonodavna inicijativa i pravo podnošenja predloga za ocenu ustavnosti i zakonitosti propisa

Pravo predlaganja zakona i pravo pokretanja postupka pred Ustavnim sudom za ocenu ustavnosti i zakonitosti propisa Zaštitniku građana je dodeljeno odredbama čl. 107 st. 2 i 168 st. 1 Ustava Republike Srbije. Ova ovlašćenja su dodatno precizirana odredbama čl. 18 i 19 Zakona o Zaštitniku građana. Zaštitnik građana ih je koristio u svom radu nakon što bi za tim uočio potrebu, na osnovu saznanja iz pritužbi građana i sredstava javnog informisanja iz kojih je proisticalo da bi zbog nesavršenosti postojećih propisa ili propisa u izradi moglo doći do povrede ili ugrožavanja prava građana. Iz navedenih razloga, Zaštitnik građana je podnosio predloge za izmene i dopune zakona, kao i inicijative i mišljenja kojim su se predlagale izmene propisa. Na osnovu analize upućenih predloga i dostavljenih odgovora može se zaključiti da je bilo slučajeva u kojima su organi usvajali upućene predloge. U postupku donošenja pojedinih zakona organi uprave su dostavljali njihove nacрте na mišljenje Zaštitniku građana, što je ovom organu omogućavalo da interveniše i pre podnošenja predloga zakona. Međutim, to ne znači da Zaštitnik građana nije zadržavao pravo da podnosi predloge za izmenu ili dopunu zakona koji su već bili upućeni Narodnoj skupštini na usvajanje. Predlaganje amandmana i zakona Narodnoj skupštini poslednji je korak koji je Zaštitnik građana preduzimaо, po pravilu tek kada bi ocenio da ovlašćeni predlagač „prvog reda“ neće na osnovu inicijative, preporuke ili drugog predloga Zaštitnika građana preduzeti potrebne korake u korist građana.¹⁵

aktivnosti nije doveden do konačnog rešenja. Dostupno na: <http://www.ombudsman.rs/index.php/2011-12-11-11-34-45/2531-2012-10-13-06-59-13>.

¹⁵ Redovan godišnji izveštaj za 2014. godinu, http://www.ombudsman.rs/attachments/3733_Godisnji%20izvestaj%20Zastitnika%20gradjana%20za%202014.pdf.

Međutim, praksa Zaštitnika građana pokazuje da on nije uvek postupao na isti način kada bi ustanovio da organi uprave nisu doneli podzakonske akte čije je donošenje njihova obaveza. U pojedinim slučajevima je podnio inicijativu za njihovo donošenje, dok je u drugim slučajevima upućivao preporuke.¹⁶ Kako donošenje podzakonskih propisa od strane organa uprave predstavlja jedno od javnih ovlašćenja¹⁷, smatramo da Zaštitnik građana treba da u toj situaciji obavezno uputi preporuku, jer je u pitanju očigledan propust u radu organa uprave. Do ovoga najčešće dolazi zbog nedonošenja različitih pravilnika kojima se razrađuju pojedine zakonske odredbe i detaljnije uređuje ostvarivanje prava građana bez zadiranja u njihovu suštinu, zbog čega su od velikih značaja za primenu donetih zakona.

U procesu pridruživanja EU, koji stvara potrebu usaglašavanja domaćih propisa sa propisima EU, usvaja se veliki broj propisa koji su često nesavršeni, pa čak i međusobno protivrečni, usled čega dolazi do pravne nesigurnosti i povreda prava građana. Stoga nije nerealno očekivati da će Zaštitnik građana pomenuta ovlašćenja ubuduće koristiti sve češće.¹⁸

4.4. Obavljanje poslova Nacionalnog mehanizma za prevenciju torture

Novo i posebno ovlašćenje koje je, u međuvremenu, kroz izmenu propisa stavljeno u nadležnost Zaštitnika građana Republike Srbije jeste obavljanje poslova Nacionalnog mehanizma za prevenciju torture. Ovo ovlašćenje je povereno Zaštitniku građana donošenjem Zakona o dopuni Zakona o ratifikaciji Opcionog protokola uz Konvenciju protiv torture i drugih surovih, neljudskih ili ponižavajućih kazni i postupaka¹⁹. Odredbom člana 17 ovog protokola propisa-

16 Inicijativa br. 21-24/10 del. br. 9373 od 9. 8. 2010. godine upućena Ministarstvu pravde za donošenje propisa predviđenih Zakonom o izmenama i dopunama Zakona o izvršenju krivičnih sankcija i preporuka upućena istom organu br. 19-3900/13 del. br. 22854 od 12. 6. 2015. godine zbog propusta organa u nedonošenju podzakonskog akta predviđenog Zakonom o rehabilitaciji. Dostupno na: <http://www.ombudsman.rs/index.php/zakonske-i-druge-inicijative/1071-2010-10-14-07-59-04> i <http://www.ombudsman.rs/index.php/2012-02-07-14-03-33/4176-2015-06-15-09-56-46>.

17 Vid. čl. 14 st. 1 Zakona o državnoj upravi koji glasi: organi državne uprave izvršavaju zakone, druge propise i opšte akte Narodne skupštine i Vlade tako što donose propise, rešavaju u upravnim stvarima, vode evidencije, izdaju javne isprave i preduzimaju upravne radnje. Prema tome, u ovoj odredbi citiranog Zakona navodi se šta se podrazumeva pod se poslovanjem javnih ovlašćenja.

18 Postala je praksa predlagača da često upućuju zakone Narodnoj skupštini na usvajanje po hitnoj proceduri i bez javne rasprave, a što je i bila jedna od zamerki Zaštitnika građana organima javne vlasti. Više o tome videti u izveštaju Zaštitnika građana za 2014. godinu, str. 19. 19 „Službeni glasnik Republike Srbije – Međunarodni ugovori“, broj 7 od 1. 8. 2011.

no je da je svaka država članica dužna da ima, odredi ili uvede, najkasnije godinu dana nakon stupanja na snagu ovog protokola ili nakon njegove ratifikacije ili pristupanja ovom protokolu, jedan ili više nezavisnih nacionalnih mehanizama za prevenciju torture na nacionalnom nivou. Mehanizmi koje uspostavljaju decentralizovane jedinice mogu biti određeni kao nacionalni mehanizmi za prevenciju u smislu ovog protokola, ukoliko su u skladu sa njegovim odredbama.

Poveravanjem ovih poslova proširena su ovlašćenja Zaštitnika građana i na ovu vrstu delatnosti u okviru nadležnosti da štiti i unapređuje ljudske i manjinske slobode i prava.²⁰ Podsetimo se da su ovlašćenja koja se tiču zakonodavne inicijative i prava na pokretanje postupka pred Ustavnim sudom za ocenu ustavnosti i zakonitosti zakona, propisa i drugih opštih akata izričito propisana najpre Ustavom, a onda i Zakonom o Zaštitniku građana. U vezi sa usvojenim dopunama Zakona o ratifikaciji Opcionog protokola uz Konvenciju protiv torture i drugih surovih, neljudskih ili ponižavajućih kazni i postupaka javlja se dilema oko postojanja pravnog osnova uvođenja ovih poslova u delokrug Zaštitnika građana, imajući u vidu da su položaj i nadležnost ombudsmana utvrđeni Ustavom Republike Srbije.

Analizirajući zakonske odredbe i imajući u vidu pravila o izradi propisa, mišljenja smo da je dodeljivanje navedenih ovlašćenja problematično iz dva razloga. Pitanje je da li se nadležnosti Zaštitnika građana mogu menjati, odnosno proširivati ili konkretizovati drugim zakonima ako ta vrsta nadležnosti nije predviđena Ustavom, pa ni Zakonom o Zaštitniku građana. Osim toga, nije najjasnije ni da li u našem sistemu postoji mogućnost izmene zakona o ratifikaciji i da li smo do sada imali takvu praksu u našem zakonodavstvu. Na ovo pitanje bi se moglo odgovoriti kroz detaljniju analizu osnova i cilja donošenja zakona o ratifikaciji. Predlažemo da se ovo pitanju *de lege ferendi* uredi zbog mogućnosti proširivanja nadležnosti i na poslove praćenja primene i sprovođenja i drugih međunarodnih dokumenata.²¹

20 Čl. 2a Zakona o ratifikaciji Opcionog protokola uz Konvenciju protiv torture i drugih surovih, neljudskih ili ponižavajućih kazni i postupaka. Podsetimo se i čl. 6 st. 2 ZZG kojim je predviđeno da Zaštitnik građana posebno vodi računa o tome da se prilikom prenošenja ovlašćenja zamenicima obezbedi određena specijalizacija za obavljanje poslova iz njegove nadležnosti i u pogledu zaštite prava lica lišenih slobode.

21 Ovde treba ukazati da još uvek nije određeno telo ili organ koji bi pratio primenu i sprovođenje ratifikovane Konvencije o pravima osoba sa invaliditetom („Službeni glasnik Republike Srbije – Međunarodni ugovori“, br. 42/09).

5. Nadležnosti koje se pogrešno pripisuju Zaštitniku građana

Tokom njegovog desetogodišnjeg postojanja, građani su se veoma često obraćali ovom organu zahtevima za obavljanje poslova koji nikako nisu u njegovoj nadležnosti. Prema vrsti zahteva, ove (ne)nadležnosti Zaštitnika građana možemo podeliti na tri grupe: 1) nadležnosti nadzora nad radom organa koje Zaštitnik građana po zakonu ne može da kontroliše, 2) nadležnosti koje su poverene drugim nezavisnim organima i 3) nadležnosti pružanja socijalno-ekonomske pomoći.

1) **Nadležnost nadzora nad radom organa koje po zakonu ne može da kontroliše.** Zaštitnik građana svakodnevno dobija pritužbe na rad organa čija kontrola mu je zakonskim odredbama, direktno ili indirektno, zabranjena. Uočljivo je da, od ukupnog broja pristiglih pritužbi, značajan procenat otpada na rad sudova i da je on iz godine u godinu konstantan, bez pokazivanja bilo kakvih tendencija ka smanjenju broja pritužbi ovog tipa. To ukazuje ne samo na nedovoljnu edukovanost građana, već i na visok stepen ogorčenosti i nezadovoljstva radom sudskih organa, zbog čega putem podnošenja pritužbi Zaštitniku građana pokušavaju da skrenu pažnju na njihov neadekvatan rad.

Zakon ne kaže izričito da je Zaštitnik građana nenadležan za kontrolu rada privrednih društava, ali, kako su u pitanju subjekti koji, osim izuzetno, nisu nosioci javnih ovlašćenja, očigledno je da nisu predmet njegove kontrole.

Posebnu grupu predstavljaju pritužbe na postupanje organa lokalne samouprave u vršenju poslova iz izvorne nadležnosti. One su posledica teškoća sa kojima se građani suočavaju kada je potrebno napraviti razliku između rada organa u vršenju izvornih i rada u vršenju poverenih nadležnosti lokalne samouprave, koje jedino mogu biti predmet kontrole.

2) **Nadležnosti koje su poverene ostalim nezavisnim organima.** Relativno često, Zaštitniku građana stižu pritužbe u kojima se ukazuje na povredu prava na pristup informacijama od javnog značaja, na povredu prava na zaštitu podataka o ličnosti, na diskriminaciju podnosilaca pritužbi od strane nosioca javnih ovlašćenja, na korupciju u organima javne vlasti. U pitanju su povrede prava, odnosno nezakonita i nepravilna postupanja čija zaštita i utvrđivanje su posebnim zakonima povereni posebnim nezavisnim organima – Povereniku za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, Poverenici za zaštitu ravnopravnosti i Agenciji za borbu protiv korupcije.

3) **Nadležnosti socijalno-ekonomskog karaktera.** Zaštitniku građana se, ne tako često kao iz prethodno nabrojanih razloga, građani obraćaju i molbama za pružanje materijalne pomoći i pomoći pri pronalaženju zaposlenja. U pitanju su poslovi koji su u nadležnosti centara za socijalni rad i Nacionalne

službe za zapošljavanje, sa čim su podnosioci zahteva zapravo i upoznati, ali se zbog teške materijalne situacije i nemogućnosti da dobiju potrebnu pomoć kod navedenih organa odlučuju za obraćanje Zaštitniku građana.

Zaključak

Na osnovu sveobuhvatne analize relevantnih odredbi o Zaštitniku građana u našem pravnom sistemu, uvažavajući stavove i mišljenja pravne doktrine, može se zaključiti da je Ustavom i Zakonom o Zaštitniku građana ovoj instituciji garantovana nezavisnost i samostalnost u radu. Ipak, saglasni smo sa pojedinim shvatanjima koja ističu da bi garancija nezavisnog položaja Zaštitnika građana bila dodatno potvrđena i ojačana ukoliko bi se odredbe koje regulišu obezbeđivanje sredstava za rad ove institucije i postupak predlaganja njenog budžeta i njegovog izvršenja uredile i precizirale s ciljem sprečavanja intervencije Vlade ili ministarstva nadležnog za finansije, sem konsultativne.

Položaj i uloga Zaštitnika građana razlikuju se od države do države kada su u pitanju njegov status u pravnom sistemu, izbor, ovlašćenja i postupci koje sprovodi. Opet, koliko god da je tačno da ćemo zagledajući nijanse samo nalaziti sve veći broj razlika, uvek postoji zajednički činilac, osnovni princip koji ostaje isti – da se radi o organu formiranom od države kako bi se starao o zaštiti i unapređenju prava građana i kontroli rada organa uprave. U našem sistemu prihvaćen je model parlamentarnog ombudsmana po ugledu na izvorni model ombudsmana, dok se prilikom davanja ovlašćenja Zaštitniku građana vodilo računa i principima našeg ustavnog sistema, pre svega o načelu o podeli vlasti.

Krug subjekata koje je Zaštitnik građana Republike Srbije nadležan da kontroliše prilično je širok, pri čemu mu stoje na raspolaganju značajna ovlašćenja prema kontrolisanim subjektima u pogledu mera i radnji za čije je preduzimanje nadležan, na šta treba dodati i preventivna ovlašćenja posredstvom kojih mu je omogućeno obraćanje i organima koje ne može da kontroliše. Krunu njegovih ovlašćenja svakako predstavlja mogućnost korišćenja zakonodavne inicijative i obraćanja Ustavnom sudu predlogom za ocenu ustavnosti i zakonitosti propisa, čime mu je na posredan način omogućeno da uzme u zaštitu sve građane koji su oštećeni korišćenjem javnih ovlašćenja ili bi im se to moglo desiti u budućnosti. Prema tome, uloga Zaštitnika građana u našem pravnom sistemu je represivna, preventivna, promotivna i zaštitna, gledajući sa aspekta prava i sloboda građana.

Smatramo da bi trebalo i jasnije formulisati i precizirati odredbe čl. 1 st. 1 i čl. 17 st. 1 i 2 Zakona koje tiču zaštitnikovih nadležnosti prema organima

uprave, kako ne bi i dalje izazivale dileme i nedoumice u primeni i time različitu i neujednačenu praksu. Ovo je poželjno zbog toga što se u poslednje vreme formiraju novi organi na koje se prenose pojedina javna ovlašćenja, kao što su regulatorna tela, ili se pojedina javna ovlašćenja ili pravosudne funkcije prenose na različite organe i pojedince, dok se s druge strane javlja dilema da li su u pitanju poverena javna ovlašćenja kada to zakonom nije izričito definisano.

Smatramo da se ubuduće treba više posvetiti razvoju i korišćenju pomalo zanemarenih posredničkih, odnosno medijatorskih ovlašćenja i savetničkoj funkciji Zaštitnika građana, uključujući i menjanje zakonskog okvira u tom pravcu.

Kada je u pitanju mogućnost kontrole rada pravosudnih organa, mogli smo da primetimo da su rešenja u uporednom pravu različita, ali da preovlađuje model po kome Zaštitnik građana nije ovlašćen da kontroliše rad ovih organa. Ovakvo rešenje je prihvaćeno i u našem pravu, ali i pored jasne zabrane koju je zakonodavac propisao, među građanima je i dalje, zaslugom više različitih faktora, raširena zabluda da ova institucija može da nadzire rad pravosudnih organa. U tom pogledu na normativnom planu, osim ako se ne planira potpun zaokret, nije moguće mnogo toga uraditi, osim kroz postupak promene Ustava Republike Srbije.

Nezavisno od toga da li je odgovor na pitanje da li naš pozitivnopravni sistem dozvoljava obrazovanje specijalizovanih ombudsmana pozitivan ili negativan, Ustavom je potrebno urediti ovu materiju, kao i pitanja u vezi sa njihovim položajem, ulogu, nadležnosti i međusoban odnos kako ne bi dolazilo do preklapanja nadležnosti kod ovih organa i pravne nesigurnosti.

Osim toga, potrebno je načelno urediti Ustavom ili Zakonom, u okviru nadležnosti Zaštitnika građana, poveravanje ovlašćenja ovom organu da nadzire primenu i sprovođenje međunarodnih ratifikovanih konvencija.

Dobar i uređen pravni okvir u ovoj oblasti neophodan je radi postizanja zakonitosti i efikasnosti u sprovođenju postupka pred Zaštitnikom građana i pravne zaštite svih učesnika u postupku. Nesporno je da od valjane uređenosti položaja i uloge Zaštitnika građana, jasnih i preciznih zakonski odredbi o nadležnostima ovog organa, kao i njihove dosledne i promišljene primene u praksi, zavisi da li će se postići cilj formiranja ove institucije, koji se ogleda u zaštiti i promociji ljudskih i manjinskih prava i sloboda na teritoriji Republike Srbije.

U pogledu izloženih nedostataka u Zakonu o Zaštitniku građana, preporučujemo da zakonodavac *de lege ferenda* otkloni sve nedoslednosti na koje smo ukazali u ovom radu, koje se tiču nesavršenosti pojedinih odredbi, nedoslednosti u korišćenju termina, kao i normiranje pojedinih situacija u skladu sa stvorenom praksom ovog organa i mišljenjem pravne teorije.

Literatura

1. Denković D. Đ. (2010). *Dobra uprava*, Beograd.
2. Đorđević M. (2013). Ombudsman. U. A. Rabrenović (ur.), *Pravni mehanizmi sprečavanja korupcije u Jugoistočnoj Evropi s posebnim osvrtom na sektor odbrane*.
3. Filipović Z. (2015). Uloga ombudsmana u kontroli uprave – komparativna analiza, *Zbornik radova studenata doktorskih studija prava*, Niš.
4. Milkov D. (2008). Zaštitnik građana Republike Srbije, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu*, XLII(1–2): 197–215.
5. Milkov D. (2012). Upravno pravo III, Novi Sad, uzeto iz Jovičić M. (1969). *Ombudsman – čuvar zakonitosti i prava građana*, Beograd.
6. Milosavljević B. (2001). *Ombudsman: Zaštitnik građana, Pravna osnova, status i organizacija institucije ombudsmana*, Centar za antiratnu akciju, Beograd.
7. *Ustav Republike Slovenije*, „Službene novine Republike Slovenije“, br. 33/91–I, 42/97, 66/00 i 24/03.
8. www.zastitnik.rs.
9. *Zakon o posredovanju u rešavanju sporova*, „Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 55/14.
10. *Zakona o ratifikaciji Opcionog protokola uz Konvenciju protiv torture i drugih surovih, neljudskih ili ponižavajućih kazni i postupaka*, „Službeni glasnik Republike Srbije – Međunarodni ugovori“, broj 7 od 1. 8. 2011.
11. *Zakon o Ustavnom sudu* „Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 109/07, 99/11, 18/13 – odluka US, 103/15 i 40/15 – dr. Zakon.
12. *Zakon o Zaštitniku građana*, „Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 79/05 i 54/07.

DIFFERENT VIEWS ON THE POSITION
AND ROLE OF THE PROTECTOR OF CITIZENS
IN THE REPUBLIC OF SERBIA

Dragana Petković

Vladimir Milošević

The Protector of Citizens of the Republic of Serbia

Summary: The first law on the Protector of Citizens in the Republic of Serbia was passed in 2005, in order to undergo certain amendments in 2007 to be harmonized with the Constitution of Serbia. The position and role of the Protector of Citizens in the legal system of the Republic of Serbia are defined by the 2006 Constitution of the Republic of Serbia. The position, role, selection, jurisdiction and behaviour of the Protectors of Citizens of the RS are regulated based on the characteristic features of the Ombudsman of the countries in the region with certain modalities. Regarding the position and role, the institution of the Protector of Citizens of the RS was made based on the Danish model, but some modern solutions were also added. The normative regulation of the jurisdiction and position of the Protector of Citizens deserves detailed processing, with a special review of the legal practice with the aim of examining the proposal *de lege ferenda* of the amendment of legal regulation. In his short ten-year history, the Protector of Citizens of the RS applied and developed the various powers through various and diverse procedures and in different fields of action. With the help of the symbiosis of the normative and the experiential, the authors intend to point out the necessary legal amendments and the way in which the further evolution of this young institution in our legal system could be directed.

Keywords: the Protector of Citizens, human and minor rights and freedoms, control of the work of the administrative bodies, legislative initiative.