



Stalna konferencija
gradova i opština

Standing Conference
of Towns and Municipalities



Municipal Support Programme
Program podrške opštinama

Lokalni ombudsman

Uporedna iskustva:
Srbija
Bosna i Hercegovina
Švajcarska



DEZA DIREKTION FÜR ENTWICKLUNG UND ZUSAMMENARBEIT
DDC DIRECTION DU DÉVELOPPEMENT ET DE LA COOPÉRATION
DSC DIREZIONE DELLO SVILUPPO E DELLA COOPERAZIONE
SDC SWISS AGENCY FOR DEVELOPMENT AND COOPERATION
COSUDE AGENCIA SUIZA PARA EL DESARROLLO Y LA COOPERACIÓN



OMBUDSMAN U SRBIJI

Ustavni i zakonski okviri

I Nastanak i razvoj institucije ombudsmana

U mnogim zemljama, poseban vid kontrole uprave ostvaruje se uvođenjem institucije ombudsmana (*ombudspersone*).¹ Izvorno, ombudsman je institucija švedskog porekla koja je uvedena početkom prošlog veka (Ustavom iz 1809.). U post-feudalnim političkim borbama između tadašnjeg švedskog kralja-apsolutiste i parlamenta kao predstavnika naroda, ombudsman je bio specijalni poverenik parlamenta koji je bio zadužen da prati kako kralj i uprava sprovode zakone koje je švedski parlament izglasao. Suština ovlašćenja tadašnjeg švedskog ombudsmana sastojala se u tome što je od upravnih vlasti mogao da traži podatke i objašnjenja zašto se pojedini zakoni uopšte ne primenjuju ili se ne primenjuju kako treba, kao i da pokreće odgovarajuće postupke radi utvrđivanja odgovornosti upravnih službenika u vezi sa tim. O svojim nalazima, ombudsman je podnosio izveštaj parlamentu koji je na osnovu toga mogao da postavi pitanje poverenja pojedinim kraljevim ministrima.²

U osnovi, ova ovlašćenja ombudsmana su se i danas zadržala, iako je došlo do brojnih modaliteta ove institucije u zavisnosti od pojedine zemlje i konkretnog pravnog sistema. Iako je ombudsman kao institucija parlamenta bio prisutan još od početka XX veka u nordijskim zemljama, mnoge zemlje ga uvode sredinom

* Prof. dr Stevan Lilić, redovni profesor Pravnog fakulteta u Beogradu. Šef srpskog dela zajedničkog švajcarsko-srpskog pravnog ekspertskog tima za lokalnu samoupravu. Predsednik Udruženja Pravnici za demokratiju (Lawyers for Democracy). Link: www.slilic.com.

¹ Uporedi: Stevan Lilić, Dejan Milenković, Biljana-Kovačević-Vučo, *Ombudsman — međunarodni dokumenti, uporedno pravo, zakonodavstvo i praksa*, Komitet pravnika za ljudska prava, Beograd, 2002.

² Uporedi: Donald Rowat, *The Ombudsman, Citizens' Defender*, London, 1965; Miodrag Jovičić, *Ombudsman — čuvar zakonitosti i prava građana*, Beograd, 1969.

veka, tako da danas gotovo i da nema zemlje koja ne poznaje neki oblik ombudsmana. U tom kontekstu Srbija je dugo bila značajan izuzetak.³ Ipak, valja istaći da je i naša pravna i politička naučna i stručna misao dala svoj doprinos analizi i komparativnom izučavanju institucije ombudsmana. U tom smislu, „...ombudsman nije pronalazak političke misli jednog naroda. Pod ovim nazivom, i sa ugledom i autoritetom koji ima u političkom sistemu Švedske, ova ustanova je danas postala inspiracija, ako ne i model za napore koji postaju sve nužniji u pogledu rekonstrukcije tradicionalnih političkih institucija koje je stvorila racionalistička i docnije sve više posrednička birokratska i legalistička misao i praksa.”⁴

Iako je u osnovi ostao poverenik parlamenta zadužen da prati kako uprava i izvršna vlast primenjuju zakone, na ombudsmana se danas gleda kao na instituciju čiji je osnovni zadatak zaštita prava građana, posebno od nezakonitog i nepravilnog (tzv. *maladministration*) rada uprave.⁵ U raznim zemljama ombudsman ima različite nazive (npr. ombudsman u skandinavskim zemljama, poverenik parlamenta u Velikoj Britaniji, medijator u Francuskoj, pravobranilac prava građana u Poljskoj, narodni zastupnik u Austriji, poverenik u Australiji itd.) i različitu organizaciju (npr. Austrija ima kolegijalni organ).⁶

Posebnu zaslugu za uvođenje ombudsmana kao savremene institucije zaštitnika prava građana imao je Valter Gelhorn (Walter Gellhorn), profesor upravnog prava na čuvenom Univerzitetu „Kolumbija” u Njujorku. On je sredinom šezdesetih godina objavio studiju o oblicima čestih i masovnih povreda prava građana u postupcima pred upravnim organima i u potrazi za, kako je naveo, jeftinim i jednostavnim (*cheap and easy*) sredstvima za zaštitu prava građana, ukazao na velike potencijale koje ima ombudsman kao institucija parlamentarnog poverenika. U tom smislu, profesor Gelhorn ističe, „...savremena uprava je kompleksna i moćna. Nadzor nad upravnim aktivnostima mora odgovarati složenosti upravnih procesa. Unutrašnja (upravna) kontrola, tj.

³ Stevan Lilić, *Zašto je novi Ustav ostavio Srbiju bez ombudsmana*, Arhiv za pravne i društvene nauke, Beograd, br. 2-3, 1991.

⁴ Jovan Đorđević, *Politički sistem*, Beograd, 1967, str. 636

⁵ Bogoljub Milosavljević, *Ombudsman — zaštitnik prava građana*, CAA, Beograd, 2001.

⁶ Dragan Radinović, *Ombudsman i izvršna vlast*, Beograd, 2001.

preispitivanje upravne odluke od strane više upravne instance ima za cilj obezbeđivanje jednoobraznosti i koordinacije nižih upravnih nivoa koji, po prirodi stvari, ne mogu imati u vidu celinu procesa i problema. Uvođenje nepristrasnog arbitra rada uprave u vidu sudske kontrole upravnih odluka, bilo od strane specijalizovanih upravnih sudova u Francuskoj, bilo od strane sudova opšte nadležnosti u SAD, ima za cilj poštovanje utvrđenih standarda i normi upravnog postupanja i odlučivanja. Međutim, kao i većina ostalih ljudskih tvorevina, i ove institucije najčešće ne funkcionišu onako kako bi trebalo da funkcionišu, a često i samo njihovo aktiviranje iziskuje napore i angažovanja koji prevazilaze efekte za koje bi građani bili zainteresovani. One, dakle, ne zadovoljavaju. Iz ovih razloga, poslednjih je decenija intenzivirana potraga za jeftinim i jednostavnim (*cheap and easy*) sredstvima i mehanizmima utvrđivanja i otklanjanja raznovrsnih nedostataka u radu uprave.”⁷

Pokazalo se da je upravo ombudsman ta institucija. Ombudsman je danas institucija zaštite ljudskih prava i prava građana, na sličan način kao što je početkom prošlog veka sudstvo bilo institucija zaštite zakonitosti i uređenja pravne države. U čemu je „tajna” izvanredne efikasnosti u zaštiti prava građana i kontroli uprave koju postiže ombudsman, a koju ne mogu da postignu postojeći oblici upravne i sudske kontrole uprave. Kako se ističe, „...suština institucije ombudsmana svodi se na njenu imanentnu podobnost da probija tzv. začarane birokratske krugove i da neprobojne autoritativne administrativne sisteme učini transparentnim, tj. dostupnim parlamentarnoj kontroli i opštoj javnosti. Njegova delotvornost proizilazi, pre svega, iz njegove mogućnosti da, na osnovu svog izveštaja parlamentu, pažnju javnosti i parlamenta skrene na žalbe građana. Javnost zasnovana na nepristrasnoj istrazi je moćno sredstvo. Sama svest o nadzoru ombudsmana vrši pozitivan uticaj na ceo upravni sistem, čineći ga podložnim javnosti rada i pravdi.”⁸

Može se konstatovati da kontrola uprave od strane ombudsmana predstavlja uspešnu kombinaciju pravne (npr. pokretanje postupaka, kao što može da učini

⁷ Walter Gellhorn, *Ombudsman and Others — Citizens' Protectors in Nine Countries*, Harvard University Press, Cambridge, MA, 1967, str. 3-4. U izradi ove čuvene studije saradivali su i profesori Borislav Blagojević i Nikola Stjepanović iz Beograda i profesor Eugen Pusić iz Zagreba.

⁸ H.W.R Wade, *Administrative Law*, fifth edition, Oxford, 1982, str. 76.

javni tužilac) i političke kontrole rada uprave (posebno, otvaranje parlamentarne rasprave o odgovornosti ministra koji rukovodi nekim organom uprave), koja je u savremenim uslovima neophodna, kako bi se prevazišli nedostaci postojećih oblika upravne i sudske kontrole uprave. Uporedna iskustva jasno ukazuju da, zajedno sa tradicionalnim oblicima upravne i sudske kontrole uprave i svih njihovih varijanti, postoji potreba za uvođenjem „jednostavnih i jeftinih” instrumenata kontrole uprave, neopterećenih proceduralnom krutošću i pravnim formalizmom, ali istovremeno efikasnih u ostvarivanju transparentije administrativnih procesa i struktura. Polazeći od toga, ostvarivanje efikasne kontrole jednog upravnog sistema ne bi bilo potpuno bez uvođenja ombudsmana kao institucije zaštitnika sloboda i prava građana i kontrole uprave.

II Zaštitnik građana, Građanski branilac i Pokrajinski građanski branilac (ombudsman) u Srbiji

a) Zaštitnik građana

Za razliku od ranijeg (1990), nov **Ustav Republike Srbije (2006)**⁹ predviđa instituciju ombudsmana pod nazivom „zaštitnik građana”. Prema Ustavu (čl. 138), Zaštitnik građana je 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 organizacija, preduzeća i ustanova kojima su poverena javna ovlašćenja. Zaštitnik građana nije ovlašćen da kontroliše rad Narodne skupštine, predsednika Republike, Vlade, Ustavnog suda, sudova i javnih tužilaštava. Zaštitnika građana bira i razrešava Narodna skupština, u skladu sa Ustavom i zakonom. Zaštitnik građana za svoj rad odgovara Narodnoj skupštini. O Zaštitniku građana donosi se zakon (uz napomenu da je takav zakon već donet).

Zakonom o Zaštitniku građana (2005)¹⁰ ustanovljava se Zaštitnik građana kao **nezavisan državni organ** (ombudsman) koji štiti prava građana i kontroliše rad

⁹ *Ustav Republike Srbije*, Službeni glasnik RS, br. 83/2006.

¹⁰ *Zakon o Zaštitniku građana*, Službeni glasnik RS, br. 9/2005.

organa državne uprave, kao i drugih organa i organizacija, preduzeća i ustanova kojima su poverena javna ovlašćenja). Zaštitnik građana se stara o zaštiti i unapređenju ljudskih sloboda i prava.

Zaštitnika građana bira **Narodna skupština Republike Srbije**, na predlog odbora nadležnog za ustavna pitanja.¹¹ Zaštitnik građana ima četiri zamenika koji mu pomažu u obavljanju poslova utvrđenih ovim zakonom, u okviru ovlašćenja koja im on prenese, naročito u pogledu zaštite prava lica lišenih slobode, ravnopravnosti polova, prava deteta, prava pripadnika nacionalnih manjina i prava osoba sa invaliditetom. Zaštitnik građana i zamenik Zaštitnika građana ne mogu biti članovi političkih organizacija.

Zaštitnik građana je ovlašćen da **kontrolíše poštovanje prava građana**, utvrđuje povrede učinjene aktima, radnjama ili nečinjenjem organa uprave. Zaštitnik građana je ovlašćen da **kontrolíše zakonitost i pravilnost rada organa uprave**. Zaštitnik građana nije ovlašćen da kontrolíše rad Narodne skupštine, predsednika Republike, Vlade, Ustavnog suda, sudova i javnih tužilaštava.

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.

Zaštitnik građana je ovlašćen da **javno preporučí 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 proizilazi namera da odbijaju saradnju sa Zaštitnikom građana ili ako se utvrdi da je učinjenom povredom građaninu pričinjena materijalna ili druga šteta većih razmera.

Zaštitnik građana **pokreće postupak po pritužbi građana ili po sopstvenoj inicijativi**. Pored prava na pokretanje i vođenje postupka, Zaštitnik građana ima

¹¹ Posebno je, međutim, indikativna okolnost da iako je Zakon o Zaštitniku građana usvojen još u septembru 2005. godine, Narodna skupština još uvek (mart 2007) nije izabrala Zaštitnika građana.

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.

Zaštitnik građana **podnosi Skupštini redovan godišnji izveštaj** u kojem se navode 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 se u „Službenom glasniku Republike Srbije” i na Internet stranici Zaštitnika građana, a dostavlja se i sredstvima javnog informisanja.

b) Građanski branilac (lokalni ombudsman)

Prema **Zakonu o lokalnoj samoupravi (2002)**,¹² u jedinici lokalne samouprave u Srbiji može se ustanoviti **građanski branilac** (ombudsman) koji štiti individualna i kolektivna prava i interese građana tako što vrši opštu kontrolu rada uprave i javnih službi. O pojavama nezakonitog i nepravilnog rada kojima se povređuju prava i interesi građana, građanski branilac upozorava upravu i javne službe, upućuje im preporuke i kritike i o tome obaveštava skupštinu jedinice lokalne samouprave i javnost. Uprava jedinice lokalne samouprave i javne službe dužni su da građanskom braniocu na njegov zahtev daju podatke i informacije od značaja za vršenje njegovih ovlašćenja. Građanskog branioca postavlja skupština jedinice lokalne samouprave iz reda uglednih i politički nepristrasnih ličnosti, pod uslovima i na način utvrđen statutom i drugim opštim aktom. Nadležnost i ovlašćenja, način postupanja i izbora i prestanka dužnosti građanskog branioca uređuje se statutom i drugim opštim aktom.

Do sada je ombudsman na lokalnom nivou, između ostalog, uveden u Beogradu, Subotici, Zrenjaninu, Bačkoj Topoli, Kragujevcu, Leskovcu i još nekim mestima.

¹² *Zakon o lokalnoj samoupravi*, Službeni glasnik RS, br. 9/2002.

c) Pokrajinski građanski branilac (ombudsman) u Vojvodini

U Vojvodini je Pokrajinski ombudsman uveden **Zakonom o utvrđivanju određenih nadležnosti autonomne pokrajine (tzv. Omnibus zakon, 2002)**¹³ koji predviđa da Autonomna Pokrajina, preko svojih organa, ustanovljava funkciju pokrajinskog građanskog branioca (ombudsmana), kao i njegova ovlašćenja i način njihovog ostvarivanja.

Polazeći od toga, prema **Odluci o pokrajinskom ombudsmanu (2002)**¹⁴ ustanovljava se Pokrajinski ombudsman, kao nezavisan i samostalan organ koji se stara o zaštiti i unapređenju ljudskih prava i sloboda svakog lica, zajemčenih ustavom, potvrđenih i objavljenih u međunarodnim ugovorima o ljudskim pravima, u opšteprihvaćenim pravilima međunarodnog prava, u zakonu i propisima Autonomne Pokrajine Vojvodine. Ombudsman posebno štiti ljudska prava i slobode od povreda učinjenih od strane pokrajinske i opštinske uprave, organizacija i javnih službi, koje vrše upravna i javna ovlašćenja, a čiji je osnivač pokrajina ili opština.

Postoje posebni zamenici ombudsmana koji su zaduženi za zaštitu prava nacionalnih manjina, zaštitu prava deteta i ravnopravnost polova.

Ombudsman jednom godišnje, najkasnije do kraja novembra, podnosi Skupštini izveštaj o svojim aktivnostima, stanju ljudskih prava i o pravnoj sigurnosti u Pokrajini. Izveštaj se objavljuje u „Službenom listu Autonomne Pokrajine Vojvodine” i u sredstvima javnog informisanja.

¹³ **Zakon o utvrđivanju određenih nadležnosti autonomne pokrajine** (tzv. Omnibus zakon), Službeni glasnik RS, br. 6/2002.

¹⁴ **Odluka o pokrajinskom ombudsmanu**, Službeni list APV, br. 23/2002.