

УДК: 351.941(497.11)
DOI: 10.5937/PDSC24105R

Др Милан Рапајић, ванредни професор
Правни факултет Универзитета у Крагујевцу
email: mrapijic@jura.kg.ac.rs, 064/1454664

Др Дејан Логарушић, ванредни професор
Правни факултет за привреду и правосуђе у Новом Саду,
Универзитет Привредна академија у Новом Саду
email: dejan.logarusic@pravni-fakultet.info, 060/5656515

ЗАШТИТНИК ГРАЂАНА У ПРАВНОМ СИСТЕМУ СРБИЈЕ

Анстракт:

Србија представља једну од последњих земаља Европе, која је у свој правни систем увела институцију омбудсмана Законом о заштитнику грађана 2005. године. Уместо тог Закона, донет је 2021. године нови Закон о заштитнику грађана. Поред терминолошких новина, Закон је установио круцијалне промене када је реч о мандату Заштитника грађана, његовим надлежностима и праву грађана на обраћање Заштитнику. Док је по претходном Закону мандат Заштитника грађана био 5 година уз могућност једног поновног избора, сада мандат износи 8 година без реизбора. Надлежност Заштитника грађана је сада сужена само на повреду људских и мањинских права, док је раније био надлежан за повреду било каквог права. По Закону из 2021. године, грађанин има право да се обрати Заштитнику грађана након употребе правних средстава пред органом управе, док је по претходном Закону морао да чека на исход управног спора. Аутори закључују да промене које су извршене Законом из 2021. године нису добре, те да је претходни Закон био квалитетнији.

Кључне речи: *Омбудсман, заштитник грађана, правни систем, контрола управе*

Увод

Србија представља једну од последњих европских земаља која је основала институцију омбудсмана и уредила њен правни оквир. Као што је познато, Шведска је прва земља која је увела ову институцију у свој правни систем и више од једног века почев од 1809. године до 1919. омбудсман је био ексклузивност шведског правног система. Касније ће то учинити Финска 1919. године, Данска 1953. године, а Норвешка и Нови Зеланд 1962. године. Највише на популарисању ове установе учинила је Данска, да би данас у већини земаља света¹ под одређеним називом постојао орган који контролише рад управе и бави се заштитом људских права и слобода. „За развој институције омбудсмана у свету, карактеристично је да није у свим земљама формирана на националном нивоу, већ је у сложеним државама то понекад учињено на нивоу појединих држава чланица. То је случај са Немачком, где постоји војни омбудсман на нивоу читаве државе, али цивилни само у три покрајине – Рајналд Пфалц (Rheinland Pfalz), Мекленбург Форпомерн (Mecklenburg Vorpommern) и Шлезвиг Холштајн (Schleswig Holstein). Национални омбудсмани не постоје ни у Канади, САД, Индији, Италији и Швајцарској, већ само на нивоу појединих држава чланица, а негде су формиран и на нивоу градова (САД, Швајцарска).“² Ипак, бивше социјалистичке земље су релативно касно створиле ову институцију и то после промена њиховог друштвенополитичког система, као и система правних норми. Од земаља бивше Југославије прва земља која је то учинила била је Хрватска³, уводећи пучког правобранитеља. После Хрватске, друга по реду је била Словенија, затим Босна и Херцеговина, Македонија, Црна Гора и Србија. У Србији је то учињено доношењем Закона о заштитнику грађана 2005. године. Без обзира што је Србија једна од последњих европских земаља која је увела институцију омбудсмана, на нашем правном

¹ „Институција омбудсмана је током друге половине XX века доживела експанзију, која се не може мерити ни са једним другим телом или институцијом.“ Давинић, М. (2011). Комплексност процеса ширења институције омбудсмана. *Зборник радова Правног факултета у Нишу*, 57, стр. 101.

² Милков, Д. (2016). *Управно право III – контрола управе*. Нови Сад: Правни факултет, стр.23.

³ „Устројство хрватског државног и правног састава обогачено је Уставом Републике Хрватске из 1990. године једном новом институцијом – пучким правобранитељем. Успоставом институције парламентарног омбудсмана, Хрватска се сврстала у широки круг земаља које такођер познају ову институцију. Увођење ове институције у правни састав Републике Хрватске последица је све ширег настојања на скрби за права и слободу човјека и грађанина, као и на жељи за избегавањем могуће самовољности носитеља јавне власти у њиховим свакодневним односима с грађанима. Пучки је правобранитељ, према Уставу Републике Хрватске, опуномоћеник Хрватског сабора за промицање и заштиту људских права и слобода утврђених Уставом, законима и међународним правним актима о људским правима и слободама које је прихватила Република Хрватска.“ Aviani, D. (2016). *Kontrola uprave putem pučkog pravobranitelja. Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, 53, str.139.

поднебљу постојала је научно – стручна заинтересованост за ову институцију, када у другим републикама за време постојања заједничке социјалистичке државе томе није поклањана пажња. Овом приликом треба поменути прву монографију о омбудсману, чији је аутор био академик Миодраг Јовичић, под називом „Омбудсман – чувар законитости и права грађана“⁴ у издању Института за упоредно право из Београда 1969. године. После изласка из штампе ове монографије, професор Јовичић је био главни организатор научног скупа о омбудсману, који је одржан у Уставном суду Републике Србије. Имајући у виду владајућу идеологију тог времена, обојену марксизмом, овај скуп није имао одјека на уставотворце и није дошло до увођења институције омбудсмана у социјалистички правни систем. Ипак, 1989. године, дакле оне године када је пао берлински зид, на Правном факултету у Новом Саду одржан је скуп о омбудсману на коме су учествовали угледни стручњаци из иностранства, који се било практично или теоријски баве овом темом. Оно што је занимљиво истаћи, то је да је у закључцима са овог скупа сугерисано писцима српског Устава из 1990. године, да омбудсман постане уставна категорија. Нажалост, уставописци, а потом уставотворци нису за овај одличан предлог имали слуха. Тако је Србија и после пада комунизма више од деценије и по егзистирала без институције омбудсмана. То ће се десити као што је речено 2005. године, дакле за време важења Устава из 1990. године. Назив који је институција омбудсмана добила у правном систему Србије је Заштитник грађана. Ова назив је познат и у Канади, односно њеној држави Квебек. Закон о Заштитнику грађана⁵ је претрпео значајну измену две године касније, дакле после доношења Устава из 2006. године, предвидевши да се Заштитник грађана бира већином од укупног броја посланика Народне скупштине, а што по претходном уставном решењу није било могуће. Следећи Закон о заштитнику грађана⁶ донет је 2021. године и он има одређене новине које се излажу у овом раду. Иначе „у Србији је прихваћен плуралан или децентрализовани модел омбудсмана, са институцијом на републичком нивоу, покрајинским омбудсманом и омбудсманима у јединицама локалне самоуправе.“⁷

⁴ Jovičić, M. (1969). *Ombudsman: Čuvar zakonitosti i prava građana*. Beograd: Institut za uporedno pravo.

⁵ Закон о Заштитнику грађана, *Службени гласник РС*, бр. 79/2005-74, 54/2007-3.

⁶ Закон о заштитнику грађана, *Службени гласник РС*, бр. 105/2021.

⁷ Радојевић, М. (2021). Омбудсман у новом руху – Нови Закон о заштитнику грађана у Републици Србији. *Политичка ревија* 70(4), стр. 155.

Шта је ново у Закону о заштитнику грађана

Прво пажњу треба обратити на уводне одредбе које се тичу родне равноправности у терминологији, па је тако у Закону наведено да употребљени појмови у граматичком мушком роду подразумевају природни мушки и женски род лица на која се односе. Даље, уважавајући међународно признате обавезе, националним законодавством Србије, регулисано је формирање домаћег механизма за превенцију тортуре, националног независног механизма за праћење Конвенције о правима особа са инвалидитетом и националног известиоца у области трговине људима. Реч је о међународним документима - конвенцијама које су у Србији ратификоване 2006. и 2009. године. Новим Законом о заштитнику грађана, регулисано је да ове послове има да врши Заштитник, а да се не образује посебно тело. Као новина Закона о заштитнику грађана, предвиђено је да Заштитник грађана има положај посебног тела које штити, промовише и унапређује права детета. То је овај орган и до сада чинио, али сада је експлицитно у Закону наведено да има „положај посебног тела“ које се тиме бави. У одредбама новог Закона, прецизирано је да се овим задацима баве поједини заменици заштитника грађана – односно „они помажу заштитнику грађана“ у пословима превенције тортуре, права особа са инвалидитетом, спречавање трговине људима и права детета. Заштита имена и ознака Заштитника грађана, такође је предмет нормирања у уводним одредбама. Ово из разлога јер ранијим називом који су имали локални омбудсмани могло је да дође до забуне, јер су се и они називали заштитници грађана одређене јединице локалне самоуправе. Тако је Законом о локалној самоуправи из 2002. године, назив за локалне омбудсмане био – грађански бранилац (омбудсман). Тај назив је остао до 2007. доношењем новог Закона о локалној самоуправи, када је дошло до промене назива у заштитнике грађана. Грађани су могли да дођу у ситуацију да помешају локалног са републичким Заштитником грађана. Да не би дошло до конфузије, а што је законодавац препознао, као могући проблем у правном животу, па је интервенисано у Закону о локалној самоуправи из 2018. године, прописивањем да се ова институција сада назива локалним омбудсманом. Без обзира на постојање разлога објективне природе, да се мења име локалних омбудсмана, нећемо погрешити ако кажемо да и овакво „кумство“ није најсрећније решење. Из тог разлога било је добро да се предвиди неко друго име, различито од националног омбудсмана али да се не користи шведска реч, која се иначе тешка за изговор. Та заштитна норма о називу институције у новом Закону о заштитнику грађана је суштински непотребна, имајући у виду да је назив локалних омбудсмана већ промењен 2018. године. При том, није ни велика снага заштитне одредбе, јер

законодавац може у било које доба да је измени. Релевантност заштитне одредбе огледа се у чињеници да је могуће спречавање коришћења овог назива за неке институције, које могу да оснују невладине организације или удружења грађана. Због тога, постојање заштитне одредбе је добро, јер су познати примери у упоредном праву у коме се реч омбудсман користи за тела различите правне природе.

По претходном Закону, мандат заштитника грађана износио је пет година уз један реизбор. Сада је предвиђено чланом 6 став 2 Закона о заштитнику грађана да његов мандат траје осам година, али без могућности поновног избора. Дужи мандат од осам година представља одступање од уобичајених међународних стандарда. Наиме, осмогодишњи мандат постоји у Хрватској, Луксенбургу и Северној Македонији, док мандат од четири године постоји у Шведској, Данској, Норвешкој и Финској. Дакле земље узори за креирање институције омбудсмана у другим државама предвиђају краћи мандат, а земље које су релативно скоро увеле ову институцију, предвиђају дужи мандат. Сматрамо да је боље решење које је предвиђао претходни Закон од пет година, с могућношћу још једног избора. Мандат од пет година је дужи од једне легислатуре из разлога да се обезбеди стабилност институције омбудсмана и да он настави са радом и након избора, без обзира што евентуално може да дође до промене партија на власти. Такође, период од пет година, довољан је да се провери да ли је омбудсман испунио очекивања, односно да ли је радио целисходно. Поновни избор је у ствари провера или отварање дискусије о раду омбудсмана. Провера и дискусија не морају да значе и захтев за разрешење. Они могу да указују на недостатке у раду омбудсмана и прилику да се у новом мандату ти недостаци исправе. Овако мандат од осам година, који је изузетак у Европи, пружа лагодан положај Заштитнику грађана, да не мора да ризикује да неће бити изабран. Ипак, Народној скупштини стоји на располагању могућност да разреши Заштитника, међутим услови за разрешење су стриктно формулисани. Критика ове законске одредбе може бити и оштрија, ако се погледају прелазне и завршне одредбе Закона. Наиме, само постојећем Заштитнику грађана, функција може да траје 13 година, а што по претходном Закону није било могуће.

Наиме, чланом 48 Закона о заштитнику грађана, предвиђено је да Заштитник грађана и заменици заштитника грађана који су изабрани према одредбама Закона о заштитнику грађана, настављају да врше функције до истека мандата на који су изабрани, са могућношћу да буду поново изабрани на исте функције у складу са одредбама овог Закона. Уважавајући чињеницу да је по новом Закону мандат ограничен на осам година, било би логично и целисходно да је у прелазним и завршним одредбама нормирано да постојећи

Заштитник и заменици могу поново да буду бирани након истека претходног мандата, али на преостали период до осам година. Могло би се закључити да је овде посредни једна врста ексклузивне бенефиције, коју не може нико други да има, већ само постојећи Заштитник грађана и његови заменици са мандатом од 13 година. За наредног Заштитника грађана и његове заменике важи ограничење од осам година.

Новим Законом регулисана је и другачија процедура избора Заштитника грађана. Тако је предвиђено чланом 6 став 2 Закона да се објављује јавни позив, који расписује председник Народне скупштине, а који се објављује најкасније 180 дана пре истека мандата претходног Заштитника грађана. Пријаве се достављају Одбору надлежном за уставна питања и овај Одбор утврђује предлог који се објављује на веб страници Скупштине, са списком пријављених кандидата који испуњавају услове за избор и њихову биографију. Одбор надлежан за уставна питања позива посланичке групе да са списка предложе кандидата за избор, а свака посланичка група је овлашћена да га предложи. После тога, а пре утврђивања коначног предлога који даје надлежни одбор, исти обавља разговор са кандидатима, које су предложиле посланичке групе. После обављеног разговора са кандидатима, Одбор већином гласова свих чланова утврђује предлог за избор Заштитника грађана, уважавајући законску формулацију. Могло би се закључити да Одбор скупштине предлаже једног кандидата. Наиме, у Закону се наводи: „Ако предложени кандидат за Заштитника грађана не добије потребну већину гласова, свих народних посланика, нови поступак избора покреће се у року од 15 дана од дана када Народна скупштина није изабрала Заштитника грађана.“⁸ Ипак, овде није дошло до битније промене, јер пријављивање кандидата на јавни конкурс не мења суштину, с обзиром да се даље све одбија као и пре.

Следеће на шта указујемо, а реч је о битној промени, односи се на услове за избор Заштитника грађана. Наиме, по претходном закону било је регулисано да омбудсман треба да има претходно правничко образовање, а сада је предвиђено високо образовање било које струке. Међународни стандард је да се кандидати за омбудсмана бирају из реда истакнутих угледних правника. У Шведској се скоро одомаћила пракса да се за Омбудсмане бирају лица која су имала претходно судијско искуство у највишим правосудним инстанцама. Није довољно по нашем мишљењу да у служби Омбудсмана буду правници, већ је потребно да и омбудсман буде из реда правне струке и да он сам може правнички да резонује.

⁸ Закон о заштитнику грађана, *Службени гласник РС*, бр. 105/2021, члан 6, став 15.

Следећа новина је регулација, да заменике Заштитника поставља Заштитник грађана, после јавног конкурса у року од 15 дана од ступања на дужност. Новост је и то да функција заменика Заштитника траје све до ступања на дужност новог заменика. У том смислу мандат заменика Заштитника није ограничен. Такође Закон може бити заобиђен у том смислу да ако није пронађен адекватан кандидат за новог Заштитника, Скупштина може фактички у недоглед постојећем Заштитнику продужавати мандат.

Уз одређене изузетке, од омбудсмана се очекује политичка неутралност у већини земаља. Једноставно речено, Омбудсман не би требало да буде политички ангажован, односно да врши политичке функције. Тако је чланом 11 став 2 Закона предвиђено да „Заштитник грађана и заменик Заштитника грађана не могу учествовати у политичким, професионалним или другим активностима које нису у складу са независношћу и непристрасношћу функције Заштитника грађана“. Претходни Закон је захтевао ширу политичку неутралност, јер је било предвиђено да Заштитнику грађана након избора престаје чланство у политичким организацијама. Сада Заштитнику грађана након избора престаје само чланство у политичким странкама. Сматрамо да је боље претходно решење, јер политичке странке нису једине организације које се баве политичким активностима. Лоше је решење што је изостала одредба из претходног Закона којим је било предвиђено да Заштитник грађана и његов заменик не могу да дају изјаве политичке природе.

Када је реч о одредби о престанку функције Заштитника грађана, нормиран је један нови основ, који није био присутан у претходном Закону. Наиме, Заштитнику грађана престаје функција, ако му правноснажном судском одлуком буде ограничена пословна способност. Ваља приметити да је из претходног Закона изостала одредба по којој је било предвиђено да Заштитнику грађана престаје функција наступањем трајне физичке или менталне неспособности, за обављање функције, што се утврђује на основу документације релевантне медицинске установе. Наиме, физичка или ментална неспособност за обављање функције не морају нужно да доведу и до правноснажне судске пресуде о одузимању пословне способности. Оваква формулација је ужа од претходне по старом Закону.

Следећа одредба која се коси са међународним стандардима, представља нову норму у Закону, по којој Заштитнику грађана који у току мандата испуни услове за старосну пензију, функција престаје истеком мандата. У већини земаља уобичајено је да омбудсману престаје функција испуњењем услова за старосну пензију, а тако нешто је било регулисано у претходном српском Закону. Сада се Заштитнику грађана мандат продужава све до краја мандата.

Регулисана су два нова разлога у оквиру одредби о разрешењу Заштитника грађана. Прво, као разлог за разрешење регулисано је да започињање обављања „делатности или посла без сагласности државног органа за одлучивање о сукобу интереса при вршењу јавних функција“. Друго као нов основ за разрешење је предвиђено да „ако у року од 30 дана од дана полагања заклетве без оправданог разлога не ступи на дужност Заштитника грађана“. Реч је дакле о новом основу за разрешење који није логичан. Наиме, претпоставка за избор Заштитника јесте да се пријавио на конкурс изразивши своју вољу да постане Заштитник, а уколико се предомисли пријаву може повући. Поставља се онда питање зашто неко кога је Скупштина изабрала и који је положио заклетву, не ступи на дужност у року од 30 дана. Таква ситуација се сигурно неће појавити у пракси. Ваља напоменути изостанак одредбе из претходног Закона да Заштитник може да буде разрешен, ако буде осуђен за кривично дело које га чини неподобним за обављање ове функције.

Могућност суспензије Заштитника грађана, такође је предвиђена у Закону уз две нове одредбе. Најпре, суспензија је могућа ако је Заштитнику одређена мера забране напуштања стана, с обзиром на промену у кривичном законодавству, које раније није било. Такође, Заштитник може да буде суспендован „ако неправноснажном судском одлуком буде осуђен на казну затвора у трајању од најмање 6 месеци.“ Дакле, дошло је до промене норме претходног Закона по којој се овај основ тицао случаја, ако је осуђен за кривично дело које га чини неподобним за обављање функције, а пресуда није постала правноснажна.

Уважавајући чињеницу да сада заменике Заштитника поставља и разрешава Заштитник грађана, предвиђено је да он доноси и одлуку о њиховој суспензији. Одредба која не представља међународни стандард, а везана је за престанак мандата инкорпорирана је у нови Закон. Реч је о члану 18 став 1 Закона, који гласи: „У случају истека мандата, Заштитник грађана наставља да обавља функцију до ступања на дужност новог Заштитника грађана“. Овим се додељује положај и улога Заштитнику грађана коју једино у уставном систему Србије има Влада, а која наставља да обавља делатност до избора нове Владе – тзв. Влада у техничком мандату. Та привилегија коју има Заштитник грађана, а која је суштински неоснована, не важи ни за Народну скупштину. Неке државе немају омбудсмана, а нормално функционишу. Овако произилази да би Заштитник могао да након петогодишњег мандата буде поново изабран на још осам година, па иако испуни услове за пензију настави са радом, све док Скупштина не изабере новог Заштитника. Дакле, стари Заштитник грађана може да настави да обавља своју функцију на неодређено време. Сматрамо да

ова одредба се коси са уобичајеним међународним стандардима, принципима владавине права и демократије.

Примећујемо да су извршене промене и када је реч о овлашћењима и дужностима Заштитника грађана. Тако је регулисано да Заштитник грађана сада може да предузима процесне и друге радње у поступцима пред државним и другим органима и организацијама када је за то овлашћен посебним прописима.⁹ Када је то било предвиђено посебним прописима и до сада је Заштитник грађана могао да предузима процесне радње у одређеним другим поступцима када је то било виђено посебним прописима. Заштитник грађана према Закону о општем управном поступку може да употреби ванредно правно средство поништавање, укидање или мењање правноснажног решења на препоруку Заштитника грађана.¹⁰

Треба приметити да је реч о одредби која не представља суштинску новину, с обзиром да би Заштитник и без ње имао овлашћења предвиђена у посебним прописима. И до сада је Заштитник грађана имао овлашћења иницијативе за измену прописа за које држи да доводе до повреде права грађана. Новина у садашњем Закону је да Заштитник грађана овакве иницијативе може да упутити не само Народној скупштини и Влади, већ и органу управе. Ови органи су при том дужни да размотре иницијативу Заштитника и да му о томе доставе обавештење најкасније 20 дана од подношења иницијативе.¹¹

Можемо се запитати какав је домашај одредбе која предвиђа достављање иницијативе за измену закона и других прописа органима управе. Органи управе доносе само подзаконске прописе, а не и законе. Подзаконски прописи у том смислу су потпуно везани законом, па се њима не могу стварати нова права или обавезе, већ се на основу изричитог законског овлашћења могу само прецизирати неке законске одредбе. Уколико треба да се мењају неки закони, Влада је једини овлашћени предлагач. Предлагач нису органи управе, Влада је овлашћена да било ком органу државне управе наложи обављање одређеног посла, ако је то потребно ради припреме предлога за измену неког закона. Због тога је неразумљива новина да се Заштитник грађана са иницијативом за измену закона, других прописа и општих аката обраћа и органима управе. Ова нова овлашћења Заштитника грађана допуњена су у даљем тексту Закона и овлашћењима у поступку припреме прописа. Тако је сада Заштитник грађана овлашћен да даје мишљење Народној скупштини, Влади и органу управе на

⁹ Закон о заштитнику грађана, *Службени гласник РС*, бр. 105/2021, члан 19, став 3.

¹⁰ Закон о општем управном поступку, *Службени гласник Републике Србије*, број 18/2016, члан 185.

¹¹ Закон о Заштитнику грађана, *Службени гласник РС*, бр. 105/2021, члан 20, став 2 и 3.

предлоге закона и других прописа, ако се њима уређују питања која су од значаја за заштиту права грађана. Нормирана је истовремено и обавеза других органа да Заштитнику грађана достављају предлоге прописа „у складу са прописима којима су уређени поступци израде, односно усвајање предлога прописа“.¹²

Сматраће се да није било примедби ако Заштитник не искористи своје право на давање мишљења у року који је предвиђен посебним прописима. Поставља се питање у вези са овим, какав је истински значај ових одредби. Достављање предлога прописа је условљено постојањем одговарајућих одредби у посебним прописима, с једне стране. Ако тих одговарајућих одредби у посебним прописима нема, предлози се ни не достављају Заштитнику грађана. Ако постоје такве одредбе у посебним прописима, с друге стране, онда би ови органи иначе достављали Заштитнику грађана предлога прописа на мишљење. Ваља напоменути да органи управе своје подзаконске прописе не доносе као што је то предвиђено за законодавну процедуру, јер ту нема нацрта и предлога, па усвајање прописа. Прописи управе се доносе без тих фаза, тако што их функционер који руководи радом органа управе усвоји. Као и у претходном законском тексту, тако и у овом, постоји овлашћење Заштитника грађана, да препоручи разрешење функционера, односно иницира покретање дисциплинског поступка против запосленог. У претходном Закону, препорука се јавно објављивала, а сада је регулисано да се то чини писмено. Ваља приметити да је јавно објављивање препоруке коју изриче омбудсман стандард и суштина његовог рада, а јавност је ту да својим ставом кроз притисак доведе до бољег резултата. Извршене су и одређене промене када је реч о основу за утврђивање препоруке Заштитника грађана, да одређени функционер буде разрешен, односно да буде покренут дисциплински поступак. Тако је сада регулисано да такву препоруку Заштитник може да упутити за функционера: „1) ако повреду или пропуст одбија или пропушта да отклони по препоруци Заштитника грађана; 2) ако не изврши другу законом предвиђену обавезу у поступку који води Заштитник грађана“.¹³

Иницијално законско решење подразумевало је да је реч о поновљеном пропуштању функционера, с тим да из таквог понашања произилази намера функционера или запосленог, да одбија сарадњу са Заштитником или ако је грађанину учињена материјална или друга већа штета. Сада су знатно блажи услови за давање препоруке. Заштитник по новим овлашћењима може да без претходне најаве и ометања прегледа места у којима се налазе лица лишена слободе, којима је ограничена слобода кретања, места под контролом полиције

¹² Закон о Заштитнику грађана, *Службени гласник РС*, бр. 105/2021, члан 21, став 2.

¹³ Закон о заштитнику грађана, *Службени гласник РС*, бр. 105/2021, члан 22, став 1-3.

и Војске Србије, притворске јединице, заводе за извршење кривичних санкција, психијатријске установе, прихватилишта за странце и центре за азил.

Када је реч о поступку, а у вези са основом за подношење притужбе, начињена је једна круцијална новина. С обзиром да је то међународни стандард који је био инкорпориран у ранијем Закону, притужбу је могла да поднесе свако лице због било које повреде права учињене радњом или нечињењем органа управе. Сада је дошло до сужења ове одредбе, тако што се она односи само на повреду „људског или мањинског права и слободе“. Није тешко закључити да је овим учињена омашка. Када грађанима не стоје на располагању правна средства, на сцену ступа омбудсман, пружајући им правну заштиту, али он није супституција за правну контролу управе – нарочито не за судску контролу управе. Када се појаве незаконитости, предвиђена је употреба одговарајућих правних средстава. За различите неправилности мањег обима – тзв. мале неправде, не употребљавају се и нису предвиђена правна средства. У томе се као фина допуна контроле управе огледа улога омбудсмана. У многим радњама управе постоји тако поступање којим грађани објективно нису задовољни, али у тим поступањима се нису стекле радње да се може говорити о повреди људског или мањинског права. Иначе, заштита људских права је новија надлежност омбудсмана која се прво појавила у земљама тзв. нове демократије. У тим државама инаугурисан је хибридни модел омбудсмана.¹⁴ Ако се улога Заштитника грађана сведе само на заштиту људских и мањинских права, такво решење није добро. У Закону је предвиђено и овлашћење удружења која се баве заштитом људских права да у име физичког лица уз његову сагласност поднесу притужбу. Реч је наиме о новоформулисаној надлежности омбудсмана.¹⁵

Такође, због повреде права детета, поред родитеља или старатеља, регулисано је да уз њихову сагласност притужбу могу да поднесу и удружења која се баве заштитом права детета. Дете може да поднесе притужбу само након навршених 10 година живота. И то је новина актуелног законског решења. У Закону о заштитнику грађана, предвиђено је сужавање обавезе подносиоца притужбе пре обраћања Заштитнику грађана. И ту је реч о новини Закона из 2021. године. По претходном Закону, био је уврштен међународни стандард да подносилац притужбе треба претходно да исцрпи расположива правна

¹⁴ „За разлику од класичног модела који се експлицитно бави контролом управе, хибридном моделу омбудсмана се додаје димензија заштите људских права уз активно учешће у промовисању добре управе и владавине права.“ Лазаревић, М. (2017). Различите форме хибридног модела омбудсмана са освртом на Заштитника грађана у Србији. *Политичка ревија*, 54(4), стр. 119.

¹⁵ Видети: Закон о заштитнику грађана, *Службени гласник РС*, бр. 105/2021, члан 28, став 2.

средства, а сада је регулисано да „је дужан да покуша да заштити своја права пред органом управе“.¹⁶

Реч је о круцијалној, веома важној новини, јер то значи да подносилац притужбе не мора да се обраћа Управном суду пре обраћања Заштитнику грађана. Овде се ствара једна конфузија и питање конкуренције судској заштити. Шта ће се на пример десити ако се грађанима обрати и једном и другом органу – Управном суду и Заштитнику грађана, или како поступити ако Заштитник има један став, а Управни суд други, с обзиром на другачије решење у претходном Закону, а које је било боље, сада је могуће да дође до проблема у пракси. И рок за подношење притужбе је у односу на претходно законско решење од једне године повећан на три, од момента извршене повреде права грађана, односно од последњег поступања или непоступања органа управе у вези са учињеном повредом права грађана. Заштитник грађана и после тог рока може да поступа ако сматра да је подносилац притужбе пропустио рок из оправданих разлога или да је случај толико значајан да поступак треба водити“.¹⁷

Прописивање рокова за поступање Заштитника грађана по притужби, представља новост у Закону. Тако у року од 15 дана, Заштитник мора да одреди да ли ће притужбу да одбаци, да одлучи у скраћеном поступку или да покрене испитни поступак. Ако га покрене, испитни поступак мора исти да оконча у року од 90 дана од дана пријема притужбе, сем ако сложеност чињеничног стања, бројност података или понашање учесника у поступку то налажу. О одлагању мора да обавести подносиоца притужбе. У Закону о заштитнику грађана, новост је и вођење скраћеног поступка. Ако чињенично стање може да се утврди из докумената, који су приложени уз притужбу, Заштитник ће поступати по скраћеном поступку. Тај скраћени поступак у суштини значи да неће доћи до посебног утврђивања чињеница. Заштитник грађана доноси закључак о покретању испитног поступка, када нема услова за вођење скраћеног поступка. Прва радња која се предузима у испитном поступку је достављање закључка, подносиоцу притужбе и органу управе, уз захтев органу да се изјасни и достави потребна обавештења и документе. Новина је да је за изјашњавање органа и слање обавештења и докумената сада предвиђено одређивањем рока, који не може да буде дужи од 15 дана. То је разлика у односу на претходно решење када је рок био од 15 до 60 дана. Сада је регулисано да се рок од 15 дана може продужити до 60 дана у изузетно сложеним ситуацијама, а на образложени предлог органа управе.

¹⁶ Закон о Заштитнику грађана, *Службени гласник РС*, бр. 105/2021, члан 28, став 6.

¹⁷ Закон о Заштитнику грађана, *Службени гласник РС*, бр. 105/2021, члан 33, став 1.

Испитни поступак је могуће обуставити закључком и то је новост Закона. До обустављања испитног поступка закључком доћи ће „ако се подносилац притужбе писмено изјасни да одустаје од притужбе, ако неоправдано не учествује у испитном поступку или ако из његових поступака недвосмислено произилази да не показује интересовање за даљи ток поступка“.¹⁸

Могућност обустављања поступка, ако у међувремену орган управе сам исправи недостатак у свом раду, при чему подносилац притужбе може да се у остављеном року од 15 дана изјасни да ли је тиме задовољан, је решење претходног Закона. Сада нема изјашњавања подносиоца притужбе, већ Заштитник грађана сам доноси одлуку „ако орган управе против ког је поднета притужба сам отклони недостатак, на који се притужба односи, Заштитник грађана ће закључком обуставити испитни поступак и о томе обавестити подносиоца притужбе и орган управе“.¹⁹

Завршетак испитног поступка претрпео је у новом Закону измене, односно допуне. Тако Заштитник након окончања поступка сачињава писмени извештај о конкретном случају и објављује га на својој веб презентацији, а доставља надлежном органу и подносиоцу притужбе. „Ако утврди неправилности и незаконитости у раду органа управе, Заштитник грађана у извештају уноси препоруку о начину на који би неправилности и незаконитости у раду требало отклонити, односно начину унапређења рада органа“. У извештају се као што видимо помињу неправилности и незаконитости, а заборављено је да се помене оно што је битно, а то је које је људско или мањинско право повређено у раду или ћутању органа управе, што је суштина нове надлежности Заштитника грађана. Иначе, препорука за разрешење функционера се може унети у извештај као и иницијатива за покретање дисциплинског поступка против запосленог у органу управе. Орган управе има обавезу да у року од 15 – 90 дана, Заштитника обавести о томе шта је предузео, односно ако није поступио по препоруци, треба да га обавести о разлозима. Уколико орган управе у задатом року Заштитнику не достави обавештење, ако не поступи по препоруци или је само делимично испуни, као и ако не испуни препоруку да се разреши функционер, који је одговоран за повреду права, или одбаци иницијативу да покрене дисциплински поступак, против запосленог, који је одговоран за повреду права, Заштитник грађана ће о томе обавестити непосредно надређени орган, Народну скупштину, Владу и јавност.

Заштита од смањења средстава за рад Заштитника грађана је новина у Закону. Наиме, средства за рад заштитника се обезбеђују у буџету као и до сада, али на основу финансијског плана Заштитника. Међутим, сада је регулисано да

¹⁸ Закон о Заштитнику грађана, *Службени гласник РС*, бр. 105/2021, члан 35, став 1.

¹⁹ Закон о Заштитнику грађана, *Службени гласник РС*, бр. 105/2021, члан 36.

једном одобрена средства не могу више да се смање, сем ако се смањују и другим корисницима буџетских средстава. И коначно када је реч о техничкој, не тако важној новини, регулисано је постојање службене легитимације за Заштитника и његове заменике.

Закључак

Србија представља једну од последњих земаља Европе која је у свој правни систем увела институцију омбудсмана, Законом о Заштитнику грађана из 2005. године, а сам Закон био је у складу са највишим међународним стандардима, те није било потребе за генералном нормативном интервенцијом у смислу доношења новог закона. Било како било, промене које су извршене Законом о Заштитнику грађана из 2021. године, односе се на другачије права и обавезе Заштитника, промењену надлежност и другачија права странака у погледу обраћања Заштитнику. За тренутног Заштитника грађана, дакле персонално, предвиђене су бројне привилегије у одредбама новог Закона. Тако Заштитник грађана се сада бира на период од осам година, без права на поновни избор, али при том након истека актуелног петогодишњег мандата, може да буде изабран за још осам година, односно да његова функција траје читавих тринаест година и то важи само за актуелног Заштитника грађана. Уместо оваквог решења требало је прописати да Заштитник може бити поново изабран, али за разлику до осам година.

Када је реч о мандату, и што не представља међународни стандард, а решење је новог Закона, а то је да мандат Заштитника не престаје испуњењем услова за старосну пензију. Уколико Скупштина не изабере новог Заштитника грађана, постојећем се продужава мандат без ограничења трајања. Следећа битна новина односи се на надлежност. Првобитно законско решење из 2005. године предвиђало је да грађанин може да се обрати Заштитнику због повреде било ког права, а по решењу из 2021. грађанин може да се обрати Заштитнику, само када је реч о повреди људских и мањинских права. Тиме је право грађана на обраћање омбудсману сужено, јер омбудсман служи као заштита од неправилног рада управе, а то је много шире од повреде људских и мањинских права. Омбудсман не представља конкуренцију другим органима и судовима, јер по правилу не спроводи поступак, ако грађанину стоји на располагању неко друго правно средство. Омбудсман ће деловати само ако грађанин не може да оствари своје право коришћењем других правних средстава. Тако је било предвиђено у Закону из 2005. године. Сада је нормативно посматрано ситуација другачија, а право на обраћање омбудсману условљава се тиме да су претходно исцрпљена правна средства пред органима управе. Примера ради, сада се

грађанин може обратити истовремено и Управном суду и Омбудсману или само Заштитнику грађана. Произилази да одлуке Заштитника грађана могу да буду супституција за судске одлуке. Такође може се десити да два органа поводом истог захтева одлуче другачије. Мисли се дакле на различите одлуке Управног суда и Заштитника грађана. Ваља напоменути да одлуке Заштитника грађана не обавезују Управни суд. Једном речју, може доћи до стварања конфузије код грађана, што последично наноси штету остваривању њихових права.

Када је реч о положају Заштитника грађана, дакле омбудсмана на републичком нивоу, може се приметити да није постојала потреба за доношењем новог Закона о Заштитнику грађана. Решења Закона о Заштитнику грађана из 2021. године нису прогресивни корак напред у односу на решења из 2005. године, већ напротив, она су корак уназад.

Milan Rapajić, PhD, Associate Professor
Faculty of Law, University of Kragujevac

Dejan Logarušić, PhD, Associate Professor
Faculty of Law for Commerce and Judiciary in Novi Sad,
University Business Academy in Novi Sad

PROTECTOR OF CITIZENS IN THE LEGAL SYSTEM OF SERBIA

Abstract:

Serbia is one of the last countries in Europe, which introduced the institution of ombudsman into its legal system with the Law on the Ombudsman of Citizens in 2005. Instead of that Law, a new Law on the Ombudsman of Citizens was adopted in 2021. In addition to terminological innovations, the Law established crucial changes when it comes to the mandate of the Protector of Citizens, his competences and the right of citizens to address the Protector. While under the previous Law the mandate of the Protector of Citizens was 5 years with the possibility of one re-election, now the mandate is 8 years without re-election. The competence of the Protector of Citizens is now narrowed only to the violation of human and minority rights, while previously he was competent for the violation of any right. According to the Law from 2021, a citizen has the right to turn to the Protector of Citizens after using legal remedies before an administrative authority, while under the previous Law he had to wait for the outcome of an administrative dispute. The authors conclude that the changes made by the 2021 Law are not good, and that the previous Law was of better quality.

Key words: *Ombudsman, protector of citizens, legal system, administration control.*

Литература

1. Давинић, М. (2011). Комплексност процеса ширења институције омбудсмана. *Зборник радова Правног факултета у Нишу*, 57, стр. 101-111.
2. Милков, Д. (2016). Управно право III – контрола управе. Нови Сад: Правни факултет.
3. Aviani, D. (2016). Kontrola uprave putem pučkog pravobranitelja. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, 53, str. 139-164.
4. Jovičić, M. (1969). *Ombudsman: Čuvar zakonitosti i prava građana*. Beograd: Institut za uporedno pravo.
5. Закон о Заштитнику грађана, *Службени гласник РС*, бр. 79/2005-74, 54/2007-3.
6. Закон о заштитнику грађана, *Службени гласник РС*, бр. 105/2021.
7. Радојевић, М. (2021). Омбудсман у новом руху – Нови Закон о заштитнику грађана у Републици Србији. *Политичка ревија*, 70(4), стр. 155-171.
8. Закон о општем управном поступку, *Службени гласник Републике Србије*, број 18/2016.
9. Лазаревић, М. (2017). Различите форме хибридног модела омбудсмана са освртом на Заштитника грађана у Србији. *Политичка ревија*, 54(4), стр. 119-136.

