

УДК:  
351.941(485)

Прегледни  
рад

ПОЛИТИЧКА РЕВИЈА  
POLITICAL REVIEW  
Година (XXI) VIII, vol=22  
Бр. 4 / 2009.  
стр. 151-172.

*Миодраг Д. Радојевић*  
*Институт за политичке студије, Београд*

**ДВА ВЕКА ОМБУДСМАНА – ШВЕДСКИ  
JUSTITIOMBUDSMAN**  
(институционалне претпоставке развоја Заштитника грађана  
у Србији)\*\*

„Међу омбудсмановим најгорим непријатељима  
налазе се неки од његових најбољих пријатеља:  
они који од њега превише очекују“<sup>(1)</sup>

*С. А. Андерсон*

**Сажетак**

*Користећи методе упоредноправне анализе, аутор у свом чланку објашњава логику настанка, деловања и улоге омбудсмана у Шведској и Србији. Појава Јустициоомбудсмана у Шведској је резултат стицаја историјских прилика. Обликован је као модел једног од основних механизма заштите људских права од самовоље управне власти. Оригиналност институције омбудсмана је да делује снагом свог ауторитета и да подстиче на ефикаснију заштиту људских права. Разлоге његове популарности и општеприхваћености у свету налазимо у поједностављеном и бесплатном поступку који олакшава комуникацију са грађанима али и његовој улози у легитимизацији и демократизацији политичког система, као и у унапређењу квалитета јавне управе.*

\* Истраживач-сарадник у ИПС, Београд

\*\* Рад је настао у оквиру научног пројекта “Друштвене и политичке претпоставке изградње демократских институција у Србији (149057 Д), који се реализује у оквиру Института за политичке студије у Београду, а финансира Министарство за науку и технолошког развоја Републике Србије.

1) S. A. Anderson, *Ombudmen for American Government?*, New York, 1968, стр. 155.

*Национални Заштитник грађана у Србији има карактеристике класичног модела омбудсмана. Он је облик ванправне, спољне контроле управе и заштите људских слобода и права. Поред републичког омбудсмана у Србији постоји покрајински омбудсман за Војводину и локални омбудсмани. Досадашње искуство показује да је институција омбудсмана прихваћена од стране грађана, да је стекла углед и ауторитет неопходан за ефикасно деловање.*

*Сврха овог чланка је да истражи институционалне претпоставке развоја омбудсманске функције у Србији. Квалитативно посматрано, оне се састоје у јачању омбудсманских прерогатива и стварању амбијента владавине права и демократије, а у квалитативном смислу у ширењу мреже заштитника грађана.*

*Кључне речи: омбудсман, заштита људских права, контрола управе, заштитник грађана, устав, демократија, владавина права, независност судства, подела власти, законодавна иницијатива, политички систем.*

## *1. ШВЕДСКИ JUSTITIOOMBUDSMAN И РАЗВОЈ ИНСТИТУЦИЈЕ ОМБУДСМАНА У СВЕТУ*

**А**ко за Енглеску колоквијално кажемо да је „колевка парламентаризма“, за Сједињене Америчке Државе да су „измислиле“ судску контролу уставности у области организације државе, а да је „родоначелник“ људских права Француска, за Шведску користимо одредницу да је „отаџбина“ институције омбудсмана. Уистину, ова тврдња се доктринарно не пориче али се указује да омбудсман има своје давно порекло, да су његови зачеци у рудиментарним облицима за заштиту слободе и права човека (кинеским Јуанима, римским Народним трибунима),<sup>2)</sup> те да „није проналазак политичке мисли једног народа“.<sup>3)</sup> Од овог открића се навршава два века откако је конституционализован Јустициомбудсман, кога у нешто

2) Упоредити: S. V. Anderson, “Scandinavian Ombudsman“ (reprinted from the American-Scandinavian Review, Vol. 52. No. 4, December 1964), in: S. V. Anderson, *Ombudsman Readings*, Prepared for a Political Science, Seminar on Grievance Mechanism, Fall, 1980, стр. 20.

3) Тако је у старој Кини постојала институција цензората за време династије Манчу, једна врста суда, која је цару подносила извештај и предузимала мере у случају да су службеници и принчеви кршили законе, обичаје али и морал. Римски народни трибуни, ради заштите грађана, имали су право да пониште наредбе извршне власти и покрећу кривична гоњења службеника а касније и неку врсту законодавне функције. Шпанске Јустиције у провинцији Арагон од 13. века били су посебна врста суда са циљем да заштите оптуженика од незаконитог поступања обичних судова. Више о томе: J.

измењеном облику познаје више од 130 правних система. Поменимо и тврдњу да је инспирација за омбудсмана пронађена и у институцији *Quadi al quadat*, врховном судији у исламском праву који је осигуравао поштовање закона и штитио од различитих облика неправде.<sup>4)</sup> С њом се, по свему судећи, упознао шведски краљ Чарлс XII боравећи на територији Турске, након пораза од руског цара Петра Првог на реци Полтави, 1709. године. И након овог рата почиње повест институције омбудсмана.

Како је Чарлс XII био дуже време одсутан, а друштвени немири су угрозили темеље монархије, био је потребан посредник између краља и народа који би контролисао извршавање закона и рад државних службеника. Тако је настала служба Високог представника његовог величанства (Краљевог омбудсмана).<sup>5)</sup> Он је добио титулу Канцелара правде (*Justitiekansler*) 1719. године.<sup>6)</sup> Канцелар правде постоји и данас,<sup>7)</sup> а послужио је као основ настанка омбудсмана каквог познајемо.<sup>8)</sup> Канцелара правде постављао је краљ до 1766. године, а у наредних шест година то право је припало шведском Парламенту (*Riksdag*). Краљ Густав III је повратио краљевске прерогативе, међу којима и право постављања Канцелара правде, али то није успео да очува његов наследник (Густав IV Адолф). Аутократски владар је збачен с трона и усвојен је Устав (Инструмент владања) од 1809. године. Како би се помирили сучељени интереси, у складу с начелом деобе власти, Уставом је уређено да Канцелара правде именује и даље краљ, а Омбудсмана (*Justitiombudsmann*) Парламент.<sup>9)</sup>

---

Ђорђевић, *Политички систем – прилог науци о човеку и самоуправљању*, измењено издање, Савремена администрација, Београд, 1988, стр. 681, 675–678.

- 4) L. Cominelli, “An Ombudsman for the Europeans: Gradually Moving Towards ‘Effective Dispute Resolution’ Between Citizens and Public Administrations“ in: L. C. Reif (Edited), *The International Ombudsman Yearbook*, International Ombudsman Institute, Volume 6/2002, Martinus Nijhoff Publishers, 2004, стр. 143–178.
- 5) “Office of His Majesty’s Supreme Ombudsman“, упоредити: *The Parliamentary Ombudsman – History*, [http://www.jo.se/Page.aspx?MenuId=12&ObjectClass=DynamX\\_Documents...](http://www.jo.se/Page.aspx?MenuId=12&ObjectClass=DynamX_Documents...) (интернет страница посећена 24. септембра 2009)
- 6) К. Еклунд, „Шведски парламентарни омбудсмани“, у: *Зборник радова бр. 3–4*, Правни факултет Универзитета у Новом Саду, 1990, стр. 7.
- 7) Видети: <http://www.justitiekanslern.se/indexmatrl/huvud.htm> (интернет страница посећена 26. септембра 2009)
- 8) L. C. Reif, *The Ombudsman, Good Governance and the International Human Rights System*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden, 2004, стр. 5; Д. Радиновић, *Омбудсман и извршина власт*, ЈП „Службени гласник“, Савет за државну управу Владе Републике Србије, Београд, 2001, стр. 70.
- 9) Разлике између ова два државна органа су незнатне. Канцелара правде именује краљ, по правилу своју дужност обавља доживотно и, за разлику од Омбудсмана, може јавног службеника да изведе пред суд.

Задатак Омбудсмана је, пре свега, заштита права грађана. Стога је он независан орган, који не прима не прима налоге од извршне власти нити од Парламента. Као и Канцелар правде, раније, Омбудсман је врста квазитужиоца и супервизора који надзире вршење правде (судије) и државне службенике. Осмишљен је као продужена рука парламента у контроли егзекутиве како би се онемогућила краљева самовоља.<sup>10)</sup> Пошто Riksdag надзире Кабинет и министра Кабинета, Омбудсман контролише судове, органе управе и локалну управу. Контрола министара је, са становишта омбудсмана, беспредметна јер они нису прави шефови управе. Наиме, све одлуке у име владе доноси Кабинет, министри немају право да формално одлучују већ управом руководе директори дирекција. Дирекције су самосталне у свом раду од извршне власти, како би биле објективније и оне одговарају за свој законит рад. Министарства не управљају, већ планирају па је у томе битна разлика у организацији управе у Шведској и другим земљама. Логично је да из претходно наведеног произилази да омбудсман у Шведској има слојевитију и ефикаснију контролу јавне управе него у другим државама.

Ако Омбудсман наиђе на неправилност или незаконитост у истрази, коју врши по сопственој иницијативи или по притужби грађана, он упозорава државне органе да су обавезни да исправе повреду права или штету нанету грађанима. Иако и сâм државни орган, он није „наоружан“ класичним прерогативима државне власти, већ делује снагом ауторитета парламентарног представника и угледам своје личности. Због тога, за омбудсмана се бира особа „признатог осећаја за законитост и истакнутог интегритета“.<sup>11)</sup> Омбудсман има право на законодавну иницијативу, да даје мишљења о предлозима закона који се усвајају па тако креира изглед правног система.

Уставом од 1809. године уређено је да Парламент може избрати једног или више омбудсмана чија је основна функција да као парламентарно тело врши контролу спровођења закона и других аката.<sup>12)</sup> Ово право искористио је Riksdag 1915. године, када је у је-

10) Упоредити: М. Јовичић, „Омбудсман – чувар законитости и права грађана“ (монографија), у: М. Јовичић, *Изабрани списи – демократија и одговорност*, књига 1, Правни факултет Универзитета у Београду, ЈП „Службени гласник“, Београд, 2006, стр. 53.

11) К. Еклунд, исто.

12) Видети: поглавље 12, члан 6. Устава. *The Instrument of Government (Regeringsformen)*, <http://www.jo.se/Page.aspx?MenuId=12&Language=en&ObjectClass=...> (интернет страница посећена 26. септембра 2009)

ку Првог светског рата раздвојио функцију надзора над оружаним снагама од општег омбудсманског деловања. Пола века постојала су два омбудсмана – општи и специјализовани (војни). Од 1968. године установљена је јединствена служба Омбудсмана с три Јустициоомбудсмана.

Назив Омбудсман, у организационом погледу, користи се као термин за Канцеларију парламентарних омбудсмана, састављену од четири посебна омбудсмана од 1975. године.<sup>13)</sup> Један од њих је шеф Парламентарних омбудсмана, који је уједно и административни директор одговоран за рад административног особља. Омбудсмани се бирају посебно, с мандатом од четири године и могућношћу реизбора, по нарочитом поступку (акламацијом) који обезбеђују висок ниво политичког консензуса, тако да су кандидати прихватљиви за све парламентарне странке.<sup>14)</sup> Сваки омбудсман има своју област деловања и одговорности. Омбудсмани морају уживати поверење Riksdaga, који контролише њихов рад и може да их разреши.

На светску популарност, Омбудсман је чекао више од једног века. До тада се развијао као регионална, скандинавска појава. У Финској је уведен од 1919. године, у Данској од 1953. године, а у Норвешкој од 1962. године. У међувремену, Немачка је установила војног омбудсмана 1957. године. Са европског тла, крајем педесетих година прошлог века, институција омбудсмана је крочила у простор англосаксонског правног подручја. Значајан помак у развоју је његово прихватање у правном систему Велике Британије од 1967. године. То је била најважнија процеса масовног ширења идеје и институције омбудсмана, познатог као „омбудсманија“. У више од 100 земаља је установљен у наредне две деценије.

Омбудсман није прихванат догматски, већ је прилагођаван националним приликама. Тако је у Енглеској, под утицајем доктрине независности судске власти, омбудсману онемогућено да контролише рад судства, што ће бити демаркациона линија између тзв. изворног (шведског) и класичног (континенталног) модела омбудсмана. Омбудсман се ширио по функционалном и територијалном критеријуму појављујући се и у облику специјализованих омбудсмана, али и унутрашње (интерне) контроле у приватном сектору.

13) Поглавље 8, члан 11. Закона о Парламенту. *The Riksdag Act (Riksdagsordningen)*, <http://www.jo.se/Page.aspx?MenuId=12&Language=en&ObjectClass=...> (интернет страница посећена 26. септембра 2009).

14) К. Еклунд, нав. дело, стр. 11.

У чему је тајна шарма омбудсмана, зашто је општеприхваћен и популаран више него било који други механизам заштите људских слобода и права питање је које заокупља пажњу теоретичара. Из обиља понуђених одговора, издвајамо следећа. Омбудсман није класичан орган државне репресије и принуде, већ има „друштвени карактер“<sup>15)</sup> он је медијатор између грађана и других државних власти. Обраћање грађана омбудсману је пријемчиво јер је као државни орган лако доступан, поступак пред њим је бесплатан, неформалнији у односу на поступке пред другим државним органима.<sup>16)</sup> Постоји и психолошка предност, јер за разлику од стерилних бирократских државних институција, омбудсман има људски лик. Њега, по правилу, представља особа од угледа и поверења. То нас уверава да ћемо добити „правовремену, независну и ефикасну помоћ“.<sup>17)</sup> Омбудсман својом активношћу подиже ниво легитимности политичког поретка, ефикасности државног апарата, квалитета законодавства и доприноси општој демократизацији па је и држава заинтересована за сарадњу са овом институцијом.

Улогу омбудсмана не ваља предимензионирати, јер је како је говорио један британски теоретичар „допуна арсеналу демократске владавине“. Ахилова пета ове институције је недостатак класичних државних прерогатива, али и његова потреба да функционише у политичким системима с достигнутим демократским стандардима и квалитетом рада јавне управе.<sup>18)</sup> У супротном, постоји опасност да буде компромитован. То је посебно случај у тзв. транзиционим политичким системима и земљама у развоју.

## 2. ОМБУДСМАН У СРБИЈИ

Повест идеје и институције омбудсмана у Србији сагледавамо у настојању дела научне јавности да промовише заштиту људских права путем посебног независног тела и у установљавању институција са омбудсманским обележјима. Теоријска расправа о омбудсману, започета крајем 60-их година прошлог века, подстакнута је општом популарношћу ове институције али и кризом тзв. социјалистичког самоуправног система, потребом да се установе нове

15) Д. Радиновић, нав. дело, стр. 205–206.

16) Б. Милосављевић, *Омбудсман – заштитник права грађана*, Центар за антиратну акцију, Београд, 2001, стр. 18–24.

17) М. Давинић, „Значај институције омбудсмана за правни систем“, *Правни живот*, број 10/2007, том II, Удружење правника Србије, Београд, стр. 721.

18) М. Јовичић, нав. дело, стр. 102.

институције и механизми заштите уставности и законитости у комунистичкој Југославији. Напоследку, она је резултирала установљавањем тзв. „радничког омбудсмана“ или „самоуправног омбудсмана“ (друштвеног правобраниоца самоуправљања).<sup>19)</sup>

У Уставу од 1990. године је изостављена одредба о омбудсману, упркос околности да је он прихватио начела и институције либералнодемократске уставности. То није био случај у бившим југословенским републикама, које су конституционализовале омбудсмана (Хрватска – 1990, Словенија – 1991. и Македонија – 1991. године).<sup>20)</sup> Масовни случајеви злоупотреба власти, корупција и кршења људских права у Србији, у последњој деценији XX века, изнова су мотивисали теоријску дебату о омбудсману. О овој институцији, у том периоду, публикован је већи број научних радова и више иницијатива, посебно у облику нацрта за нови устав током последње деценије XX века.<sup>21)</sup> Захваљујући овим околностима и након промене политичког режима је настала повољна клима за установљавање омбудсмана у правном систему Србије од 2001. године.

Србија је преузела и међународну обавезу, по основу чланства у Савету Европе, да у свој правни систем имплементира институцију омбудсмана.<sup>22)</sup> Први такав покушај, међутим, био је безуспешан. Предлог закона о Народном адвокату, упућен у Народну скупштину у мају 2002. године, није усвојен до краја мандата Владе у децембру 2003. године.

Омбудсман у Србији је, по први пут, установљен на локалном нивоу од 2002. године, а на републичком од 2005. У вези с претходно наведеним, истичемо основне карактеристике омбудсмана

19) О томе опширније: М. Радојевић, „Развој идеје и институције омбудсмана у Србији“, *Политичка ревија*, број 1/2003, Институт за политичке студије, Београд, стр. 85–124.

20) О томе и: М. Радојевић, „Институција омбудсмана на простору бивше Југославије“, *Политичка ревија*, број 1/2004, Институт за политичке студије, Београд, стр. 37–60; В. Поповић, „Институције омбудсмана у заштити људских права“, *Правни живот*, број 12/2005, том IV, Удружење правника Србије, Београд, стр. 1095–1103.

21) Упоредити: М. Пајванчић, „Омбудсман у Уставном систему Србије – од идеје до реализације“ у: М. Пајванчић, *Србија између устава и уставности*, Хелсиншки одбор за људска права, Београд, 2005, стр. 174–186.

22) Видети члан 12. одељак 4. став ф. Мишљења Парламентарне скупштине Савета Европе, број 239. од 24. септембра 2002. године. Превод овог текста објављен је у „Европском форуму“, број 4/2003 у додатку часописа *Време*, број 642 од 24. априла 2004. године. Комитет министара Савета Европе је усвојио 30. септембра 1997. године и Препоруку бр. R (97) о оснивању независне институције за заштиту људских права, којом се владама чланицама предлаже оснивање независних институција (комисије за заштиту људских права, омбудсмана или других сличних институција).

у Србији: а) поред националног (државног) постоје и регионални (покрајински) и локални омбудсмани; б) мрежа омбудсмана је успостављана од локалног ка националном нивоу; в) поред општег, постоје и специјализовани омбудсмани (заштитник пацијентових права и повереник за слободан приступ информацијама од јавног значаја, а у поступку је и увођење и заштитника дечијих права); г) у одређеним областима (право на здравствену заштиту и право на научно стварање) предвиђени су и тзв. интерни омбудсмани; д) приметне су разлике у појмовном означавању, ширини овлашћења и положаја између различитих типова омбудсмана; ђ) омбудсмани у Србији су инокосног облика, е) национални Заштитник грађана има карактеристике класичног модела омбудсмана – облик је ванправне, спољне контроле управе и заштите људских слобода и права.

Србија је, као једна од последњих европских држава,<sup>23)</sup> уредила институцију националног омбудсмана парламентарног облика Законом о Заштитнику грађана од 2005. године.<sup>24)</sup> Наредне године, институција омбудсмана је конституционализована у новом уставу. У складу са обавезама из члана 5. Уставног закона за спровођење Устава Републике Србије, Народна скупштина је ускладила Закон о Заштитнику грађана (ЗоЗГ) са уставним одредбама и изабрала првог омбудсмана (2007).<sup>25)</sup> Омбудсмани на нижим територијално-политичким нивоима (покрајински и локални) уређени су пар година раније. Тако је Законом о локалној самоуправи (ЗоЛС) од 2002. године омогућено да се у јединицама локалне самоуправе (општинама) установи локални грађански бранилац,<sup>26)</sup> док је крајем исте године Покрајински омбудсман у Војводини предвиђен Одлуком о Покрајинском омбудсману.<sup>27)</sup>

23) Националне омбудсмане у Европи не познаје: Белорусија, Ватикан и Сан Марино. Упо-редити: The International Ombudsman Institute, *Information Booklet*, [www.law.ualberta.ca/centries7ioi](http://www.law.ualberta.ca/centries7ioi)

24) Закон о Заштитнику грађана, „Службени гласник Републике Србије“, бр. 79/05 и 54/07.

25) Законом о изменама и допунама Закона о Заштитнику грађана („Службени гласник РС“, број 54/07)

26) Чланом 126. Закона о локалној самоуправи, „Службени гласник Републике Србије“, број 9/02.

27) Покрајински омбудсман је установљен Одлуком о Покрајинском омбудсману од 2002. године („Службени гласник АП Војводине, број 27/02). За првог покрајинског омбудсмана изабран је Петар Теофиловић. Основ за успостављање војвођанског омбудсмана проистиче из члана 56. Закона о утврђивању одређених надлежности Аутономне Покрајине који гласи: „Аутономна Покрајина, преко својих органа, установљава функцију покрајинског грађанског браниоца (омбудсман), као и његова овлашћења и начин његовог остваривања.“ („Службени гласник Републике Србије“, број 6/02). О покрајинском омбудсману: [www.ombudsman-apv.org.rs](http://www.ombudsman-apv.org.rs).



Устав Србије је, с формалноправног становишта, уредио институцију омбудсмана на начин који је уобичајен у упоредноправној пракси. Уставом су регулисане основе положаја и остављен екстензиван простор за законодавно нормирање институције омбудсмана. Уставном нормом је одређена улога омбудсмана,<sup>28)</sup> дословно преписана из Закона о Заштитнику грађана. Поновљена је и одредба којом се онемогућава контрола рада највиших органа државне власти (Народне скупштине, председника Републике, Владе, Уставног суда, судова и јавних тужилаштава – члан 138. став 2). Такво становиште је резултат тумачења да се спречава нарушавање поделе власти и независности судства. Дакле, српски омбудсман не може да поступа по притужбама које се односе на рад највиших државних органа власти.

Народна скупштина већином гласова свих народних посланика бира и разрешава Заштитника грађана и надзире његов рад.<sup>29)</sup> Новом уставном нормом прецизирана је већина која је потребна за избор и разрешење омбудсмана. Изворна законска норма то није учинила, јер је законодавац био везан уставним прописом из 1990. године о квалификованом избору државних функционера у Народној скупштини. У пракси, то је омогућавало да омбудсман буде изабран и већином присутних посланика, што се на срећу није десило. Законодавац је уставотворцу омогућио да бира између просте и квалификоване парламентарне већине. Он се определио за прву опцију, што је решење подложно критици. Наиме, квалификована парламентарна већина захтева виши степен политичког консензуса али и јамчи ауторитет и углед омбудсману, па и његову независност од околности да проста политичка већина одлучује о његовој судбини.

Сходно Закону о Заштитнику грађана (члан 39), Народна скупштина је требало да изврши избор омбудсмана до средине марта 2006. године, што није учињено. Први покушај избора Заштитника грађана пропао је почетком априла 2006. године, јер је предложени кандидат повукао кандидатуру након протеста групе од 15 невладиних организација које су оспориле начин његовог кандидовања.<sup>30)</sup> У другом покушају, Заштитник грађана је изабран тек јуна 2007. године, гласовима 143 од 250 народних посланика. И тада је

28) Упоредити: члан 138. став 1. Устава и члан 4. Закона о Заштитнику грађана.

29) Члан 99. став 2. тачка 5; члан 105. став 2. тачка 14; члан 138. став 3. Устава.

30) Видети: „Јанковић одустао од кандидатуре“, <http://www.lawinitiative.com/Vesti/update6/Jankovic%20odustao/20%kandidature>

прекршен Уставни закон за спровођење Устава Србије, јер је уместо на првом редовном, омбудсман изабран на трећем ванредном заседању Народне скупштине.

Заштитник грађана је независан државни орган чија је основна улога заштита права грађана и контрола рада органа управе. Основна овлашћења Заштитника грађана су:

1. *поступање по притужбама*. Поступајући по притужбама, Заштитник грађана контролише поштовање права грађана, утврђује повреде учињене актима, радњама или нечињењем органа управе, ако се ради о повреди републичких закона, других прописа и општих аката. Заштитник грађана контролише законитост и целисходност (правилност) рада органа управе (члан 17. ЗоЗГ). Заштитник грађана је облик спољне ванправне контроле управе.<sup>31)</sup>

Право на притужбу имају сви грађани, домаћи и страни, као и домаћа и страна физичка лица под условом да су активно легитимисана (члан 25. став 1–2. ЗоЗГ) и да су исцрпла сва права у одговарајућем поступку.<sup>32)</sup> Од начела супсидијерности, предвиђени су изузеци (видети члан 25. став 3–5. ЗоЗГ). Заштитник права грађана може поступати и по анонимној притужби, ако сматра да има основа за његово поступање. Притужба се подноси најкасније у року од годину дана од извршене повреде права грађана, односно од последњег поступања или непоступања органа управе у вези са учињеном повредом права грађана.

Поводом притужби, омбудсман покреће поступак ако су испуњени одговарајући услови (члан 28. ЗоЗГ). Заштитник грађана, у току поступка по притужби, може да:

- обавести орган управе да отклони недостатке,
- да упути препоруку органу управе да отклони недостатак и
- обавести јавност, Народну скупштину и Владу ако орган није поступио по препоруци. У том случају, он може и да

31) Постоје шест главних облика спољне контроле управе у нашем правном систему: 1) парламентарна контрола, 2) владина контрола, 3) судска контрола 4) контрола коју врши Повереник за информације од јавног значаја, 5) уставносудска контрола поводом уставне жалбе – под условом да нису предвиђени или су искористићени други облици правне заштите људских права и слобода и 6) контрола коју обавља омбудсман (Заштитник грађана). Видети: З. Р. Томић, *Опште управно право*, Правни факултет Универзитета у Београду, ЈП „Службени гласник РС“, Београд, 2009, стр. 56.

32) Од 24. јула до 31. децембра 2007. године поднето је 406, а у 2008. години 1030 притужби Заштитнику грађана. Извештаји за 2007. и 2008. годину налазе се на сајту републичког омбудсмана: [www.ombudsman.rs/index.php/lang-sr/izvestaji](http://www.ombudsman.rs/index.php/lang-sr/izvestaji) (интернет страница посећена 1. октобра 2009).

препоручи утврђивање одговорности функционера који руководи органом управе;

2. *право на законодавну иницијативу* (члан 107. став 2. Устава). Заштитник грађана Влади или Народној скупштини подноси иницијативу за измену или допуну закона и других прописа и општих аката, ако сматра да су повреде права грађана настале као последица недостатака у прописима. Такође, он може да поднесе иницијативу за доношење нових закона, прописа и општих аката ако сматра да је то значајно за остваривање и заштиту права грађана (члан 18. став 1. ЗоЗГ);<sup>33)</sup>

3. покретање поступка пред Уставним судом за оцену уставности и законитости прописа.<sup>34)</sup> Устав је, чини се омашком уставотворца, проширио надлежност Заштитника грађана у погледу покретања поступка за оцену уставности и законитости. Сходно изворном закону, Заштитник грађана је могао да покрене поступак за оцену уставности и законитости само оних закона, других прописа и општих аката којима се уређују слобода и права грађана (члан 19. ЗоЗГ, „Службени гласник РС“, број 79/05). Нови устав је предвидео за све државне органе, па и за Заштитника грађана, пуни капацитет за покретање оцене уставности и законитости;<sup>35)</sup>

4. Заштитник грађана може, у име сваког лица које сматра да му је појединачним актом или радњом државног органа или организација којој је поверено јавног овлашћење повређено или ускраћено људско или мањинско право или слобода зајемчена Уставом, поднети уставну жалбу;<sup>36)</sup>

5. Заштитник грађана може да јавно препоручи разрешење функционера одговорног за повреду права грађана, односно да иницира покретање дисциплинског, прекршајног или кривичног поступка (члан 20 ЗоЗГ).

6. Заштитник грађана подноси извештаје Народној скупштини (редовне и ванредне) који се објављују у републичком службе-

33) Заштитник грађана је поднео 23 предлога за доношење нових, односно измене и допуне постојећих закона, других прописа и општих аката 2008. године. Од тога, у 20 случаја је покренуо поступак по предлозима физичких лица, удружења грађана и других правних лица, а три по свом предлогу. Видети: Заштитник грађана, *Заштитник грађана – Извештај 2008*, Београд, 2009, стр. 59.

34) Омбудсман је у току 2008. године покренуо поступак у три случаја за оцену уставности и законитости. Недавно је, по сопственој иницијативи, покренуо поступак за оцену уставности Закона о изменама и допунама Закона о јавном информисању.

35) Члан 186. став 1. Устава и члан 11. Закона о изменама и допунама Закона о Заштитнику грађана, „Службени гласник РС“, број 54/07.

36) Члан 83. Закона о Уставном суду, „Службени гласник РС“, број 109/07.

ном гласилу, на интернет сајту Заштитника грађана, и достављају се средствима информисања (члан 44).

У вршењу својих овлашћења, Заштитник грађана има право: приступа просторија и подацима којима располажу органи управе; обављања разговора са запосленима у органу управе; приступа заводима за извршење санкција и другим местима на којима се налазе лица која су лишена слободе, као и право да с тим лицима разговара; да захтева да га највиши државни органи (председник Републике, председник и чланови владе, председник Народне скупштине, председник Уставног суда, али и функционери у органима управе) приме у року од 15 дана; да сарађује с другим омбудсманима, надлежним службама председника Републике и Народне скупштине.

Мандат Заштитника грађана траје пет година и има право на реизбор. За Заштитника грађана може бити изабрано лице које је дипломирани правник, има најмање десет година искуства на пословима од значаја за обављање послова из надлежности Заштитника грађана, поседује „високе моралне и стручне квалитете“ и „запажено искуство у заштити права грађана“ (члан 5. ЗоЗГ). Заштитник грађана ужива имунитет као народни посланик, о чему одлучује Народна скупштина (члан 138. став 5. ЗоЗГ). На Заштитника грађана и његове заменике примењују се одредбе прописа о спречавању сукоба интереса, па он не може обављати друге јавне функције или професионалне делатности које су неспојиве с његовом функцијом.<sup>37)</sup> Заштитник грађана не може бити члан политичке странке (члан 55. став 2), нити „давати изјаве политичке природе“ (члан 10. став 2. ЗоЗГ). Народна скупштина разрешава или може суспендовати Заштитника грађана (чл. 12. и 13. ЗоЗГ).

Законом о локалној самоуправи промењен је назив локалних омбудсмана, тако да се уместо термина *грађански бранилац* користи назив *заштитник грађана*. Друга значајна новина је да се може установити заједнички заштитник грађана за две или више јединица локалне самоуправе (члан 97. став 1–2).<sup>38)</sup> Законодавац је, на тај начин, водио рачуна о потребама и могућностима јединица локалне самоуправе, начелу економичности, као и о уставом гарантованом праву на локалну самоуправу.<sup>39)</sup>

37) Видети: члан 9. став 1. и 3. ЗоЗГ и чл. 4–9. Закона о спречавању сукоба интереса при вршењу јавних функција, „Службени гласник РС“, број 44/09.

38) „Службени гласник Републике Србије“, број 129/07.

39) До 2005. године, према истраживању „Програма за реформу локалне самоуправе у Србији – USAID/SLGRP“, грађански браниоци били су установљени у десетак градо-

Законодавац је одредио основну улогу и циљ установљавања локалних заштитника грађана:

- контрола поштовања права грађана и
- утврђивање повреде учињене актима, радњама или нечињењем органа управе и јавних служби, под условом да се ради о повреди прописа и општих аката јединице локалне самоуправе.<sup>40)</sup>

Статутом или другим општим актом јединица локалне самоуправе уређују се друга питања од значаја за делатност омбудсмана (члан 97. став 3).<sup>41)</sup> На основу праксе приметно је да „постоји сличност и по структури као и по садржини“ аката којима се уређује институција локалних омбудсмана.<sup>42)</sup>

Заштитник грађана је непосредан а не, како се то тврди код неких наших теоретичара, (у смислу Закона о локалној самоуправи) „посредан облик заштите локалне самоуправе“.<sup>43)</sup> С обзиром на то да је право на локалну самоуправу подигнуто на ранг основних уставних права, Уставом од 2006. године је зајемчена заштита права на покрајинску и локалну самоуправу (члан 12, члан 176. став 1). У том смислу, локални омбудсман може поднети уставну жалбу ради заштите права на локалну самоуправу (члан 83. ЗоУС). Поделу надлежности између националног, покрајинског и локалних омбудсмана уређује републички Закон о Заштитнику грађана. Заштитник грађана штити право на локалну самоуправу ако је

ва (Београд и Ниш) и општина (Гроцка, Раковица, Зрењанин, Бачка Топола, Сомбор, Крагујевац, Шабац, Власотинце и Владичин Хан). До краја 2008. године, локални омбудсмани уведени су и у општинама: Бечеј, Врачар, Дољевац, Панчево, Суботица. Видети: Стална конференција градова и општина, *Именик представника локалних органа власти*, Београд, 2008.

- 40) Чланом 126. Закона о локалној самоуправи („Службени гласник Републике Србије“, број 9/02), грађански браниоци су штитили индивидуална и колективна права и интересе грађана и контролисали рад управе и јавних служби. Законском нормом било је предвиђено да се локални омбудсмани бирају из реда угледних и политички непристрасних личности, као и да се статут и посебним актима уреде организација и услови рада грађанских браниоца.
- 41) Упоредити: чл. 122–127 у: Р. Јосиповић (*et. al.*) *Модел статута општина и градова*, Стална конференција градова и општина, Београд, 2008.
- 42) П. Димитријевић констатује и извесна одступања. На пример, у појединим општинама омбудсман се уређује одлуком о организацији управе, чиме се битно одступа од његове праве природе, па уместо независног органа постаје саставни део управе. Због тога, он предлаже хармонизацију правне регулативе и доношење посебног закона који би предвидео локалног омбудсмана као обавезног органа. Упоредити: П. Димитријевић, „Локални омбудсман“, *Правни живот*, број 10/2006, Удружење правника Србије, Београд, стр. 322. и 328.
- 43) Видети: М. Влатковић, Б. Ђокић, *Коментар Закона о локалној самоуправи*, ЈП „Службени гласник“, Београд, 2009, стр. 308.

учињено повредом републичких закона, других прописа и општих аката, односно локални омбудсман поступа по притужбама учињене прописима или општег акта јединице локалне самоуправе (члан 35. ЗоЗГ).

Повереник за слободан приступ информацијама од јавног значаја је облик специјализованог омбудсмана у области заштите права на слободан приступ информацијама од јавног значаја. У нашој правној теорији, он се одређује као облик „спољне несудске правне контроле управе“.<sup>44)</sup> Повереник за слободан приступ информацијама од јавног значаја је, попут Заштитника грађана, независан и самосталан државни орган кога бира парламент.<sup>45)</sup> За разлику од Заштитника грађана, он у поступку који се спроводи поводом заштите права на слободан приступ информацијама од јавног значаја доноси решење или закључке који су обавезни, а њихово извршење у случају потребе обезбеђује Влада.<sup>46)</sup> Поступак пред Повереником се спроводи као другостепени управни поступак, сходно Закону о управним споровима, ако Закон о слободном приступу информацијама није другачије одредио. И ту настаје недоумица у погледу тумачења праве природе Повереника.

Према класичном схватању, омбудсман је орган који не располаже ефективним и репресивним овлашћењима, па је облик неправне спољне контроле управе. Омбудсман нема правих правних овлашћења па не наређује, не кажњава, не пресуђује, не предузима мере. Тако и Заштитник грађана препоручује, упозорава, даје мишљење или предлоге, нема класична овлашћења државне власти. Карактер његове одлуке је такав да не може да мења или укида одлуку управног органа. Повереник доноси решење у управном поступку, против којих се може тражити судска заштита, тужбом у управном спору.<sup>47)</sup> Он доноси одлуке (решења и закључке) које су правно обавезујуће за органе јавне управе, док препоруке омбудсмана то нису. Са формалноправног становишта, Повереник се разликује од омбудсмана јер доноси одлуке као управни орган. С друге стране, Повереник за слободан приступ информацијама од јавног значаја је суштински облик специјализованог омбудсмана

44) З. Р. Томић, нав. дело, стр. 62.

45) Видети: Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја, „Службени гласник РС“, бр. 120/04 и 54/07.

46) Чл. 23–27. Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја.

47) Упоредити: чл. 23. и 26. Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја и чл. 213–238. Закона о општем управном поступку, „Службени лист СРЈ“, бр. 33/97 и 27/01.

јер је његов основни задатак као независног државног органа унапређивање заштите људских права. Кључни механизам његовог деловања је снага ауторитета, па тек уколико то није у могућности, он прибегава доношењу управног акта којим налаже управном органу извесно поступање.

У скупштинској процедури је Предлог закона о Заштитнику права детета којим би се установио специјализовани омбудсман за заштиту лица млађих од 18 година живота,<sup>48)</sup> какав постоји у већем броју европских држава.<sup>49)</sup> Дечији омбудсман би се уредио као инокосни независан државни орган, који би бирала и разрешавала Народна скупштина. Његова основна надлежност би била да прати усклађеност закона и других прописа у Републици Србији који се односе на заштиту права деце са одредбама Устава, Конвенције Уједињених нација о правима детета и других међународних докумената који уређују заштиту права и интереса деце, да прати повреде права и интереса деце и да се залаже за заштиту и промоцију права и интересе деце и прелаже мере за њихову заштиту, као и да обавештава јавност о стању права деце (члан 5. Предлога закона). У погледу активне легитимације предвиђена је установа *actio popularis* – свако има право да се обрати дечијем омбудсману и да тражи његову интервенцију како би се права деце доследно поштовала и ефикасно заштитила (члан 14. Предлога закона).

У Србији су успостављени и тзв. интерни омбудсмани у области здравствене заштите и научног истраживања. Заштитник пацијентових права је облик специјализованог, интерног омбудсмана

48) Текст Предлога закона, упућен 9. октобра 2008. године у скупштинску процедуру, доступан је веб-сајту Народне скупштине: [www.parlament.sr.gov.yu/content/cir/akta/akta\\_detailji.asp?Id=693&#p](http://www.parlament.sr.gov.yu/content/cir/akta/akta_detailji.asp?Id=693&#p). (Интернет страница посећена 20. септембра 2009)

49) Први дечији омбудсман основан је у Норвешкој, 1981. године. Након усвајања Конвенције о правима детета од 20. новембра 1989. године (Резолуција бр. А744/736), канцеларије дечијег омбудсмана основане су у већем броју европских држава (Аустрији, Велсу, Данској, Исланду, Кипру, Литванији, Луксембургу, Македонији, Малти, Пољској, Републици Ирској, Северној Ирској, Финској, Француској, Хрватској, Шведској и Шкотској), па је установљена и Европска мрежа омбудсмана за децу (ЕНОС) од 1997. године. У појединим земљама, дечији омбудсман не постоји као посебан, већ у оквиру посебних одељења у оквиру националног омбудсмана (Грчкој, Грузији, Латвији, Португалу), на нивоу регионалних тела (Аустрији, Италији, Русији, Шпанији), националних заједница (Белгији) и локалне самоуправе (у Шпанији за град Мадрид, у Русији за Москву, Јекатеринбург и Петровград). У Србији је један од заменика Заштитника грађана овлашћен за област заштите права детета (заштитник права детета), а Покрајински омбудсман у Војводини је члан мреже ЕНОС-а. О дечијем омбудсману видети и: И. Крпина, „Омбудсман за заштиту права детета“, у: С. Лилић, Б. Ковачевић-Вучо, Д. Миленковић, *Омбудсман – међународни документи, упоредно право, законодавство и пракса*, Комитет правника за људска права, Београд, 2002, стр. 188–202.

у здравственом систему Србије. Његова основна улога је заштита права пацијената коју обавља у посебном поступку на приговор пацијената, *ex officio*.<sup>50)</sup> Уколико утврди да су права пацијената повређена, заштитник пацијентових права има на располагању следеће мере:

- да препоручи здравственим радницима да се неправилности отклоне;
- обавести директора здравствене установе о повреди права пацијената са захтевом да директор предузме мере за отклањање неправилности;
- покрене иницијативу пред Републичким заводом за здравствено осигурање за заштиту права пацијената;
- да поднесе захтев за заштиту права пацијената Министарству здравља, ако у претходним случајевима нису отклоњене неправилности.<sup>51)</sup>

Заштитника пацијентових права бирају директори здравствених установа, па је спорно колико је он самосталан у свом раду, што је интенција законодавца.<sup>52)</sup> Посебним Упутством министра здравља од 15. октобра 2002. године, које је достављено свим здравственим установама, тј. заштитницима пацијентових права, уређено је да се одговор на приговор мора доставити у року од пет дана, као и да се пацијент који је незадовољан приговором може обратити Министарству здравља. Заштитник пацијентових права није уређен као независни државни орган или као посебна служба Републичког омбудсмана, већ као стручна служба Министарства здравља при домовима здравља и већим здравственим центрима.

Научна већа Института за онкологију и радиологију и Институт за медицинска истраживања именовали су интерне омбудсмане, који су практично и први омбудсмани у нашој земљи (2001). Медицински факултет је то учинио 2004. године, а омбудсмана је именовао и часопис *Archive of Oncology*.<sup>53)</sup> Ови омбудсмани именовани су по узору на омбудсмане који постоје на страним универзитетима и научним институтима. Њихов основни задатак је заштита

50) Члан 39. Закона о здравственој заштити, „Службени гласник РС“, број 107/05.

51) Видети: Објашњење, члан IX. Објашњење о поступку заштите права пацијената, „Министарство здравља РС“, јул 2002.

52) Члан III *Објашњења* и члан 39. став 9. Закона о здравственој заштити.

53) Н. Стојановић, Љ. Вучковић-Декић, „Омбудсмани у науци“, *SciTech*, број 009, децембар/јануар 2005, Београд, стр. 43–44. Доступно на интернету: [www.sgi.co.rs/html/009/sadryaj.html](http://www.sgi.co.rs/html/009/sadryaj.html). (интернет страница посећена 30. септембра 2009)



права научника и радника запослених у овим установама, у складу са етичким кодексом („добром научном праксом“). Омбудсмани у научним часописима штите ауторе од повреда њихових права приликом објављивања научних радова али и етику у публикавању.

### 3. ДВА ЛИЦА ОМБУДСМАНА

Савремена држава своје право да буде пуноправни члан међународне заједнице црпи из претпоставке да јамчи права својим грађанима. То се чини, између осталог, и сваковрсним институционалним механизмима, попут омбудсмана. Многобројни међународни документи апострофирају омбудсмана као један од стандарда досегнутог развоја у заштити људских права и услов за приступање различитим недржавним асоцијацијама.

Идеја чувара грађана и заштитника законитости је старија од Јустициоомбудсмана. Међутим, шведски омбудсман је поставио темеље универзалне институције која на особен начин, контролом управног апарата штити грађане од различитих облика безакоња и нецелиходног деловања. Он је усвојен, са мањим одступањима у називу, организацији, статусу и надлежностима, широм света.

За разлику од Шведске која има традицију од два века, Србија је једна од најмлађих држава која је прихватила парламентарног омбудсмана у свом правном систему. Шведски омбудсман је настао „природним путем“, стицајем политичких околности које су обликовале физиономију једне оригиналне институције. Србија је, пак, преузела модел омбудсмана који је уобичајен у упоредном праву. У Шведској је омбудсман установљен највишим правним актом, а у Србији посебним Законом о Заштитнику грађана. Шведски омбудсман води порекло од институције Канцелара правде, док је увођењу националног претходила појава локалних, односно регионалних Заштитника грађана.

Израз Омбудсман у Шведској обухвата четири национална омбудсмана који чине заједно службу Јустициоомбудсмана, док је Заштитник грађана инокосни орган коме у раду помажу четири заменика од којих је сваки задужен за одређену област. Избор Заштитника грађана је такав да не захтева консензус свих парламентарних странака, а његов мандат је дужи за годину дана од шведског колеге. Прерогативи шведског омбудсмана су обимнији, јер Заштитник грађана нема овлашћења контроле правосуђа. У Шведској постоји развијена мрежа специјализованих и интерних омбуд-

смана, што је тенденција прихваћена и у Србији. Намера српског омбудсмана је да отвори подручне канцеларије у национално мешовитим срединама и да се прошири мрежа локалних омбудсмана ради ефикасније заштите људских права у јединицама локалне самоуправе.

Шведски омбудсман годишње прими пет пута више притужби него што је то случај са српским Заштитником грађана у 2008. години.<sup>54)</sup> Објашњење налазимо у већем обухвату надлежности Јуститиоомбудсмана, па и броју становника Шведске који је за више од два милиона већи него у Србији. Ипак, заједничко је обележје да број притужби периодично расте. Такву констатацију изводимо из чињенице да је и у Шведској за првих сто година омбудсман добијао у просеку око 70 притужби,<sup>55)</sup> као и околности да се за две године рада Заштитника грађана повећава број притужби.

Положај Јуститиоомбудсмана је повољнији, јер се он не суочава са изазовима недостатка искуства, непознавања институције од стране јавности, инсуфицијенције демократске политичке културе и јавности, као и недостајућим техничким претпоставкама. Примера ради, Заштитник права грађана је и даље на привременој адреси и са недовољним смештајним капацитета за своје стручно особље.

Омбудсман је често упоређиван са другим значајним политичким изумима (подела власти, судска контрола уставности итд.). Иако није плод теоријско-спекулативног приступа, омбудсман је градио доктрину о својој одрживости и вишефункционалности што је пракса потврдила. У протекла два столећа, он се доказао као делотворан облик заштите људских права и надзора над јавном управом, али и у улози помоћних механизма владавине права, правне државе и владавине права. Упркос иманентним функционалним слабостима институције омбудсмана, незаобилазан је закључак да његова појава чини политички систем легитимнијим, демократскијим и ефикаснијим.

54) Шведски омбудсман прими око 5.000 притужби годишње. Видети: *About the Parliamentary Ombudsmen – JO*, <http://www.jo.se/Page.aspx?MenuId=1447&&ObjectClass=DunamX&Languag...> (интернет страница посећена 26. септембра 2009)

55) Д. Радиновић, нав. дело, стр. 78–79.

## ЛИТЕРАТУРА

### *Правна књижевност и извори:*

- Anderson V. Stanley, "Scandinavian Ombudsman" (reprinted from the American-Scandinavian Review, Vol. 52. No. 4, December 1964, стр. 403–409), in: S. V. Anderson, Ombudsman Readings, Prepared for a Political Science, Seminar on Grievance Mechanism, Fall, 1980, стр. 20–26.
- Влатковић Милан, Ђокић Бранислав, Коментар Закона о локалној самоуправи, ЈП „Службени гласник“, Београд, 2009.
- Давинић Марко, „Значај институције омбудсмана за правни систем“, Правни живот, број 10/2007, том II, Удружење правника Србије, Београд, стр. 717–727.
- Димитријевић Предраг, „Локални омбудсман“, Правни живот, број 10/2006, Удружење правника Србије, Београд, стр. 317–328.
- Еклунд Клас, „Шведски парламентарни омбудсмани“, у: Зборник радова бр. 3–4, Правни факултет Универзитета у Новом Саду, 1990, стр. 7–16.
- Заштитник грађана, Заштитник грађана – Извештај 2007, /index.php/lang-sr/izvestaji (интернет страница посећена 1. октобра 2009).
- Заштитник грађана, Заштитник грађана – Извештај 2008, /index.php/lang-sr/izvestaji (интернет страница посећена 1. октобра 2009).
- International Ombudsman Institute, Information Booklet, (интернет страница посећена 30. септембра 2009)
- Јовичић Миодраг, „Омбудсман – чувар законитости и права грађана“ (монографија), у: М. Јовичић, Изабрани списи – демократија и одговорност, књига 1, Правни факултет Универзитета у Београду, ЈП „Службени гласник“, Београд, 2006.
- Јосиповић Радмила (et. al.), Модел статута општина и градова, Стална конференција градова и општина, Београд, 2008.
- Cominelli Luigi, "An Ombudsman for the Europeans: Gradually Moving Towards 'Effective Dispute Resolution' Between Citizens and Public Administrations" in: Linda C. Reif (Edited), The International Ombudsman Yearbook, International Ombudsman Institute, Volume 6/2002, Martinus Nijhoff Publishers, 2004, стр. 143–178.
- Крпина Ивана, „Омбудсман за заштиту права детета“, у: С. Лилић, Б. Ковачевић-Вучо, Д. Миленковић, Омбудсман – међународни документи, упоредно право, законодавство и пракса, Комитет правника за људска права, Београд, 2002, стр. 188–202.
- Ђорђевић Јован, Политички систем – прилог науци о човеку и самоуправљању, измењено издање, Савремена администрација, Београд, 1988.
- Милосављевић Богољуб, Омбудсман – заштитник права грађана, Центар за антиратну акцију, Београд, 2001,

- Мишљење Парламентарне скупштине Савета Европе, број 239. од 24. септембра 2002. године, текст објављен у: „Европском форуму“, број 4/2003, додатак часописа Време, број 642 од 24. априла 2004. године.
- Пајванчић Маријана, „Омбудсман у уставном систему Србије – од идеје до реализације“ у: М. Пајванчић, Србија између устава и уставности, Хелсиншки одбор за људска права, Београд, 2005, стр. 174–186.
- The Parliamentary Ombudsmen – History, [http://www.jo.se/Page.aspx?MenuId=12&ObjectClass=DynamX\\_Documents...](http://www.jo.se/Page.aspx?MenuId=12&ObjectClass=DynamX_Documents...) (интернет страница посећена 24. септембра 2009)
- Поповић Витомир, „Институције омбудсмана у заштити људских права“, Правни живот, број 12/2005, том IV, Удружење правника Србије, Београд, стр. 1089–1104.
- Радиновић Драган, Омбудсман и извршна власт, ЈП „Службени гласник“, Савет за државну управу Владе Републике Србије, Београд, 2001.
- Радојевић Миодраг, „Развој идеје и институције омбудсмана у Србији“, Политичка ревија, број 1/2003, Институт за политичке студије, Београд, стр. 85–124.
- Радојевић Миодраг, „Институција омбудсмана на простору бивше Југославије“, Политичка ревија, број 1/2004, Институт за политичке студије, Београд, стр. 37–60.
- Радојевић Миодраг, „Нови Устав Србије и омбудсман“, у: Политичка ревија, број 4/2006, Институт за политичке студије, Београд, стр. 755–765.
- Reif C. Linda, The Ombudsman, Good Governance and the International Human Rights System, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden, 2004.
- Стална конференција градова и општина, Именик представника локалних органа власти, Београд, 2008.
- Стојановић Невенка, Вучковић-Декић Љиљана, „Омбудсмани у науци“, Sci-Tech, број 009, децембар/јануар 2005, Београд, стр. 43–45. <http://www.sgi.co.rs/html/009/sadryaj.html>.
- Томић, Р. Зоран, Опште управно право, Правни факултет Универзитета у Београду, ЈП „Службени гласник РС“, Београд, 2009.

#### Правни прописи:

- Устав Републике Србије, „Службени гласник РС“, број 98/06.
- Закон о здравственој заштити, „Службени гласник РС“, број 107/05.
- Закон о Заштитнику грађана, „Службени гласник Републике Србије“, бр. 79/05 и 54/07.
- Закон о локалној самоуправи, „Службени гласник Републике Србије“, број 9/02.
- Закон о локалној самоуправи, „Службени гласник Републике Србије“, број 129/07.
- Закон о општем управном поступку, „Службени лист СРЈ“, бр. 33/97 и 27/01.
- Закон о спречавању сукоба интереса при вршењу јавних функција, „Службени гласник РС“, број 44/09.

- Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја, „Службени гласник РС“, бр. 120/04 и 54/07.
- Закон о Уставном суду, „Службени гласник Републике Србије“, број 109/07.
- Закон о утврђивању одређених надлежности Аутономне Покрајине, „Службени гласник Републике Србије“, број 6/02.
- Одлука о Покрајинском омбудсману од 2002. године, „Службени гласник АП Војводине, број 27/02.
- Устав Шведске од 1809. године, The Instrument of Government (Regeringsformen), <http://www.jo.se/Page.aspx?MenuId=12&Language=en&ObjectClass=...> (интернет страница посећена 26. септембра 2009)

Интернет странице (линкови):

- Европска мрежа омбудсмана за децу  
(European Network of Ombudspeople for  
Children – ENOC) – [ombudsnnet.org](http://ombudsnnet.org).
- Европски омбудсман (омбудсман ЕУ)  
(The European Ombudsman) – [www.euro-ombudsman.eu.int/](http://www.euro-ombudsman.eu.int/)
- Заштитник грађана Републике Србије  
Међународни институт омбудсмана  
(International Ombudsman Institute  
– Alberta, Canada) – [www.law.ualberta.ca/  
centres/ioi](http://www.law.ualberta.ca/centres/ioi).
- Међународни институт омбудсмана  
(International Ombudsman Institute  
– European region) – [www.ioi-europe.org](http://www.ioi-europe.org).
- Покрајински омбудсман у Војводини  
org.rs. – [www.ombudsman-apv.org.rs](http://www.ombudsman-apv.org.rs).
- Шведски омбудсман (Justitioombusmen) – [www.jo](http://www.jo).

**Miodrag D. Radojevic**

**TWO CENTURIES OF OMBUDSMAN  
– SWEDISH JUSTITIOMBUDSMAN**

**(Institutional preconditions for development of the Protector of  
Citizens)**

**Summary**

*Using a method of comparative-legal analysis, author of this text explained the logic of founding, activity and the role of ombudsman in Sweden and Serbia. Emergens of justitiombudsman in Sweden is the result of historical juncture. It is designed as a model of one of the basic mechanisms for protection of human rights from self-will of administrative authority. Originality of the institution of*

*ombudsman is in its functioning by the power of its authority and in instigating efficient protection of human rights. The causes of its popularity and general acceptance in the world could be a simplified and free legal procedure making communication with the citizens easier and also its role in legitimization and democratization of political system, as well as improvement of quality of public administration.*

*National ombudsman in Serbia has the characteristics of a classic model of ombudsman. It is a form of non-legal and external control of administration and protection of human freedoms and rights. Besides the Republic Ombudsman in Serbian there are also the Provincial Ombudsman for Vojvodina and local Ombudsmans. So far the practice has shown that the institution of ombudsman has been accepted by the citizens, gaining good reputation and authority that is necessary for its efficient functioning.*

*Objective of this text is to research institutional preconditions for development of the function of ombudsman in Serbia. Qualitatively speaking, these preconditions should provide for strengthening of ombudsman prerogatives and creation the background for the rule of law and democracy, and in qualitative sense it should expand the network of the Protectors of Citizens.*

*Key Words: ombudsman, protection of human rights, control of administration, protector of citizens, Constitution, democracy, rule of law, independent jurisdiction, division of power, legislative initiative, political system*