

*Марко М. Лазаревић\**  
*Факултет политичких наука, Београд*

## **РАЗЛИЧИТЕ ФОРМЕ ХИБРИДНОГ МОДЕЛА ОМБУДСМАНА СА ОСВРТОМ НА ЗАШТИТНИКА ГРАЂАНА У СРБИЈИ**

### **Сажетак**

Полазећи од парадигме да је омбудсман демократски изум замишљен да делује у духу владавине права, синтетизујући правну и политичку контролу државне управе у циљу заштите људских права, у овом раду анализирамо различите форме хибридног модела ове институције. 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.

У раду анализирамо и институцију Заштитника грађана из призме модела националне институција за заштиту људских права у Србији. Циљ овог рада је да се кроз анализу хибридног модела омбудсмана ближе прикажу различите форме ове институције и укаже на флексибилност прилагођавања овог модела различитим социо-политичким, правним и културолошким разликама унутар држава које га имплементирају.

Кључне речи: омбудсман, хибридни модел, заштита људских права, контрола управе, национална институција за заштиту људских права, Заштитник грађана, Србија.

---

\* Докторанд на Факултету политичких наука у Београду.

## 1. НАСТАНАК И РАЗВОЈ ИНСТИТУЦИЈЕ ОМБУДСМАНА

**Н**астао као продукт легалистичке мисли скандинавских земаља, омбудсман се први пут јавља у правној и политичкој пракси Шведске 1809. године. Да није реч о униформној институцији намењеној искључиво нордијским државама, већ о институцији која се уз одређене измене може применити у најразличитијим политичким системима, постало је јасно средином XX века. Прва држава изван Скандинавије и четврта држава у свету која је успоставила омбудсмана био је Нови Зеланд који је Закон о омбудсману донео 1962. године.<sup>1</sup> Процес ширења институције омбудсмана настављен је у државама Афричког и Америчког континента, да би слом ауторитарних режима најпре у Европи, а потом и у Латинској Америци додатно допринео убрзаној еволуцији овог независног контролног тела.<sup>2</sup>

У периоду од 1809. године и тренутка увођења омбудсмана у Шведској до средине XX века омбудсман је постојао у само четири државе, да би се од средине XX века до данас ова институција одомаћила у више од сто држава широм планете.

## 2. ОСНОВНЕ КАРАКТЕРИСТИКЕ ИНСТИТУЦИЈЕ ОМБУДСМАНА

На почетку замишљена као средство, држава се средином XX века претвара у идеал која својим бирократским апаратом тежи етатизму претећи да угуши „малог“ човека. Супротно очекивањима модерне политичке теорије, у свом новом концепту са гломазним бирократским апаратом држава доживљава извесну апотеозу. Услед усложњавања политичких односа, честих процеса регулације и нових токова управљања у тзв. „држави благостања“ намеће се потреба за ауторитетом одвојеним од центра политичке моћи који би додатно осигурао праксу доброг и ефикасног управљања и контроле извршне власти. Тај ауторитет је препознат у институ-

- 1) Опширније у: Michael Frahm, "New Zealand: Ombudsman", *Australasia and Pacific Ombudsman Institutions – Mandates, Competences and Good Practice*, Springer, Heidelberg, 2012, p. 222.
- 2) Драган Радиновић, *Омбудсман и извршна власт – институција омбудсмана на почетку XX века*, Службени гласник, Савет за државну управу Владе Републике Србије, Београд, 2001, стр. 64–65.

цији *омбудсмана*.<sup>3</sup> На тај начин омбудсман постаје део правног и политичког система који левитира на границама трихотомне поделе власти и својим деловањем обезбеђује да ови органи делују у оквирима својих нормативних овлашћења.

Данас се сусрећемо са различитим дефиницијама институције омбудсмана. Сматрамо адекватном ону коју нуди Међународна адвокатска асоцијација у којој се апострофира независност, избор од стране законодавне власти, те надлежност да делује по сопственој иницијативи или на основу притужби појединаца незадовољних радом државних органа.<sup>4</sup> Омбудсман не располаже репресивним механизмима и нема класична овлашћења органа државне власти, већ је реч о институцији спољног, несудског надзора или контроле државне управе који не наређује већ препоручује и даје мишљења, не кажњава и не предузима мере већ открива, не пресуђује већ упозорава.<sup>5</sup>

Минимални услови које свака институција мора да испуни како би се окарактерисала као институција омбудсмана јесу: 1) да је правни основ оснивања устав или закон; 2) да је изабран од стране законодавног тела; 3) да штити свако лице у случају лошег рада, корупције и других неправди учињених од стране државне власти; 4) да је независан у спровођењу надлежности; 6) да поседује моћ да даје препоруке, предлаже административне или законодавне реформе; 7) подноси извештај органу који га бира; 8) има националну, регионалну или локалну надлежност; 9) да се вршиоци функције омбудсмана бирају на унапред предвиђен временски период, а о њиховом распуштању може разматрати једино законодавни орган који их поставља.<sup>6</sup>

---

3) Јован Ђорђевић, *Политички систем: прилог науци о човеку и самоуправљању, Измењено издање*, Савремена администрација, Београд, 1985, стр. 706-707.

4) Опширније: Gabriela Kucsko-Stadlmayer, *European Ombudsman-Institutions; A comparative legal analysis regarding the multifaceted realisation of an idea*, Springer-Verlag, Wien, 2008, p. 4.

5) Мијодраг Радојевић, „Преображај омбудсмана у савременим правним системима с посебним освртом на институцију Заштитника грађана у Републици Србији“, докторска дисертација, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2016, стр. 243.

6) Критеријуме одређује Међународни институт омбудсмана (*The International Ombudsman Institute*) као једина глобална организација за сарадњу преко 170 институција омбудсмана из више од 90 држава широм света. Опширније: Dean M. Gottehrer, *Fundamental Elements of An Effective Ombudsman Institution*, paper presented at the Stockholm Conference Plenary Session II: “Developing the Working Methods and Tools of the Ombudsman”, 2009, p. 3.

### 3. КЛАСИЧНИ И ХИБРИДНИ МОДЕЛИ ИНСТИТУЦИЈЕ ОМБУДСМАНА

Надлежност *класичног модела омбудсмана* се експлицитно заснивала на контроли рада јавне управе. Омбудсман је био правник изабран од стране парламента да спроводи истражни поступак у контроли спровођења прописа од стране представника државне администрације, да би у случају идентификовања неправилности био овлашћен да предузме одговарајуће мере.<sup>7</sup> Основна јурисдикција се сводила на надзор рада јавне управе у циљу борбе против лоше администрације.<sup>8</sup>

Еволуирајући од „класичног“ надзорника над радом државне управе, надоградњом ширих надлежности и овлашћења, институција омбудсмана се прелива у свој *хибридни модел* који у свом раду „комбинује политичку и правну контролу органа државне власти“<sup>9</sup>, те је његов „главни циљ и примарна општа надлежност заштита људских права“.<sup>10</sup> На подручју Европе хибридни модел омбудсмана се најпре уводи у Португалији (*Provedor de Justiça*) и Шпанији (*Defensor del Pueblo*) седамдесетих и осамдесетих година XX века.<sup>11</sup>

Хибридни омбудсман је понајвише продукт правне и политичке праксе постауторитарних друштава у којима се јавља као активни учесник у промоцији и заштити људских права, а у различитим појавним формама и као важна полуга успостављања демократских институција. Поседује улогу едукатора у сфери људских права уз овлашћења предлагања или измене закона, као и покретања оцене уставности или законитости нормативних аката.<sup>12</sup> Важна карактеристика овог модела је и његова трансформација у различите форме специјализованих омбудсмана са овлашћењима у обављању

7) Linda C. Reif, “Transplantation and Adaptation: The Evolution of the Human Rights Ombudsman”, Volume 79, Koninklijke, Leiden, The Netherlands, 2004, p. 2-3.

8) Опширније: Миодраг Радојевић, „Омбудсман и 'лоша управа“, *Политичка ревија*, бр. 3/2011, Институт за политичке студије, Београд, стр. 202-203.

9) L. C. Reif, *The Ombudsman, Good Governance, and the International Human Rights System*, Marinus Nijhooff Publishers, The Netherlands, 2004, p. 8

10) Миодраг Радојевић, „Омбудсман и 'лоша управа“, нав. дело, стр. 202.

11) Linda C. Reif, „Transplantation and Adaptation: The Evolution of the Human Rights Ombudsman“, p. 288.

12) Benny Y. T. Tai, „Models of Ombudsman and Human Rights Protection“, *International Journal of Politics and Good Governance*, p.9. Интернет, <http://www.onlineresearchjournals.com/ijopagg/art/54.pdf>, 07/07/2017

различитих надзора који укључују надзор над радом полиције и војске, а посебан акценат се ставља на надзор у раду затвора и других васпитно-поправних центара који су често главно место кршења људских права.<sup>13</sup>

У модерној правној и политичкој теорији све је присутнија жеља да се различите појавне форме институције омбудсмана на изванредан начин систематизују. Убрзан развој ове институције, нарочито у последњој деценији XX века, довео је до тога да традиционална дихотомна подела према којој се разликују класични и хибридни модел омбудсмана буде модификована. Најпре, Линда Рејф (*Linda C. Reif*) ауторка поменуте дихотомне поделе накнадно модификује ову класификацију апострофирајући нови модел - *модел институције за људска права*. Смештајући га у подкатегорију хибридног модела, овај модел „поред контроле рада јавне администрације добија моћ да брани и промовише људска права и слободу“.<sup>14</sup> Габријела Куцско-Стадлмајер (*Gabriela Kucsko-Stadlmayer*), са друге стране, уводи трихотомну класификацију по којој сем класичног и хибридног разликује и *модел омбудсмана за владавину права* на чији развој понајвише утиче потреба постауторитарних држава да се у њима изгради политички систем на демократским темељима. Изградња или реафирмација демократских институција и развој концепта људских права подразумевали су независну институцију која ће овај процес у одређеном сегменту спроводити, а целокупно надгледати. Модел омбудсмана за владавину права поседује овлашћења у смеру покретања уставне жалбе, додатних механизма за заштиту законитости и информисање јавности о стању људских права.<sup>15</sup>

Како је заштита људских права постала централна функција омбудсмана, она је од стране Уједињених нација препозната као идеалан модел *националне институције за заштиту људских права* (*National Human Rights Institution – NHRI*). Иако је реч о новој институцији која се јавља 80-их година XX века, она се у теорији

13) Vahap Atilla Oğuşgil, *Ombudsman institutions in the candidate countries on the road to EU membership: a comparative view*, in: Gabriela Carmen Pascariu (ed.), *Eastern Journal of European studies*, Volume 6, Issue 1, Romania, 2015, p. 34.

14) L. C. Reif, *The Ombudsman, Good Governance, and the International Human Rights System*, p. 8

15) Gabriela Kucsko-Stadlmayer, *European Ombudsman-Institutions; A comparative legal analysis regarding the multifaceted realisation of an idea*, pp. 62-64.

смешта у модел хибридног омбудсмана.<sup>16</sup> Због својих карактеристика, Заштитник грађана у Републици Србији, такође, припада моделу хибридног омбудсмана и националне институције за заштиту људских права, а у посебном делу рада ћемо указати на његове основне специфичности.

#### 4. РАЗЛИЧИТЕ ФОРМЕ ХИБРИДНОГ МОДЕЛА ОМБУДСМАНА

Корисност хибридног модела омбудсмана се уочава у томе да на прилагодљив начин превазилази све политичке и идеолошке разлике, те се са великом флексибилношћу прилагођава различитим социо-политичким, правним и културолошким разликама. Овде ћемо представити различите форме хибридног омбудсмана са којима се сусрећемо у различитим политичким системима.<sup>17</sup>

Омбудсмане хибридног типа класификујемо према територијалној организацији и месној надлежности на *наднационалне, националне, покрајинске (регионалне) омбудсмане*, као и омбудсмане у *јединицама локалне самоуправе*. Реч је о процесу деконцентрације који је најпре подразумевао да национални омбудсман путем деташираних представника отвара своја представништва на нижем нивоу организације власти, најчешће у оквиру јединица локалне самоуправе.<sup>18</sup> Циљ је да се у извесној мери растерети централна канцеларија омбудсмана и повећа ефикасност рада институције и квалитет заштите људских права.

Са процесом интеграције националних држава на вишем, наднационалном, нивоу у коме је најбољи пример Европска унија, родила се идеја о стварању једног независног контролног тела које ће се старати о заштити људских права у оквиру новостворе-

---

16) National Human Rights Institutions-History, *Principles, Roles and Responsibilities*, Интернет, [http://www.ohchr.org/Documents/Publications/PTS-4Rev1-NHRI\\_en.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Publications/PTS-4Rev1-NHRI_en.pdf), 11/07/2017

17) У оквиру вертикалног развитка појавне форме се класификују према територијалној организацији и месној надлежности, према критеријуму органа власти који га бира и према редоследу нормирања. Хоризонтални правац развитка подразумева класификацију према броју носилаца функције, према делокругу послова и односу омбудсмана са органима управе и начину обраћања грађана овој институцији. Више у: Мијодраг Радојевић, „Преображај омбудсмана у савременим правним системима с посебним освртом на институцију Заштитника грађана у Републици Србији“, нав. дело, стр. 2.

18) Процес деконцентрације представља смер у развоју институције: Богољуб Милосављевић, *Омбудсман: заштитник права грађана*, Центар за антиратну акцију, Београд, 2001, стр. 55.

не заједнице. Пример наднационалног омбудсмана је институција Европског омбудсмана чији је правни основ деловања прецизиран Уговором из Мастрихта.<sup>19</sup> Његове основне надлежности подразумевају помагање у откривању пропуста у раду органа који чине институционални пакет ЕУ. Омбудсман врши контролу по сопственој иницијативи или на основу жалби грађана Европске уније.<sup>20</sup> Са друге стране, националног омбудсмана познаје већина, углавном унитарно уређених, држава.

У зависности од вертикалне организације власти институција омбудсмана се може јавити и на регионалном или покрајинском нивоу. Реч је првенствено о државама које имају федерално уређење, па се и институција омбудсмана најчешће оснива на нивоу држава чланица. Омбудсмани на нивоу држава чланица постоје у Индији, док су одређене државе попут Швајцарске или Белгије децентрализоване институцију оснивањем омбудсмана на регионалном нивоу. Тако покрајина Тирол у Аустрији, кантони Цирих и Базел у Швајцарској, Валонски и Фламмански регион у Белгији имају своје институције омбудсмана.<sup>21</sup>

Због све веће потребе за заштитом људских права и контроле рада државних институција јавила се и потреба за оснивањем омбудсмана на нивоу јединице локалне самоуправе. Модел омбудсмана у јединицама локалне самоуправе карактеристика је држава са развијеним системом локалне самоуправе. У Француској постоји омбудсман основан за једну париску општину, док сви већи градови у Холандији имају општинске омбудсмане. Када је реч о Србији, поред републичког омбудсмана и Покрајинског омбудсмана у Војводини, постоје и заштитници права грађана у локалним самоуправама. Институција локалног омбудсмана у Србији по први пут је уведена Законом о локалној самоуправи<sup>22</sup> 2002. године под називом *Грађански бранилац*, да би нешто касније назив ове институције био преименован у *Заштитник грађана*.<sup>23</sup>

Различите форме хибридног омбудсмана се могу разврстати и према критеријуму органа власти који га бира, те на тај начин раз-

19) Марко Давинић, *Европски омбудсман и лоша управа (maladministration)*, Заштитник грађана, Београд, 2013, стр. 157.

20) Опширније на: [https://europea.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/european-ombudsman\\_en](https://europea.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/european-ombudsman_en), Интернет, 21/01/2017.

21) Богољуб Милосављевић, *Омбудсман: заштитник права грађана*, нав. дело, стр. 54.

22) Закон о локалној самоуправи, „Службени гласник РС“, бр. 9/02, 33/04, 135/04 и 62/06.

23) Закон о локалној самоуправи, „Службени гласник РС“, бр. 129/2007, 83/2014.

ликујемо омбудсмане *изабране од стране законодавне власти, од стране извршне власти* и омбудсмане *изабране од стране другог државног органа*. Праксу избора омбудсмана од стране законодавне власти познаје већина држава у свету, а уочавамо и два модалитета: а) избор без учешћа извршне власти као што је случај у Пољској и б) уз учешће извршне власти на предлог председника у Словенији или премијера у Великој Британији.

У упоредној пракси постоје и примери где се омбудсман непосредно бира од стране извршне власти, са или без учешћа парламента. Државе у којима се омбудсман бира од стране извршне власти уз учешће парламента су Малта и државе бившег Комонвелта, попут Аустралије. Са друге стране, именовање омбудсмана од стране извршне власти без учешћа парламента било је на снази у Француској до 2008. године током постојања Медијатора кога је декретом постављао Министарски савет који је институционално припадао егзекутиви. Вероватно најинтересантнији пример избора омбудсмана је у Великој Британији где омбудсмана бира Круна „патентним писмом“ на предлог премијера, који претходно мора бити усаглашен са ставовима лидера опозиције и посебног одбора Доњег дома британског парламента.<sup>24</sup> Оваква пракса је интересантна у процедуралном смислу, док у класификационом смислу овај пример можемо уврстити под избор омбудсмана од стране извршне власти уз обавезу усаглашавања са парламентом. Објективно посматрано, укључивање Круне у процес избора је део традиционалне процедуре и протоколарне је природе. Реч је о пракси где се ради испуњења симболике и традиције даје простор за спуштање монархистичког симбола (жига) на саму одлуку о избору омбудсмана.

У жељи да се додатно истакне независност од било које гране власти прибегава се пракси у којој омбудсмана бира посебно формирано тело од представника других државних органа или државни орган издвојен из трихотомне поделе власти. Тако у Холандији омбудсмана бира парламент на предлог председника Државног већа, председника Врховног суда и председника Ревизијског суда

---

24) Дејан Миленковић, „Упоредни преглед институције омбудсмана“, у зборнику: *Омбудсман: међународни документи, упоредно право, законодавство и пракса* (приредили: Лилић, С., Миленковић, Д., Ковачевић-Вучо, Б.), Комитет правника за људска права, Београд, 2002, стр. 43.



који предлажу листу од три кандидата<sup>25</sup>, док је избор овог независног тела на Новом Зеланду препуштен генералном гувернеру на предлог законодавног тела.<sup>26</sup>

Омбудсман хибридног типа се јавља и у формама које се међусобно разликују **према редоследу нормирања саме институције**. Пракса нормирања по којој се **омбудсман најпре уводи Уставом**, а потом његова институционална организација разрађује законом постоји у државама које су родоначелнице идеје омбудсмана као и у државама које су међу последњима прихватиле ово независно контролно тело. Упоредна пракса познаје и решење по коме се **омбудсман конституционализује најпре законом**, а тек потом ближе нормира Уставом. Оваква решења се јављају у државама попут Аустрије, Пољске или Србије.

У односу на претходна два типа, институција омбудсмана може бити нормирана и институционално устројена законом без даљег разрађивања у оквиру Устава. Важно је напоменути и пример конституционализације омбудсмана у Босни и Херцеговини<sup>27</sup> и на Косову и Метохији<sup>28</sup>. Наиме, у оба случаја су **актима међународне заједнице** регулисани правни оквири ове контролне институције.

Појавне форме хибридног модела омбудсмана разликујемо и **према броју носилаца функције**. Упоредна пракса познаје **омбудсмане инокосног и колегијалног типа**, као и **инокосне моделе са више чланова**. Највећи број држава у свету се опредељује за инокосни принцип уређења где је носилац функције једна особа. Овакав тип омбудсмана доводи до јасног разликовања у односу на усложњену машинерију бирократизоване јавне управе где се појединци користе анонимношћу, скривајући се иза ауторитета закона и мреже свемоћних министарстава.<sup>29</sup>

---

25) Gabriela Kucsko-Stadlmayer, *European Ombudsman-Institutions; A comparative legal analysis regarding the multifaceted realisation of an idea*, p. 325.

26) Michael Frahm, "New Zealand: Ombudsman", *Australasia and Pacific Ombudsman Institutions – Mandates, Competences and Good Practice*, p. 224.

27) Дејтонски мировни споразум је подразумевао увођење институције омбудсмана, више у: Gabriela Kucsko-Stadlmayer, *European Ombudsman-Institutions; A comparative legal analysis regarding the multifaceted realisation of an idea*, pp. 119-125.

28) Покрајина Косово и Метохија је исуључена из призме надлежности Заштаника грађана у Србији. На овој територији је институцију омбудсмана основао УНМИК 2000. године. Опширније у: Gabriela Kucsko-Stadlmayer, *European Ombudsman-Institutions; A comparative legal analysis regarding the multifaceted realisation of an idea*, p. 380.

29) Богољуб Милосављевић, *Омбудсман: заштитник права грађана*, нав. дело, стр. 60.

Пракса у којој се законодавац одлучио за колегијалност као принцип организовања примењена је у свега неколико држава. Пример је Народно правобранилаштво у Аустрији, а колегијалног омбудсмана уочавамо и у Белгији где је Колегијум федералних омбудсмана, организован на нивоу федерације, сачињен од два лица-представника француског и холандског говорног подручја.<sup>30</sup>

Модел инокосног облика институције омбудсмана са више носилаца у оквиру кога сваки од носилаца одлучује о сопственим надлежностима и индивидуално је одговоран у својој области затичемо у Шведској или Босни и Херцеговини. Илустрације ради у Шведској је на снази колегијално тело - институција са четири представника међу којима се бира шеф омбудсмана. Такође, вишечлани омбудсман постоји и у Босни и Херцеговини где тројица представника припадају трома конститутивним народима. Разлог избора колегијалног модела у Босни и Херцеговини одраз је мултинационалне природе друштвено-политичког система и оличење потреба да конститутивни народи буду једнако представљени.

Развој хибридног модела омбудсмана подразумевао је и специјализацију за одређене друштвене области. Тако, **према делокругу послова** које обавља разликујемо *специјализоване* и *омбудсмане општег типа*. Увођење специјализованих омбудсмана је последица све веће потребе да се заштите права грађана у оним областима за које се утврдило да досадашња заштита није задовољавајућа.<sup>31</sup> Данас постоји низ различитих специјализованих омбудсмана, а један од таквих је и омбудсман за заштиту потрошача који је посебно развијен у САД.<sup>32</sup>

Поред овог постоји и специјализовани омбудсмани за заштиту права детета задужени за надзор, унапређење и заштиту права деце као једне од најосетљивијих категорија у друштву. Први овакав тип омбудсмана основан је у Норвешкој 1981. године, да би се након усвајања Конвенције о правима детета из 1989. године канцеларија дечијег омбудсмана основала у великом броју других европских

30) Gabriela Kucsko-Stadlmayer, *European Ombudsman-Institutions; A comparative legal analysis regarding the multifaceted realisation of an idea*, p. 109.

31) Оснивање специјализованих омбудсмана отпочело је у Шведској 1915. године увођењем војног омбудсмана. Више у: Богољуб Милосављевић, *Омбудсман: заштитник права грађана*, нав. дело, стр. 58.

32) Опширније: Дејан Миленковић, „Остале специјалне врсте омбудсмана“, у зборнику: *Омбудсман: међународни документи, упоредно право, законодавство и пракса* (приредили: Лилић, С., Миленковић, Д., Ковачевић-Вучо, Б.), Комитет правника за људска права, Београд, 2002, стр. 237.

држава. Омбудсмани за заштиту права деце јављају се у оквиру посебних одељења националног омбудсмана, као и на регионалном или локалном нивоу. У Србији је један од заменика Заштитника грађана овлашћен за ову област. Убрзаним ширењем мреже омбудсмана за заштиту права деце временом је настала и Европска мрежа омбудсмана за децу.<sup>33</sup>

У Великој Британији постоји разграната мрежа специјалних омбудсмана попут оних за банке, радио и телевизију, штампу, контролу социјалног осигурања, здравства и образовања итд. У упоредној пракси је нарочито приметно да специјализовани омбудсман за заштиту података (*data protection ombudsman*) добија на значају у времену када државе прибегавају све већој употреби концепта електронске управе, као и електронског праћења и надзора појединаца.<sup>34</sup> У Србији заштита овог права уређена је Законом о слободном приступу информацијама од јавног значаја, којим се оснива Повереник за заштиту права на слободан приступ информацијама од јавног значаја.<sup>35</sup> Повереник нема класичну омбудсманску функцију јер поступа као „другостепени управни орган у поступку по жалби на решење органа власти“<sup>36</sup>, а за разлику од Заштитника грађана Повереникова решења су обавезујућа, коначна и извршна.<sup>37</sup>

Услед потребе да се специјализованом омбудсману дефинишу нешто ужа овлашћења рађа се идеја о конституисању једне форме интерног (секторског) омбудсмана.<sup>38</sup> Интерни омбудсман се обично бави потенцијалним проблемима у оквиру једног сегмента

- 33) Ирена Крпина, „Омбудсман за заштиту права детета“, у зборнику: *Омбудсман: међународни документи, упоредно право, законодавство и пракса*, (приредили: Лилић, С., Миленковић, Д., Ковачевић-Вучо, Б.), Комитет правника за људска права, Београд, 2002, стр. 200.
- 34) Стеван Лилић, „Омбудсман за заштиту података – Data protection ombudsman“, у зборнику: *Омбудсман: међународни документи, упоредно право, законодавство и пракса*, (приредили: Лилић, С., Миленковић, Д., Ковачевић-Вучо, Б.), Комитет правника за људска права, Београд, 2002, стр. 149–177.
- 35) Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја, „Службени гласник РС“, бр. 120/2004, 54/2007, 104/2009 и 36/2010.
- 36) Мијодраг Радојевић, *Преображај омбудсмана у савременим правним системима с посебним освртом на институцију Заштитника грађана у Републици Србији*, нав. дело, стр. 557.
- 37) Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја, „Службени гласник РС“, бр. 120/2004, 54/2007, 104/2009 и 36/2010., чл. 28.
- 38) Идеја омбудсмана проширила се и на приватне субјекте попут мултинационалних компанија General Electric, AT&T, McDonnell-Douglas и др. Опширније: Драган Радиновић, *Омбудсман и извршна власт – институција омбудсмана на почетку XX века*, нав. дело, стр. 161.

друштва у правцу унутрашњег инспекцијског надзора. У Србији, примера ради, постоји секторски омбудсман у области научног истраживања попут Универзитетског омбудсмана у Београду. Универзитетски омбудсмани су установљени и на нивоу факултета попут оног на Медицинском факултету у Београду који постоји од 2007. године.<sup>39</sup> Занимљиво је поменути и пример епархијског омбудсмана, као једне врсте интерног омбудсмана, основаног од стране Западноамеричке епархије у оквиру Српске православне цркве.<sup>40</sup>

Поред претходно наведених појавних форми у теорији која се бави овим независним контролним телом може се уочити низ других класификација. У упоредној пракси у различитим политичким системима **према односу омбудсмана са органима управе и начину обраћања грађана овој институцији**, јављају се модели *истражитеља* и *посредника (медијатора)*, а затим и модели *директног* и *посредног омбудсмана*.<sup>41</sup> У оквиру модела истражитеља омбудсман директно од грађана прима притужбе и заступа их у односу са управом, док у оквиру модела посредника, омбудсман делује у смеру побољшања односа грађана и органа јавне власти.<sup>42</sup>

Када је реч о директном моделу омбудсмана пракса је да се сваки грађанин може обратити омбудсману према претходно дефинисаним условима, а разлика је у томе да ли су ти услови мање или више рестриктивни. Ово је општеприхваћена пракса у већини држава, док рецимо у Шведској не постоји никакво ограничење грађанима за обраћање омбудсману. За разлику од претходног модела, посредни омбудсман функционише тако што постоји посредник који прима притужбе грађана. Поред Велике Британије где је овај модел најупечатљивији, пример је била и комуникација грађана са Медијатором у Француској до 2008. године.

Основне разлике између модела посредне и непосредне комуникације су на пољу давања или ускраћивања ауторитета ин-

39) Миодраг Радојевић, „Искуства омбудсмана у Србији“, *Политичка ревија*, Институт за политичке студије, Београд, бр. 4/2010, стр. 69.

40) „Од дијаспоре се превише очекује“, Интернет, <http://www.politika.rs/scc/clanak/366190/Od-dijas-pore-se-privise-ocekuje>, 23/01/2017

41) Миодраг Радојевић, *Преображај омбудсмана у савременим правним системима с посебним освртом на институцију Заштитника грађана у Републици Србији*, нав. дело, стр. 303-306.

42) О овом моделу и разликама више у: Daniel Jacoby, “The Development of the ‘Ombudsmediator’ on a global scale”, Occasional Paper #69, International Ombudsman Institute, 1999.

ституцији омбудсмана и значаја политичких институција у датом друштву. Модел непосредне комуникације истиче висок ауторитет омбудсмана, док се код модела посредне комуникације ауторитет задржава на фигури посредника.

## **5. ЗАШТИТНИК ГРАЂАНА - НАЦИОНАЛНА ИНСТИТУЦИЈА ЗА ЗАШТИТУ ЉУДСКИХ ПРАВА У СРБИЈИ**

Убрзан процес трансформације омбудсмана био је сразмеран новим изазовима који су постављени пред ову институцију. Под утицајем понајвише политичке димензије глобализације која се огледа у ширењу либералног модела демократије, концепта људских права, те развоју међународних институција и интензивирању међународних интеграција, у свету се рађа нови модел институције омбудсмана, *модел националне институције за заштиту људских права*. Надограђујући своје надлежности од класичног контролора преко хибридног модела коме се додаје димензија заштите људских права уз активно учешће у промовисању добре управе, институција омбудсмана крајем XX века постаје централна институција заштите људских права на националном нивоу.

Паралелно процесу надградње овлашћења долази и до појаве нових организационих форми оличених у специјализованим омбудсманима надлежним за одређене друштвене области. Међутим, из перспективе међународних организација које се баве заштитом људских права то није био довољан гарант надзора па се кренуло у правцу развоја једне националне институције којој ће бити поверен мандат заштитника људских права. Са тим у вези, Париским принципима од стране Уједињених нација постојећим институцијама омбудсмана поверавају се већа овлашћења у спровођењу надзора.<sup>43</sup> Париски принципи уређују надлежности омбудсмана према којима имају права да се обрате законодавном телу, влади или другим државним органима у вези тренутног стања људских права и да дају препоруке у смеру доношења или измена закона и других аката из тог домена. Такође, један од прописаних услова је и да независност

---

43) *National Human Rights Institutions-History, Principles, Roles and Responsibilities*, United Nations publication, UN, Geneva and New York, 2010, p. 7, Интернет, [http://www.ohchr.org/Documents/Publications/PTS-4Rev1-NHRI\\_en.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Publications/PTS-4Rev1-NHRI_en.pdf), приступљено 11/07/2017

и статус националног омбудсмана буде уређен уставом, а да се законом додели мандат за заштиту људских права.<sup>44</sup>

Омбудсман у Србији је нормативно утемељен Законом о Заштитнику грађана из 2005. године, да би сама институција била конституционализована Уставом из 2006. године, а први омбудсман изабран 2007. године. Пракса увођења институције омбудсмана у Србији је својеврстан куриозитет у упоредној пракси обзиром да је пре националног, омбудсман уведен на нивоу покрајине (нижи ниво организације власти) и то 2003. године у АП Војводини.<sup>45</sup>

Према члану 138. Устава РС у коме се наводи да је Заштитник грађана „независан државни орган који штити права грађана и контролише рад органа државне управе“<sup>46</sup> ово тело можемо сврстати у модел хибридног омбудсмана коме се поред контролне улоге придодаје димензија заштите људских права. Анализирајући Закон о Заштитнику грађана уочавамо да се његова контролна улога односи на сва права гарантована националним и међународним актима, што је у сагласности са концептом националне институције за заштиту људских права. Омбудсман у Србији има надлежности покретања питања усаглашености домаћих прописа са међународним уговорима у области заштите људских права, давања мишљења и подношења иницијативе за измену или допуну закона, других прописа и општих аката.<sup>47</sup> Заштитнику грађана је најпре 2010, а потом и 2016. године признат статус националне институције за људска права, од стране Међународног координационог комитета националних институција за људска права Уједињених нација.<sup>48</sup>

На основу претходног кратког увида у статус и надлежности омбудсмана у Србији, утисак је да пред Заштитником грађана и другим актерима који у политичком и правном смислу одлучују о овом независном телу стоје нови изазови на пољу усаглашавања нормативних аката са међународним стандардима. Такође, у на-

---

44) Више: <http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/StatusOfNationalInstitutions.aspx>, Интернет, 11/07/2017

45) Фактички посматрано први омбудсман је уведен на територији АП Косово и Метохији 2000. године од стране УНМИК-а, међутим, обзиром на тадашње и садашње правно-политичко стање на овој територији институција функционише ван правног система Републике Србије.

46) Устав Републике Србије, Службени гласник РС, бр. 98/2006, Београд, 2006, чл. 138.

47) Закон о Заштитнику грађана, Службени гласник РС, бр. 79/2005, 54/2007, Београд, 2007, чл. 17-19.

48) Опширније: <http://ombudsman.rs/index.php/2011-12-25-10-17-15/2011-12-26-10-05-05/4656-2016-04-01-11-28-48>, Интернет, 09/07/2017

редном периоду биће неопходно унутрашње реформисање и функционално оснаживање институције како би она била спремна да као централна институција за заштиту људских права одговори на све потенцијалне изазове.

## 6. УМЕСТО ЗАКЉУЧКА

Поред контроле рада државне управе институција омбудсмана се показала као важан механизам у заштити људских права и вешт борац против корупције. У својим различитим моделима институција омбудсмана умањује осећај беспомоћности појединаца у друштву када се нађу пред органима државне власти у оквиру политичког система у којем постојеће институције правне заштите не могу пружити довољну помоћ.<sup>49</sup> На тај начин се, у хибридној форми, институција омбудсмана са великом флексибилношћу прилагођава различитим социо-политичким, правним и културолошким разликама унутар држава.

У савременом облику као национална институција за заштиту људских права омбудсман додатно доприноси заштити људских права и грађанских слобода, чинећи целокупан политички систем више легитимним, демократским и ефикасним. Омбудсман као институција пред коју се поставља велики број кључних задатака у изградњи и очувању демократског политичког поретка мора поседовати снагу кроз гарантовану независност и институционалну моћ за одговорно извршење задатака; *принципијалност* кроз јасно дефинисан законски оквир у коме делује на примени етичких норми и позивању на одговорност и *истрајност* утемељену на институционалним и финансијским капацитетима ради постизања циљева.

## ЛИТЕРАТУРА:

- Давинић Марко, *Европски омбудсман и лоша управа*, Заштитник грађана, Београд, 2013.
- Ђорђевић Јован, *Политички систем: прилог науци о човеку и самоуправљању*, *Измењено издање*, Савремена администрација, Београд, 1985
- Крпина Ирена, „Омбудсман за заштиту права детета“, у зборнику: *Омбудсман: међународни документи, упоредно право, законодавство*

49) Богољуб Милосављевић, *Омбудсман: заштитник права грађана*, нав. дело, стр. 60.

- и пракса, (приредили: Лилић, С., Миленковић, Д., Ковачевић-Вучо, Б.), Комитет правника за људска права, Београд, 2002, стр. 188-202.
- Лилић Стеван, „Омбудсман за заштиту података – Data protection ombudsman“, у зборнику: *Омбудсман: међународни документи, упоредно право, законодавство и пракса*, (приредили: Лилић, С., Миленковић, Д., Ковачевић-Вучо, Б.), Комитет правника за људска права, Београд, 2002, стр. 149–177.
  - Милосављевић Богољуб, *Омбудсман: заштитник права грађана*, Центар за антиратну акцију, Београд, 2001.
  - Миленковић Дејан, „Упоредни преглед институције омбудсмана“, у зборнику: *Омбудсман: међународни документи, упоредно право, законодавство и пракса* (приредили: Лилић, С., Миленковић, Д., Ковачевић-Вучо, Б.), Јуком, Београд, 2002, стр. 42-146.
  - Миленковић Дејан, „Остале специјалне врсте омбудсмана“, у зборнику: *Омбудсман: међународни документи, упоредно право, законодавство и пракса* (приредили: Лилић, С., Миленковић, Д., Ковачевић-Вучо, Б.), Јуком, Београд, 2002, стр. 227-237.
  - Радиновић Драган, *Омбудсман и извршна власт – институција омбудсмана на почетку XX века*, Службени гласник, Савет за државну управу Владе Републике Србије, Београд, 2001.
  - Радојевић Миодраг, „Искуства омбудсмана у Србији“, *Политичка ревија*, Институт за политичке студије, Београд, бр. 4/2010, стр. 53-76.
  - Радојевић Миодраг, „Омбудсман и 'лоша управа'“, *Политичка ревија*, бр. 3/2011, Институт за политичке студије, Београд, стр. 201-220.
  - Радојевић Миодраг, *Преображај омбудсмана у савременим правним системима с посебним освртом на институцију Заштитника грађана у Републици Србији*, докторска дисертација, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2016
  - Frahm Michael, “New Zealand: Ombudsman”, *Australasia and Pacific Ombudsman Institutions – Mandates, Competences and Good Practice*, Springer, Heidelberg, 2012
  - Gottehrer M. Dean, *Fundamental Elements of An Effective Ombudsman Institution*, paper presented at the Stockholm Conference Plenary Session II: “Developing the Working Methods and Tools of the Ombudsman”, 2009.
  - Jacoby Daniel, “The Development of the ‘Ombudsmediator’ on a global scale”, Occasional Paper #69, International Ombudsman Institute, 1999.
  - Kucsko-Stadlmayer Gabriela, *European Ombudsman-Institutions; A comparative legal analysis regarding the multifaceted realisation of an idea*, Springer-Verlag, Wien, 2008.
  - *National Human Rights Institutions-History, Principles, Roles and Responsibilities*, United Nations publication, UN, Geneva and New York, 2010.
  - Oğuşgil Atilla Vahap, *Ombudsman institutions in the candidate countries on the road to EU membership: a comparative view*, in: Gabriela Car-



- men Pascariu (ed.), Eastern Journal of European studies, Volume 6, Issue 1, Romania, 2015.
- Reif C. Linda, "Transplantation and Adaptation: The Evolution of the Human Rights Ombudsman", Volume 79, Koninklijke, Leiden, The Netherlands, 2004.
  - Reif C. Linda, *The Ombudsman, Good Governance, and the International Human Rights System*, Marinus Nijhooff Publishers, The Netherlands, 2004.
  - Tai Y. T. Benny, „Models of Ombudsman and Human Rights Protection”, *International Journal of Politics and Good Governance*, Volume 1, No. 1.3, 2010.

#### Правни прописи:

- Устав Републике Србије, Службени гласник РС, бр. 98/2006.
- Закон о локалној самоуправи, „Службени гласник РС“, бр. 129/2007, 83/2014.
- Закон о локалној самоуправи, „Службени гласник РС“, бр. 9/02, 33/04, 135/04, 62/06.
- Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја, „Службени гласник РС“, бр. 120/2004, 54/2007, 104/2009 и 36/2010.
- Закон о Заштитнику грађана, Службени гласник РС, бр. 79/2005, 54/2007.

#### Интернет извори:

- Европски омбудсман: [https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/european-ombudsman\\_en](https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/european-ombudsman_en), 21/01/2017.
- „Од дијаспоре се превише очекује“, Политика: <http://www.politika.rs/scc/clanak/366190/Od-dijaspore-se-previsse-ocekuje>, 23/01/2017.
- Високи комесаријат ОУН за људска права: <http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/StatusOfNationalInstitutions.aspx>, 11/07/2017.
- Заштитник грађана Републике Србије: <http://ombudsman.rs/index.php/2011-12-25-10-17-15/2011-12-26-10-05-05/4656-2016-04-01-11-28-48>, 09/07/2017.
- Национална институција за заштиту људских права: [http://www.ohchr.org/Documents/Publications/PTS-4Rev1-NHRI\\_en.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Publications/PTS-4Rev1-NHRI_en.pdf), 11/07/2017.

**Marko Lazarevic**

**DIFFERENT FORMS OF HYBRID MODEL OF  
OMBUDSMAN'S INSTITUTION WITH REVIEW OF  
PROTECTOR OF CITIZENS IN SERBIA**

**Resume**

Starting with the paradigm that the ombudsman institution is a democratic invention designed to act in the spirit of the rule of law, synthesizing legal and political control of state administration in order to protect human rights, in this paper we analyze different forms of the hybrid model of this institution. Unlike the classical model that explicitly deals with the control of the administration, to the hybrid model of the ombudsman is added the dimension of human rights protection with active participation in promoting good governance and the rule of law.

In this paper, we analyze the ombudsman institution in Serbia from the prism of the model of National Human Rights Institutions (NHRIs). The aim of this paper is to present different forms of this institution through the analysis of the hybrid model of the Ombudsman and to point out the flexibility of adapting this model to different socio-political, legal and cultural differences within the countries that implement it.

Key words: ombudsman, hybrid model, protection of human rights, control of administration, National Human Rights Institution, Protector of Citizens, Serbia.