

*Миодраг Радојевић**

Институт за политичке студије, Београд

ИСКУСТВА ОМБУДСМАНА У СРБИЈИ**

Сажетак

Аутор у чланку анализира праксу и институционалне моделе омбудсманске функције у Републици Србији. Омбудсман је један од облика институционалне заштите права и слобода и контроле државне управе. На различитим територијалним нивоима власти и у више области је успостављено око 30 омбудсмана. Њихов положај је различит, али искуства су слична. Статистички посматрано, повећава се број притужби и обраћања омбудсменима. Међутим, неадекватни капацитети (кадровски, технички и финансијски) и недостаци у нормативном поретку онемогућавају да омбудсмани ефикасније остварују своје надлежности. У наредном периоду је потребно да се независност и самосталност омбудсмана потпуније гарантује, успоставе услови за његово несметано функционисање и предузму мере у правцу реформе управе и правног система.

Кључне речи: омбудсман, заштита људских права, демократија, владавина права, подела власти, контрола управе, Заштитник грађана, покрајински омбудсман, локални омбудсман, повереник за равноправност, повереник за слободан приступ информацијама од јавног значаја, универзитетски омбудсман.

* Истраживач-сарадник, Институт за политичке студије, Београд

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

I. НАСТАНАК И РАЗВОЈ ИНСТИТУЦИЈЕ ОМБУДСМАНА

Омбудсман је независан и самосталан државни орган који, по правилу, бира парламент у циљу заштите људских права и вршења надзора над јавном управом.¹⁾ Од увођења првог омбудсмана је протекло више од два века, а данас је присутан у већини земаља у свету.²⁾ И тај процес није окончан, већ се наставља.³⁾ У међувремену, у оквиру Уједињених нација и Европске уније, прокламовани су стандарди установљавања и деловања омбудсмана. Популарност и привлачност омбудсмана је и у чињеници да, упркос околности да не располаже класичним овлашћењима државне власти, благотворно делује на развој других државних институција и демократских процеса.⁴⁾

Јединствени модел функционисања и организације омбудсмана не постоји, већ свака држава настоји да његов карактер и природу прилагоди својим потребама. Те разлике се испољавају већ на први поглед, у називу овог органа (заштитник грађана, народни правобранилац, медијатор, правобранилац права грађана, омбудсман за права грађана, парламентарни повереник за управу итд), опсегу овлашћења и надлежности, у условима и начину избора (избор од стране парламента или извршне власти) и уређивању других питања (мандат и јемства независности, поступак по притужби итд.).

Потреба за регулисањем независних регулаторних тела, као што је омбудсман, посебно је изражена у тзв. посткомунистичким земљама. Транзициони процеси преобраћаја командне у тржишну привреду, једнопартијског у вишепартијски систем, репресивне полицијске државе у правну државу и комунистичког правног поретка у систем владавине права повезани су с бројним негативним појавама. У вакууму транзиције, када је ауторитет државне репресије нестао а није установљен кредибилитет и интегритет јавних

1) О томе и више: L. C. Reif, „Introduction“, in: L. C. Reif (ed.), *The International Ombudsman Anthology, Selected Writings from the International Ombudsman Institute*, International Ombudsman Institute, The Hague, 1999, стр. XXII.

2) Од 47 чланица Савета Европе само две чланице нису установиле националног или регионалног омбудсмана. У Европској унији од 27 чланица, две чланице немају омбудсмана на националном нивоу. Видети: G. Kucsko-Stadlmayer (ed.), *European Ombudsman-Institutions*, Springer Wien–New York, 2008, стр. 2.

3) Омбудсман постоји у више од 130 земаља у свету, а недавно је и Турска, након усвајања уставних амандмана, предвидела његово увођење.

4) S. V. Anderson, *Ombudsman readings*, International Research Institute, Edmonton, Canada, 1980, стр. 32–35.

институција и установа, нова „правила игре“ нарочито злоупотреба политичка власт. Оличена у влади и јавној управи, склона је сваковрсним облицима гажења етичких и правних норми, попут корупције и непотизма. Задатак омбудсмана је да се супротстави таквом понашању. Вршењем основне функције, контролом законитости и целисходности рада јавне управе, омбудсман посредно утиче и на поштовање начела уставности и законитости и поделе власти, креирање правног поретка и јачања политичке свести грађана. Упознате с таквом природом и карактером ове институције, посткомунистичке државе су извршиле његову конституционализацију и имплементирање у своје институционалне системе. Србија је то учинила као једна од последњих европских држава.

У Србији је институција омбудсмана по први пут законски уређена 2002. године, најпре на локалним нивоима (у јединицама локалне самоуправе и Аутономној Покрајини Војводини), а три године доцније и републичким законом о Заштитнику грађана. У међувремену, на територији Републике Србије, на простору Косова и Метохије, од средине 2000. године је уређена институција међународног омбудсмана (Ombudsperson institution in Kosovo) под јурисдикцијом УНМИК-а (United Nations Interim Administration Mission in Kosovo).⁵⁾

Омбудсман је конституционализован тек Уставом од 2006. године. Изабрани су и омбудсмани у областима за заштиту права на слободан приступ информацијама од јавног значаја и заштиту равноправности а у поступку је и установљавање дечијег омбудсмана.⁶⁾ Под називом омбудсман, институција намењена заштити права студената и професора и подизању квалитета образовног процеса институција је уређена у оквиру Универзитета у Београду и појединим његовим факултетима.

Према територијалној организацији разликујемо:

- републичког или националног омбудсмана (Заштитник грађана)
- покрајинског (регионалног) омбудсмана и

5) За првог омбудсмана је изабран Марек Антони Новицки, пољски адвокат, коме мандат од 2005. године није продужен већ је ова институције пренета у надлежност тзв. локалних органа власти. О томе више: М. Радојевић, „Заштита људских права на Косову – искуства међународног омбудсмана“, *Херметикус*, бр. 3–4/2007, Центар за унапређивање правних студија, стр. 72–84; J. Stern, „Serbia“, in: G. Kucsko-Stadlmayer (ed.), *European Ombudsman–Institutions*, стр. 380–385.

6) Омбудсман за права детета је предвиђен у Предлогу закона о Заштитнику права детета, који се у скупштинској процедури налази од децембра 2008. године. Видети: <http://www.parlament.rs/content/lat/akta/predzakoni.asp>

- локалне омбудсмане (заштитници грађана у јединицама локалне самоуправе).

Према различитим областима делокруга заштите постоје:

- омбудсмани општег типа,
- специјализовани и
- секторски омбудсмани.

Пракса, искуства и проблеми ових омбудсмана су разнолики, али се могу свести и на заједничке одлике. Њихово уређивање је било некоординисано, отежано недостатком кадровских, техничких и материјалних услова. Поред почетних проблема у раду, омбудсмани су се суочавали и с непознавањем његове улоге и надлежности од стране грађана. Сходно порасту броја притужби и присутности у јавности, приметно је да њихова улога постаје све значајнија. Истовремено, омбудсмани се сусрећу и са отпорима и притисцима у локалним срединама али и државним институцијама.

II. ДОСАДАШЊА ИСКУСТВА

1. Заштитник грађана

Законом од 2005. године установљен је омбудсман парламентарног типа под називом – Заштитник грађана. Заштитник грађана је уређен и уставном нормом годину дана доцније.⁷⁾ У складу с класичном омбудсманском концепцијом,⁸⁾ он је „независан државни орган који штити права грађана и контролише рад органа државне управе, органа надлежног за правну заштиту имовинских права и интереса Републике Србије, као и других органа и организација, предузећа и установа којима су поверена јавна овлашћења”.

Заштитник грађана контролише законитост и целисходност јавне управе, али су највиши државни органи изван његовог надзора. Народна скупштина, председник Републике, Влада, Уставни суд и правосуђе (судови и јавна тужилаштва) су изузети од омбудсманске контроле (члан 138, став 2. Устава РС).⁹⁾ Такво становиште брани се потребом за поштовањем начела поделе власти и независности судства и прихваћено је у већини држава. Изузеци су, рецимо, Шведска где је омбудсману дозвољено да контролише

7) Видети: чл. 55. став 5, члан 99. став 2. тачка 5, члан 105. став 2. тачка 14. чл. 107. и 138.

8) Видети: Д. Милков, „Предговор”, у: *Закон о Заштитнику грађана*, ЈП „Службени гласник”, Београд, 2005, стр. 20.

9) Видети у вези са чланом 17, став 3. Закона о Заштитнику грађана.

рад судова, а финском Парламентарном омбудсману је уставном одредбом дозвољено да врши надзор над законитошћу одлука и активности Владе, министара и председника Републике.¹⁰⁾

Омбудсман је државни орган који је организационо и функционално издвојен из управе, а чија је независност и самосталност обезбеђена и одговарајућим јемствима. Законодавац је изричитом нормом одредио да на рад и поступање Заштитника грађана нико нема право утиче, као и да он своју функцију обавља у оквиру домаћих правних прописа и потврђених међународних уговора и општеприхваћених правила међународног права (члан 2. ЗоЗГ). Независност Заштитника грађана је, међутим, доведена у питање уставном дикцијом по којој он за свој рад одговара Народној скупштини (члан 188. став 5), као и правом вршења надзора приликом подношења његових извештаја.¹¹⁾ Расправа о извештају отвара врата политичком утицају на независност и самосталност омбудсмана.

Вршење функције Заштитника грађана је неспојиво са чланством у политичким странкама (члан 55. став 1. Устава). Он ужива имунитет у истом обиму и под истим условима као и народни посланици (члан 105. став 2. тачка 7. Устава). О имунитету одлучује Народна скупштина већином гласова свих народних посланика. Независност омбудсмана је подупрta и финансијском и релативном организационом самосталношћу (чл. 37–38. ЗоЗГ). Међутим, његова организациона самосталност је ограничена правом Народне скупштине да даје сагласност на опште акте о организацији и систематизацији послова стручне службе, а финансијска независност у пракси није у поступности успостављена.¹²⁾

Народна скупштина бира и разрешава простом већином народних посланика Заштитника грађана (члан 99. тачка 5. и члан 138. ст. 3. и 4. Устава). Уставном нормом је дерогирана законска одредба по којој се Заштитник грађана бирао простом већином присутних посланика, али нису прихваћене примедбе експерата да се утврди квалификована парламентарна већина за његов избор. Квалификована већина је у функцији легитимности и незави-

10) Упор.: чл. 112 и 113. Устава Финске од 1999. године и члан 1. Закона о парламентарном омбудсману од 2002. године.

11) Члан 237. Пословника Народне скупштине Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 52/10.

12) Више о томе: Заштитник грађана, *Редован извештај за 2009. годину*, Београд, 2010, стр. 130 (штампано издање).

ности омбудсмана и стицања његовог ауторитета пред државном управом и грађанима. Омбудсман не сме да буде инструмент политичке воље владајуће већине, па се и у упоредном законодавству поверење будућем омбудсману изражава политичким консензусом у виду квалификоване већине.

С обзиром на то да Заштитник грађана није био изабран до доношења Устава, иако је Закон уредио да се то учини до 24. марта 2006. године, Уставним законом за спровођење Устава Републике Србије је прописано да Народна скупштина у току првог заседања усклади матични закон и изабере омбудсмана (члан 5. став 1). И ови рокови су прекорачени, па је први Заштитник грађана изабран тек средином 2007. године.¹³⁾

Институција Заштитника грађана на прве тешкоће је наишла приликом конституисања али и обезбеђивања кадровских (избор заменика и других запослених) и техничких услова (простор, информациона и комуникациона структура, транспорт) и финансијских средстава за рад. Заштитник грађана неиспуњавање ових законских обавеза није приписао недостатку политичке воље или објективним тешкоћама, већ „несистематичности, неорганизованости, неодговорности и корупцији на различитим нивоима извршног апарата“.¹⁴⁾

У циљу остваривања своје супстанцијалне надлежности, контроле поштовања права грађана, Заштитник грађана има право: на законодавну иницијативу (члан 107. став 2. Устава); да поднесе иницијативу за измену или допуну закона, других прописа и општих аката; да даје мишљење Влади и Народној скупштини на предлоге закона и других прописа (члан 18. ЗоЗГ); да покрене поступак пред Уставним судом за оцену уставности и законитости закона, других прописа и општих аката којима се уређују питања која се односе на слободе и права грађана (члан 168. став 1. Устава); да препоручи разрешење функционера који је одговоран за повреду права грађана, односно да иницира покретање дисциплинског поступка против запосленог у органу управе који је непосредно одговоран за учињену повреду; да поднесе захтев надлежном органу, односно пријаву за покретање кривичног, прекршајног или другог одговарајућег поступка ако нађе да у радњама функционера

13) За избор Саше Јанковића, првог Заштитника права грађана, гласало је 143 народна посланика. Он је ступио на дужност 23. јула 2007. године.

14) Заштитник грађана, *Извештај за 2007. годину*, Београд, 15. март 2008, стр. 11 (штампано издање).

или запослених у органима управе има елемената кривичног или другог кажњивог дела (члан 20. ЗоЗГ). Заштитник грађана делује и превентивно, па у циљу унапређења управе и заштите људских права, пружа и добре услуге, посредује у односима између органа управе и грађана, даје савете и мишљења о питањима из своје надлежности (члан 24. став 2. ЗоЗГ).

Повреде права грађана утврђују се у посебном, формалном поступку. Поступак се покреће по притужби грађана или по сопственој иницијативи. На основу досада презентираних годишњих извештаја омбудсмана, у периоду од 2007. до 2009. године, квантитативни показатељи (пораост броја поднетих притужби и обраћања) показује пораст потребе грађана за овим моделом институционалне заштите својих права. С друге стране, Заштитник грађана је констатовао да институција није у могућности да у примереним роковима одговори на притужбе грађана због неадекватних капацитета. Однос државне администрације према грађанима није задовољавајући.¹⁵⁾

У вршењу нормативне делатности, Заштитник грађана је имао веома активну улогу нарочито током 2009. године. Он је поднео више иницијатива за измену Закона и подзаконских аката, амандмана на предлоге појединих закона и иницијатива за оцену уставности и дао више мишљења на предлоге закона и других прописа. Народна скупштина и министарства су делимично усвојиле иницијативе, амандмане и мишљења.

Заштитник грађана је у свом последњем годишњем објављеном извештају позвао државне органе на потпуну сарадњу и да „спроводе препоруке, мишљења и друге акте тог и других независног државног органа“, као и да се подстакне ширење мреже локалних омбудсмана.

2. ЛОКАЛНИ ОМБУДСМАНИ

2.1. Покрајински омбудсман

Покрајински омбудсман за Војводину је уређен Законом о утврђивању одређених надлежности Аутономне Покрајине Војво-

15) Заштитник грађана, *Редован извештај за 2009. годину*, Београд, 2010, стр. 11 (штампано издање).

дине¹⁶⁾ и Одлуком о Покрајинском омбудсману.¹⁷⁾ Седиште покрајинског омбудсмана је у Новом Саду, а његове локалне канцеларије су у Суботици и Панчеву. За првог покрајинског омбудсмана је изабран Петар Теофиловић који је ступио на ову дужност 30. септембра 2003. године. Након истека његовог мандата, који за разлику од националног омбудсмана износи шест година, Дејан Јанча је преузео функцију. Он је преминуо у јуну 2010. године.

Рокови за избор првог Покрајинског омбудсмана су прекорачени, као и у случају републичког Заштитника грађана. Покрајински омбудсман, ипак, изабран је квалификованом двотрећинском већином, што је требало да најави и спремност политичке власти да пружи пуну подршку овој институцији.¹⁸⁾ Иако правни факултет није услов за избор омбудсмана, оба покрајинска омбудсмана су испуњавала и овај неписани захтев.

Покрајински омбудсман је независан и самосталан државни орган, чија је надлежност територијално омеђена на надзор и контролу рада покрајинских и општинских органа и управа, организација и јавних служби чији је оснивач Покрајина. Делокруг надлежности и поступак су одређени у стандардима омбудсманског положаја.

Проблеми, који су се касније јавили у раду републичког Заштитника грађана, пратили су и прве кораке установљавања и успостављања Покрајинског омбудсмана. Посебна врста проблема за Покрајинског омбудсмана је његов нормативни положај. Наиме, Одлука о Покрајинском омбудсману није усклађена с другим покрајинским прописима, што доводи до проблема у његовом односу с покрајинским органима власти. Нова врста проблема је преклапање надлежности и координација рада са републичким омбудсманом. У том смислу, Покрајински омбудсман поступа и као први, основни степен омбудсманске заштите.

Према статистичким подацима, број обраћања и притужби грађана Покрајинском омбудсману смањено се у раздобљу од 2004. до 2006. године, што се објашњавало и чињеницом да су грађа-

16) Чланом 54–ч. Закона је прописано је да „Аутономна покрајина, преко својих органа, установљава функцију покрајинског грађанског браниоца (омбудсман), као и његова овлашћења и начин њиховог остваривања“, „Службени гласник Републике Србије“, бр. 6/02.

17) Видети: „Службени лист АП Војводине“, бр. 23/02, као и *Одлуку о изменама и допунама Одлуке о покрајинском омбудсману* од 8. априла 2004. године.

18) Видети: члан 5. став 1. Одлуке о Покрајинском омбудсману.

ни боље упознати с надлежностима ове институције.¹⁹⁾ У наредном периоду дошло је до повећања броја представки, али је и даље приметан проблем с ненадлежним и неблаговременим представкама.²⁰⁾ Највећи број представки се односи на области урбанизма, просторног планирања, заштите животне средине и комуналних делатности рада и социјалне политике, као и заштите права из радног односа и социјалних права. Омбудсман је, том приликом, скрећу пажњу на неефикасно и споро решавање органа локалне самоуправе по захтевима грађана. Наведени закључак сведочи у корист ширења мреже омбудсмана на локалном нивоу.

2.2. Локални омбудсмани

Могућност установљивања омбудсмана (грађанског браниоца) на локалном нивоу је предвиђена чланом 126. Закона о локалној самоуправи од 2002. године.²¹⁾ Грађански бранилац, у складу с традиционалном улогом омбудсмана, штити индивидуална и колективна права грађана и врши општу контролу рада управе и јавних служби. О појавама незаконитог и неправилног рада локалне управе, грађански бранилац упозорава управу и јавне службе, упућује им препоруке и критике и о томе обавештава скупштину јединице локалне самоуправе. Законодавац је одредио и да су органи управе јединица локалне самоуправе дужни да грађанском браниоцу дају податке и информације од значаја за вршење његових овлашћења. Грађанског браниоца бира скупштина јединица локалне самоуправе „из реда угледних и политичких непристрасних личности“. Статутом и другим општим актом јединица локалне самоуправе уређују се надлежност и овлашћења, начин поступања и избора и престанак дужности грађанског браниоца.

Рестриктиван приступ законодавца уређивању нормативног положаја локалног омбудсмана је био оправдан са становишта флексибилности и недостатка сродног институционалног окружења. Јединице локалне самоуправе су имале екстензивну могућност примене различитих решења у регулисању ове институције. С друге стране, обазривост законодавца је мотивисана и чињеницом да

19) Упоредити: П. Теофиловић, „Покрајински омбудсман АП Војводине – прве три године“, у: С. Лилић, W. Kálin, *Локални омбудсман, упоредна искуства: Србија, Босна и Херцеговина и Швајцарска*, Швајцарска агенција за развој и сарадњу, Програм подршке општинама, Краљево, 2007, стр. 50.

20) *Извештај Покрајинског омбудсмана за 2009. годину*, стр. 6, доступно на: <http://www.ombudsmanpv.org>

21) *Службени гласник РС*, бр. 9/02.

је то институција која се по први пут уводи у правни систем Србије. Експериментисање у овој области, могло би допринети већој штети него користи. Стога се очекивало да би новим прописима (уставом и законом о републичком омбудсману) били исправљени недостаци, као и да би била уређена питања о односу републичког и локалног омбудсмана и разграничене њихове надлежности. Међутим, то неће бити учињено ни пар година касније. Положај заштитника грађана је и у новом Закону о локалној самоуправи „остао недоречен“.²²⁾

Новим законом о локалној самоуправи од 2007. године промењен је назив локалних омбудсмана у складу са Уставом, сужен је делокруг њиховог рада и уређена је могућност конституисања заједничког омбудсмана за две или више јединица локалне самоуправе. (члан 97).²³⁾ Омбудсман у јединицама локалне самоуправе је по називу уподобљен са институцијом омбудсмана на републичком нивоу, како би се отклониле термилошке нејасноће.²⁴⁾ Заштитници грађана у јединицама локалне самоуправе (општинама, градовима и граду Београду, прим. аутора) су надлежни да:

- контролишу поштовање права грађана и
- утврђују повреде учињене актима, радњама или нечињењем органа управе и јавних служби под условом да се ради о повреди прописа и општих аката јединица локалне самоуправе.

Локални омбудсмани грађана контролишу законитост и целисходност органа управе у јединицама локалне самоуправе. Претходни законодавац је због непрецизне норме дао могућност ширег тумачења делокруга омбудсмана. Заштитник грађана контролише рад управе у јединицама локалне самоуправе, комунална предузећа, установе и друге организације које врше јавну службу, као и вршиоце поверених послова.²⁵⁾ Дакле, он не може да поступа по притужбама против поступања и нечињења републичких органа и организација. Оба законска решења не садрже општу клаузулу као и гаранције независности и самосталности омбудсмана у јединицама локалне самоуправе.

22) Б. Милосављевић, *Систем локалне самоуправе у Србији*, Стална конференција градова и општина, Београд, 2009, стр. 90.

23) Закон о локалној самоуправи, *Службени гласник РС*, бр. 129/07.

24) Видети и члан 52. Закона о главном граду, *Службени гласник РС*, бр. 129/07.

25) Упоредити: члан 7. Закона о локалној самоуправи.

Конституисање локалних заштитника грађана је факултативно, као и по старом закону, али је законодавац сада предвидео могућност да две или више јединица локалне самоуправе установе заједничког омбудсмана. Поменуто решење је у практичном смислу оправдано, јер се на тај начин превазилазе проблеми у финансирању ове институције. Управо је ова врста проблема, недостатак средстава у буџетима јединица локалних самоуправа, односно „професионални и финансијски капацитети“, наведена као једна од основних препрека или оправдање за спор темпо успостављања локалних омбудсмана или веома мали број општина у којима је установљен заштитник грађана.²⁶⁾

Већина јединица локалне самоуправе је предвидела установљавање омбудсмана у својим статутима још 2002. године,²⁷⁾ али то право неће користити. У међувремену, до јула 2010. године, заштитник грађана је уведен у граду Београду и његове четири од укупно шеснаест градских општина (Вождовцу, Врачару, Гроцки и Раковици), једанаест од 23 града (Врању, Зрењанину, Крагујевцу, Краљеву, Ниш, Нови Сад, Панчеву, Смедереву, Сомбору, Суботици и Шапцу) и четири од укупно 150 општина (Бачкој Тополи, Бечеју, Дољевцу и Смедеревској Паланци).

„Мапа“ успостављања локалних омбудсмана наводи на следеће закључке. Прво, по правилу је уз извесне изузетке изостало њихово имплементирање у национално мешовитим срединама. То посебно забрињава, јер би у овим срединама његово деловање било драгоцено у правцу отклањања евентуалне мајоризације по националном основу и других облика дискриминације. Друго, они су изабрани у већим насељеним местима и није искоришћена могућност установљавања заједничких омбудсмана за више мањих локалних срединама.

Тешкоће у конституисању локалних омбудсмана резултат су и недостатка воље локалних органа власти да уреде независна тела контроле извршне власти. Тако су у појединим општинама, уместо статутима, регулисани одлукама о организацији управе. То извито-

26) П. Dimitrijević, „Do We need Local Ombudsman – Protector of Human Rights“, *Facta Universitatis, Law and Politics*, Vol. 3, №1, 2005, Niš, str. 29; Д. Вујчић, „Локални омбудсман у Србији (са посебним освртом на општину Краљево), у: С. Лилић, W. Kálin, *Локални омбудсман, упоредна искуства: Србија, Босна и Херцеговина и Швајцарска*, Швајцарска агенција за развој и сарадњу, Програм подршке општинама, Краљево, 2007, стр. 40–41.

27) Преузето од: Ј. Јеринић, „Нова институција: грађански бранилац“, *Локална самоуправа, прописи и пракса*, бр. 2/2008, стр. 52.

перује прави смисао институције омбудсмана, јер он постаје организациони део управе уместо да буде орган њеног парламентарног надзора. У појединим јединицама локалне самоуправе је уређено да је у делокругу извршне власти право да да претходну сагласност на акте о унутрашњој организацији и систематизацији радних места у стручној служби браниоца. То је кршење начела поделе власти и у нескладу је с међународним стандардима самосталности омбудсмана.²⁸⁾ Неопходно је да законодавац изменама прописа уреди гаранције независности локалних омбудсмана, али и облигаторни карактер њиховог увођења у јединицама локалне самоуправе.

Поред проблема приликом конституисања, присутна је и пракса опструкције па и вршења притисака на поступање омбудсмана. У појединим случајевима, сукоб омбудсмана са органима локалне самоуправе резултирао би и његовом сменом. Тако је локални заштитник грађана у Крагујевцу разрешен дужности због „прекорачења овлашћења локалног омбудсмана“, након што је градска управа одбила да му пружи информацију о броју запослених у градској управи.²⁹⁾ Поред наведених проблема, постоје и проблеми са обезбеђивањем адекватних техничких услова за смештај и просторија за рад, набавке опреме и кадрова у стручној служби омбудсмана, па и исплате њихових зарада. Због сукоба с председником општине, заштитнику грађана у једној општини више месеци није исплаћивана зарада.

Грађани се најчешће обраћају локалним омбудсманима с циљем решавања различитих комуналних проблема, као што су висина рачуна за комуналне трошкове, проблем бесправне градње, заштита животне средине, али и заштита њихових права из радног односа и употребе језика и писма у националном мешовитим срединама.³⁰⁾

Досадашња пракса локалних омбудсмана доказује претпоставку да су грађанима потребни додатни механизми заштите људских права на локалном нивоу. Грађани се у великом броју случајева обраћају локалним омбудсманима. Њихова предност у том случају

28) И. Милинковић, *нав. дело*, стр. 237.

29) Видети: http://www.ercbgd.org.rs/index.php?option=com_content&view=article&id=60&Itemid=.. (преузето 25. септембра 2010).

30) Видети: В. Арсић, „Искуства општине Зрењанин – искуства“, у: С. Лилић, W. Kälin, *Локални омбудсман, упоредна искуства: Србија, Босна и Херцеговина и Швајцарска*, Швајцарска агенција за развој и сарадњу, Програм подршке општинама, Краљево, 2007, стр. 65–67; *Искуства Заштитника грађана града Суботице у заштитници људских и мањинских права у локалној заједници*, стр. 4–8;

је у томе што су они ближи грађанима и боље познају локалне прилике и проблеме од републичког Заштитника грађана. У сарадњи са централним омбудсманом, они могу ефикасно предупредити незаконита понашања државне управе и спречити кршења људских права.

3. ПОВЕРЕНИК ЗА ЗАШТИТУ РАВНОПРАВНОСТИ

Забрана дискриминације је једно од темељних људских права чија је заштита предвиђена низом међународних правних инструмената. У правном поретку Србије, поред уставне норме о забрани дискриминације (члан 21), усвојен је и матични закон у овој области.³¹⁾ Законом о забрани дискриминације је уређен посебан, самосталан и независан државни орган за заштиту равноправности (члан 1. став 2). По својој правној природи, Повереник за заштиту равноправности је специјализовани омбудсман чија је област заштита равноправности.³²⁾

Повереника бира и разрешава Народна скупштина већином гласова свих народних посланика. Право на подношење предлога за избор има свака посланичка група, али коначан предлог утврђује одбор надлежан за уставна питања већином својих чланова. Закон је као услове за избор Повереника навео одговарајућу стручну спрему (дипломирани правник), радно искуство (најмање 10 година рада на правним пословима у области заштите људских права) и подобност (да поседује „високе моралне и стручне квалитете.“). Наведени критеријуми за избор Повереника нису довољно прецизни, па „допуштају произвољно тумачење“.³³⁾

Мандат Повереника је пет година с могућношћу реизбора (члан 29). Обављање његове дужности је инкомпатибилно с вршењем других јавних или политичких функција или професионалне делатности. Законом су уређене и друге гаранције независног положаја овог органа, као што је финансијска и организациона самосталност.

Надлежности Повереника су широко постављене и таксативно наведене у члану 33. Закона. Повереник поступа по притужба-

31) Закон о забрани дискриминације, *Службени гласник РС*, бр. 22/09.

32) Упоредити: чл. 28–40, члан 43. ст. 1–3. и 5, члан 46. став 1, чл. 48–49. и чл. 61–62. Закона о забрани дискриминације.

33) Д. Миленковић, *Водич кроз Закон о забрани дискриминације*, Хелсиншки одбор за људска права, Београд, 2010, члан 46.

ма, али има и функцију пружања бесплатне правне помоћи (*empowerment*) односно давања савета (члан 33. тачка 2). Специфичност овог органа, у односу на парламентарног омбудсмана општег типа је да нема супсидијарности. Дакле, он не поступа по притужби тек пошто су исцрпљена друга правна средства (члан 36. став 1). Такође, Повереник може да поднесе тужбу суду којом може тражити забрану извршења радњи од којих прети дискриминација, забрану даљег вршења радње дискриминације, утврђење да је тужени дискриминаторски поступао према тужиоцу или према другоме; извршење радње ради уклањања последица дискриминаторског поступања и објављивање пресуде поводом тужбе (члан 33. тачка 3. и члан 43. ст. 1–3. и 5). Поступак пред Повереником, међутим, није прецизно уређен тако да оставља могућност произвољних и непрецизних тумачења.

Критика постојећем нормативном моделу институције Повереника за заштиту равноправности је вишеструка. Најпре, иако парламентарни омбудсман има своје заменике за заштиту у области родне равноправности и права особа са инвалидитетом, заштите права деце и заштите права националних мањина, законодавац се одлучио да уведе посебну институцију за заштиту равноправности. На тај начин, раздробљава се функционално и организационо јединство институције парламентарног заштитника грађана и постоји могућност преплитања његових надлежности с Повереником за равноправност.³⁴⁾ Затим, начин избора Повереника обезбеђује парламентарној већини одлучујућу улогу приликом избора. Тако је и било приликом именовања првог Повереника.³⁵⁾ Изабрана Повереница не само да није имала подршку опозиције, већ је и невладин сектор био против њеног избора.³⁶⁾ Иако је противкандидат, формално подржан од једне парламентарне опозиционе странке, испуњавао све наведене услове за разлику од осталих кандидата, он није био изабран у првом турнусу.

34) Републички омбудсман сматра да не није потребно оснивати специјализоване парламентарне омбудсмане „јер то води инфлацији и снижавању ауторитета највиших контролних институција, збуњивању грађана, пребацивању одговорности са извршне власти на институције без извршних овлашћења, и захтева велике трошкове.“ Заштитник грађана, *Редован годишњи извештај за 2009*, Београд, стр. 135 (штампано издање). Доступно и на веб-сајту: www.ombudsman.rs

35) Повереница за заштиту равноправности је изабрана 5. маја 2010. године, али је 2. марта истекао законски рок у коме је требало обавити овај избор (видети члан 61. Закона)

36) „Избор повереника за равноправност“, <http://www.vreme.com/cms/view.php?id=923365>

4. Повереник за слободан приступ информацијама од јавног значаја и заштиту података о личности

Одговорна влада и заштита права и слобода грађана могући су само ако је власт транспарентна, ако су подаци о раду државних органа власти доступни грађанима. Успостављање оваквог модела деловања у односима између власти и грађана спречава настанак корупције и злоупотребу власти. Право на слободан приступ информацијама од јавног значаја је право грађана да, без дискриминације, тражи и добије информације од државних органа, што је једно од универзалних људских права.³⁷⁾ Посебним Законом о слободном приступу информацијама од јавног значаја заштита овог права је уређена у Републици Србији од 2004. године.³⁸⁾ Заштиту овог права обезбеђује и посебан Повереник за заштиту права на слободан приступ информацијама од јавног значаја. Његова надлежност и назив су промењени након почетка примене Закона о заштити података о личности од 1. јануара 2009. године. Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података (у даљем тексту: Повереник) врши и надзор и заштиту података о личности.³⁹⁾

Повереник је самосталан и независан државни орган, кога бира Народна скупштина већином свих гласова народних посланика на предлог одбора надлежног за информисање. За Повереника може бити изабрано лице које је завршило правни факултет, има најмање десет година радног искуства и испуњава услове за рад у државним органима. Поред формалних услова, законодавац одређује да кандидат за Повереника буде лице с признатим угледом и стручношћу у области заштите и унапређења људских права. Мандат повереника је седам година и он може бити реизабран.

За разлику од класичне омбудсманске функције, Повереник поступа као другостепени орган у поступку по жалби на решење органа власти. На овај поступак се примењују и опште одредбе Закона о управном поступку, изузев ако Закон о слободном приступу информацијама уређује другачије. Наиме, ако је жалилац незадовољан решењем државног органа којом је тражио информацију, он може изјавити и жалбу Поверенику изузев против решења нај-

37) Видети: члан 19. Универзалне декларације о људских права.

38) Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја, *Службени гласник РС*, бр. 120/04, 54/07, 104/09 и 36/10.

39) Упоредити: члан 44. Закона о заштити података о личности, *Службени гласник РС*, бр. 97/08.

виших државних органа (Народне скупштине, председника Републике, Владе Републике Србије, Врховног суда Србије, Уставног суда и Републичког јавног тужиоца). У другом случају покреће се управни спор, о чему суд обавештава Повереника.

У поступку по жалби ако утврди да је основана, Повереник може донети и решење којим налаже органу власти да тражиоцу омогући слободан приступ информацијама (члан 24). Повереник у овом случају поступа и као орган инстанционе контроле хијерархијски вишег органа над нижим.⁴⁰⁾ Против решења Повереника може се покренути управни спор. Решења Повереника су обавезујућа, коначна и извршна (члан 27). На његов захтев, Влада је обавезна да пружа помоћ у поступку административног извршења решења.

Повереник, за разлику од „класичног омбудсмана“, не само да упозорава, опомиње и предлаже већ има и репресивно овлашћење да нареди предузимање одређених радњи државним органима и спроводи поступак административног извршења у коме може изрећи и принудне мере односно новчане казне. С друге стране, он није орган управе већ је независан и самостални државни орган. Он обавља низ других надлежности које су својствене и Заштитнику грађана. С обзиром на то да је Повереник установљен у циљу заштите посебне врсте права, његова права природа је блиска специјализованом омбудсману.⁴¹⁾

Повереник се у досадашњем раду сусретао с различитим проблемима. Прво, њему су повећане надлежности, али не и његови капацитети (повећање броја запослених, средства и обезбеђивање техничких услова). Друго, државни органи у великом броју примера су исказали неспремност да поштују право на слободан приступ информацијама од јавног значаја.⁴²⁾ Такође, Влада није у више десетина случајева испуњавала своју законску обавезу да обезбеди

40) Д. Миленковић, *Приручник за примену Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја*, Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података, Београд, 2010, стр. 104.

41) О томе више: С. Лилић, „Омбудсман за заштиту података – *Data protection Ombudsman*“, у: С. Лилић, Д. Миленковић, Б. Ковачевић-Вучо, *Омбудсман, међународни документи, упоредно право, законодавство и пракса*, Београд, Комитет правника за људска права, 2002, стр. 168–172.

42) „У пракси Повереника за информације било је много случајева који показују да су органи власти склонили да тајном штите интересе који не само да не би требало да буду заштићени, него су и често и потпуно нелегитимни. Р. Шабић, „Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја – искуства из трогодишње праксе“, *Ревизија за безбедност*, Центар за безбедносне студије, бр. 4/07, стр. 32.

извршење решења Повереника.⁴³⁾ Треће, нормативни оквир функционисања Повереника није потпуно комплетиран. Још нису усвојени закони који гарантују да се право на слободан приступ информацијама и заштиту података о личности могу ефикасно заштити.

5. ОМБУДСМАНИ У ДРУГИМ ОБЛАСТИМА (СЕКТОРСКИ ОМБУДСМАНИ)

Пракса у свету показује да се омбудсмани могу установљавати у различитим областима. Такво искуство, додуше у скромним размерама, постоји и у Републици Србији. Омбудсман Универзитета у Београду је изабран у марту 2009. године, у циљу заштите права и интереса чланова универзитетске заједнице, као и унапређења квалитета образовног процеса.⁴⁴⁾ Његова улога је да заштити права студената, али и наставника на Београдском факултету. Универзитетски омбудсман је независна и непристрасна институција коју бира Савет Универзитета већином гласова свих чланова. Универзитетски омбудсмани установљени су и на појединим факултетима, као што је то случај с Медицинским факултетом у Београду од 2007. године⁴⁵⁾ и Медицинским факултетом Универзитета у Крагујевцу (2010), али и студентским омбудсманом Универзитета у Новом Саду. Разлог за појаву универзитетских омбудсмана можемо тражити и у урушавању кредибилитета и интегритета научних установа у Србији. Томе је нарочито допринело и афера „Индекс“ – корупција на Правном факултету Универзитета у Крагујевцу.

Из претходно наведених разлога, а у циљу очувања „Добре научне праксе“ (Good Scientific Practise) и поштовања кодекса научноистраживачког рада, потребно је увести омбудсмана и у научним институтима (омбудсмани за научноистраживачки рад). То би биле независне и компетентне особе које би именовала научна веће института. Поводом притужбе запослених у научним институтима, ови омбудсмани би спроводили поступак утврђивања чињеница да ли је дошло до повреде правила етичких начела „Добре научне праксе“. Етички кодекси и омбудсмани у области научноистраживачког рада успостављени су у многим научним установама у све-

43) Р. Шабић, *нав. дело*, стр. 33.

44) Видети: члан 58. Статута Универзитета у Београду.

45) Видети: члан 108. Статута Медицинског факултета Универзитета у Београду.

ту, посебно у области природних наука. Такво искуство преноси се и у нашој средини,⁴⁶⁾ надамо се ускоро и у друштвеним наукама.

ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА

У Србији, у последњих неколико година, изабрано је више десетина омбудсмана на различитим нивоима власти, за различите области и у различитим институцијама. Они су органи инокосног карактера, чија је основни делокруг рада заштита људских права. Њихове друге надлежности, као и положај се разликују. Увођење институције омбудсмана није било координисано по територијалном принципу. Омбудсман је најпре установљен у јединицама локалне самоуправе, а неколико година доцније и на централном нивоу. На тај начин, грађани у Републици Србији су доведени у неравноправан положај.

1. *Републички Заштитник грађана* је парламентарни омбудсман општег типа. Одређене инсуфицијенције у уставном и законодавном нормирању могу утицати и на независност и самосталност овог органа. С друге стране, постоји проблем обезбеђивања одговарајућих ресурса за неометано и ефикасно обављање функције Заштитника грађана. Тек три године након доношења Закона обезбеђени су минимални услови за рад Заштитника грађана. На основу емпиријских показатеља и активности у јавности закључујемо да је Заштитник стекао поверење јавности, еманциповао се од могућих политичких утицаја, испољио висок степен кредибилности и ауторитета.

2. *Покрајински омбудсман* је надлежан у Аутономној Покрајини Војводини. Он се бира квалификованом већином, а његов мандат је шест година. Из његовог досадашњег искуства приметно је да се сусретао са сличним проблемима као и републички Заштитник грађана, али да је његово функционисање било отежано због неусклађености покрајинских прописа. Међународни омбудсман УНМИК-а, чија је надлежност пренета на тзв. локалне органе власти, изван је наше анализе услед нелегалности и нелегитимности тзв. државе Косово.

3. У Републици Србији је законодавац одредио општи нормативни оквир омбудсмана на локалном нивоу. Јединице локалне са-

46) Упоредити: члан 7. Омбудсман за научно истраживачки рад у: *Добра научна пракса, етички кодекс научноистраживачког рада*, Медицински факултет Универзитета у Београду, 2004.

моуправе, које су у својим статутима уредиле положај и организацију заштитника грађана, немају обавезу да изврше његов избор. У тим срединама постоји и „суштинско неразумевање положаја и улоге локалног омбудсмана“, а системски проблем је недостатак стручних и финансијских ресурса, нарочито у мањим општинама.⁴⁷⁾ То се изражава у ограниченој надлежности и суженом простору за независност и самосталност локалних заштитника грађана. При томе се не користе могућности оснивања регионалних, заједничких омбудсмана. Нормативна решења везана за институцију и деловање локалних омбудсмана ваља унифицирати постављањем обавезног модела.

4. Законом о забрани дискриминације је установљен специјализовани омбудсман с циљем да заштити грађане од свих облика, врста и случајева дискриминације. Посебно тело за заштиту равноправности (Commissioner for Equality) постоји у великом броју чланица Савета Европе. У том смислу, Србија је избором Повереника за заштиту равноправности испунила и један од међународних стандарда у области забране дискриминације.

5. Повереник за приступ информацијама и заштиту података има специфичан положај и располаже репресивним овлашћењима. Његова изворна надлежност је проширена након усвајања Закона о заштити података о личности. Заштита комплексних права на приступ информацијама и заштиту података захтева јачање капацитета и стварање одговарајућег амбијента транспарентног рада државне управе.

Развојна тенденција омбудсманске функције указује на могуће повећање и ширење мреже локалних, специјализованих и тзв. секторских омбудсмана. С друге стране, уочава се и опасност да се непримереним увођењем специјализованих омбудсмана урушава значај постојећих контролних институција. У том смислу, ограничавајући фактор је и хроничан проблем недостатка финансијских и кадровских потенцијала. У наредном периоду, очекујемо да се ефикасан рад омбудсмана рефлектује и на подизање квалитета рада управе и заштите права грађана.

47) Залажемо се за мандат који би био дужи од одборничког мандата (пет година, као у случају републичког омбудсмана), као и реизбору. Упоредити: Б. Милосављевић, *нав. дело*, стр. 90–91.

Miodrag Radojevic

THE EXPERIENCE OF OMBUDSMAN IN SERBIA

Summary

In this paper author analyzed the practice and institutional models of Ombudsman's function in the Republic of Serbia. Ombudsman is one of models of institutional protection of the rights and freedoms and control of the state government. There have been installed about 30 ombudsmans in various territorial levels and in different fields of the government. Their status is different one, but the experience is the same. Statistic data have shown that the number of complaints and making an appeal to the Ombudsman has been increased. However, insufficient capacities (the cadre, technical and financial ones) and the failings within the normative order have prevented the Ombudsmans to work with more effects within their jurisdiction. In the upcoming period it is necessary that independence and autonomy of the Ombudsman are fully guaranteed, that there are provided conditions for their unobstructed functioning and that there are taken measures that are necessary for the reform of the administration and legal system.

Key Words: ombudsman, protection of human rights, democracy, rule of law, sharing of government, control of administration, citizen's protector, provincial ombudsman, local ombudsman, commissioner for equality, commissioner for free approach to the information of public importance, university ombudsman

ЛИТЕРАТУРА

1. Правна књижевност

- Anderson V. Stanley, *Ombudsman readings*, Internatitonal Research Institute, University of Alberta, Edmonton, 1980.
- Арсић Владимир, „Искуства општине Зрењанин – искуства“, у: С. Лилић, W. Kälın, *Локални омбудсман, упоредна искуства: Србија, Босна и Херцеговина и Швајцарска*, Швајцарска агенција за развој и сарадњу, Програм подршке општинама, Краљево, 2007, стр. 63–68.
- Вујчић Драган, „Локални омбудсман у Србији (са посебним освртом на општину Краљево), у: С. Лилић, W. Kälın, *Локални омбудсман, упоредна искуства: Србија, Босна и Херцеговина и Швајцарска*, Швајцарска агенција за развој и сарадњу, Програм подршке општинама, Краљево, 2007, стр. 39–45.

- Dimitrijević Predrag, „Do We need Local Ombudsman – Protector of Human Rights“, *Facta Universistatis, Law and Politics*, Vol. 3, N°1, 2005, Niš, str. 25–35.
- Јеринић Јелена, „Нова институција: грађански бранилац“, *Локална самоуправа, прописи и пракса*, број 2/2008, стр. 48–59.
- Kucsko-Stadlmayer Gabriele (ed.), *European Ombudsman–Institutions*, SpringerWien–New York, 2008.
- Лилић Стеван, „Омбудсман за заштиту података – *Data protection Ombudsman*, у: С. Лилић, Д. Миленковић, Б. Ковачевић-Вучо, *Омбудсман, међународни документи, упоредно право, законодавство и пракса*, Београд, Комитет правника за људска права, 2002, стр. 168–172.
- Миленковић Дејан, *Водич кроз Закон о забрани дискриминације*, Хелсиншки одбор за људска права, Београд, 2010.
- Миленковић Дејан, *Приручник за примену Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја*, Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података, Београд, 2010.
- Милинковић Игор, „Локални омбудсман – заштитник права и слобода грађана на локалном нивоу (европски стандарди и упоредна искуства), *Правна ријеч, часопис за правну теорију и праксу*, Удружење правника Републике Српске, број 14/2008, Бања Лука, стр. 229–240.
- Милков Драган, „Предговор“, у: *Закон о Заштитнику грађана*, ЈП „Службени гласник“, Београд, 2005, стр. 7–26.
- Милосављевић Богољуб, *Систем локалне самоуправе у Србији*, Стална конференција градова и општина, Београд, 2009.
- Радојевић Миодраг, „Заштита људских права на Косову – искуства међународног омбудсмана“, *Херетикус*, број 3–4/2007, Центар за унапређивање правних студија, стр. 72–84.
- Reif C. Linda, „Introduction“, in: L. C. Reif (ed.), *The International Ombudsman Anthology, Selected Writings fom the International Ombudsman Institute*, International Ombudsman Institute, The Hague, 1999.
- Теофиловић Петар, „Покрајински омбудсман АП Војводине – прве три године“, у: С. Лилић, W. Kälin, *Локални омбудсман, упоредна искуства: Србија, Босна и Херцеговина и Швајцарска*, Швајцарска агенција за развој и сарадњу, Програм подршке општинама, Краљево, 2007, стр. 47–53.
- Stern Joachim, „Serbia“, in: G. Kucsko-Stadlmayer (ed.), *European Ombudsman–Institutions*, стр. 371–385.
- Шабић Родољуб, „Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја – искуства из трогодишње праксе“, *Ревиија за безбедност*, Центар за безбедносне студије, број 4/07, стр. 29–34.

2. Извори права и прописи

- Устав Републике Србије, *Службени гласник РС*, број 98/06
- Закон о Заштитнику грађана, *Службени гласник РС*, бр. 79/05 и 54/07.
- Законом о утврђивању одређених надлежности Аутономне Покрајине Војводине, *Службени гласник РС*, бр. 6/02.
- Закон о забрани дискриминације, *Службени гласник РС*, бр. 22/09.
- Закон о локалној самоуправи, *Службени гласник РС*, бр. 9/02.
- Закон о локалној самоуправи, *Службени гласник РС*, бр. 129/07.
- Закон о главном граду, *Службени гласник РС*, бр. 129/07.
- Одлука о Покрајинском омбудсману, *Службени лист АП Војводине*, бр. 23/02.
- Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја, *Службени гласник РС*, бр. 120/04, 54/07, 104/09 и 36/10.
- Закон о заштити података о личности, *Службени гласник РС*, бр. 97/08.
- Статут Универзитета у Београду, http://www.uf.bg.ac.rs/did/Statu_BU.pdf

Resume

Ombudsman is a special, independent and autonomous state body that controls public administration and protects civil rights and freedoms. Its role is particularly important for respect of the rule of law and increase of civil awareness. In this way, the Ombudsman is one of institutional pillars of democracy.

After proclamation of the Constitution the Republic of Serbia and other laws the Republic of Serbia has regulated the ombudsmans on central and local territorial level, as well as in various fields. From 2002 there have been elected about 30 ombudsmans in Serbia. Specialized ombudsmans have been elected in the field of protection of the right on privacy, the right to obtaining information and personal data. In the Parliament procedure there have been activities going on in relation to the proclamation of the Law on the children's ombudsman. There have been different normative statuses, the range of work, experiences and problems of the ombudsman in Serbia. In this paper author made conclusions related to the topic of research on the basis of the analysis of the theme as presented in the ombudsman's reports.

General problems regarding activity of the ombudsmans in Serbia have been the following ones: the lack of fulfillment of basic conditions that are necessary for their unobstructed functioning (the cadre, financial and technical resources); ignoring the significance and role of the

ombudsman by the executive power; the lack of knowledge on the character and competencies of the ombudsman in the public; the ombudsman's (lack of) coordination in activities on various levels and non-stabilized and incoherent legal order.

Basic direction of development of the ombudsman's function in upcoming period is increase and widening of the network of the ombudsmans. Strengthening of the role and function of the ombudsman in domestic legal order will have impact on the increase of quality of the administration and protection of civil rights as well. In this sense good political will of the executive power will be needed, as well as provision of necessary developmental capacities and gaining the trust of the public.

Овај рад је примљен 13. октобра 2010. а прихваћен за штампу на састанку Редакције 22. новембра 2010. године.