

Проф. др Милоје Цветковић*

На основу деловања омбудсмана (заштитника права грађана) треба да се повећа одговорност власти пред јавношћу, стога његов допринос у заштити људских права зависи од степена развоја демократије у појединој земљи и од развоја њене друштвене свести. У вези с тим, даје се дефиниција омбудсмана, његов историјски развој, врсте и опште карактеристике. Транспарентно су приказани примери решења омбудсмана за одбрану у неким државама у свету и законска решења омбудсмана у Србији на нивоу државе, покрајине и локалне самоуправе. Констатује се да у Србији не постоји посебан омбудсман за одбрану, већ ту улогу обавља омбудсман на нивоу државе, односно заштитник грађана. У Министарству одбране постоји Инспекторат одбране који има другу намену, а не заштиту права припадника војске и других грађана од неправилног рада управних органа система одбране.

Кључне речи: *омбудсман, омбудсман за одбрану, заштитник грађана, Инспекторат одбране.*

Увод

Под појмом „омбудсман“, у општем смислу, подразумева се институција, састављена од једног или више лица, чији је задатак заштита права грађана од незаконитог, неправилног и неефикасног рада органа управе и јавних служби. Ова дефиниција подразумева да решење омбудсмана може да буде различито, односно може да буде јединствено на државном нивоу за општу заштиту грађана, а може и да буде рашчлањено и дефинисано за поједине области друштвене организације. Постоје различити подаци у литератури о броју држава у којима је уведена институција омбудсмана. То зависи да ли аутори узимају у обзир поједине државе у федералном уређењу или поједине покрајине унутар државе, решења омбудсмана у већим градовима и слично – а све

* Аутор је запослен на Факултету безбедности Београдског универзитета.

стављају под појам „државних омбудсмана“. Најчешће се у литератури износи податак да институција омбудсмана данас постоји у скоро две стотине држава. Међународни омбудсман институт наводи податке за стотину тридесет и две државе и територије са институцијом омбудсмана на националном и поднационалном нивоу¹ (Африка – 30, Азија – 12, Аустралија и Пацифик – 9, Кариби и Латинска Америка – 26, Европа – 53 и Северна Америка – 2). Унутар овог броја наводи се као посебна целина – Косово.

Решења у погледу омбудсмана су различита и различито се називају:

- омбудсман,
- парламентарни комесар,
- медијатор и
- грађански или народни правобранилац.

То значи да у називу не мора да буде реч „омбудсман“, али је битна функција и област рада те институције. У сваком случају институција омбудсмана (општа или појединачна) јесте незаобилазни елемент сваког модерног демократског друштва.

Међународни омбудсман институт је дао прецизну дефиницију омбудсмана:

„Рад омбудсмана је заснован на притужбама јавности у вези с одређеним одлукама и активностима спорне природе, које представљају погрешке јавне управе. Омбудсман треба да штити грађане од разних злоупотреба, погрешних одлука, немарног деловања, кршења људских права и других неправилности у деловању власти. Његовим деловањем треба да се повећа одговорност власти пред јавношћу. О питањима одбране, не креира одбрамбену политику нити доноси одлуке о оперативним питањима. Његова шира улога је унапређење ефикасности и делотворности одбрамбеног сектора правећи га одговорним и отвореним према својим грађанима“.

Улога омбудсмана, без обзира на то којег је нивоа, веома је значајна за област заштите људских права, од погрешних одлука органа државне управе и јавних служби. Он нема снагу одлучивања, већ снагу јавног информисања и саветодавни карактер, па његов допринос заштити људских права зависи од степена развоја демократије и од развоја друштвене свести.

О питањима одбране омбудсман не креира политику одбране нити доноси одлуке о оперативним питањима. Његова шира улога је унапређење ефикасности и делотворности сектора одбране који га чини одговорним и отвореним према својим грађанима.

¹ International Ombudsman Institute, [www.theioi.com/publication list\directory of ombudsman offices](http://www.theioi.com/publication%20list/directory%20of%20ombudsman%20offices).

Развој омбудсмана

Реч омбудсман потиче из шведског језика. Дослован превод појма „омбудсман“ јесте „повереник“ или „пуномоћник“. Први омбудсман је дефинисан Уставом Шведске из 1809. године и ушао је у политичку праксу у целом свету. Поједине земље су директно задржале назив „омбудсман“, док је много земаља дефинисало назив у духу свог језика. Први шведски омбудсман је био повереник парламента чији је основни задатак био надзор у поштовању закона од службеника јавних служби и судија. Његова функција је започела 1. марта 1810, када је шведски парламент поставио прву личност на ту функцију. Основ за дефинисање омбудсмана била је функција канцелара правде, који и данас постоји. Канцелара правде је дефинисао краљ 1713. године да у његово име контролише рад јавних службеника. Канцелар правде је зависан од владе. Због тога омбудсман као независан орган треба да буде између извршне и законодавне власти. Шведски омбудсман је добио широка овлашћења. Он има право: да спроведе истрагу о жалби грађана на рад било које јавне службе, инспекцијског надзора и кривичног гоњења јавних службеника. Шведски омбудсман је доживео значајне промене. Од 1915. до 1968. године постојао је посебан војни омбудсман, чији је задатак била контрола спровођења законске регулативе у војсци и заштита права припадника војске, али је након тога обједињен са функцијама цивилних омбудсмана. Данас постоје четири омбудсмана за различите ресоре изнад којих је главни парламентарни омбудсман.²

После Шведске, функцију омбудсмана је увела Финска 1919. године, а у осталим државама та функција се уводи тек педесетих година двадесетог века: Данска – 1953, Норвешка и Нови Зеланд – 1962, Гвајана – 1966, Велика Британија, Маурицијус и канадске провинције Алберта и Нови Брунsvик – 1967, Хаваји и САД – 1968, па затим остале државе. Од седамдесетих година двадесетог века институција омбудсмана је заступљена у многим европским и ваневропским државама, а од почетка деведесетих година у бившим социјалистичким источноевропским државама и у државама бивше СФРЈ. За већину земаља основ је било данско решење. Међутим, свака држава је решење омбудсмана прилагођавала свом друштвеном уређењу и својим актуелним потребама. Поред тога, решења нису крута, већ су подложна променама у складу са друштвеним променама појединих држава. Иако не може да се говори о неком општем моделу институције омбудсмана ипак сви омбудсмани, у суштини, имају три елемента, које је канадски професор Ровет дефинисао на следећи начин:

1. омбудсман је независан и непристрасан функционер законодавне власти чије се постојање обично дефинише уставом и који врши надзор над управом;
2. он испитује жалбе грађана с обзиром на административну неправду и лошу управу и

² Цветковић, М.: *Демократска и цивилна контрола војске*, Факултет безбедности, Београд, интерни материјал, 2006.

3. он је овлашћен да испитује, критикује и јавно објављује, али нема право да поништава одлуке управе.³

Институција омбудсмана је национална категорија, али је у случају Европске уније добила и наднационално обележје. Наиме, на основу Уговора о Европској унији Европски парламент именује омбудсмана којем сваки грађанин било које државе чланице може да поднесе жалбу, али само на рад органа и тела Европске уније.

Институција омбудсмана може да буде дефинисана на различите начине. У једном броју земаља институција омбудсмана је дефинисана уставом, а код већине земаља донет је посебан закон о омбудсману. Ако се уставом само дефинише општа улога омбудсмана, онда се обавезно одговарајућим законом разрађује та уставна категорија (то решење је и у Србији). Одређене категорије омбудсмана могу да се дефинишу и неким подзаконским актом. Тако се у Србији, на пример, на нивоу локалне самоуправе то дефинише статутом општине или одлуком скупштине општине.

Рад омбудсмана започиње истрагом о одређеном спору или проблему и у току тог процеса омбудсман утврђује да ли је дошло до повреде закона. Уколико се то покаже као тачно, даје предлоге за доношење корективних одлука. За посебне ситуације може о резултатима своје истраге да обавести владу или парламент. Омбудсман може да покрене поступак и о сопственој иницијативи када утврди да је дошло до кршења права грађана, од органа чију делатност контролише.⁴ При решавању својих задатака омбудсман има право увида у сва службена акта, да тражи одговарајуће податке од меродавних органа и служби и да узима изјаве од лица обухваћених поступком. У неким земљама омбудсман има право да: покреће иницијативу за промену закона, покреће поступке пред уставним судом и да иницира дисциплински и кривични поступак. Омбудсмани обично раде и годишњи извештај о свом раду, који достављају парламенту, а такође обавештавају и јавност. Омбудсман нема моћ одлучивања, већ даје препоруке за исправљање неправилних одлука.

Врсте омбудсмана

Према нивоима власти омбудсмани могу да буду државни, регионални и локални. Државни омбудсмани су они који се дефинишу и организују на нивоу држава и задужени су за праћење и контролу рада свих јавних служби. Ако се ради о федералном државном уређењу, поред државних омбудсмана (сваке земље чланице) обично постоји и омбудсман на нивоу федерације.

³ Исто.

⁴ Савиншек, Ј.: *О институцији омбудсмана у нашем позитивном праву*, Правни информатор, Београд, 2007.

Оваква су решења, на пример, у САД, Немачкој, Белгији, Канади, Аустрији, Индији, Швајцарској и у другим земљама. У појединим државама, поред државног омбудсмана могу да постоје и омбудсмани на нижим нивоима, тзв. регионални и локални омбудсмани. На пример, аустријске покрајине Тирол и Форалберг имају своје омбудсмани, а остале покрајине немају; у Белгији поред савезног омбудсмана постоје омбудсмани за Фламанску заједницу и Валонски регион; у Швајцарској постоје посебни омбудсмани за град и кантон Цирих и за кантон Базел; у Индији неколико провинција има своје омбудсмани и тако даље. У појединим државама постоје само регионални и локални омбудсмани, који су резултат процеса децентрализације и деконцентрације институције омбудсмана. У Србији постоји омбудсман на државном, покрајинском нивоу и на нивоу локалне самоуправе.

Поред омбудсмана који је надлежан за све области живота, могу да постоје и омбудсмани дефинисани према функционалном принципу. У том случају могу да се појаве два облика омбудсмана:

- општи омбудсман, надлежан за одређену категорију становништва и
- специјализовани омбудсман, надлежан за поједине области друштвеног живота.

Из дефиниције је јасно да је њихова разлика у обиму надлежности. У појединим државама постоје оба облика омбудсмана, а у неким само специјализовани омбудсмани. Специјализовани омбудсмани су се појавили увођењем војног омбудсмана у Шведској 1915, у Норвешкој 1919, и у Немачкој 1956. године. Специјализовани омбудсмани у појединим земљама се формирају у области здравства, образовања, социјалног старања, комуналних делатности, поштанског саобраћаја, полиције и друго. Општи омбудсмани се уводе за оне категорије становништва које су посебно осетљиве на повреду права и којима треба обезбедити већи степен заштите. Пре свих, то се односи на децу и на хендикепирана лица.

У погледу броја лица која спроводе функцију омбудсмана могу да постоје инокосни омбудсман, вишечлани и колегијални омбудсмани. Код инокосног омбудсмана само једно лице обавља све функције омбудсмана. У том случају прецизно се дефинишу услови које треба то лице да испуни, јер од његових способности зависи успех институције. То лице нормално има своје заменике и помоћнике, али они не могу самостално да иступају, осим ако су за то добили посебна овлашћења. Вишечлани омбудсман је институција састављена од више лица између којих су подељене функције омбудсмана и сваки од њих делује самостално у оквиру својих надлежности. Колегијални омбудсман је састављен од више лица, који одлуке доносе заједнички и то једногласно или већином гласова. Од та три облика најчешће је решење у виду инокосног омбудсмана (решење и у Србији). У том случају се обично њему додељује одређени број заменика, који се именују о истом принципу

као инокосни омбудсман чиме се обезбеђује њихов ауторитет. Они замењују омбудсмана у случају одсутности, болести или спречености, а такође обезбеђују континуитет у случају смрти омбудсмана.

После распада СФРЈ све бивше републике су својим уставима дефинисале омбудсмана на државном нивоу (различитог назива):

- у Словенији, заштитник права држављана (*varuh človekovih pravic*);
 - у Хрватској, пучки правобранитељ;
 - у Македонији, народни правобранилац (народен правобранител);
 - у БиХ, на нивоу државе омбудсман за људска права, у Федерацији БиХ омбудсман ФБиХ са десет теренских канцеларија и у Републици Српској омбудсман РС са четири теренске канцеларије и
 - у Црној Гори, заштитник људских права и слобода.
- У Србији постоје:
- на државном нивоу, заштитник грађана;
 - у АП Војводини, покрајински грађански бранилац (омбудсман) и
 - на нивоу локалне самоуправе, грађански бранилац.

Опште карактеристике омбудсмана

Институција омбудсмана је током свог развоја претрпела одређене промене с тим што се прилагођавала правним системима држава које су је прихватале и дефинисале. Иако су решења омбудсмана специфична за поједине државе, могу се дефинисати неке опште заједничке карактеристике. То су:⁵

- штити права грађана од несавесног рада органа управе,
- констатује незаконитост одређених аката,
- тражи уклањање недостатака у појединим одлукама и решењима,
- износи мишљење о конкретним случајевима нарушавања права грађана,
- цени целисходност рада органа управе,
- делује самостално и независно,
- нема право да укида, поништава или мења донета акта управних органа и
- прихвата пријаве грађана без посебних формалности и наплате трошкова.

Омбудсман на државном нивоу поставља парламент. У појединим државама постављење може да обавља председник државе или председник владе, али уз претходну консултацију с парламентом. На регионалном и локалном нивоу постављења спроводе одговарајуће колективне законодавне институције (скупштине).

⁵ Савиншек, Ј.: *О институцији омбудсмана у нашем позитивном праву*, Правни информатор, Београд, 2007.

Омбудсман има снагу објективног истраживања о пријави грађана, или о свом нахођењу уколико уочи одређене неправилности. Све друштвене институције и појединци у обавези су да испуњавају захтеве омбудсмана и да му пружају информације, податке и документа на увид. У свом раду може да стиче увид у тајне податке и документе, али њих може да користи у складу са одговарајућим прописима о заштити тајности. Омбудсман не може да истражује активности председника државе или председника владе, али може да их позива на разговоре ради добијања одређених информација.

Веома битна и основна карактеристика омбудсмана јесте његова независност. То подразумева да он не подлеже утицају и није дужан да даје информације о резултатима свог рада ни једној институцији извршне власти нити било којем административном сегменту владе. Он је везан искључиво за парламент и њему одговара за свој рад. Извештаје о раду доставља парламенту, а резултате својих истраживања ставља на увид јавности.

У вези с решењем омбудсмана посебан сегмент друштвеног живота јесте национална безбедност, односно одбрана. Постоји јединствен омбудсман и за цивилна питања и за војна, а може да постоји и посебан омбудсман за одбрану. У општем смислу може да се каже да је омбудсман за одбрану⁶ (неки аутори га називају војни омбудсман) институција (појединац или организација), која се бави проблемима који су настали на основу лошег рада управних органа. Он представља механизам, који функционише независно од управне структуре (командне структуре војске), обавља надзор сектора безбедности и помаже да исти спроводи принципе добре управе.

Омбудсман за одбрану не постоји у свакој демократској држави. Он представља специфичну институцију независну од војне командне структуре, која потпомаже надгледање система одбране и помаже да се осигура поштовање принципа и праксе добре владавине. Његов задатак је заштита права припадника војске, али и грађана који су оштећени неким одлукама или активностима војске. Омбудсман прима притужбе на некоректно и незаконито понашање у војсци као што су негативне појаве у војној процедури и даје препоруке за корективну акцију. То могу да буду притужбе у вези с одлуком о прекоманди, о дисциплинским и кривичним санкцијама, о питањима радног времена и одсустава, о одлагању војне обавезе и другим питањима стања у служби. Улога омбудсмана је посебно битна код одлука о којима по војним законима лице о којем се ради не може да води управни спор. Првенствена намена омбудсмана је да утврди неправду и да подстакне боље руковођење са системом одбране и у систему одбране. Његова шира улога је да повећа ефективност и ефикасност система одбране стварајући га одговорнијим према својим припадницима. Омбудсман има неограничено пра-

⁶ Цветковић, М.: *Демократска и цивилна контрола војске*, Факултет безбедности, Београд, интерни материјал, 2006.

во истраге. Може да уђе у било коју установу система одбране, касарну и да стекне увид у било који документ. За његов рад нема препреке тајности било којег нивоа, али о подацима тајне природе не сме да упознаје јавност.

Институција омбудсмана за одбрану је важна, из следећих разлога:

- помаже демократску контролу система одбране;
- обезбеђује поштовање закона у војсци;
- потпомаже јавност и одговорност у систему одбране;
- ставља у жижу проблеме у војној пракси тражењем корективних акција;
- повећава ефикасност и ефективност система одбране и
- јача обострано поверење у војску – и јавности и особља система одбране.

Омбудсман може да буде од посебне користи за развој демократије. У државама у којима извршна власт и генералштаб имају тежњу да буду строги, законодавство постаје слабије, а судови се окрећу на друга подручја. Омбудсман може да одржава стандардне механизме надзора и равнотежу према институционалним слабостима.

Да би омбудсман за одбрану ефикасно радио неопходно је обезбедити три услова:

- оперативну независност;
- политички ауторитет и
- одговарајућу материјалну, односно интелектуалну инфраструктуру.

У идеалном случају омбудсман за одбрану би требало да:

- буде дефинисан уставом или одговарајућим законом;
- има капацитете за истрагу и да буде овлашћен да слободно покреће истрагу на основу појединачних или системских захтева;
- има приступ свим документима неопходним за реализацију истраге;
- може радити у условима највеће тајности;
- може објавити извештаје којима би заинтересовао парламент или јавност;
- поседује овлашћење да формулише препоруке које треба да уваже цивилно и војно руководство и које захтевају званичне и јавне реакције;
- буде смештен у сопственим канцеларијама независно од генералштаба и
- може самостално да доноси закључке независно од генералштаба.

За институцију омбудсмана је веома важан састав особља. То би, у суштини, требало да буду цивили, чије експертске оцене омбудсман може јавно да презентује, да формулишу законска мишљења и да развијају медијску политику независно од било којег министарства. Поред тога, за особље не би требало да постоји било каква препрека из домена тајности. Међутим, због приступа поверљивим информацијама особље би требало да прође безбедносну проверу на највишем нивоу.

Поред решења специјалног омбудсмана за одбрану, могућа су још два решења. Први је механизам надзора који је део војне организације, а други је надзор преко парламентарног омбудсмана или омбудсмана за људска права у чијој је надлежности и војна организација.

Војни руководиоци и извршна власт обично имају тежњу да фаворизују решење омбудсмана, као дела војне организације. То се правда чињеницом да је такво решење прихватљивије за начела војне организације и да се с тим штити оперативна готовост војске. Такав орган се обично назива „главни инспектор“ или „главна инспекција“, он има обично другу сврху и не служи припадницима војске. Највећи недостатак таквог приступа јесте што војска обавља надзор над самом собом па постоји могућност смањења поверења у препоруке надзорног органа. Такво решење је доста често, како у земљама с дугом демократском традицијом, тако и у земљама које пролазе кроз процес демократизације.

Варијанта заједничког цивилног надзора, уместо неколико специјализованих служби, може да буде јефтиније решење, али може да се деси да се оно бави ситницама, а не битним стварима за војну организацију. Позитивно је то што се, у вези с тим, права припадника војске не одвајају од права осталих грађана. Међутим, оваквом механизму цивилног надзора може да мањају неопходна знања и стручност из домена одбране па постоји могућност да се не посвети специфичним проблемима с којима се сусрећу припадници војске.

Механизам независног војног надзора има предност зато што је намењен за разматрање питања која су искључиво у вези са животом и радом војске. Правна способност таквог омбудсмана је да издаје јавне извештаје, јача моћ парламента и осигурава већу јавност у раду војске и њену одговорност. Тај механизам може да изазове отпор у војној хијерархији и у структурама цивилног управљања војском. Међутим, он ће да ужива њихово поверење и подршку уколико је стварно независан, непристрасан, праведан и користан у својим препорукама.

Нека решења омбудсмана за одбрану

Најпознатија решења омбудсмана за одбрану су решења у Немачкој и Канади. Та два модела се често користе као узор за решење у другим земљама. Немачко решење омбудсмана постављено је 1959. године након одлуке да се поново формирају немачке оружане снаге. Институција је постављена на основу решења шведског војног омбудсмана који је најстарији војни омбудсман (1915. година). Канадски омбудсман је постављен 1998. године на основу истраживања догађаја у Сомалији. Обе институције имају око педесет запослених лица. Опште карактеристике тих омбудсмана:

– статус: у Немачкој је дефинисан Уставом и Законом о омбудсману. Канадски има дефинисан мандат, али нема легални закон;

– постављење: у Немачкој се бира већином гласова у Парламенту. Канадског поставља министар одбране. Оба се постављају на пет година и могу да понове мандат;

– покретање истраге: У Немачкој то су припадници оружаних снага, Парламент, Комитет одбране и омбудсман. У Канади то могу да ураде (садашњи и бивши) припадници војске, министар одбране, војни команданти, посланици Парламента и сам омбудсман уз обавештавање министра одбране.

– врсте предмета: У Немачкој било која индивидуална притужба или петиција припадника оружаних снага. У Канади индивидуалне притужбе из делокруга војске или министарства одбране и системска питања.

– услови за пријем предмета: У Немачкој припадници војске могу директно да се обратe без обзира на претходну жалбену процедуру преко војног система. У Канади је потребно претходно да се покуша проналажење решења преко командног система или редовном жалбеном процедуром. Министар одбране може да одбије захтев ако је неблагоприятан, неумесан или ако захтева незакониту употребу ресурса.

– подношење извештаја: У Немачкој извештај се подноси Парламенту, у Канади министру одбране.

– улога: Оба дају предлоге и могу да надгледају решавање предлога.

– остали утицаји: У Немачкој омбудсман пише годишњи извештај и доставља га најпре, председнику Парламента, а затим Националном комитету одбране, који тражи од министра одбране објашњење. Омбудсман може да достави извештај дисциплинским органима оружаних снага и да присуствује кривичним и дисциплинским процесима на суду као посматрач. У Канади омбудсман доставља годишњи извештај парламенту преко министра одбране и о њему се расправља у одговарајућим парламентарним одборима. Може да достави суду специјалне извештаје ако је то у интересу јавности.

– информације: У Немачкој омбудсман може да добије све информације преко министра одбране. У Канади има приступ свим документима који су му потребни за обављање своје функције без обзира на степен тајности.

Има доста решења војних омбудсмана у другим државама. На пример, омбудсман одбране у Холандији назива се главни инспектор холандских оружаних снага. На челу је генерал оружаних снага Холандије. Потчињен је министру одбране. Његова је обавеза да саветује министра одбране о одређеним питањима било на његов захтев или о сопственој иницијативи. Разматра сва питања која су у вези са оружаним снагама. Има законско право и обавезу да истражује и да посредује у сваком појединачном случају. При томе уважава све припаднике оружаних снага који му се обраћају за помоћ (било писмено или усмено – лично или телефоном). Има свој секретаријат и штаб са одређеним бројем официра. Постоји преко педесет година. Годишње прима око пет стотина захтева за савете и помоћ од припадника система одбране. Будући да се последњих година систем одбране (бројчано) смањивао, то се смањивао и број захтева. Карактеристика систе-

ма одбране јесте да је чврсто укључен у друштво, али није непогрешив. Активности су у потпуности јавне – све сметње у раду треба да буду идентификоване, размотрене и где је год могуће решене. Будући да је активност главног инспектора заснована на саветодавном карактеру, он помаже руководиоцима система одбране да добију јасну слику о начину функционисања система одбране. Запослени у систему одбране могу преко њега да комуницирају с политичким руководством и да им износе своје идеје и запажања. Као независан омбудсман и саветодавац главни инспектор помаже у континуираном побољшању функционисања система одбране.

Многе државе имају решења у којима је војни омбудсман уграђен у општи државни омбудсман. Тако, на пример, у Аустралији постоји омбудсман комонвелта (државне заједнице). Његове надлежности су:

- исправка грешака администрације путем независног истраживања добијених приговора на активности државних органа,
- подстицање добре владавине у смислу одговорности, законитости, правичности и јавности и
- помагање грађанима у решавању приговора на активности државне администрације.

Одлике омбудсмана су независност, непристрасност, поштење, приступачност, професионализам и тимски рад. Омбудсман комонвелта је уједно и омбудсман оружаних снага. Он помаже саветима и истраживањима о пријавама било којег припадника оружаних снага Аустралије. Поред тога, он је и имиграциони и порески омбудсман. Омбудсман има своје канцеларије у осам већих градова Аустралије.

Све бивше републике (СФРЈ) имају идентично решење. Дефинисан је општи омбудсман у чијој је надлежности решавање притужби припадника војске и војних обвезника. Негде је то недвосмислено речено уставом или одређеним законским актом, а негде се то само види из годишњих извештаја. Тако, на пример, у Уставу Републике Хрватске пише: „У оквиру институције пучког правобранитеља осигураће се заштита уставних и законских права грађана у поступцима који се воде у Министарству одбране, оружаним снагама и снагама сигурности...“. У извештају заштитника људских права и слобода у Црној Гори, за 2007. годину, износи се податак да је било укупно четири стотине четрдесет и осам притужби и да се једна односила на војску. У Закону о одбрани Македоније каже се да је народни правобранилац надлежан и за војску. Народни правобранилац има шест канцеларија у појединим већим местима. У 2007. години било је три хиљаде двадесет и девет притужби и око шест хиљада телефонских позива. Било је три притужби војних лица (у 2006. години је било пет притужби).

Решење омбудсмана за одбрану у Републици Србији

Крајем шездесетих година двадесетог века и почетком седамдесетих, појавила се идеја омбудсмана у бившој СФРЈ, односно у време када се омбудсману посвећује већа пажња у свету. Међутим, омбудсман какав се у Европи развијао сматрало се да је то установа буржоаске демократије која не одговара друштвеним условима у СФРЈ. Но, како се увидело да су неке функције омбудсмана неопходне и корисне, Уставом СФРЈ из 1974. године и уставима република уведен је „друштвени правобранилац самоуправљања“. Функција правобраниоца је одговарала социјалистичком уређењу и он се углавном бавио питањима заштите друштвене својине и самоуправљања, а не заштитом личних права и интереса грађана.

Након распада СФРЈ, од 1990. до 1992. године, донети су нови устави република и Устав СРЈ, али у њима није било одредби које се односе на омбудсмана. Било је појединачних иницијатива за увођење омбудсмана, али су те иницијативе одбациване уз образложење да то није дефинисано ни савезним ни републичким уставима.

Године 2001, Центар за антиратну акцију покренуо је поново иницијативу за увођење омбудсмана. Сматрали су да их треба прво увести на републичком нивоу, док се не реши питање новог облика савезне државе. Било је различитих идеја о називу од којих је према њиховом мишљењу најприхватљивији „заштитник права грађана“. Направљен је и предлог Закона о заштитнику права грађана. Тада се на томе стало. На крају, на седници Народне скупштине Републике Србије која је одржана 16. септембра 2005, донет је Закон о заштитнику грађана.⁷ Текст закона је у мањем обиму промењен Законом о изменама и допунама Закона о заштитнику грађана.⁸

Заштитник грађана је независан државни орган који штити права грађана и контролише рад органа управе, односно свих институција којима су поверена јавна овлашћења. Реч „грађани“ подразумева сва физичка и правна лица, домаћа и страна, о чијим правима одлучују органи управе. Седиште му је у Београду, а својом одлуком може да формира канцеларије ван Београда. Бира га Скупштина на предлог Одбора за уставна питања. Мандат му траје пет година, а постоји могућност још једног избора. Услови за његов избор су:

- да је држављанин Србије,
- да је дипломирани правник,
- да има најмање десет година искуства на правним пословима од значаја за надлежност заштитника,

⁷ Закон о заштитнику грађана, Сл. гласник РС, бр. 79, 2005.

⁸ Закон о изменама и допунама Закона о заштитнику грађана, Сл. гласник РС, бр. 54, 2007.

- да поседује високе моралне и стручне квалитете и
- да има запажено искуство у заштити права грађана.

Заштитник грађана има четири заменика који од њега добијају одређена овлашћења. Бира их Скупштина на предлог заштитника грађана. Услови за заменике су исти као за заштитника грађана с тим да имају пет година искуства. Пре ступања на дужност Заштитник и његови заменици полажу заклетву која гласи: „*Заклињем се да ћу своју дужност обављати одговорно, непристрасно и независно, у складу са Уставом и законом и да ћу савесно радити на заштити и унапређењу људских права и слобода*“. Заштитник полаже заклетву пред Скупштином, а заменици пред председником Скупштине.

Заштитник и његови заменици не могу бити чланови политичких странака. Према томе, чланство у политичкој странци, ако су имали, престаје им даном ступања на дужност. Такође им престају све јавне, професионалне и друге дужности. Заштитник грађана и његови заменици имају имунитет као посланици Скупштине. Надлежности заштитника грађана су:

- контролише поштовање права грађана и утврђује повреде учињене актима и радњама органа управе;
- контролише законитост и правилност рада органа управе, осим Народне скупштине, председника Републике, Владе, Уставног суда, судова и јавних тужилаштва;
- подноси Скупштини иницијативу за промену закона и општих аката у смислу побољшања заштите права грађана;
- покреће поступак пред Уставним судом за оцену уставности и законитости закона и општих аката;
- препоручује разрешење функционера и покретање дисциплинског поступка против запослених у органима управе који су повредили права грађана;
- подноси пријаву за покретање кривичног, прекршајног или другог одговарајућег поступка;
- обавља разговоре са запосленима у органима управе уколико је то од значаја за поступак који води;
- предлаже законе (ако нађе за сходно) из своје надлежности.

Сви који раде у органу управе дужни су да заштитнику грађана пруже све потребне податке и омогуће улаз у све просторије без обзира на степен тајности, осим у случају када је то у супротности са законом. Заштитник и сва лица која раде у његовој стручној служби обавезни су да чувају тајну и после престанка функције. Председник Републике, председник Скупштине, председник Уставног суда и чланови Владе дужни су да приме заштитника грађана на његов захтев у року од петнаест дана.

Заштитник грађана покреће поступак на основу пријаве грађана и о сопственој иницијативи. Пријаву може да поднесе сваки грађанин, а ако је у питању повреда права детета, онда родитељ или законски заступник. Пре доношења пријаве, подносилац је дужан да покуша да пронађе решење свог

проблема одговарајућим правним поступком. Заштитник грађана неће покренути поступак, док се не исцрпе сва правна средства и у том смислу ће дати савете подносиоцу пријаве. Међутим, поступак се може покренути и раније уколико би се продужавањем рока нанела ненадокнадива штета грађанину, ако је дошло до посебно некоректног односа органа управе и ако је дошло до кршења норми етичког понашања запослених у органу управе. Посебно је битна чињеница да се поступак не покрене поводом анонимне пријаве.

На основу закона посебно су регулисани рокови за подношење пријаве, садржај пријаве, стручна помоћ у састављању пријаве, право лица на издржавању казни, целокупна процедура вођења поступка, обавезе органа управе у погледу налаза спроведеног поступка и друга питања. Заштитник доставља Скупштини годишњи извештај о раду, ако је потребно, и посебне извештаје. Годишњи извештај се објављује у *Службеном гласнику*, на интернет сајту заштитника и даје се средствима информисања.

Омбудсман може да постоји у аутономној покрајини и у локалној самоуправи (грађански бранилац) и с њима сарађује заштитник грађана.

Заштитник има плату у висини плате председника Уставног суда, а његови заменици у висини плате судија Уставног суда. Средства за његов рад обезбеђују се из буџета Републике Србије.

Заштитник има стручну службу за обављање стручних и административних послова. Он доноси акт о организацији и систематизацији стручне службе, уз сагласност Скупштине и доноси одлуку о запослењу у стручној служби.

Према предвиђеној законској процедури, Одбор за уставна питања Народне скупштине Републике Србије, на седници одржаној 3. априла 2006. године донео је одлуку о кандидату за заштитника грађана. Тај предлог је стављен на дневни ред Друге седнице Првог редовног заседања Народне скупштине Републике Србије, која је одржана од 3. до 17. априла 2006. године. Међутим, избор није обављен (ни тада ни после тога). Сматрало се да је то одложено због доношења новог Устава. Иначе, заштитник грађана је дефинисан чланом 138, Устава,⁹ који гласи:

– „Заштитник грађана 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 није овлашћен да контролише рад Народне скупштине, председника Републике, Владе, Уставног суда, судова и јавних тужилаштава.

– Заштитника грађана бира и разрешава Народна скупштина у складу са Уставом и законом.

– Заштитник грађана за свој рад одговара Народној скупштини.

⁹ Устав Републике Србије, Сл. гласнике РС, 83/06.

– Заштитник грађана ужива имунитет као народни посланик. О имунитету заштитника грађана одлучује Народна скупштина.

– О Заштитнику грађана доноси се закон.“

Иако је Устав донет 30. септембра 2006, заштитник грађана (господин Саша Јанковић) изабран је тек на Трећем ванредном заседању Народне скупштине Републике Србије, која је одржана од 18. до 29. јуна 2007. године.¹⁰ Након избора на функцију заштитника грађана, Саша Јанковић је изјавио да ће контролисати не само формално поштовање законитости, већ и етичност, непристрасност и коректност у раду као и поштовање достојанства странке. У раду ће сарађивати са Скупштином, Владом, председником Републике, повереником за информације од јавног значаја, медијима, Народном канцеларијом председника Републике и невладиним организацијама. Такође ће успоставити сарадњу с покрајинским омбудсманом и заштитницима на локалном нивоу иако са њима није у хијерархијској вези.

Он је од избора до краја 2007. године примио четири стотине и шест пријужби (279 од грађана, 113 од грађанки, 12 од правних лица и 2 анонимне) од којих је две стотине и седамнаест имало основ за покретање поступка. Највише грађана (70) се жалило на повреду права на правилно суђење. На Министарство унутрашњих послова жалило се тридесет грађана, Министарство рада и социјалне политике осам грађана, Министарство инфраструктуре пет грађана и Министарство одбране пет грађана. Највише жалби је било из Београда (158), затим из Нишавског округа (31) и Колубарског округа (23).¹¹

У каквим условима ради омбудсман најбоље показује податак¹² да ни после годину дана од успостављања његове службе није усељен у предвиђене просторије. Због тога је попуњено четвртина радних места од предвиђених шездесет и осам.

У Закону о локалној самоуправи, који је донет пре Закона о заштитнику грађана¹³, чланом 126, дефинисано је да „у јединици локалне самоуправе може да се установи грађански бранилац (омбудсман) који штити индивидуална и колективна права и интересе грађана, тако што врши општу контролу рада управе и јавних служби.“ Дефинисана су општа начела, као и то да се надлежности и овлашћења дефинишу статутом и другим општим актима. На основу тога, неки градови су донели своје прописе и изабрали лица на ту дужност. Тако је, на пример, на седници Скупштине града Београда, 14. септембра 2006, на ту дужност с мандатом од пет година изабрана Душанка Гаћеша. Такође су изабрана њена три заменика: Душко Бабић, Гордана Ћушић и Јасна Салопек-Круљевић.

¹⁰ Гласање је одржано 29. јуна 2007, када је донета одлука да се Саша Јанковић постави за заштитника грађана.

¹¹ *Политика*, 22. март 2008.

¹² Петрић, М.: „Омбудсману нова лимузина уместо одговора о возном парку“, *Политика*, 22. августа 2008, стр. 1 и 7.

¹³ *Закон о локалној самоуправи*, Сл. гласник РС, бр. 9, 2002.

У складу са Законом о утврђивању одређених надлежности покрајине, Скупштина АП Војводине је донела Одлуку о Покрајинском омбудсману¹⁴ у којој се та функција назива „покрајински грађански бранилац (омбудсман)“. По одлуци, он је независан и самосталан орган, који се стара о заштити и унапређењу људских права и слобода сваког лица зајамчених уставом, потврђеним и објављеним међународним уговорима о људским правима, општеприхваћеним правилима међународног права, законом и прописима АП Војводине, од повреда учињених од покрајинске и општинске управе, организација и јавних служби које врше управна и јавна овлашћења, а чији је оснивач Покрајина или општина. Такође су одлуком дефинисане његове надлежности и поступци рада.

Из извештаја за 2007. годину¹⁵ видљиво је да се Покрајински омбудсман бавио проблематиком људских права грађана, али и општим питањима као што су: заштита права националних мањина, равноправност полова и права детета, којима су посвећена посебна поглавља. Учествовао је и организовао бројна саветовања и округле столове из своје надлежности, а такође су покренути и одређени пројекти.

У току 2007. године Покрајински омбудсман је отворио шест стотина и пет предмета на основу поднетих представки¹⁶ (331 пријава мушкараца, 237 жена и 37 удружења). Од тог броја око 30% представки је одбачено, јер нису биле у надлежности Покрајинског омбудсмана. Највише жалби је било на локалну самоуправу (153 или 25,59%), правосуђе (84 или 13,88%), републичку управу (75 или 12,4%) и на јавне службе и јавна предузећа на локалном нивоу (60 или 9,92%).

Поред тих омбудсмана, 1. октобра 2004. године формирана је Народна канцеларија председника Република, која се као служба бави оперативним, саветодавним и аналитичким пословима, а пре свега служи као сервис грађана. Грађани су добили место на којем могу да потраже помоћ и заштиту својих права, а председник (Тадић) прилику да се непосредно информише о проблемима с којима се они суочавају. Канцеларија сарађује с владиним институцијама, домаћим и међународним организацијама и фондацијама. Да би се олакшао рад, Канцеларија је покренула иницијативу за отварање Канцеларија председника општина. Тако тренутно има око тридесет и пет канцеларија председника општина (поред тога у 11 општина је дефинисан грађански бранилац). Од отварања Канцеларије до 31. децембра 2007, примљено је 29.908 представки од којих је обрађено 28.516 (95,03%). Трећина захтева је решена позитивно. Представке се углавном односе на рад судова, решавање стамбених проблема, новчану помоћ, обезбеђење запослења, проблеме из радног односа и пензионо осигурање.

¹⁴ Одлука о Покрајинском омбудсману, Сл. лист АПВ, бр. 23, 2002 и бр. 5, 2004.

¹⁵ Извештај Покрајинског омбудсмана за 2007. годину, www.ombudsmanapv.org

¹⁶ Године 2005. било је шест стотина двадесет и три предмета, а у 2006. четири стотине педесет и седам.

У Републици Србији нема посебне институције са улогом омбудсмана за одбрану, који би штитио интересе припадника Војске. За припаднике Војске постоји Правило службе, којим су дефинисана сва питања живота и рада у Војсци. Поред осталог, дефинисана је процедура подношења свих врсти поднесака. Лице незадовољно стањем у служби или одређеним решењем, подноси жалбу, притужбу или сличан акт свом првостепеном старешини. Поднесак решава првостепени старешина ако је у његовој надлежности или га прослеђује оном ко је надлежан за решавање. На добијено решење у првом степену, незадовољно лице може поднети нови допис непосредно вишем органу, од оног органа који је решавао по поднеску. Уколико другостепени орган потврди решење првостепеног органа, може се покренути судски спор код одговарајућег суда.

Поред тога, за инспекцијски надзор постоји Инспекторат одбране, који је формиран 2005. године на основу наређења председника СРЈ од 22. фебруара 2002, и на основу одлуке Врховног савета одбране од 15. марта 2003. године. У државној заједници СЦГ био је највиши контролни орган Врховног савета одбране, а у Републици Србији је тренутно потчињен Министарству одбране. У свом саставу Инспекторат одбране има:

- одељење за штабне послове и управни поступак;
- инспекцију борбене готовости, функционалне оспособљености и припрема за одбрану;
- материјално-финансијску, тржишну и грађевинску инспекцију и
- инспекцију заштите на раду.

Основни циљ рада појединих инспекција је да се: контролом утврде евентуална одступања од прописаног нивоа, сагледа реално стање, пружи помоћ контролисаним саставима у дефинисању проблема и њиховом разрешавању и да се дâ реална оцена стања. Инспекторат има око осамдесет запослених, официра и цивилних лица, стручњака за поједине области из надлежности одређених видова инспекције.

Инспекција борбене готовости врши проверу јединица и команди Војске Србије, управа и сектора МО, свих установа и предузећа формираних за послове у области одбране. Материјално-финансијска инспекција проверава материјално-финансијско пословање јединица и команди Војске Србије, установа Министарства одбране на буџету, војнодоходовних установа, јавних предузећа у систему одбране и предузећа за промет наоружања и војне опреме. Грађевинска инспекција проверава сва питања набавке, изградње и одржавања војних објеката и објеката од посебног интереса за одбрану државе. Инспекција заштите на раду проверава спровођења законских одредби, као и сва питања заштите животне средине и заштите од пожара и експлозија.

Инспекторат у свом раду сарађује са државним органима и институцијама, пружа стручну помоћ и прати остварена решења у свету како би унапредио своју организацију и методе рада.

Треба напоменути да је *UNMIK* (Привремена управа мисије УН на Косову) основала институцију омбудсмана за територију Косова,¹⁷ која има централну канцеларију у Приштини (Косовски округ) и регионалне канцеларије у Пећи (Пећки округ), Призрену (Призренски округ) и Гњилану (Косовско-поморавски округ).

Закључак

Омбудсман је институција чији је задатак заштита права грађана од незаконитог, неправилног и неефикасног рада органа управе и јавних служби. Решења омбудсмана су различита од државе до државе, али постоје неке опште и заједничке карактеристике. Омбудсман може да постоји на националном, регионалном и локалном нивоу, може да буде јединствен за сва питања друштвеног живота, а могу да постоје посебни омбудсмани за поједине сегменте друштва или за поједине категорије људи. У неким државама се раздвајају омбудсмани за цивилна и војна питања. Много земаља је усвојило општи назив „омбудсман“, а неке земље су дефинисале називе у духу свог језика.

У вези с војним омбудсманом у свету постоје два решења. Неке државе имају посебан војни омбудсман, а у неким државама улогу војног омбудсмана обавља општи омбудсман постављен од парламента. Ово друго решење усвојиле су и све бивше републике СФРЈ.

У Србији постоји на државном нивоу заштитник грађана, у АПВ Покрајински грађански бранилац (омбудсман), а на локалном нивоу грађански бранилац. У оквиру Министарства одбране постоји Инспекторат одбране. Међутим, његов задатак није заштита права припадника војске, већ контрола рада јединица и установа, провера исправности пословања и примене закона, провера борбене готовости и испомоћ јединицама и установама у отклањању недостатака у раду. Иако то није јасно речено законским прописима, улогу омбудсмана за одбрану обавља заштитник грађана. Њему могу да се обрате припадници војске, али и грађани којима је ускраћено одређено право из области система одбране, уколико редовним путем нису успели да остваре своје право. Пет таквих представки у прошлој години не значи да је било мало неправилности, већ да људи нису информисани да заштитник грађана покрива и ту област. Може да се каже да је такво решење лоше. Заштитник грађана не може, поред других области којима се бави, да озбиљније разматра питања, као што су законитости у систему одбране и права грађана из области система одбране. Можда би се то решило ако би заштитник грађана имао помоћника који би водио проблематику система одбране.

¹⁷ Уредба бр. 38, 2000, од 30. јуна 2000. године

Литература

1. Varuh človekovih pravic, področja dela varuha, www.varuh-rs.si.
2. Годишен извештај 2007, народен правобранител, www.ombudsman.mk.
3. Гределъ, С.: *Разговор са Србијом*, медија центар, Београд, 2005.
4. Савиншек, Ј.: *О институцији омбудсмана у нашем позитивном праву*, Правни информатор, Београд, 2007.
5. Савић, М.: *Борба против корупције у Србији*, www.transparentnost.org.rs.
6. Цветковић, М.: *Демократска и цивилна контрола војске*, Факултет безбедности, Београд, интерни материјал, 2006.
7. Чомоћ, Г.: *Кога, зашто и како штити заштитник грађана (омбудсман)*, В92blog, 26. августа 2007.
8. *Грађански бранилац*, информације, www.beograd.org.rs
9. *Закон о локалној самоуправи*, Сл. гласник РС, бр. 9, 2002.
10. *Закон о заштитнику грађана*, Сл. гласник РС, бр. 79, 2005.
11. *Закон о изменама и допунама Закона о заштитнику грађана*, Сл. гласник РС, бр. 54, 2007.
12. *Извештај Покрајинског омбудсмана за 2007. годину*, Аутономна Покрајина Војводина, 2008, www.ombudsmanrpv.org.
13. *Извештај о раду за 2007. годину Заштитника људских права и слобода*, Подгорица, 2007, www.ombudsman.cg.yu.
14. *Информације о раду Народне канцеларије Председника Републике*, www.narodnakancelarija.srbija.rs
15. *Устав Републике Србије*, Сл. гласник РС, бр. 83, 2006.