

SPECIJALIZOVANI OMBUDSMANI U REPUBLICI SRBIJI¹

Čedomir Marković

*Sreten Jugović

Kriminalističko-policijska akademija, Beograd

Sažetak: Uvođenjem ombudsmana opšteg tipa, tj. Zaštitnika građana, 2005. godine i njegovim imenovanjem 2007, kao i uvođenjem određenih oblika specijalizovanih ombudsmana Republika Srbija svrstala se u red ogromne većine zemalja koje imaju ombudsmane opšte i specijalne namene. U skladu sa opštim trendom specijalizacije ombudsmana, kod nas se kao oblici specijalizovanog ombudsmana susreću zaštitnik pacijentovih prava, ustanovljen Zakonom o zdravstvenoj zaštiti, kao i Poverenik za zaštitu ravnopravnosti, ustanovljen Zakonom o zabrani diskriminacije. Takođe, postoji i jedan, može se reći hibridni, oblik političke i upravne kontrole uprave i zaštite ljudskih prava na obaveštenost i privatnost. Reč je o Povereniku za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, koji je ustanovljen Zakonom o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja. Nakon analize tih specijalizovanih ombudsmana, zaključuje se da oni, prvenstveno kao oblik vanpravne (političke) kontrole rada uprave, mogu biti samo jedna skladna dopuna postojećim institucionalnim mehanizmima zaštite ljudskih prava.

Ključne reči: ombudsman, Zaštitnik građana, specijalizovani ombudsmani, izveštaj.

1. Uvod

Kao oblik spoljne kontrole uprave u pravnoj praksi većine država ustalio se i ombudsman. Taj organ je pod ovim nazivom započeo svoj razvojni put pre dva veka u Švedskoj, kada je ustanovljen Ustavom od 1809. godine (Jovičić, 1969). Drugu polovinu XX veka, počev od pedesetih godina karakteriše prava

¹ Ovaj rad je rezultat realizovanja naučnoistraživačkog projekta koji finansira Ministarstvo nauke i tehnološkog razvoja Republike Srbije pod nazivom Razvoj institucionalnih kapaciteta, standarda i procedura za suprotstavljanje organizovanom kriminalu i terorizmu u uslovima međunarodnih integracija (br. 179045), koji realizuje Kriminalističko-policijska akademija u Beogradu 2011–2014 (rukovodilac projekta prof. dr Saša Mijalković).

* E-mail: sreten.jugovic@kpa.edu.rs.

„ombudsmanija“, kada je ombudsman otpočeo rad i u Danskoj. Pod uticajem skandinavskih zemalja ova institucija uvedena je na kraju 20. veka u oko 130 država, kako anglosaksonskog tako i evropsko-kontinentalnog pravnog sistema.² U Velikoj Britaniji ombudsman postoji od 1967, dok u SAD ne postoji ombudsman na saveznom nivou, nego u 39 od ukupno 50 federalnih jedinica (Marković, 2002). Takođe, u Evropskoj uniji, ombudsman postoji od 1995, a predviđen je i sporazumom u Mاستrihtu 1997. Razume se, ombudsman postoji u gotovo svim državama članicama EU. Pored opšteg ombudsmana, u nekim zemljama ustanovljeni su i izvedeni, specijalizovani ombudsmani (vojni ombudsman, policijski ombudsman, zatvorski ombudsman, dečiji ombudsman, poreski ombudsman, ombudsman za zaštitu ličnih podataka i sl.), a u većini zemalja ombudsman ima zamenike koji su nadležni za pojedina specijalizovana pitanja kontrole. U pogledu organizacije prevladuje monokratski princip, tako da je ombudsman najčešće inokosni organ. Obično predstavlja ustavnu kategoriju, a negde samo zakonsku (npr. u Velikoj Britaniji, Francuskoj, Švajcarskoj, SAD, Kanadi) (Simović, 2011). Premda danas najčešće postoji pod preovlađujućim, izvornim švedskim nazivom ombudsman se neretko označava i kao „zaštitnik građana“ (npr. u Srbiji, Kvebeku, Haitiju) ili narodni, odnosno „parlamentarni poverenik“. Zajedno sa brojnim drugim institucijama, sredstvima, vrstama i oblicima čini čitav arsenal kontrole uprave. Iako nema meritorna ovlašćenja u vršenju kontrole uprave, njegov značaj je neosporan, jer predstavlja svojevrsan oblik kontrole uprave, i to posredno upravne delatnosti, a više celokupne delatnosti javne uprave. On „ni u jednoj zemlji ne može niti da ukine, odnosno izmeni neku odluku koju smatra nezakonitom, nepravilnom, pogrešnom i sl., niti da nadležnom organu naredi ponovno razmatranje slučaja u cilju izmene odluke“ (Jovičić, 1969). Jer, kao što kaže R. Marković: „Njegova delatnost i njegov autoritet proizlaze iz njegove vezanosti za parlament i javnost kojima se obraća s ukazivanjem na primere povrede prava građana i iz njegovog ustavnog položaja nezavisne institucije koja sama meritorno ne odlučuje o povredi građana, ali zato može pokrenuti postupak za meritorno odlučivanje o njihovoj povredi pred nadležnim organima. Ombudsman ne može da kasira i menja akte uprave, niti da kažnjava upravne službenike. On može samo da ukazuje na nedostatke prvih i da predloži kažnjavanje drugih. Ombudsmanova ovlašćenja su da poučava, preporučuje, predlaže i da vrši pritisak, dok su isključena ovlašćenja da odlučuje, da poništava, da menja“ (Marković, 2002). On ne raspolaže klasičnim prerogativima državne vlasti. Suština te institucije „nisu pravni, nego moralni efekti njegove intervencije“ (*ibid.*) Stoga, on se ne bavi žalbama u pravnom smislu reči, već *pritužbama* na rad uprave, a autoritet mu, pored funkcije koju obavlja, daje i ugled njegove ličnosti. Naime, u pogledu uslova za ombudsmana najčešće je navođena formulacija iz švedskog ustava – to mora biti „pravnik dokazanih sposobnosti i istaknute čestitosti“. Ombudsman je,

² Pravi broj ombudsmana je teško utvrditi. Razlike u broju se pojavljuju kako zbog različitog vremena nastanka radova o ovoj temi, tako i zbog širenja te institucije, posebno zbog pojave specijalizovanih ombudsmana. Videti: Milkov, D., Specijalizovani ombudsmani, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu*, 3/2007, str. 101–121; Davinić, M., Značaj institucije ombudsmana za pravni sistem, *Pravni život*, br. 10/2007, str. 717–727; Tomić, Z., *Opšte upravno pravo*, Beograd, 2009, str. 57.

kako se vidi zaštitnik građana od loše, rđave uprave, s jedne, i istovremeno zaštitnik (promotor) ljudskih prava, sa druge strane.

2. Loša i dobra uprava

Loša uprava (*maladministration*) je središnji pojam u aktivnosti ombudsmana, jer je primarna svrha te institucije zaštita građana od loše uprave. Međutim, danas je uz to, ombudsman evoluirao i u zaštitnika ljudskih prava. Pojam loše uprave nastao je, pre svega u Velikoj Britaniji.³ U teoriji su, po pitanju pojma loše uprave, prisutna dva suprotstavljena gledišta. Jedna grupa teoretičara smatra da treba definisati pojam loše uprave, a druga da to nije neophodno, štaviše, i da je pogrešno i štetno, jer katalog slučajeva birokratske patologije je neiscrpan, a i menja se u skladu sa ukupnim promenama. U svakom slučaju, pozitivno određenje loše uprave treba da zadrži otvoren karakter. Tako je Evropski ombudsman u svom izveštaju za 1997. godinu, usvojio okvirnu definiciju loše uprave, koju je potvrdio Evropski parlament, a koja glasi: „loša uprava se javlja kada nadležni organ ne uspe da deluje u skladu sa pravilom ili principom koji ga obavezuje“ (*ibid.*).⁴ U stvari, taj pojam, pored same zakonitosti odluke, tj. upravnog akta i/ili upravne radnje (formalna i materijalna zakonitost) obuhvata i ispitivanje valjanosti samog zakona i drugih propisa – njihove koegzistentnosti i kvaliteta. Svakako, primena neke necelishodne zakonske odredbe, koja je obavezujuća dok se ne promeni, jeste zakonita, ali može biti nepravedna, pa i izlišna, čak i štetna. To područje je van domašaja pravne kontrole, te ombudsman tu može biti od pomoći, može predložiti (inicirati) izmenu takvih odredaba, ili odnosnog propisa u celini. Loša uprava je svako nezakonito, nepravilno, nepravedno, neetično donošenje upravnih akata i vršenje upravnih radnji, ali i svako nehajno ponašanje, odugovlačenje, proizvoljnost, odnosno, postupanje uprave koje nije fer, efikasno i ljubazno u najširem smislu reči.

Antipod lošoj upravi je dobra uprava (*good administration*). Dobra (kvalitetna) uprava deluje u skladu sa očekivanjima korisnika njenih usluga. Svakako i taj pojam nadilazi zakonitost i proteže se na efikasnost, legitimitet i otvorenost javne uprave oličene u javnim službenicima. I Evropski sud pravde u jednoj svojoj presudi bavio se utvrđivanjem ovog pojma. „Kada sudovi utvrđuju da je nešto potrebno uraditi u skladu sa dobrom upravom, oni to rade jer ne postoji precizno pravno pravilo...“ (Davinić, 2008). Na taj način, principi koji nisu proklamovani pravnim aktima, kao i oni koji su proklamovani, ali nisu zaštićeni predviđenom sankcijom, postaju njihova dopuna, predstavljaju tzv. meko pravo, zbog odsustva pravne sankcije (Davinić, 2008). Tako, dobra uprava postaje sastavni deo upravne pa i sudske prakse. To je ideal kojem uprava treba neprestano da teži. Naš zakon o zaštitniku građana proklamuje dobru upravu (član 25, stav 5), a nomenklatura principa dobre uprave, sa stanovišta Zaštitnika građana analitički se određuje.⁵

³ O pojmu loše uprave videti: Davinić, M., Pojam loše uprave, *Pravni život*, br. 10, 2008, str. 717–731; Davinić, M., *Evropski ombudsman i loša uprava (maladministration)*, doktorska disertacija, 2008.

⁴ Kako se vidi pravila, kao i principi nisu samo pravni. Pravo je opredeljujuće za postupanje ombudsmana, jer on brine o zakonitosti, ali su to i pravičnost, pravednost, legitimnost, celishodnost, razumnost odluka, dakle kontrolišu se aktivnosti uprave koje nisu samo i strogo pravnog karaktera.

⁵ Videti: Redovan godišnji izveštaj Zaštitnika građana za 2009. godinu, br. 48-100-3585/10, str. 19, 20.

3. Specijalizovani ombudsmeni

Pored ombudsmana opšteg tipa, ili bez njega, u mnogim zemljama postoje i specijalizovani ombudsmeni koji se ustanovljavaju za kontrolu u pojedinim oblastima uprave. Na primer: vojni ombudsman (u oblasti odbrane, tj. vojske); ekološki ombudsman (u oblasti zaštite životne sredine), ombudsman za zaštitu podataka o ličnosti (privatnosti), ombudsman za prava pacijenata, policijski ombudsman, zatvorski ombudsman i sl. Za razliku od ombudsmana opšteg tipa, koji je nadležan za zaštitu građana i svih ljudskih prava od svih vršilaca uprave i javnih službi, specijalizovani ombudsman ima uže područje delovanja. Njegova nadležnost proteže se na zaštitu samo određenih prava ili kategorija lica, kao i na zaštitu od jedne kategorije subjekata. U anglosaksonskoj terminologiji ti ombudsmeni se nazivaju „ombudsmeni za jednu namenu“ (*single-purpose ombudsmen*) za razliku od ombudsmana opšteg tipa (*general-purpose ombudsmen*) (Milkov, 2007).

Zemlja rodonačelnik ombudsmana ima i najrazgrnatiju strukturu specijalizovanih ombudsmana. Pored vojnog ombudsmana, u Švedskoj postoje još i sledeći specijalizovani ombudsmeni: Ombudsman protiv etničke diskriminacije, Ombudsman za hendikepirane, Ombudsman protiv seksualne diskriminacije, Potrošački ombudsman, Ombudsman za štampu (Milkov, 2007). Razume se da su efekti njihovog delovanja, pa i samog njihovog postojanja veliki, jer se švedski funkcioneri, kao i funkcioneri drugih razvijenih zapadnih demokratija, po svaku cenu trude da se njihovo ime ne nađe u izveštaju ombudsmana.

U pojedinim pravnim sistemima, zbog značaja policije postoje policijski ombudsmeni. Međutim oni su pre izuzetak nego pravilo, budući da postoje u Izraelu, Velikoj Britaniji (policijski ombudsman za Severnu Irsku) Peruu i u pojedinim brazilskim federalnim jedinicama (Milosavljević, 2004). Policijski ombudsman za Severnu Irsku, ustanovljen zakonom 1998. godine a počeo sa radom 2000. godine, u svojoj službi broji 150 zaposlenih, raspoređenih u pet odeljenja (odeljenje za istrage, odeljenje za nadzor rada policije, odeljenje za administrativne poslove, odeljenje za evidencije i odeljenje za pravne poslove) (Simović, 2011). Pri tom, Severna Irska ima oko 8.500 policajaca u miljeu od oko dva miliona ljudi (*Ibid.*). I u tom kontekstu ovlašćenja policijskog ombudsmana nisu meritornog karaktera, već, kao što je uobičajeno za tu instituciju, nakon sprovedene istrage on može jedino da preporuči pokretanje odgovarajućeg postupka protiv policijskih službenika koji su odgovorni za propuste u svom radu.

Policijski ombudsmeni rešavaju pritužbe građana na akte i radnje policije, ali, ništa manje značajno, postupaju i po pritužbama policijskih službenika koje se odnose na policiju, što je od posebnog značaja za ostvarivanje i zaštitu ljudskih prava policajaca. Efektivnost zaštite ljudskih prava policajaca od strane policijskog ombudsmana veća je kada se on bira od strane parlamenta, a manja je kada se policijski ombudsman imenuje od strane Ministarstva unutrašnjih poslova, kao npr. u Peruu (Simović, 2011).

I u našoj stručnoj javnosti mogu se sporadično sresti zagovornici ustanovljavanja policijskog ombudsmana (Milosavljević, 2004; Dapčević, 2008; Radojević, 2008). Ipak čini se da bi uvođenje policijskog ombudsmana bilo preuranjeno i

neracionalno i da ne bi potvrdilo očekivane efekte. S obzirom na skromne efekte delotvornosti ustanovljenog ombudsmana opšteg tipa trebalo bi sačekati da se on u većoj meri specijalizuje za kontrolu policije i službi bezbednosti.

4. Specijalizovani ombudsmeni u Srbiji

U pravnom poretku Republike Srbije, pored Zaštitnika građana kao ombudsmana opšteg tipa za celu Republiku, može se ustanoviti i ombudsman u jedinicama lokalne samouprave, a u okviru AP Vojvodine ustanovljen je Pokrajinski ombudsman. No, u skladu sa opštim trendom specijalizacije ombudsmana, kod nas se kao oblici specijalizovanog ombudsmana susreću i zaštitnik pacijentovih prava, ustanovljen Zakonom o zdravstvenoj zaštiti (član 39)⁶, kao i Poverenik za zaštitu ravnopravnosti, ustanovljen Zakonom o zabrani diskriminacije od 2009. godine.⁷ Takođe, postoji i jedan, može se reći hibridni specijalizovani oblik kontrole uprave i zaštite ljudskih prava, a reč je o Povereniku za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, koji je ustanovljen Zakonom o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja.⁸

4.1. Zaštitnik pacijentovih prava

Zaštitnik pacijentovih prava ustanovljen je u okviru zdravstvenih ustanova i njegov rad organizuje zdravstvena ustanova. Direktor zdravstvene ustanove određuje zaštitnika pacijentovih prava, čime je njegova samostalnost i nepristrasnost već samom tom činjenicom ipak ograničena. Po *prigovoru*, zaštitnik pacijentovih prava odmah, a najkasnije u roku od pet dana od podnošenja prigovora, utvrđuje sve bitne okolnosti i činjenice u vezi sa navodima iz prigovora. Zaštitnik pacijentovih prava o svom nalazu odmah, a najkasnije u roku od tri dana obavestava direktora zdravstvene ustanove, kao i podnosioca prigovora. Pacijent koji je nezadovoljan po prigovoru može se obratiti zdravstvenoj inspekciji, odnosno nadležnom organu organizacije zdravstvenog osiguranja kod koje je pacijent zdravstveno osiguran. Zaštitnik pacijentovih prava podnosi mesečni *izveštaj* o podnetim prigovorima direktoru zdravstvene ustanove, a šestomesečni i godišnji izveštaj Upravnom odboru zdravstvene ustanove i Ministarstvu (član 39). Kako se vidi, reč je tipičnim, tzv. mekanim ovlašćenjima, jer se zaštitnik pacijentovih prava bavi postupkom rešavanja pritužbi (prigovora) pacijenata, a pacijent nezadovoljan po prigovoru može se obratiti zdravstvenoj inspekciji, što on svakako može učiniti i bez podnošenja pritužbe zaštitniku pacijentovih prava. Ipak, reč je o osobenoj zaštiti ljudskih prava pacijenata koju na osoben način vrše zaštitnici pacijentovih prava, a delotvornost tih specijalizovanih oblika ombudsmana zavisice prvenstveno od autoriteta zaštitnika pacijentovih prava i rukovodilaca zdravstvene ustanove.

⁶ Zakon o zdravstvenoj zaštiti, *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 107/2005.

⁷ Zakon o zabrani diskriminacije, *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 22/2009.

⁸ Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 120/07, 54/2007.

4.2. Poverenik za zaštitu ravnopravnosti

Ideja ravnopravnosti svih i svakoga je pre svega civilizacijska tekovina koja se, pojednostavljeno rečeno, sastoji u načelu jednakosti svih lica u ostvarivanju ljudskih sloboda i prava. Institucionalni mehanizmi ostvarivanja ravnopravnosti poklapaju se sa nastankom pravne države, ali rodna i svaka druga ravnopravnost dobija puni zamah u zapadnoevropskom kulturnom krugu posle Drugog svetskog rata.

Prema tome, *diskriminacija* je svako nejednako postupanje u odnosu na lica među kojima postoje rasne, nacionalne, verske, polne ili klasno-staleške razlike. Tako postoje rasna, rodna, nacionalna, verska i druge diskriminacije. Dakle, diskriminacija je postupak kojim se unapred ograničavaju prava građanina. Postoji i tzv. pozitivna diskriminacija, kada su zakonom propisana veća prava za pojedine kategorije, pripadnike nacionalnih i drugih manjina. Naš ustav (član 21) izričito zabranjuje svaku diskriminaciju i ustanovljava jednakost svih pred zakonom. Zabrana svake diskriminacije univerzalni je princip međunarodnog prava.

Osnovni institucionalni nosioci ravnopravnosti su države i nadnacionalne (međunarodne) organizacije (OUN, Evropske zajednice, EU) koje putem međunarodnopravnih dokumenata (konvencija, pravilnika, direktiva i drugih propisa) i institucija promovišu i štite ostvarivanje ljudskih prava.

Pored generalne dužnosti svih državnih i nedržavnih subjekata da rade na ostvarivanju i zaštiti ravnopravnosti i nediskriminacije, kod nas je ustanovljen i specijalizovani ombudsman, pod nazivom „Poverenik za zaštitu ravnopravnosti“. Nakon zakonskog ustanovljenja 2009. godine, prvi poverenik za zaštitu ravnopravnosti izabran je 5. maja 2010. godine, odlukom Narodne skupštine Srbije. Inače za izbor, kao i za razrešenje potrebna je većina glasova svih narodnih poslanika (apsolutna većina). Uslovi su identični kao i za Zaštitnika građana, dakle pored neophodnog državljanstva lice mora biti diplomirani pravnik sa najmanje deset godina radnog iskustva na pravnim poslovima u oblasti zaštite ljudskih prava, sa visokim moralnim i stručnim kvalitetima. Mandat traje pet godina, a isto lice može biti birano na tu funkciju najviše dva puta. Zadaci tog nezavisnog i samostalnog državnog organa su sprečavanje svih oblika, vidova i slučajeva diskriminacije, zaštita ravnopravnosti fizičkih i pravnih lica u svim oblastima društvenih odnosa, vršenje nadzora nad primenom propisa o zabrani diskriminacije, kao i unapređivanje ostvarivanja i zaštite ravnopravnosti.

Poverenik sprovodi postupak po *pritužbama* zbog diskriminacije i izdaje *preporuke* radi unapređenja zaštite ravnopravnosti. Takođe upozorava javnost o slučajevima diskriminacije i podnosi Narodnoj skupštini redovan (i poseban) godišnji *izveštaj* o stanju u oblasti zaštite ravnopravnosti, koji sadrži ocenu rada organa javne vlasti, pružalaca usluga i drugih lica, uočene propuste i preporuke za njihovo otklanjanje (član 48). Pored tih ključnih tačaka delovanja poverenika, postoji i mogućnost podnošenja prekršajnih prijava i tužbi za zaštitu od diskriminacije. Iz prvog izveštaja Poverenika za zaštitu ravnopravnosti (za 2010. godinu) vidi se da se najveći broj pritužbi odnosio na povredu ravnopravnosti u sferi rada i zapošljavanja, nacionalne pripadnosti, političkog i verskog ubeđenja i pola. Tim povodom Poverenik je izrekao šest upozorenja i saopštenja javnosti i dve

opšte preporuke državnim organima. Postupak rešavanja pritužbi kvalifikuje se kao poseban upravni postupak i okončava se *mišljenjem* o tome da li je došlo do povrede odredaba zakona o zabrani diskriminacije, o čemu obaveštava podnosioca i lice protiv kojeg je pritužba podneta. Uz mišljenje, Poverenik preporučuje licu protiv kojeg je podneta pritužba i način otklanjanja povrede prava. Sam način rada Poverenika za zaštitu ravnopravnosti bliže je uređen poslovníkom. Sva ovlašćenja kojima specijalizovani poverenik ostvaruje svoju ulogu, ukazuju na činjenicu da se ne radi o potpuno čvrstim pravnim ovlašćenjima, te da njegovo mesto u političkom sistemu i stvarni uticaj zavise prvenstveno od profesionalnog ugleda ličnosti koja te poslove obavlja. Ne treba potcenjivati ni psihološko dejstvo same činjenice da postoji poseban i nezavisan specijalizovani kontrolor koji nadgleda i štiti ostvarivanje ravnopravnosti svih.

4.3. Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti

Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti (dalje: Poverenik), kao što je rečeno, predstavlja hibridni oblik političke i pravne kontrole, odnosno zaštite ljudskih prava koja se odnose na prava građana na obaveštenost, odnosno privatnost. Naime, za razliku od ombudsmana opšteg tipa i prethodnih specijalizovanih ombudsmana, koji po karakteru svojih ovlašćenja spadaju u vanpravne mehanizme kontrole jer nemaju mogućnost meritornog odlučivanja, ovlašćenja i postupanje ovog poverenika su nešto drukčiji i sadrže elemente tzv. (u)pravne kontrole javne uprave. Njegova specijalnost su, kao što se iz naziva vidi – zaštita prava na dobijanje informacija, tzv. prava na obaveštenost, kao i zaštita podataka o ličnosti, tzv. prava na privatnost.

Naime, Poverenik je samostalan državni organ, nezavisan u vršenju svoje nadležnosti. On ne sme tražiti, ni primati naloge i uputstva državnih organa i drugih lica. Informacija od javnog značaja, u smislu Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja (član 2) jeste podatak sadržan u određenom dokumentu, nastao u radu ili i vezi s radom organa javne vlasti, za koji javnost „ima opravdan interes da zna“. Organ javne vlasti je: 1) državni organ i organ, odnosno, organizacija kojoj je povereno vršenje javnih ovlašćenja; 2) pravno lice koje finansira, u celini ili pretežnim delom, državni organ. Pravo na pristup informacijama od javnog značaja podrazumeva: 1) saznanje da li određeni podatak organ uopšte poseduje, odnosno da li mu je dostupan; 2) uvid u dokument u kojem je informacija sadržana i kopiranje; 3) pravo da mu se kopija dokumenta pošalje. Postoji zakonska pretpostavka da javnost ima pravo da zna sve informacije kojima organ javne vlasti raspolaže. To je u skladu sa načelom javnosti rada uprave koje je predviđeno Zakonom o državnoj upravi. Opravdan interes za svaku informaciju postoji naročito kada se ona tiče zaštite zdravlja i životne sredine. Utvrđena su i zakonska ograničenja prava na pristup informacijama od javnog značaja, i to: 1) radi zaštite života i zdravlja ljudi, vođenja pravnih postupaka i pravičnog suđenja, bezbednosti i odbrane zemlje, opravdanih ekonomskih interesa i drugih pravno zaštićenih vrednosti čije očuvanje preteže u odnosu na pravo pristupa u kojem je reč (član 9); 2) radi sprečavanja zloupotreba (član 13); 3) radi zaštite privatnosti i drugih prava ličnosti (član 14).

Za pokretanje postupka kod organa javne vlasti neophodan je *zahtev*. Najpre tražilac informacije podnosi pisani zahtev organu javne vlasti za ostvarivanje prava na pristup informacijama od javnog značaja. Organ je dužan da bez odlaganja, a najkasnije u roku od 15 dana od prijema zahteva, obavesti tražioca da li poseduje traženu informaciju i (ako je poseduje) da mu omogući odgovarajući pristup. Ako udovolji zahtevu, organ će o tome sačiniti službenu belešku i time se postupak okončava, dakle bez donošenja posebnog rešenja. Ali, ako odbije zahtev, organ javne vlasti donosi obrazloženo *rešenje*, sa uputstvom o pravnom sredstvu. U slučaju „ćutanja“ organa javne vlasti, tražilac informacije takođe ima pravo na *žalbu* Povereniku kao *drugostepenom organu*. Postupak pred organom javne vlasti je prvostepeni upravni postupak, koji se odvija prema Zakonu o opštem upravnom postupku (ZUP-u), ako u Zakonu o slobodnom pristupu informacijama nije drukčije određeno.

Postupak pred poverenikom jeste drugostepeni upravni postupak, pri čemu se primarno primenjuje Zakon o slobodnom pristupu informacijama a supsidijarno Zakon o opštem upravnom postupku. Tražilac može izjaviti žalbu povereniku u roku od 15 dana od dana dostavljanja rešenja prvostepenog organa javne vlasti. Žalba je isključena protiv rešenja Narodne skupštine, predsednika Republike, Vlade, Vrhovnog kasacionog suda, Ustavnog suda i republičkog javnog tužioca. Pošto izvrši odgovarajuće provere, sasluša obe strane i utvrdi činjenično stanje, poverenik bez odlaganja, a najkasnije u roku od 30 dana od predaje žalbe donosi *rešenje*. Rešenjem se žalba može *odbiti* – time se konstatuje da je prvostepeni organ javne vlasti, u skladu sa zakonom, osnovano odbio da udovolji zahtevu za uvid u određenu informaciju, odnosno dokument. Rešenjem se žalba može i *uvažiti* – i narediti organu javne vlasti da tražiocu omogući uvid u odnosni dokument. To rešenje je *konačno* u upravnom postupku i protiv njega se može podneti *tužba za pokretanje upravnog spora*. Rešenja i zaključci poverenika su obavezni. Njihovo izvršenje, u slučaju potrebe, obezbeđuje Vlada.

Gotovo identičan rad i postupak rešavanja poverenika po žalbi predviđa i Zakon o zaštiti podataka o ličnosti, koji se primenjuje od 2009. godine, a kojim je poverenik dobio sadašnji naziv. S obzirom na dodirne tačke između tzv. prava na obaveštenost (član 51 Ustava RS) i dobijanja podataka i zaštite podataka o ličnosti celishodno je što je ovim zakonima objedinjeno postupanje jednog poverenika. I tim zakonom su utvrđena prava lica na obaveštenje o obradi (član 19), pravo na uvid (član 20), pravo na kopiju (član 21). Zahtev za obaveštenje, uvid i kopiju podnosi se rukovaocu u pismenom obliku. Rukovalac je dužan da obaveštenje o podnetom zahtevu izda bez odlaganja, a najkasnije u roku od 15 dana, odnosno da omogući uvid, i/ili izdavanje kopije u roku od 30 dana. Ako prihvati zahtev, rukovalac sačinjava zabelešku. Ako rukovalac odbije zahtev, o tome donosi rešenje sa poukom o pravnom sredstvu. U slučaju ćutanja može se izjaviti *žalba Povereniku*. Po izjavljenoj žalbi rešava Poverenik, kao drugostepeni organ, o čemu donosi rešenje. Protiv odluke (rešenja) Poverenika može se pokrenuti upravni spor. Inače Poverenik vrši nadzor nad sprovođenjem i izvršavanjem Zakona o zaštiti podataka o ličnosti, pri čemu raspolaže značajnim upravnopravnim ovlašćenjima.

Kako se vidi, postupanje poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti podvrgnuto je i *upravnopravnom režimu*, za razliku od

zaštitnika građana i poverenika za zaštitu ravnopravnosti. Tim režimom za poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti uređen je poseban postupak odlučivanja (upravni), posebna forma akata kojima se odlučuje o dostupnosti informacijama od javnog značaja, odnosno o podacima o ličnosti (rešenje, dakle upravni akt, a ne mišljenje), kao i posebna kontrola u posebnom upravnom postupku (žalbena kontrola), odnosno upravnom sporu (posebna sudska kontrola). Upravnopravni karakter i priroda aktivnosti (ovlašćenja) tog poverenika razlikuju se od klasičnih ovlašćenja ombudsmana. U jedinstvenu upravnopravnu formu odenuta je specijalizovana sadržina ljudskih prava kojima se poverenik bavi. Poverenik meritorno odlučuje u drugostepenom postupku, za razliku od ombudsmana koji kritikuje, obznanjuje, obaveštava, preporučuje, predlaže razrešenje funkcionera, podnosi prekršajne i krivične prijave. Zbog toga je ta kontrola ne samo politička (vanpravna) već i pravna (upravna). Poverenik po izjavljenoj žalbi proverava kako zakonitost tako i celishodnost i donosi meritorno rešenje, dok je težište rada ombudsmana na celishodnosti (koja uključuje i zakonitost). Rečju, poverenik ima jača ovlašćenja za razliku od uobičajenih ovlašćenja ombudsmana. On je aktivni učesnik u drugostepenom upravnom postupku u stvarima iz njegove nadležnosti. Ako se tome doda i autoritet koji u javnosti ima aktuelni poverenik za informacije i zaštitu podataka o ličnosti, onda se lako zaključuje da su efekti tog specijalizovanog organa potvrdili očekivanja.

5. Zaključni osvrt

Uvođenjem ombudsmana opšteg tipa (Zaštitnika građana) 2005. godine i njegovim imenovanjem 2007, kao i uvođenjem specijalizovanih ombudsmana za zaštitu pacijentovih prava, zaštitu ravnopravnosti i za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti Republika Srbija svrstala se u red ogromne većine zemalja koje imaju ombudsmane opšte i specijalne namene. Konceptijski gledano, Zaštitnik građana ima klasičnu ulogu – zaštitnik je građanskih sloboda i prava i oblik je spoljne kontrole uprave. Takođe, ovlašćenja Zaštitnika građana u Republici Srbiji manje-više podudaraju se sa ovlašćenjima tog organa u uporednim sistemima. Tipična ovlašćenja za ombudsmana imaju i zaštitnik pacijentovih prava, kao i Poverenik za zaštitu ravnopravnosti. Međutim, Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti ima jača, upravnopravna ovlašćenja, budući da vrši nadzor nad zaštitom podataka o ličnosti i da meritorno rešava po žalbi na prvostepeno rešenje organa javne vlasti. Na taj način Poverenik se ne može označiti kao klasičan specijalizovani ombudsman koji vrši političku kontrolu, već on aktivno vrši žalbenu upravnu kontrolu. Zbog toga on predstavlja hibridni oblik pravne i političke kontrole javne uprave i efekti njegovog postojanja i delovanja su daleko veći.

Priroda, karakter, pa i značaj ombudsmana, mogu se spoznati i analizom njihovog najmoćnijeg sredstva delovanja – izveštaja o radu i o stanju ljudskih prava u odnosnoj državi. Čini se da, iako poražavajući po upravu, redovni godišnji izveštaji zaštitnika građana i poverenika nikoga nisu posebno zabrinuli. S druge strane, izveštaji zaštitnika pacijentovih prava su brojni i „interni“ budući da organizaciono pripadaju zdravstvenim ustanovama, te njihova analiza nema nekog

naročitog smisla. Poverenik za zaštitu ravnopravnosti, s obzirom na to da je nedavno izabran, podneo je tek prvi redovni godišnji izveštaj parlamentu.

U jeku skoro epidemiološkog širenja specijalizovanih ombudsmana, neki autori se, ignorišući društvene uslove, bez valjane argumentacije (nestrpljivo) zalažu za uvođenje specijalizovanog, policijskog ombudsmana. Međutim, postojeći Zaštitnik građana, uz specijalizovane ombudsmane i ostale institucije, ustanove, sredstva i postupke kontrole, može efektivno da kontroliše i policiju i da se stara o ostvarivanju građanskih prava. Obim i sadržaj izveštaja koje je Zaštitnik građana do sada podneo ukazuju da za njegov delotvorniji rad u predstojećem periodu ima još mnogo neiskorišćenih mogućnosti. Tek kada se one iskoriste, valja razmotriti potrebu za institucionalnim promenama i eventualnim uvođenjem još nekih specijalizovanih ombudsmana, umesto ombudsmana opšteg tipa, ili pored njega.

6. Literatura

1. Davinić, M. (2008). *Evropski ombudsman i loša uprava (maladministration)*. Beograd (doktorska disertacija).
2. Davinić, M. (2007). Značaj institucije ombudsmana za pravni sistem, *Pravni život*, br. 10, 717–727.
3. Davinić, M. (2008). Pojam loše uprave, *Pravni život*, br. 10, 717–731.
4. Dapčević-Marković, Lj. (2008). *Kontrola policije i policijski ombudsman*. Beograd: Kriminalističko-policijska akademija.
5. Zakon o Zaštitniku građana, *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 79/2005, 54/2007.
6. Zakon o zdravstvenoj zaštiti, *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 107/2005.
7. Zakon o zabrani diskriminacije, *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 22/2009.
8. Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 120/07, 54/2007.
9. Zakon o zaštiti podataka o ličnosti, *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 97/2008.
10. Jovičić, M. (1969). Ombudsman – čuvar zakonitosti i prava građana. Beograd.
11. Jugović, S. (2011). Zaštitnik građana i kontrola policije i BIA-e u Republici Srbiji. *Pravna riječ*, Banja Luka.
12. Marković, R. (2002). *Upravno pravo*. Beograd: Službeni glasnik.
13. Miletić, S. (2003). *Policijsko pravo*. Beograd: Policijska akademija.
14. Miletić, S. (2009). *Komentar Zakona o policiji*. Beograd: Službeni glasnik.
15. Milkov, D. (2007). Specijalizovani ombudsmani. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu*, 3/07, 101–121. Novi Sad: Pravni fakultet Novi Sad.
16. Milkov, D. (2010). *Upravno pravo III, Kontrola uprave*. Novi Sad: Pravni fakultet Novi Sad.
17. Milosavljević, B. (2004). Građanski nadzor nad policijom – mogući model za Srbiju. Beograd.
18. Popović, S., Petrović, M., u saradnji sa M. Pricom (2011). *Upravno pravo opšti deo*. Niš: Sven Niš Samoizd.
19. Radojević, M. (2008). Parlamentarna kontrola bezbednosnog sektora – policijski i vojni ombudsman. *Politička revija*, br. 3, 797–718.
20. Redovni godišnji izveštaji Zaštitnika građana za 2009 i 2010. godinu, br. 48–100-3585/10 i 48-220/11.
21. Simović, D. (2011). O potrebi ustanovljavanja policijskog ombudsmana u Republici Srbiji, *Policija u funkciji zaštite ljudskih prava*, 83–98. Beograd: Kriminalističko-policijska akademija.
22. Simović, D. (2011). Značaj ombudsmana u tranzicionim državama – primer Republike Srbije. *Pravna riječ*, Banja Luka, br. 27/2011, Godina VIII, 2011, 211–226.
23. Tomić, Z. (2009). *Opšte upravno pravo*. Beograd: Pravni fakultet, Službeni glasnik.

SINGLE-PURPOSE OMBUDSMEN IN THE REPUBLIC OF SERBIA

Summary

With the introduction of a general Ombudsman in 2005 (appointed in 2007), as well as of particular forms of single-purpose ombudsmen, the Republic of Serbia joined a vast majority of countries already having the general and special purpose ombudsmen. Following the general trend toward ombudsman specialisation, the forms of single-purpose ombudsmen that are met in Serbia include the Protector of Patients' Rights, established under the Health Care Act, and the Commissioner for Equality Protection, established under the Prohibition of Discrimination Act (2009). In addition, there is another, we can say, hybrid form of political and administrative control and protection of human rights – the Commissioner for Information of Public Importance and Personal Data Protection, established under the Act on Free Access to Information of Public Importance. After analysing the single-purpose ombudsmen, we find that these institutions, primarily as a form of extrajudicial (political) control of the work of the administration, can merely be a suitable supplement to the existing institutional mechanisms for human rights protection.