



STUDIJA

kapaciteti i potencijali institucije
lokalnog ombudsmana u Srbiji
[sa istraživanjem]

Prof. dr Snežana Đorđević
Doc. dr Dejan Milenković
Mr Dragan Veljović, advokat

Beograd, decembar 2011.



Izdavač: Misija OEBS u Srbiji
www.osce.org

Autori: Prof.dr Snežana Đorđević
Doc.dr Dejan Milenković
Mr. Dragan Veljović, advokat

Dizajn: comma | communications design

Štampa: Original

Tiraž: 150 komada

ISBN: 978-86-85207-78-5

Napomena: Stavovi izrečeni u knjizi pripadaju isključivo autorima i ne predstavljaju nužno zvaničan stav Misije OEBS u Srbiji.

Sadržaj

Predgovor	5
Uvod	8
DEO PRVI: Lokalni ombudsmeni	11
1. Upporedni pregled institucije lokalnog ombudsmana u pojedinim zemljama	12
2. Zaštitnik građana u pravnom sistemu Republike Srbije	16
2.1. ISTORIJSKI RAZVOJ I NASTANAK INSTITUCIJE	16
2.2. ZAŠTITNIK GRAĐANA (REPUBLIKE SRBIJE)	20
2.2.1. Organizacija, izbor i prestanak funkcije	20
2.2.2. Nadležnosti	23
2.2.3. Postupak pred zaštitnikom građana	26
2.2.4. Izveštaji i finansiranje	28
2.3. Pokrajinski ombudsman	29
2.4. Zaštitnici građana lokalne samouprave – karakteristike i organizacija	39
3. Komparativna analiza institucije lokalnog zaštitnika građana u Srbiji	48
3.1. Analiza odnosa sa republičkim i pokrajinskim zaštitnikom građana (ombudsmanom)	48
3.2. Komparativna analiza nadležnosti zaštitnika građana lokalne samouprave	56
3.3. Komparativna analiza organa koje kontrolišu zaštitnik građana lokalne samouprave	63

3.4.	Komparativna analiza izbora zaštitnika građana lokalne samouprave	68
3.5.	Komparativna analiza službe i sredstava za rad zaštitnika građana lokalne samouprave	72
DEO DRUGI: Istraživanje kapaciteti i potencijali institucije lokalnog ombudsmana u Srbiji		79
1.	Stanje institucije lokalnog zaštitnika građana	80
1.1.	Nastanak i karakter institucije	80
1.2.	Sredstva za rad	84
1.3.	Kapacitet službe zaštitnika	86
2.	Zaštitnik građana i lokalna administracija	92
2.1.	Najčešće pritužbe građana	92
2.2.	Sadržaj rada zaštinika	96
2.3.	Nezavisnost u radu	97
2.4.	Saradnja republičkog, pokrajinskog i lokalnog zaštitnika građana	98
2.5.	Saradnja zaštitnika sa lokalnim organima vlasti	100
Zaključno razmatranje		103

Predgovor

Studija *Kapaciteti i potencijali institucije lokalnog ombudsmana u Srbiji – sa istraživanjem*, rezultat je realizacije projekta Misija OEBS u Srbiji, koji je sproveden tokom perioda novembar – decembar 2011. godine. Iskustva koje je OEBS stekao u procesu rada, bila su da se ne zna dovoljno o kvalitetu rada ove mlade institucije, i zato bi bilo korisno da se u ovoj fazi produbljeno istraže svi bitni aspekti njihovog rada s ciljem daljeg razvoja ove institucije u sistemu i podizanja njenih kapaciteta.

U realizaciji projekta, koji je obuhvatio istraživanje, intervjuue jednog broja zaštitnika građana, analizu podataka i prikupljenih materijala, kao i konačno pisanje studije, učestvovali su: profesorica dr Snežana Đorđević, docent dr Dejan Milenković (oboje sa Fakulteta političkih nauka, Univerziteta u Beogradu) i mr Dragan Veljović, advokat.

Da bi se dobila što tačnija slika o radu lokalnih zaštitnika građana, projektni tim je uradio upitnik koji se bavio pitanjima:

- a. kapaciteta službe (kancelarije) lokalnih zaštitnika i
- b. analizom kvaliteta rada lokalnih zaštitnika građana, njihovim iskustvima u radu, uspesima i slabostima.

Upitnik je posebno skenirao ocenu zaštitnika o kvalitetu rada lokalnih organa vlasti (uprave, komunalnih javnih preduzeća, ustanova). Posebno je analiziran odnos koji je uspostavljen između zaštitnika i lokalnih organa vlasti.

Posebna pažnja je posvećena odnosima na relaciji opštinski, gradski, pokrajinski i konačno, nacionalni zaštitnik građana.

Projektni tim je obišao jedan broj gradova i obavio *razgovore sa zaštitnicima građana* u njima: u Subotici, u Nišu, Kragujevcu, Novom

Sadu (gde je obavljen razgovor sa pokrajinskim zaštitnikom kao i sa zaštitnikom grada Novog Sada).

Prikupljene su odluke o **organizaciji, statuti, izveštaji o radu svih zaštitnika građana** i ova građa je bila od velikog značaja za izradu kvalitetne studije.

Konačno, studija ima dve celine. Prva se bavi produbljenom analizom pravnog okvira i rešenja koja se odnose na definisanje, postojanje i funkcionisanje ovog instituta, dok je drugi deo posvećen analizi konkretnih podataka dobijenih empirijskim istraživanjem. Svaka bitnija celina u sebi sadrži, pored problematizacije najvažnijih pitanja, i konkretne preporuke.

Istraživački tim se na kraju ove studije suočio sa nizom dilema u pogledu smisla postojanja lokalnih zaštitnika građana. Pre svega, otvorila se dilema da li lokalni zaštitnici građana uopšte treba da postoje? Ako treba, u kojoj formi (neprihvatljivo je da funkcionišu kao službenici opštine). Koje nadležnosti treba da imaju i koje organe treba da kontrolišu (da li da se vrši podela prema tipu normi ili se može uključiti i kontrola organa, kao što su jedinice državnih organa koji postoje u lokalnoj vlasti, npr. PIO fond, policija itd.). Ostaje kao krupno pitanje kakav tip odnosa treba da imaju u odnosu na nacionalnog zaštitnika građana. Mišljenja smo da se saradnja podrazumeva, ali se suočavamo sa mogućim preklapanjima u radu, ponekad sa nerazumevanjima, konfliktima, te je veoma bitno ove odnose dobro i što jasnije i preciznije urediti.

Istraživački tim je svoje ideje formulisao u vidu analiza, otvaranja bitnih dilema, formulisanja zaključaka i preporuka u pogledu najbitnijih pitanja. Pored toga, smatrali smo da je bitno uraditi i izvesne ilustracije (slike) sa šematskim prikazom mogućih organizacionih modela zaštitnika građana. Šematski prikaz olakšava identifikaciju postojećih i mogućih relacija izađu svih nivoa vlasti i zaštitnika građana. U zemljama koje imaju samo nacionalnog zaštitnika koji opet može imati svoje kancelarije (područnih jedinica) u jednom broju regiona ili opština, ova šema bi bila dosta jednostavna. Ukoliko, međutim, ne odustajemo od koncepta zaštitnika građana koji se biraju na više nivoa vlasti, smatramo da je za kreiranje ove kompleksne mreže nacionalnog, pokrajinskog i lokalnih (gradskih, opštinskih) zaštitnika bitno precizno urediti pitanja nadležnosti, izgradnje kapaciteta, koštanja kao i konačnih efekata rada.

Na kraju bismo naglasili da je za uspešan odgovor na ova pitanja neophodno napraviti znatno produbljenija istraživanja koja bi ispitala otvorene dileme i nepoznanice, što bi olakšalo preciziranje strategije daljeg razvoja ovog nezavisnog tela.

*Prof. dr Snežana Đorđević
Fakultet političkih nauka,
Univerzitet u Beogradu*

Uvod

Retko koja institucija je doživela tako veliku popularnost i rasprostranjenost kao institucija *ombudsmana*. Danas ona postoji u skoro svim zemljama sveta, i kao takva, ona je postala ...“inspiracija, ako ne i model za napore koji postaju sve nužniji u pogledu rekonstrukcije tradicionalnih političkih institucija koje je stvorila racionalistička i docnije sve više posrednička birokratska i legalistička misao i praksa“.¹

Razvoj novih oblika kontrole rada državnih organa u svetu, naročito je podstaknut od sredine šezdesetih godina 20. veka kada je došlo do nagle ekspanzije institucije ombudsmana kao „sui generis“ tela. Ovlašćenja ombudsmana, od njegovog nastanka u Švedskoj davne 1809. godine pa do danas nisu se značajno izmenila. Ona su neposredno povezana sa idejom ostvarivanja i zaštite ljudskih prava, usled čega se ombudsman i danas određuje kao zaštitnik prava građana, čiji je glavni cilj *sprečavanje nepravilnosti i nezakonitosti*, kao i tzv. *lošeg postupanja (maladministration)* u radu uprave prema građanima. Potreba za zaštitom ljudskih prava, ali i potreba za novim „spoljnim“ oblicima kontrole i nadzora uprave, u skladu sa savremenim konceptom države u kome čovek zauzima centralno mesto, nametnulo je potrebu da se pronađu novi mehanizmi zaštite ljudskih prava, pre svega od nezakonitog i nepravnog rada organa uprave. Vreme je pokazalo da je upravo ombudsman ta institucija.² Ombudsman je danas *institucija zaštite ljudskih prava i prava građana*, na sličan način kao što je početkom prošlog veka sudstvo bilo institucija *zaštite zakonitosti i uređenja pravne države*.

U čemu je tajna izvanredne efikasnosti u zaštiti prava građana i kontroli uprave koju postiže ombudsman, a koju nisu mogli da postignu postojeći oblici upravne i sudske kontrole uprave? Kako se ističe, ...suština institucije ombudsmana svodi se na njenu imanentnu podobnost da probija *začarane birokratske krugove* i da neprobojne

1 Uporedi: Jovan Đorđević, *Politički sistem, Savremena administracija*, Beograd, 1985, str. 681.

2 Stevan Lilić, *Upravno pravo (univerzitetski udžbenik)*, Savremena administracija, Beograd, 1995, str. 478-484.

autoritativne administrativne sisteme učini *transparentnim*, tj. *dostupnim parlamentarnoj kontroli i opštoj javnosti*. Ombudsmanu nisu potrebna nikakva druga pravna ovlašćenja do prava da pokreće postupak. Njegova delotvornost proizlazi, pre svega, iz njegove mogućnosti da, na osnovu svog izveštaja parlamentu pažnju javnosti i parlamenta skrene na žalbe građana. *Javnost* zasnovana na nepristrasnoj istrazi je moćno sredstvo. Sama svest o nadzoru ombudsmana vrši pozitivan uticaj na ceo upravni sistem, čineći ga podložnim javnosti rada i pravdi.³

U tom smislu se može konstatovati da kontrola uprave od strane ombudsmana predstavlja uspešnu kombinaciju *pravne* (npr. pokretanje postupka kao što može da učini i javni tužilac) i *političke kontrole* (posebno, otvaranje parlamentarne rasprave o odgovornosti ministra koji rukovodi nekim organom uprave) koja je u savremenim uslovima neophodna kako bi se prevazišli nedostaci postojećih oblika upravne i sudske kontrole uprave. Uporedna iskustva jasno ukazuju da, zajedno sa tradicionalnim oblicima upravne i sudske kontrole uprave i svih njihovih varijanti, postoji potreba za uvođenjem „jednostavnih i jeftinih“ instrumenata kontrole uprave, neopterećenih proceduralnom krutošću i pravnim formalizmom ali istovremeno efikasnih u ostvarivanju transparentnosti administrativnih procesa i struktura.⁴ Koliko je institucija ombudsmana postala značajna, svega nekoliko decenija od početka njenog uvođenja, govori i činjenica da je Odlukom Evropskog parlamenta o pravilima i opštim uslovima vršenja dužnosti ombudsmana iz 1994. godine, uvođena i institucija Ombudsmana Evropske unije koji obavlja svoje dužnosti u skladu sa ovlašćenjima koja su mu poverile institucije i tela Evropske unije.⁵

Ombudsman je institucionalni odraz htenja da se čovek – građanin održi u centru zbivanja države, prava i institucija vlasti i ne prepusti sam sebi u borbi sa kafkijanskim i birokratskim procesima imanenentnim svakom poretku. Ombudsman je i glasnogovornik građana čija su prava povređena, postavljen dovoljno visoko da ga mogu čuti vrhovi vlasti, ali i dovoljno odvojeno da se ne poistoveti sa njima. Izraz je shvatanja da je nekorektan odnos organa vlasti prema pojedincu više od ličnog, individualnog problema jednog ili više građana, jer iz

3 H.W.R Wade, *Administrative Law*, 5th ed. Oxford, 1982, p. 76.

4 Uporedi: Stevan Lilić, *Upravno pravo* (univerzitetski udžbenik), Savremena administracija, Beograd, 1995, str. 478-484.

5 Uporedi: *Decision of the European Parliament on the regulations and general conditions governing the performance of the Ombudsman's duties*, Strasbourg, March 1994.

temelja ruši osnov demokratskog društva i zbog toga zahteva institucionalnu reakciju.⁶

U savremenim uslovima, značajan deo svojih prava i sloboda, građani ostvaruju pred organima lokalne samouprave, kao i pred javnim ustanovama, preduzećima i drugim organizacijama koje vrše javna ovlašćenja a čiji je osnivač jedinica lokalne samouprave. Upravo u ovoj činjenici treba tražiti i osnovne razloge usled kojih postoji značajno opravdanje osnivanja lokalnih ombudsmana, što su pojedine zemlje, među kojima je i Srbija, i učinile.

U procesu koji je još sedamdesetih godina 20. veka započeo pred Ujedinjenim nacijama, pojedini „lokalni ombudsmani“ značajno su doprineli i širenju institucije ombudsmana na svim nivoima vlasti. Prvi međunarodni dokument u vezi sa institucijama za zaštitu ljudskih prava na nivou Ujedinjenih nacija – *Smernice za funkcionisanje nacionalnih institucija za zaštitu ljudskih prava* iz 1978. godine, usvojen je na *Seminaru o nacionalnim i lokalnim institucijama za unapređenje i zaštitu ljudskih prava* koji je održan u Ženevi. U njihovom formulisanju svoj doprinos su dali i tada postojeći „lokalni“ ombudsmani. U sličnom procesu pred Savetom Evrope, Komitet ministara je u svojoj *Preporuci R(85)13 o instituciji ombudsmana* još 1985. godine (i u kasnijim dokumentima) *predložio* vladama država članica da uvažavaju mogućnost osnivanja ombudsmana na *nacionalnom, regionalnom ili lokalnom nivou*.⁷

U Srbiji je od 2002. godine do danas osnovano svega dvadeset ombudsmana lokalne samouprave. Sporo širenje institucije „lokalnog ombudsmana“, kao i ozbiljni problemi sa kojima se postojeće institucije suočavaju, sve češće otvara dilemu njenog daljeg razvoja i opstanaka. Studija koja je pred nama upravo treba, da kroz analizu pravnog okvira i empirijsko istraživanje, da odgovor na ovo teško i kompleksno pitanje.

⁶ Uporedi: Saša Janković, *Lokalni ombudsmani u Srbiji*, Lokalna samouprava – propisi i praksa, br. 4/10. Tema broja – *Lokalni zaštitnici građana u Srbiji*, str. 5.

⁷ Uporedi: Stevan Lilić, Dejan Milenković, B. Kovačević-Vučo, *Ombudsman (međunarodni dokumenti, uporedno pravo, zakonodavstvo i praksa)*, Komitet pravnika za ljudska prava, Beograd, 2002, str. 27-41.

DEO PRVI

LOKALNI OMBUDSMANI

1. Upporedni pregled institucije lokalnog ombudsmana u pojedinim zemljama

U komparativnim studijama jednog broja zemalja, pored **nacionalnih ombudsmana**, postoje, u zavisnosti od unutrašnjeg uređenja pojedinih država, i **ombudsmani republika, provincija, kantona, pokrajina, grada, lokalne samouprave**, što ukazuje na značaj ove institucije na svim nivoima vlasti i u zajednicama različite veličine (opština, grad, okrug, region, država). Pored toga, praksa je pokazala da postoji potreba za specijalizovanim ombudsmanima za zaštitu pojedinih ranjivih društvenih grupa. Ljudska prava treba uspešno štiti, a spoljnu kontrolu uprave treba vršiti i na nižim nivoima vlasti. Pojedine zemlje su zato došle do zaključka da instituciju ombudsmana treba u izvesnoj meri „decentralizovati“, odnosno, da jedan, „nacionalni“ ombudsman i njegova služba nisu dovoljni za uspešnu zaštitu ljudskih prava i kontrolu uprave na svim nivoima vlasti. Tako su nastali „lokalni“ ombudsmani i decentralizovani model organizacije ombudsmana je karakterističan za zemlje sa federalnim uređenjem, odnosno zemlje sa razvijenim sistemima decentralizacije, regionalizacije i lokalne samouprave. Pored toga, u jednom broju zemalja se uvode posebni ombudsmani za pojedine oblasti ili zaštitu prava pojedinih, naročito ranjivih društvenih grupa.

Uvođenje institucije po ovom modelu zavisi od zemlje do zemlje i u principu se mogu podeliti na četiri pod-modela: **ombudsman na nacionalnom nivou, ombudsman na nacionalnom i regionalnom (federalnom) nivou, ombudsman na nacionalnom, regionalnom (federalnom) i lokalnom nivou i ombudsman na regionalnom (federalnom) i nivou lokalne samouprave (bez nacionalne institucije ombudsmana)**.⁸ Često se u uporednoj praksi, za sve

⁸ Upporedi: Dragan Radinović, *Ombudsman i izvršana vlast*, Službeni glasnik – Savet za državnu upravu, Beograd, str. 166; *Ombudsmen, Parliamentary Commissioners, Mediator and persons discharging similar functions in member states of the Council of Europe*, comparative study, 30. jun 1997, Strazbur, Doc H/Ombudsman (97) 1, p. 8.

ombudsmane na nižim nivoima vlasti (bez obzira da li se oni osnivaju u okviru federalnih jedinica, lendera, kantona, regiona, jedinica lokalne samouprave) koristi zbirni naziv, „lokalni ombudsmeni“.

Ombudsman na nacionalnom, regionalnom i (ili) nivou lokalnih samouprava je sistem koji postoji u različitim kombinacijama, u ***Austriji, Velikoj Britaniji, Španiji, Belgiji, Holandiji*** i drugim zemljama.

U ***Austriji***, pored Narodnog pravobranilaštva kao nacionalnog ombudsmana, postoje i regionalni ombudsmeni za pokrajine ***Tyrol*** i ***Voralberg***. Ostale pokrajine nisu osnovale svoje ombudsmane, već je za njih nadležno savezno Narodno pravobranilaštvo.

U ***Belgiji*** postoje ombudsmeni za regije ***Valonija*** i ***Flandrija***, u ***Velikoj Britaniji*** postoje ombudsmeni za ***Englesku, Škotsku, Wels*** i ***Severnu Irsku*** (i oni se nazivaju takođe „lokalni ombudsmeni“). U ***Holandiji*** svi veći gradovi imaju i instituciju ombudsmana, u ***Francuskoj*** postoji u Parizu kao glavnom gradu, a u ***Španiji***, pored ***nacionalnog ombudsmana (Defensor del Pueblo)*** postoje i ombudsmeni u ***jedanest regiona*** (Kataloniji, Sevilji, Galiciji, Kanarima, Valensiji Andaluziji, i dr.) kao i ***dva grada*** Madrida i Barselone.⁹



Ombudsman Andaluzije (znak sa oficijele web stranice ovog organa)

U Bugarskoj, pored nacionalnog ombudsmana, u dvadesetak jedinica lokalne samouprave uvedeni su i lokalni ombudsmeni. Primer Bugarske je u izvesnoj meri sličan sa primerom Srbije, bar kada je

⁹ Uporedi: Dragan Radinović, *Ombudsman i izvršna vlast*, Službeni glasnik – Savet za državnu upravu, Beograd, str. 166; O instituciji Defensor del Pueblo u Andaluziji više podataka se može pronaći na web stranici: www.defensor-and.es/. O ombudsmanima u drugim španskim regionima više podataka može se naći na web-stranici: <http://www.euro-ombudsman.eu.int/links/en/esreg.htm>.

reč o rasprostranjenosti ove institucije na lokalnom nivou.¹⁰ Prvi „lokalni ombudsmani“ osnovani su krajem 1998. godine. Usled nepostojanja zakonske regulative, ove jedinice su u prvo vreme funkcionisale u vidu „pilot projekta“ između jedinica lokalne samouprave i civilnog društva, da bi zatim, 2003. godine, bio donet *Zakon o lokalnoj samoupravi i lokalnoj administraciji* koji je predvideo ovu mogućnost. Tako je, od 2004. godine do danas, institucija osnovana u devetnaest opština i gradova (uključujući i jedan region (Severno centralni region grad Ruse). To su opštine i gradovi: Batak, Blagoevgrad, Kavarna, Lesichovo, Nova Zagora, Popovo, Silistra, Sofia, Tervel i dr). Institucija se prevodi na različite načine (na engleskom: „Public Mediator“), a najpribližniji prevod sa bugarskog jezika bi bio javni branilac. Kao i u Španiji, svaki lokalni ombudsman, ima svoj poseban znak kao oblik vizuelnog identiteta i po nazivu se razlikuje od centralnog ombudsmana (koji se zove parlamentarni ombudsman).¹¹

Public Mediator of
the Municipality of
Batak



Public Mediator
of Sofia
Municipality



Public Mediator of
the Municipality of
Kavarna



Public Mediator of
the Municipality of
Nova Zagora



Public Mediator of
the Municipality of
Popovo



Amblemi javnih branilaca na lokalnom nivou u Bugarskoj

Ombudsman na regionalnom i nivou lokalne samouprave. U SAD, Italiji i Švajcarskoj, na primer, ne postoje nacionalni ombudsmani, ali postoje na nivou pojedinih ***federalnih država, regiona, odnosno kantona.*** U SAD, ombudsman je najpre uveden u Federalnoj državi Havaji 1969. godine, zatim i u Nebraski 1969, Ajovi 1972, Nju Džersiju 1974, Aljaski 1975, Kansasu 1975 i dr. a ombudsmani su uvedeni i gradovima Detroit, Sjetl i dr. U ***Italiji*** takođe nema nacionalnog ombudsmana, ali institucija ombudsmana odnosno ***Defensor civico*** uvedena je u 16 regiona od 1974. godine (Toskana, Ligurio, Kampanja, Umbrija, Lombardija, Lazio, Friuli-Venecija, Pulja i dr).

10 Uporedi: Dragan Radinović, *Ombudsman i izvršna vlast*, Službeni glasnik – Savet za državnu upravu, Beograd, str. 166; O instituciji Defensor del Pueblo u Andaluziji više podataka se može pronaći na web stranici: www.defensor-and.es/. O ombudsmanima u drugim španskim regionima više podataka može se naći na web-stranici: <http://www.euro-ombudsman.eu.int/links/en/esreg.htm>.

11 Više podataka o lokalnim javnim braniocima u Bugarskoj može se pronaći na web stranici: <http://www.anticorruption.bg/ombudsman/eng>

Slično je i u Švajcarskoj, u kojoj je institucija ombudsmana uvedena u kantonu **Cirih**, kao i u Indiji, gde ova institucija postoji u federalnim jedinicama.¹²

I na kraju, treba napomenuti da u cilju posebne **zaštite** pojedinih **ranjivih društvenih grupa**, ili u cilju **posebne parlamentarne kontrole pojedinih značajnih institucija sistema**, u pojedinim zemljama pored nacionalnih ombudsmana postoje i **posebni ombudsmeni**, kao na primer, **ombudsman za decu, za lica sa posebnim potrebama, za zaštitu podataka, za nacionalne manjine, vojni ombudsman** i drugi.

Republika Srbija se, u svom nacionalnom zakonodavstvu, opredelila za koncept ombudsmana na svim „nivoima“ teritorijalne organizacije, odnosno i na republičkom i na pokrajinskom i „lokalnom“ (jedinicama lokalne samouprave).

Za razliku od mnogih drugih zemalja, Srbija nema dugu tradiciju ove institucije, odnosno nezavisnog kontrolnog organa. One su osnovane i počele su da se razvijaju tek posle 2000. godine. Ipak, specifičan oblik slične institucije, nalazimo još u periodu nekadašnje SFRJ oličene u instituciji Društvenog pravobranioca samoupravljanja (koja je takođe bila osnivana na svim nivoima „vlasti“ i teritorijalne organizacije od sredine sedamdesetih godina 20. veka. U nastavku, dajemo kraći pregled nastanka i razvoja institucije ombudsmana u Srbiji u poslednjih nekoliko decenija, sa posebnim akcentom na sadašnje uređenje institucije ombudsmana.

¹² Uporedi: Dragan Radinović, *Ombudsman i izvršna vlast*, Službeni glasnik – Savet za državnu upravu, Beograd, str. 167; više podataka o ombudsmanu u Kantonu Cirih mogu se naći na web-stranici: www.omineurope.info/uk/gesetz_zuerich_uk.

2. Zaštitnik građana u pravnom sistemu Republike Srbije

2.1. Istorijski razvoj i nastanak institucije

Širenje institucije ombudsmana tokom šezdesetih i sedamdesetih godina prošlog veka, imalo je svoju refleksiju i u nekadašnjoj SFRJ. Socijalistička Federativna Republike Jugoslavija je gradeći i razvijajući socijalistički, samoupravni sistem, često preuzimala novonastala uporedno-pravna rešenja razvijenih evropskih zemalja. To se desilo i sa institucijom ombudsmana. Sve veći broj rasprava koje su održane i članaka objavljenih početkom sedamdesetih godina, uticali su na tadašnje vlasti, da u skladu sa potrebama socijalističkog samoupravnog društva stvore „novu“ kvaziombudsmansku instituciju oličenu u instituciji **društvenog pravobranioca samoupravljanja**, koja je uvedena u tadašnji pravni sistem Ustavom SFRJ iz 1974. godine, kao i ustavima tadašnjih republika i pokrajina.¹³

Međutim, u konceptu tzv. „socijalističkog samoupravnog društva“, nije bilo reči o instituciji čiji je glavni cilj kontrola uprave i zaštita ljudskih prava već, kako je to prioizlazilo iz tadašnjeg Saveznog ustava, zaštita samoupravljanja i društvene svojine, kao osnova i uslova za ostvarivanje socijalističkog samoupravnog sistema. Društveni pravobranilac samoupravljanja, kao samostalni organ društvene zajednice, preuzima mere i pravna sredstva i vrši druga zakonom predviđena prava i dužnosti radi ostvarivanja zaštite samoupravnih prava radnih ljudi i društvene svojine.¹⁴

13 Uporedi: Ustav Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije, Službeni list SFRJ, br. 9/74, čl. 131, 288, 374, 387. kao i odgovarajući članovi ustava republika, odnosno statuta pokrajina.

14 Uporedi: Ustav Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije, Službeni list SFRJ, br. 9/74, čl. 131, 288, 374, 387. kao i odgovarajući članovi ustava republika, odnosno statuta pokrajina.

Na osnovu ovih ustavnih odredbi, već 1975. godine donesen je *Savezni zakon o Društvenom pravobraniocu samoupravljanja*¹⁵ kojim su utvrđena načela o položaju, pravima i dužnostima društvenog pravobranioca samoupravljanja, dok su konkretni oblici organizacije i nadležnosti, kao i druga pitanja, bila regulisana odgovarajućim republičkim, odnosno pokrajinskim zakonima. Ni društveni pravobranilac ni drugi oblici društvenih institucija nisu imali zadatak da štite univerzalna ljudska prava i slobode građana kao tekovina civilnog društva i civilizacijske tekovine, već samo određena prava radnika ili građana uobličena konceptom društvene svojine i socijalističkog samoupravljanja.¹⁶

Međutim, vremenom se društveni pravobranilac samoupravljanja “izgubio” u mnoštvu organa, a njegova uloga svela na neku vrstu „inspektora”. Ova pouka iz prošlosti može biti i dobar primer za sadašnjost i budućnost, jer „inflacija“ ombudsmana može i da uruši njen smisao.¹⁷

Nastavak je usledio tokom devedesetih godina. Primetno je, da u procesu razbijanja bivše SFRJ, ni Ustav Srbije iz 1990. godine, niti Ustav Savezne Republike Jugoslavije iz 1992. godine, nije predvideo ovu instituciju.¹⁸ Bez obzira na to, tokom 1990-ih godina XX veka bilo je izvesnih pokušaja i na saveznom, kao i na nivou Srbije, ali su oni ostali bezuspešni.

Institucija ombudsmana, u Srbiji je nastala tek nakon petooktobarskih promena 2000. godine. Srbija se opredelila, kroz različite zakone, za koncept uvođenja insitucije na sva tri nivoa vlasti: republičkom, pokrajinskom i lokalnom (na kojem je uvođenje institucije fakultativno i zavisi od volje opštine odnosno grada kao jedinice lokalne samouprave). Već 2001. godine, na nivou Republike Srbije, tadašnje Ministarstvo pravde izradilo je *Nacrt zakona o ombudsmanu*. Kasnije je, uz izvesne izmene i dopune, ovaj tekst postao i zvaničan

15 Uporedi: *Zakon o Društvenom pravobraniocu samoupravljanja*, Službeni list SFRJ, br. 36/75; 20/82, kao i odgovarajući zakoni o društvenom pravobraniocu republika, odnosno pokrajina.

16 Uporedi: Marek Szubiakowski, Stevan Lilić, *Pravobranilac prava građana u Poljskoj i društveni pravobranilac samoupravljanja u Jugoslaviji (paralele)*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu, br. 3-4, 1990, str. 132-140.

17 Uporedi: Stevan Lilić, Dejan Milenković, B. Kovačević-Vučo, *Ombudsman (međunarodni dokumenti, uporedno pravo, zakonodavstvo i praksa)*, Komitet pravnik za ljudska prava, Beograd, 2002.

18 O razlozima usled kojih je Ustav Srbije iz 1990. godine izostavio instituciju ombudsmana opširnije: Stevan Lilić, *Zašto je Ustav ostavio Srbiju bez ombudsmana?*, Arhiv za pravne i društvene nauke, br. 2-3, 1991.

Predlog zakona o narodnom advokatu Vlade koji je upućen Narodnoj skupštini Republike Srbije na usvajanje u maju 2002. godine (naziv ombudsman je izmenjen u termin „narodni advokat“). Međutim, ubistvo tadašnjeg premijera Zorana Đinđića početkom 2003. godine, i kasniji parlamentarni izbori krajem iste, sprečili su njegovo usvajanje.

Nakon formiranja nove Vlade 2004. godine, ovaj Predlog (kao i svi ostali) vraćen je nadležnom ministarstvu. Umesto da raniji Predlog zakona bude u izvesnoj meri doraden i unapređen ovaj put, Ministarstvo za državnu upravu je 2004. godine ponovo pošlo od početka. Novi Nacrt je tokom 2005. godine postao i zvaničan ***Predlog zakona o zaštitniku građana*** tadašnje Vlade, a Narodna skupština ga je usvojila sredinom 2005. godine. Činilo se da je Srbija napokon, dobila ***zaštitnika građana*** (u daljem tekstu: zaštitnik).¹⁹ Međutim, iako je zakon ostavio rok Narodnoj skupštini da izabere zaštitnika u roku od 6 meseci od dana njegovog donošenja, Narodna skupština ga je izabrala tek nakon raspada državne zajednice SCG sredinom 2006. godine, donošenja Ustava Srbije u oktobru 2006. godine i još jednog kruga parlamentarnih izbora iz januara 2007. godine, tačnije u julu 2007. godine. Služba zaštitnika je svečano otvorena 24. decembra 2007. godine. Zamenici zaštitnika su izabrani tek u oktobru 2008. godine. U maju 2010. godine, Služba je napokon dobila i adekvatan prostor za rad. Dakle, bilo je potrebno ***skoro deset godina*** od promena da Srbija dobije efikasnu instituciju.

Pored zaštitnika, „ombudsmani“ postoje i na nižim nivoima vlasti. ***Zakon o lokalnoj samoupravi*** iz 2002. godine, dao je mogućnost lokalnim samoupravama da uvedu lokalne ***građanske braniocce*** koji su donošenjem novog ***Zakona*** 2007 godine²⁰, „preimenovani“ u ***zaštitnike građana***. Ni jedan ni drugi naziv institucije na lokalnom nivou nije bio ili nije adekvatan. Prvi, zbog toga što naziv asocira da ombudsman „brani“ samo građane. Drugi, jer je u praksi došlo do mešanja institucije ombudsmana na centralnom i lokalnom nivou vlasti, što se često pokazuje i u praksi, gde pojedini zaštitnici građana preuzimaju čak i znak vizuelnog identiteta zaštitnika građana na centralnom nivou. To je i bio razlog usled koga je u trenutno aktuelnom Predlogu zakona o izmenama i dopunama Zakona o zaštitniku građana (sredina decembra 2011. godine), jedna od predloženih izmena i

¹⁹ *Zakon o zaštitniku građana*, „Službeni glasnik RS“ br. 79/05, 54/07.

²⁰ Uporedi: *Zakon o lokalnoj samoupravi*, „Službeni glasnik RS“, 9/2002; *Zakon o lokalnoj samoupravi*, „Službeni glasnik RS“, 129/2007.

ona kojom se zahteva da ovaj naziv može koristiti samo zaštitnik građana na centralnom nivou.



Liflet Lokalni ombudsman

Primetno je međutim, da se o „lokalnim zaštitnicima građana“ ne zna baš previše. Čak je teško utvrditi i koliko ih u ovom trenutku u Srbiji zaista ima, odnosno koliko je njih započelo sa radom. Prema spisku prosleđenom od strane zaštitnika građana (republičkog, mada on ne nosi to ime ni u Ustavu Republike Srbije ni u Zakonu o zaštitniku građana) iz oktobra 2011. godine, postoji ukupno 20 zaštitnika građana u jedinicama lokalne samouprave (i ova konstatacija se može smatrati spornom, jer se postavlja pitanje da li gradske opštine su posebne jedinice lokalne samouprave, pošto nemaju zakonom utvrđene „izvorne“ nadležnosti).

To su: *Beograd, gradska opština Vračar, gradska opština Voždovac, gradska opština Rakovica, Bačka Topola, Bečej, Kragujevac, Kraljevo, Niš, Novi Sad, Smederevska Palanka, Subotica, Šabac, Vranje i Zrenjanin*. U oktobru 2011. godine izabran je i zaštitnik građana *Pančeva* (koji nije bio obuhvaćen pomenutim spiskom). Međutim, u publikaciji Stalne konferencije gradova i opština (SKGO) iz 2010. godine, još tri jedinice lokalne samouprave pominju se kao jedinice koje imaju instituciju zaštitnika građana. To su *gradska opština Grocka, Sombor, Gornji Milanovac i Vladičin Han*. Iz krajnje posrednih izvora, došli smo do saznanja da su izabrani zaštitnici u Somboru i Vladičinom Hanu po stupanju na funkciju, prešli na druge funkcije, a da novi nisu izabrani.²¹

Prema tome, po dostupnim podacima, od 174 gradova i opština u Srbiji, danas njih **20 ima i lokalnog zaštitnika građana**. Treba naglasiti da samo jedan broj lokalnih zaštitnika građana ima stručnu službu, a pojedini imaju i zamenike za određene oblasti (npr. beogradski, kragujevački i subotički, zrenjaninski). U statutima pojedinih opština i gradova koji nemaju ombudsmana, „ugrađena“ je i odredba preneti iz zakona da određena opština odnosno grad mogu ustanoviti

²¹ Napomena: Čak ni na internet prezentaciji grada Sombora i opštine Vladičin Han, kao ni u informatorima o radu ne može se pronaći ovaj podatak, što govori o nedovoljnoj transparentnosti i vidljivosti lokalnih zaštitnika građana u pojedinim opštinama i gradovima u Srbiji.

zaštitnika građana, ali se to do sada nije desilo, pošto nije doneta odluka o osnivanju.

Osnivanje institucije pokrajinskog ombudsmana omogućio je **Zakon o utvrđivanju određenih nadležnosti autonomne pokrajine** 2002. godine. Skupština AP Vojvodina usvojila je krajem 2002. godine Odluku o osnivanju²² a pokrajinski ombudsman je započeo sa radom januara 2004. godine. U drugom delu ove studije, istraživanju koje se odnosi na institucije lokalnih ombudsmana, istraživačima je od strane Pokrajinskog ombudsmana zamereno da se upitnik (koji je bio sastavni deo istraživanja) ne odnosi na ovu instituciju, već samo na „lokalne“ ombudsmane. Na sličan način je reagovao i zaštitnik građana grada Beograda. Kao što smo prethodno već ukazali, u čitavom nizu zemalja, uporedno-pravno iskustvo pokazuje izraz „lokalni ombudsman“ obuhvata sve ombudsmanske institucije na nižim nivoima vlasti od centralnog.

2.2. Zaštitnik građana (Republike Srbije)

2.2.1. Organizacija, izbor i prestanak funkcije



Заштитник грађана Zaštitnik građana

U Republici Srbiji, shodno Ustavu i zakonu, naziv institucije ombudsmana je Zaštitnik građana. Zaštitnik građana štiti prava građana i kontroliše rad organa državne uprave, organa nadležnog za pravnu zaštitu imovinskih prava i interesa Republike Srbije, kao i drugih organa i organizacija, preduzeća i ustanova kojima su poverena javna ovlašćenja (znači, u izvesnom smislu tzv. „javnog sektora“).

Ustav iz 2006. godine napokon je instituciju ombudsmana – Zaštitnika građana podigao na ustavni nivo. Ustavom je *predviđeno*: „Zaštitnik građana je nezavisan državni organ koji štiti prava građana i kontroliše rad organa državne uprave, organa nadležnog za

²² Uporedi *Zakon o utvrđivanju određenih nadležnosti autonomne pokrajine*, „Službeni glasnik RS“, br. 6/02, 101/07, član 56: *Odluka o pokrajinskom ombudsmanu*, Službeni list APV“ br. 23/02. od 23. 12. 2002. godine.

pravnu zaštitu imovinskih prava i interesa Republike Srbije, kao i drugih organa i organizacija, preduzeća i ustanova kojima su poverena javna ovlašćenja. Zaštitnik građana nije ovlašćen da kontroliše rad Narodne skupštine, predsednika Republike, Vlade, Ustavnog suda, sudova i javnih tužilaštava. Zaštitnika građana bira i razrešava Narodna skupština u skladu sa Ustavom i zakonom. Zaštitnik građana za svoj rad odgovara Narodnoj skupštini. Zaštitnik građana uživa imunitet kao narodni poslanik. O imunitetu zaštitnika građana odlučuje Narodna skupština. O zaštitniku građana se donosi zakon”.²³

Zakonom o zaštitniku građana najpre su utvrđeni osnovni pojmovi i garancije nezavisnosti. Zaštitnik građana u Srbiji je nezavisan državni organ koji štiti prava građana i kontroliše rad organa državne uprave, organa nadležnog za pravnu zaštitu imovinskih prava i interesa Republike Srbije, kao i drugih organa i organizacija, preduzeća i ustanova kojima su poverena javna ovlašćenja (u daljem tekstu: organi uprave). Zaštitnik građana se stara o zaštiti i unapređenju ljudskih i manjinskih sloboda i prava, ali pojam *građanin* u smislu ovog zakona *ne obuhvata samo svako fizičko lice* (uključujući ne samo domaće već i strane državljanke) već i svako domaće i strano *pravno lice* o čijim pravima odlučuju organi državne uprave. *Zaštitnik građana je nezavisan i samostalan u obavljanju poslova* utvrđenih ovim zakonom i niko nema pravo da utiče na njegov rad i postupanje. U obavljanju poslova iz svoje nadležnosti Zaštitnik građana postupa u okviru Ustava, zakona i drugih propisa i opštih akata, kao i ratifikovanih međunarodnih ugovora i opšteprihvaćenih pravila međunarodnog prava. *Zaštitnik građana za svoj rad odgovara Narodnoj skupštini* (u daljem tekstu: Skupština). Sedište zaštitnika građana je u Beogradu, ali zaštitnik može obrazovati kancelariju i van svog sedišta.²⁴

Izbor i prestanak funkcije zaštitnika građana takođe je detaljno regulisan. U skladu sa Ustavom i Ustavnim zakonom,²⁵ zaštitnika građana bira Skupština **kvalifikovanom većinom**, odnosno **većinom glasova svih narodnih poslanika**, na **predlog odbora** Narodne skupštine nadležnog za **ustavna pitanja**. Kandidata za zaštitnika građana Odboru ima pravo da predloži svaka poslanička grupa u Skupštini. Predlog za izbor zaštitnika građana utvrđuje se većinom glasova od

23 Ustav Republike Srbije, „Službeni glasnik RS”, 98/2006, Peti deo, Uređenje vlasti, čl. 138. Zaštitnik građana

24 Uporedi: Zakon o zaštitniku građana, „Službeni glasnik RS” br. 79/05, 54/07, 1-3.

25 Uporedi: Ustav Republike Srbije, „Službeni glasnik RS”, 98/2006, Ustavni zakon za sprovođenje Ustava Srbije, „Službeni glasnik RS”, 98/2006.

ukupnog broja članova Odbora. Zaštitnik građana se bira na vreme od pet godina i isto lice može biti najviše dva puta uzastopno birano na ovu funkciju. Za zaštitnika građana može biti izabran državljanin Republike Srbije koji ispunjava sledeće uslove: *da je diplomirani pravnik*, da ima *najmanje deset godina iskustva* na pravnim poslovima koji su od značaja za obavljanje poslova iz nadležnosti zaštitnika građana, da poseduje *visoke moralne i stručne kvalitete* i da ima *zapaženo iskustvo u zaštiti prava građana*. Prvi od navedenih uslova, međutim, može biti sporan. U praksi u svetu, pokazalo se da ombudsman ***ne mora biti isključivo diplomirani pravnik***, već da to mogu biti i novinari, sociolozi kao i predstavnici drugih, pre svega društvenih profesija.²⁶ Činjenica da kandidata predlažu poslaničke grupe Odboru za ustavna pitanja a zatim ovaj odbor kandidata predlaže Narodnoj skupštini, trebalo bi da bude dopunjena obavezom objavljivanja javnog konkursa. Na taj način bi se smanjila mogućnost da poslaničke grupe putem „kadriranja“ i međusobnim dogovorom, mogu da predlažu za njih politički najpodobnijeg kandidata, u momentu kada imaju većinu u Narodnoj skupštini.

Da bi se izbegla „inflacija“ posebnih ombudsmana koji bi štitili samo posebne kategorije građana odnosno tzv. *ranjivih društvenih grupa*, Zakonom je predviđeno da zaštitnik građana ima četiri zamenika koji mu pomažu u obavljanju poslova utvrđenih ovim zakonom, u okviru ovlašćenja koji im on prenese, pri čemu zaštitnik građana posebno vodi računa o tome da se obezbedi određena specijalizacija za obavljanje poslova iz nadležnosti zaštitnika građana, pre svega u pogledu ***zaštite prava lica lišenih slobode, ravnopravnosti polova, prava deteta, prava pripadnika nacionalnih manjina i prava osoba sa invaliditetom***. Danas zaštitnik građana ima četiri zamenika/ca za: ***prava deteta; ravnopravnost polova i prava osoba sa invaliditetom; prava lica lišenih slobode i prava nacionalnih manjina***.

Zamenike zaštitnika građana bira Skupština većinom glasova svih narodnih poslanika, na predlog zaštitnika građana, na period od pet godina i isto lice može najviše dva puta uzastopno biti birano na ovu funkciju. Zamenici moraju da ispunjavaju i posebne uslove za izbor, koji su slični sa onim koji se zahtevaju i za izbor zaštitnika građana. Zaštitnik građana i njegovi zamenici pre stupanja na dužnost polažu zakletvu pred Skupštinom, odnosno pred predsednikom Skupštine

26 Uporedi: *Zakon o zaštitniku građana*, „Službeni glasnik RS“ br. 79/05, 54/07, 4-5.

(zamenici). Smatra se da je zaštitnik građana, odnosno zamenik zaštitnika građana stupio na dužnost momentom polaganja zakletve. Sa funkcijom zaštitnika građana, odnosno zamenika zaštitnika građana nespojivo je *obavljanje druge javne funkcije ili profesionalne delatnosti, kao i obavljanje druge dužnosti ili posla koji bi mogao uticati na njihovu samostalnost i nezavisnost*. Zaštitnik građana i zamenik zaštitnika građana ne mogu biti članovi političkih stranaka. Zaštitnik građana i njegovi zamenici uživaju imunitet kao narodni poslanici. U ovom delu, još jedna pravna norma zahteva posebnu pažnju. Naime zakonom je predviđeno da ... „Zaštitnik građana i zamenik zaštitnika građana **ne mogu davati izjave političke prirode**.“ Međutim, kao „izjave političke prirode“ mogu se tumačiti i izjave zaštitnika građana koje se odnose na rad pojedinog funkcionera javne vlasti u kontekstu ljudskih prava ili izjave koje bi se odnosile na pitanje statusa Kosova, a koje mogu biti u vezi sa stanjem ljudskih prava na ovoj teritoriji. Kako bi i ove izjave mogle biti „*cenjene*“ kao političke, to bi mogle da bude i razlog za prestanak mandata zaštitnika odnosno njegovog zamenika *razrešenjem*, usled *nesavesnog* obavljanja funkcije, čime se hipotetički, nadležnosti zaštitnika građana znatno ograničavaju.²⁷

Sedište zaštitnika građana je u Beogradu. Zaštitnik građana svojom odlukom može obrazovati kancelarije i van svog sedišta, što je i učinjeno **Odlukom o obrazovanju lokalnih kancelarija** u opštinama na jugu Srbije – Bujanovcu, Preševu i Medvedi.²⁸

2.2.2. Nadležnosti

Nadležnosti zaštitnika građana su brojne i slojevite, i mogu se **podeliti na nekoliko grupa**.

Prvu grupu nadležnosti čine **opšte nadležnosti**, koje su usmerene u dva pravca: prema građanima i prema nadležnim državnim organima. Zaštitnik građana je ovlašćen da kontroliše poštovanje prava građana, utvrđuje povrede učinjene aktima, radnjama ili nečinjenjem organa uprave, ako se radi o povredi republičkih zakona, drugih propisa i opštih akata. S druge strane, zaštitnik građana je ovlašćen da kontroliše **zakonitost i pravilnost rada organa uprave**. *Pravilnost*

²⁷ Uporedi: *Zakon o zaštitniku građana*, „Službeni glasnik RS“ br. 79/05, 54/07, čl. 6-16..

²⁸ *Odluka o obrazovanju lokalnih kancelarija u opštinama na jugu Srbije, Bujanovcu, Preševu i Medvedi*, Službeni glasnik RS“ br. 91/09.

rada podrazumeva obavljanje upravnih poslova u skladu sa pravilima o dobrom i urednom vršenju uprave, a nepravilnost ponašanja koja su suprotna tim pravilima, kao što su neblagovremeno postupanje i sporost, pristrasnost, tehničke greške, različite sitne nepravde, šikaniranja, nekorektnost u odnosima prema građanima i druge povrede prava o dobroj upravi, odnosno sve ono što se podrazumeva pod pojmom lošeg vršenja uprave (*maladministration*). Ovaj koncept razvijen je u dokumentima brojnih međunarodnih organizacija, a Poveljom o osnovnim pravima Evropske unije (2000), u članu 41 priznato je pravo na dobru upravu kao jedno od osnovnih građanskih prava.²⁹ Međutim, zaštitnik građana nije ovlašćen da kontroliše rad Narodne skupštine, predsednika Republike, Vlade, Ustavnog suda, sudova i javnih tužilaštava, odnosno pravosudne, skupštinske i druge uprave, što jeste jedno od ograničenja ovog zakona.³⁰

Druga grupa nadležnosti u načelu se odnosi na mogućnost zaštitnika građana da *neposredno i aktivno učestvuje u izgradnji celovitog i usklađenog (neprotivrečnog) pravnog sistema* koji se odnose na ljudska prava. U okviru ove grupe nadležnosti zaštitnik građana najpre ima pravo *predlaganja zakona* iz svoje nadležnosti, ovlašćen je da Vladi odnosno Skupštini podnese *inicijativu za izmenu ili dopunu zakona i drugih propisa i opštih akata*, ako smatra da do povrede prava građana dolazi zbog nedostataka u propisima, kao i da *inicira donošenje novih zakona, drugih propisa i opštih akata*, kada smatra da je to od značaja za ostvarivanje i zaštitu prava građana, pri čemu je Vlada, odnosno nadležni odbor Skupštine *dužan da ih razmatra*. Zaštitnik je takođe ovlašćen da u postupku pripreme propisa *daje mišljenja Vladi i Skupštini na predloge zakona i drugih propisa*, ako se njima uređuju pitanja koja su od značaja za zaštitu prava građana. Zaštitnik je ovlašćen i da *pokrene postupak pred Ustavnim sudom za ocenu ustavnosti i zakonitosti zakona, drugih propisa i opštih akata*.³¹

Treću grupu ovlašćenja čine ovlašćenja zaštitnika građana prema **funkcionerima organa javne vlasti i zaposlenog u organu uprave**. U okviru ove nadležnosti zaštitnik građana je ovlašćen da: javno *preporuči razrešenje funkcionera* koji je odgovoran za povredu prava građana odnosno da *inicira pokretanje disciplinskog postupka protiv zaposlenog u organu uprave* koji je neposredno odgovoran za

29 Uporedi: Bogoljub Milosavljević, *Komentar Zakona o zaštitniku građana*, Službeni glasnik, Beograd, 2000, str. 82-83.

30 Uporedi: *Zakon o zaštitniku građana*, „Službeni glasnik RS“ br. 79/05, 54/07, čl. 17.

31 Uporedi: *Zakon o zaštitniku građana*, „Službeni glasnik RS“ br. 79/05, 54/07, čl. 18-19.

učinjenu povredu i to ako iz ponovljenog ponašanja funkcionera ili zaposlenog proizlazi namera da odbijaju saradnju sa zaštitnikom građana ili ako se utvrdi da je učinjenom povredom građaninu pričinjena materijalna ili druga šteta većih razmera. U slučaju kada utvrdi da u radnjama funkcionera ili zaposlenog u organu uprave ima elementa krivičnog ili drugog kažnjivog dela, zaštitnik građana je ovlašćen da nadležnom organu *podnese zahtev, odnosno prijavu za pokretanje krivičnog, prekršajnog ili drugog odgovarajućeg postupka*.³²

Četvrta grupa nadležnosti zaštitnika građana proističe iz **obaveze organa uprave da sa njim saraduju**. U okviru ove grupe nadležnosti zaštitnik ima pravo *pristupa prostorijama* organa uprave, kao i da zahteva od organa uprave *da mu stavi na raspolaganje sve podatke kojima raspolaže a od značaja su za postupak koji vodi, bez obzira na stepen njihove tajnosti*, osim kada je to u suprotnosti sa zakonom. Takođe, on može da *obavi razgovor sa svakim zaposlenim* u organu uprave kada je to od značaja za postupak koji vodi. Posebna nadležnost koju takođe možemo da svrstamo u ovu grupu je nadležnost zaštitnika građana da ima *nesmetan pristup zavodima za izvršenje sankcija i drugim mestima na kojima se nalaze lica koja su lišena slobode*, kao i *pravo da sa tim licima razgovara nasamo*.³³

Peta grupa nadležnosti povezana je sa **vođenjem nezavisne i nepristrasne istrage**, odnosno *postupaka za utvrđivanje moguće povrede ljudskih prava*. Ovu nadležnost posebno ćemo obraditi kroz odredbe postupka. Bitno je na ovom mestu napomenuti, da na osnovu nadležnosti sprovođenja postupka po pritužbama građana ili sopstvenoj inicijativi, zaštitnik ima, između ostalog pravo da se obrati *javnosti, Skupštini i Vladi*, a može i da, *usled nepostupanja po preporuci, preporuči utvrđivanje odgovornosti funkcionera koji rukovodi organom uprave*.³⁴

Takođe, treba napomenuti da su najviši državni organi, odnosno predsednik Republike, predsednik i članovi Vlade, predsednik Skupštine, predsednik Ustavnog suda i funkcioneri u organima uprave dužni da zaštitnika građana, na njegov zahtev, prime najkasnije u roku od 15 dana od dana kada je ovaj zatražio prijem.³⁵

32 Uporedi: *Zakon o zaštitniku građana*, „Službeni glasnik RS“ br. 79/05, 54/07, čl. 20.

33 Uporedi: *Zakon o zaštitniku građana*, „Službeni glasnik RS“ br. 79/05, 54/07, čl. 21.

34 Uporedi: *Zakon o zaštitniku građana*, „Službeni glasnik RS“ br. 79/05, 54/07, čl. 24-32.

35 Uporedi: *Zakon o zaštitniku građana*, „Službeni glasnik RS“ br. 79/05, 54/07, čl. 23.

2.2.3. Postupak pred Zaštitnikom građana

Zaštitnik građana pokreće postupak po pritužbi građana ili po sopstvenoj inicijativi. Pored prava na pokretanje i vođenje postupka, zaštitnik građana ima pravo da *pružanjem dobrih usluga, posredovanjem i davanjem saveta i mišljenja* o pitanjima iz svoje nadležnosti deluje preventivno, u cilju unapređenja rada organa uprave i unapređenja zaštite ljudskih sloboda i prava. Svako fizičko ili pravno, domaće ili strano lice koje smatra da su mu aktom, radnjom ili nečinjenjem organa uprave povređena prava, može da podnese pritužbu zaštitniku građana. Ako se radi o povredi prava deteta, pritužbu u ime maloletnog lica može podneti njegov roditelj, odnosno zakonski zastupnik, a ako se radi o povredi prava pravnog lica, pritužbu može podneti lice ovlašćeno za zastupanje tog pravnog lica. Pre podnošenja pritužbe podnosilac je dužan da pokuša da zaštiti svoja prava u *odgovarajućem pravnom postupku*. Zaštitnik građana će uputiti podnosioca pritužbe na pokretanje odgovarajućeg pravnog postupka, ako je takav postupak predviđen, a neće pokretati postupak dok ne budu *iscrpljena sva pravna sredstva*. Ova zakonska odredba, iako donekle neprecizna, ipak ukazuje da se pritužba podnosi kada su iscrpljena pravna sredstva u jednom postupku (npr. opštem upravnom postupku) a da *mogućnost vođenja drugog postupka* pred, na primer, sudskom instancom (npr. upravnog spora protiv konačnog rešenja) ne sprečava subjekta prava da podnese i pritužbu zaštitniku građana.

Zaštitnik građana može, u izuzetnim slučajevima, pokrenuti postupak i pre nego što su iscrpljena sva pravna sredstva, *ako bi podnosiocu pritužbe bila naneta nenadoknadiva šteta* ili ako se pritužba odnosi na *povredu principa dobre uprave*, posebno nekorektan odnos organa uprave prema podnosiocu pritužbe, neblagovremen rad ili druga kršenja pravila etičkog ponašanja zaposlenih u organima uprave. Pritužba neće biti razmatrana ako je anonimna, ali i od ovog pravila može postojati izuzetak. Zaštitnik građana neće postupati po anonimnim pritužbama. Izuzetno, ako smatra da u anonimnoj pritužbi ima osnova za njegovo postupanje, zaštitnik građana može pokrenuti postupak po sopstvenoj inicijativi.³⁶

Pritužba se podnosi u *pisanoj formi* ili *usmeno*. Na zapisnik i na podnošenje pritužbe se ne plaća nikakva taksa, niti druga naknada. Pritužba se može podneti *najkasnije u roku od jedne godine* od izvrše-

³⁶ Uopredi: *Zakon o zaštitniku građana*, „Službeni glasnik RS“ br. 79/05, 54/07, čl. 24-25.

ne povrede prava građana, odnosno od poslednjeg postupanja, odnosno nepostupanja organa uprave u vezi sa učinjenom povredom prava građana. U pritužbi se navodi: *naziv organa na čiji se rad pritužba odnosi*, opis povrede prava, činjenice i dokazi koji potkrepljuju pritužbu, podaci o tome koja su pravna sredstva iskorišćena i podaci o podnosiocu pritužbe. Lica lišena slobode imaju pravo da pritužbu podnesu u zapečaćenoj koverti.

Zaštitnik građana je dužan da postupi po svakoj pritužbi osim ako predmet na koji se odnosi pritužba ne spada u nadležnost zaštitnika građana, ako je pritužba podneta nakon isteka roka za podnošenje, ako je pritužba podneta pre upotrebe svih raspoloživih pravnih sredstava, ako je pritužba anonimna, ako pritužba ne sadrži potrebne podatke za postupanje, a podnosilac nedostatak ne otkloni ni u naknadnom roku određenom za dopunu pritužbe, niti se obrati službi zaštitnika građana za stručnu pomoć u otklanjanju nedostatka. Kada zbog nekog od ovih razloga nema osnova za postupanje zaštitnika građana, zaštitnik građana će *odbaciti pritužbu*, o čemu je dužan da obavesti podnosioca, uz navođenje razloga za odbacivanje.³⁷ O pokretanju i završetku postupka zaštitnik građana *obaveštava podnosioca pritužbe*, kao i *organ uprave protiv kojeg je podneta pritužba*. Organ uprave je obavezan da odgovori na sve zahteve zaštitnika građana, kao i da mu dostavi sve tražene informacije i spise u roku koji on odredi, a koji ne može biti kraći od 15, niti duži od 60 dana. Zaštitnik građana može, u naročito opravdanim slučajevima, da organu uprave ne otkrije identitet podnosioca pritužbe. Ako organ protiv kojeg je podneta pritužba sam otkloni nedostatak, zaštitnik građana će o tome obavestiti podnosioca pritužbe i ostaviti mu rok od 15 dana da se izjasni da li je takvim postupkom zadovoljan. Ako podnosilac pritužbe odgovori da je zadovoljan načinom na koji je otklonjen nedostatak, kao i ako podnosilac pritužbe uopšte ne odgovori u ostavljenom roku, zaštitnik građana obustaviće postupak.³⁸

Nakon utvrđivanja svih relevantnih činjenica i okolnosti, zaštitnik građana može obavestiti podnosioca pritužbe da je pritužba neosnovana ili može utvrditi da su postojali nedostaci u radu organa uprave. Ako nađe da su *postojali nedostaci u radu organa uprave*, zaštitnik građana će uputiti *preporuku organu* o tome kako bi uočeni nedostatak trebalo otkloniti. Organ uprave je dužan da, najkasnije u roku

37 Uporedi: *Zakon o zaštitniku građana*, „Službeni glasnik RS“ br. 79/05, 54/07, čl. 26-29.

38 Uporedi: *Zakon o zaštitniku građana*, „Službeni glasnik RS“ br. 79/05, 54/07, čl. 30.

od 60 dana od dana dobijanja preporuke obavesti zaštitnika građana o tome da li je postupio po preporuci i otklonio nedostatak, odnosno da ga obavesti o razlozima zbog kojih nije postupio po preporuci. Izuzetno, ako postoji opasnost da će zbog neotklanjanja nedostatka, prava podnosioca pritužbe biti trajno i u značajnom obimu oštećena, zaštitnik građana u svojoj preporuci organu uprave može utvrditi i kraći rok za otklanjanje nedostatka, s tim što taj rok ne može biti kraći od 15 dana. Ako organ uprave *ne postupi po preporuci*, zaštitnik građana može o tome da obavesti *javnost, Skupštinu i Vladu*, a može i da *preporuči utvrđivanje odgovornosti funkcionera* koji rukovodi organom uprave.³⁹ Zaštitnik građana može postupiti i po sopstvenoj inicijativi kada na osnovu sopstvenog saznanja ili saznanja dobijenih iz drugih izvora, uključujući izuzetno i anonimne pritužbe, oceni da je aktom, radnjom ili nečinjenjem organa uprave došlo do povrede ljudskih sloboda ili prava.⁴⁰

2.2.4. Izveštaji i finansiranje

Zaštitnik građana podnosi Skupštini *redovan godišnji izveštaj* u kome se *navode podaci o aktivnostima u prethodnoj godini, podaci o uočenim nedostacima u radu organa uprave, kao i predlozi za poboljšanje položaja građana* u odnosu na organe uprave. Izveštaj o radu se podnosi najkasnije do 15. marta naredne godine i objavljuje se u „Službenom glasniku Republike Srbije“ i na internet stranici zaštitnika građana, a dostavlja se i sredstvima javnog informisanja. U toku godine zaštitnik građana može da podnosi i posebne izveštaje, ako za tim postoji potreba.⁴¹ Za vršenje stručnih i administrativnih poslova obrazuje se *stručna služba* zaštitnika građana.

Radom stručne službe rukovodi *generalni sekretar*, koji mora biti lice sa završenim pravnim fakultetom, najmanje pet godina radnog iskustva i koji mora ispunjavati uslove za rad u organima državne uprave. Zaštitnik građana donosi opšti akt o organizaciji i sistematizaciji poslova stručne službe, na koji saglasnost daje Narodna skupština. Zaštitnik građana donosi odluku o prijemu u radni odnos zaposlenih u stručnoj službi.

39 Uporedi: *Zakon o zaštitniku građana*, „Službeni glasnik RS“ br. 79/05, 54/07, čl. 31.

40 Uporedi: *Zakon o zaštitniku građana*, „Službeni glasnik RS“ br. 79/05, 54/07, čl. 32.

41 Uporedi: *Zakon o zaštitniku građana*, „Službeni glasnik RS“ br. 79/05, 54/07, čl. 33.

Sredstva za rad zaštitnika građana obezbeđuju se u budžetu Republike. Zaštitnik građana sačinjava predlog sredstava za narednu godinu i dostavlja ga Vladi radi uključivanja kao sastavni deo predloga budžeta Republike, što predstavlja jedno od dobrih rešenja ovog zakona. Ipak, kako je reč o nezavisnom kontrolnom telu, presudnu ulogu u određivanju budžeta zaštitnika građana ima izvršna vlast tačnije Vlada kao predlagač Zakona o budžetu. Kako je državna uprava posebna podstruktura u okviru izvršne vlasti koju zaštitnik kontroliše, ovo rešenje čini se, da u daljoj reformi pravnog sistema Republike Srbije, trebalo bi promeniti. Zaštitnik građana kao i druga nezavisna kontrolna tela, trebalo bi da imaju mogućnost da samostalno predlažu budžet direktno Narodnoj skupštini.⁴²

2.3. Pokrajinski ombudsman

Аутономна Покрајина Војводина
Покрајински омбудсман
Vojvođsko Autonomno Tartomány
Tartományi ombudsman
Autonoma Pokrajina Vojvodina
Pokrajinski ombudsman



Аутономна Покрајина Војводина
Покрајински омбудсман
Provinciál Autonóm Vojvodina
Ombudsmanul provincial
Autonoma Pokrajina Vojvodina
Pokrajinski ombudsman

Osnivanje institucije pokrajinskog ombudsmana omogućio je **Zakon o utvrđivanju**

određenih nadležnosti autonomne pokrajine iz februara 2002. godine, kojim je predviđeno da „Autonomna pokrajina, preko svojih organa, ustanovljava funkciju **pokrajinskog građanskog branioca (ombudsmana)**, kao i njegova ovlašćenja i način njihovog ostvarivanja”.⁴³

Zatim je Skupština Autonomne pokrajine Vojvodina usvojila na sednici od 23. decembra 2002. godine *Odluku o pokrajinskom ombudsmanu*,⁴⁴ da bi zatim, septembra 2003. godine, Skupština Autonomne pokrajine Vojvodine izabrala prvog pokrajinskog ombudsmana (Petra Teofilovića), a institucija je započela sa radom januara 2004. godine. Odluka o pokrajinskom ombudsmanu je od donošenja, do danas više puta menjana i dopunjavana.⁴⁵

Prema Odluci, pokrajinski ombudsman je nezavisan i samostalan organ, koji se stara o zaštiti i unapređenju ljudskih prava i sloboda. Sedište pokrajinskog ombudsmana je u Novom Sadu, ali ombudsman

⁴² Uporedi: *Zakon o zaštitniku građana*, „Službeni glasnik RS” br. 79/05, 54/07, čl 36-37.

⁴³ *Zakon o utvrđivanju određenih nadležnosti autonomne pokrajine* (poznat kao *Omnibus zakon*), „Službeni glasnik RS”, br. 6/2002, 101/2007, član 56.

⁴⁴ Uporedi: Skupština AP Vojvodine, *Odluka o pokrajinskom ombudsmanu*, *Službeni list APV*” br. 23/02. od 23. 12. 2002. godine.

⁴⁵ Uporedi: *Pokrajinska skupštinska odluka o pokrajinskom ombudsmanu*, *Službeni list APV*” br. 23/02, 5/2004, 16/2005 i 18/09 – promena naziva akta)

može da osnuje i svoje kancelarije u Subotici i Pančevu, kao i drugim mestima na teritoriji AP Vojvodina. Ombudsman ima pet zamenika, od kojih se po jedan bira za oblast: prava nacionalnih manjina, prava deteta i ravnopravnost polova.⁴⁶

Pokrajinski ombudsman **postupa u konkretnom slučaju po predstavkama građana ili po sopstvenoj inicijativi**, u skladu sa postupkom koji je utvrđen Odlukom. Ombudsman postupa po predstavi lica koje smatra da su mu aktom ili radnjom organa uprave povređena ljudska prava. Ombudsman može izuzetno postupiti i po sopstvenoj inicijativi na osnovu saznanja i drugih izvora, ako oceni da je verovatno da postoji ili je postojala povreda ljudskih prava od strane organa uprave. Međutim, ombudsman ima i druge funkcije. Njegova funkcija je i **preventivna** (kao na primer davanjem preporuka koje se odnose samo na konkretan slučaj već i organa uprave u svim sličnim i budućim slučajevima, zatim podnošenjem inicijative za izmenu ili donošenje propisa i sl.), ali i **edukativna, informativna i promotivna**.⁴⁷

Pokrajinski ombudsman je utvrđen 2009. godine i Statutom Autonomne pokrajine Vojvodine. Prema Statutu, „pokrajinski ombudsman je nezavisan i samostalan organ autonomne pokrajine, koji štiti ljudska prava i slobode svakog lica, zajamčena Ustavom potvrđenim međunarodnim ugovorima o ljudskim pravima, opšteprihvaćenim pravilima međunarodnog prava, zakonom i propisom AP Vojvodine. Pokrajinski ombudsman posebno štiti ljudska prava i slobode od povrede učinjenih nezakonitim, necelishodnim i neefikasnim postupanjem organa pokrajinske, gradske i opštinske uprave, organizacija i javnih preduzeća i ustanova koja vrše upravna i javna ovlašćenja, a čiji je osnivač pokrajina, odnosno grad ili opština na teritoriji AP Vojvodine. Pokrajinskog ombudsmana bira i razrešava Skupština dvotrećinskom većinom glasova od ukupnog broja poslanika. Pokrajinski ombudsman ima zamenike, čiji se broj, uslovi za izbor, način izbora i nadležnosti uređuju pokrajinskom skupštinskom odlukom o pokrajinskom ombudsmanu. Pokrajinski ombudsman i njegovi zamenici za svoj rad odgovorni su Skupštini. Pokrajinski ombudsman i njegovi

⁴⁶ Uporedi: *Odluka o pokrajinskom ombudsmanu*, Službeni list APV“ br. 23/02, čl. 1-6.

⁴⁷ Uporedi: Petar Teofilović, *Problemi u radu Pokrajinskog ombudsmana, u radnom materijalu: Institucija ombudsmana – da li je moguće doneti zakon koji štiti interese građana* (Vodič kroz praktičan rad ombudsmana), Centar za razvoj Srbije, Beograd, maj 2005. str. 16; *Odluka o pokrajinskom ombudsmanu*, „Službeni list APV“ br. 23/02, 5/04, 16/05 i 18/09 čl. 13-14., 19-35.

zamenici uživaju zaštitu kao poslanici u Skupštini. O pokrajinskom ombudsmanu donosi se pokrajinska skupštinska odluka⁴⁸.

Kao što se može videti, postoji nekoliko značajnih razlika koje proističu iz Ustava Republike Srbije, kojim je ustanovljen Zaštitnik građana kao ustavna kategorija, i Statuta AP Vojvodine, kojim je ustanovljen Pokrajinski ombudsman kao statutarna kategorija (najviši pravni akt AP Vojvodine). Prva jeste terminološka: Ustav i Zakon o zaštitniku građana, upotrebljava termin „prava građana“, a Statut i Odluka o pokrajinskom ombudsmanu, „ljudska prava“. Prema široko rasprostranjenim mišljenjima, pojam „prava građana“ je manje korektan i uži od pojma „ljudska prava“, jer asocira na prava (i slobode) priznate domaćim državljanima. Čini se da to nije bila namera ustavotvorca i zakonodavca, pogotovu kada se imaju u vidu druge odredbe Ustava i Zakona. Pojam „ljudske slobode“ uključen je u sadržaj pojma „ljudska prava“, jer obuhvata pojedina ljudska prava koja se formulišu kao slobode da bi se podvukla obaveza države na uzdržavanje i nemešanje u njihovo uživanje.⁴⁹ Druga razlika je u formulaciji Ustava i Zakona, u kojoj se kaže da zaštitnik građana ..., „štiti prava građana i kontroliše rad organ (itd)... Problem do koga ovde nailazimo je u vezniku „i“, jer prema nekim tumačenjima, to znači da su obe oblasti neraskidivo povezane, a ne odvojene i komplementarne, što znatno sužava nadležnosti zaštitnika građana što je u Statutu i Odluci o pokrajinskom ombudsmanu izbegnuto.⁵⁰

S druge strane, prema nekim mišljenjima, za razliku od zaštitnika građana, nadležnosti pokrajinskog ombudmana su šire, jer pokrajinska skupštinska odluka sadrži i odredbe na osnovu kojih pokrajinski ombudsman štiti i ona prava koja su garantovana propisima Autonomne pokrajine Vojvodina, a posebno štiti ljudska prava i slobode od povreda učinjenih od strane pokrajinske i opštinske uprave, organizacija i javnih službi koje vrše upravna i javna ovlašćenja a čiji je osnivač Pokrajina ili opština (organ uprave).⁵¹

48 Uporedi: Statut Autonomne pokrajine Vojvodine, Službeni list AP Vojvodine“ br. 17/09. čl. 61.

49 Uporedi: Bogoljub Milosavljević, *Komentar zakona o zaštitniku građana*, „Službeni glasnik, Beograd, 2010, str. 53.

50 Uporedi: Bogoljub Milosavljević, *Komentar zakona o zaštitniku građana*, Službeni glasnik, Beograd, 2010, str. 48.

51 Iz dopisa pokrajinskog ombudsmana Misija OEBS u Srbiji, br VII-OM-D-63/2011, od 28.11.2011. godine povodom ovog istraživanja.

U još nekim segmentima pokrajinska skupštinska odluka o pokrajinskom ombudsmanu⁵² se razlikuje od Zakona o zaštitniku građana, a neka od predviđenih rešenja su i znatno bolja. Na primer, mandat pokrajinskog ombudsmana traje *šest godina*, pokrajinski ombudsman ***ne mora biti diplomirani pravnik***, a bira se dvotrećinskom većinom glasova ukupnog broja poslanika APV, precizirano je da to mora biti lice sa najmanje 7 godina radnog iskustva u oblasti ljudskih prava, uprave ili pravosuđa. Kandidata predlaže najmanje 30 poslanika, ili skupštinski odbor nadležan za pitanja organizacije i rada uprave. Kao i kod svih odluka o osnivanju, i ovde se postavlja pitanje šta „opredeljuje“ npr. poslanike, odnosno u konkretnom slučaju nadležni odbor Pokrajinske skupštine da predloži određenog kandidata, pa bi trebalo utvrditi, da predlaganju kandidata prethodi javni konkurs.

Da bi se što više smanjila mogućnost političke manipulacije da ovlašćeni predlagачi predlože kandidata koji je provereni „partijski kadar“, Odlukom je predviđeno da za ombudsmana ne može biti izabrano lice koje je u periodu od 12 meseci pre izbora bilo predsednik ili potpredsednik Skupštine, predsednik ili član Izvršnog veća Autonomne pokrajine Vojvodine (u daljem tekstu: Izvršno veće) zamenik ili pomoćnik pokrajinskog sekretara, direktor službe, inspektor, gradonačelnik ili predsednik opštine, predsednik ili potpredsednik skupštine grada ili skupštine opštine, predsednik ili potpredsednik izvršnog odbora skupštine grada ili opštine, sekretar skupštine grada ili skupštine opštine ili načelnik gradske i opštinske uprave, te se čini da ova odnosno slična klauzula ***mora*** biti sadržana i u Zakonu o zaštitniku građana i odlukama o osnivanju lokalnih ombudsmana što u ovom trenutku nije slučaj. U Odluci nema ni klauzule da pokrajinski ombudsman ne sme davati izjave političke prirode, što je slučaj u Zakonu o zaštitniku građana i brojnim odlukama o osnivanju ombudsmana na nivou lokalnih samouprava.

U ovlašćenjima pokrajinskog ombudsmana veći se značaj poklanja ljudskim pravima u odnosu na kontrolu uprave. Struktura ovlašćenja je drugačije određena u odnosu na nadležnosti zaštitnika građana. Pokrajinski ombudsman, između ostalog, prati primenu međunarodnih standarda iz oblasti ljudskih prava, što bi trebalo da bude utvrđeno i u nadležnosti zaštitnika građana u zakonu, ali to nije učinjeno. I u svim drugim nadležnostima, onako, kako su one formulisane

52 Uporedi: *Pokrajinska skupštinska odluka o pokrajinskom ombudsmanu*, „Službeni list APV“ br. 23/02, 5/04, 16/05 i 18/09 - promena naziva akta), čl. 5-7.

„akcenat se stavlja na ljudska prava (npr. obaveštava nadležne organe i širu javnost o kršenju ljudskih prava, prima i ispituje predstavke koje se odnose na povredu ljudskih prava, posreduje u mirnom rešavanju sporova vezanih za kršenja ljudskih prava i dr).⁵³

Pokrajinski ombudsman ima pet zamenika, od kojih se po jedan bira za oblast: prava nacionalnih manjina, prava deteta i ravnopravnost polova. Ovlašćenja ova tri zamenika detaljno su razrađena Odlukom (što nije slučaj u Zakonu o zaštitniku građana). Zamenike predlaže pokrajinski ombudsman, pri čemu su odlukom utvrđeni uslovi koje zamenik treba da ispuni.⁵⁴

Kao i zaštitnik građana, i pokrajinski ombudsman može osnivati kancelarije. U Odluci je izričito predviđeno da se one osnivaju u Subotici i Pančevu, te da ih pokrajinski ombudsman može osnovati i u drugim mestima na teritoriji Pokrajine. Ono što zabrinjava jeste da su od nekoliko jedinica lokalne samouprave koje su osnovale i u kojima funkcioniše lokalni ombudsman upravo Subotica i Pančevo. Čini se zato, da nije bilo neophodno „duplirati“ kancelarije pokrajinskog i lokalnih zaštitnika građana u ova dva grada, već da bi trebalo da postoji ili jedan ili drugi.

I Zakon o zaštitniku građana i pokrajinska odluka sadrže izričite odredbe o službi zaštitnika građana i pokrajinskog ombudsmana⁵⁵ što je od ključnog značaja za funkcionisanje ove institucije. Zato treba konstatovati, što je primetno u nastavku studije i istraživanju koje sledi, a koje je sastavni deo ove studije da zaštitnici građana u pojedinim jedinicama lokalne samouprave u kojima su osnovani, ostali „usamljeni“ pojedinci bez ikakve službe koja bi mogla da im pomogne u njihovom radu. Tako se institucija „na lokalnu“ svela na običnog „opštinskog/gradskog činovnika, što dovodi u pitanje neophodnost postojanja ombudsmana u tim jedinicama lokalne samouprave.

I, na kraju. Postoje, bar posmatrano iz stručnog ugla, neki nedostaci pokrajinske odluke. Oni se pre svega tiču postupka, koji u jednoj od faza podrazumeva i **donošenje odluke o pokretanju istrage** (i

53 Uporedi: *Pokrajinska skupštinska odluka o pokrajinskom ombudsmanu*, „Službeni list APV“ br. 23/02, 5/04, 16/05 i 18/09 - promena naziva akta), čl. 13.

54 Uporedi: *Pokrajinska skupštinska odluka o pokrajinskom ombudsmanu*, „Službeni list APV“ br. 23/02, 5/04, 16/05 i 18/09 - promena naziva akta), čl. 14-17.

55 Uporedi: *Pokrajinska skupštinska odluka o pokrajinskom ombudsmanu*, „Službeni list APV“ br. 23/02, 5/04, 16/05 i 18/09 - promena naziva akta), čl. 4, čl. 39.

odbacivanju predstavke). Naime, ombudsman je po svojoj prirodi potpuno drugačiji organ od svih drugih postojećih. Kako se često ističe u literaturi, on ne djeluje snagom „imperijuma“ već snagom svog autoriteta. Donošenje odluke o sprovođenju istrage, zato je duboko protivno samoj suštini ove institucije, jer ona ukazuje na „imperijum“. Ako je reč o **odlučivanju** (autoritativnoj delatnosti), postavlja se i pitanje o kakvom je odlučivanju reč (da li je reč o upravnom odlučivanju odnosno da li je odluka upravni akt?), a onda se u vezi sa tim otvaraju i druge dileme i problemi (npr. pravo na žalbu, pokretanje upravnog spora odnosno drugom delotvornom pravnom sredstvu i sl). Ovo pitanje vođenja postupka, bolje je regulisano Zakonom o zaštitniku građana.

Postojanje kaznenih odredaba u Odluci može se smatrati u izvesnoj meri spornim pitanjem. Iako pokrajinski ombudsman ne može da „kaznjava“ za prekršaje, sama činjenica da su u slučaju kršenja pojedinih odredaba Odluke predviđeni prekršaji, nije baš u pomenutom „duhu“ ovog organa, iako se u Predlogu zakona o izmenama i dopunama zakona o zaštitniku građana koji je u proceduri, takođe ide ka uvođenju prekršajnih odnosno kaznenih odredaba, što do sada nije bio slučaj, kada je reč o zaštitniku građana na republičkom nivou. Čini se da ombudsmanu, po prirodi stvari, na raspolaganju stoje drugi mehanizmi kojim može „prinuditi“ određeno lice da postupi u skladu sa njegovim nalogom, što je, čini se, primerenije za ovaj nezavisni kontrolni organ (instituciju).

2.4. Zaštitnici građana lokalne samouprave – opšte karakteristike i organizacija

U prethodna dva odeljka bilo je reči o zaštitniku građana i pokrajinskom ombudsmanu. Oni su bili neophodni sa stanovišta uporedne analize ombudsmana lokalne samouprave, njihovih nadležnosti i delokruga, načina izbora i prestanka funkcije, strukture službe, budžetiranja, ali uopšte i organizacione šeme svih institucija ombudsmana u Republici Srbiji. Jednostavno, „lokalne zaštitnike građane“ kao posebne kontrolne organe, ne možemo analizirati bez prethodne analize ombudsmana na višim nivoima vlasti (republičkom i pokrajinskom).

U Srbiji je mogućnost uvođenja institucije **lokalnog ombudsmana**, odnosno **zaštitnika građana lokalne samouprave** utvrđena najpre **Zakonom o lokalnoj samoupravi** iz 2002. godine. Prema ovom

Zakonu, bilo je predviđeno da: „U jedinici lokalne samouprave može se ustanoviti **građanski branilac** (ombudsman), koji štiti individualna i kolektivna prava i interese građana tako što vrši opštu kontrolu rada uprave i javnih službi. O pojavama nezakonitog i nepravilnog rada kojima se povređuju prava i interesi građana, građanski branilac upozorava upravu i javne službe, upućuje im preporuke i kritike i o tome obaveštava skupštinu jedinice lokalne samouprave i javnost. Uprava jedinice lokalne samouprave i javne službe dužni su da građanskom braniocu, na njegov zahtev, daju podatke i informacije od značaja za vršenje njegovih ovlašćenja. Građanskog branioca postavlja skupština jedinice lokalne samouprave iz reda uglednih i politički nepristrasnih ličnosti, pod uslovima i na način utvrđen statutom i drugim opštim aktom. Nadležnost i ovlašćenja, način postupanja i izbora i prestanka dužnosti građanskog branioca uređuju se statutom i drugim opštim aktom.“⁵⁶

Donošenjem novog **Zakona o lokalnoj samoupravi** iz 2007. godine ombudsmeni lokalne samouprave menjanju naziv u zaštitnike građana, kao i republički zaštitnik građana (ta razlika je samo u tome što Ustav i Zakon o zaštitniku građana za republičkog zaštitnika koriste veliko slovo „Z“, za razliku od zaštitnika građana u Zakonu o lokalnoj samoupravi). Nova odredba zakona u izvesnoj meri je različita od one koja je bila sadržana u ranijem zakonu i glasi: “U jedinici lokalne samouprave može se ustanoviti zaštitnik građana koji je ovlašćen da kontroliše poštovanje prava građana, utvrđuje povrede učinjene aktima, radnjama ili nečinjenjem organa uprave i javnih službi, ako se radi o povredi propisa i opštih akata jedinice lokalne samouprave. Dve ili više jedinica lokalne samouprave mogu doneti odluku o ustanovljavanju zajedničkog zaštitnika građana. Nadležnost i ovlašćenja, način postupanja i izbora i prestanka dužnosti zaštitnika građana uređuje se statutom i drugim opštim aktom“.⁵⁷

Do sada, ovu mogućnost iskoristilo je, kao što je to već rečeno u prethodnom poglavlju, 20 gradova i opština, kao na primer **Beograd** 2005. godine, **Kragujevac** 2003. godine, **Niš** 2005. godine, **Zrenjanin** 2003. godine, **Šabac** 2004. godine, **Kraljevo** 2005. godine, **Novi Sad** 2008. godine, **Pančevo** 2011. godine, kao i neke gradske opštine **grada Beograda**, kao na primer, **Rakovica**, **Vračar**, **Voždovac**.

56 Uporedi: *Zakon o lokalnoj samoupravi*, „Službeni glasnik RS“ br. 9/02, čl. 126.

57 Uporedi: *Zakon o lokalnoj samoupravi*, „Službeni glasnik RS“ br. 129/07, čl. 97.

Zakon o lokalnoj samoupravi iz 2002. godine, kao i kasniji i iz 2007. godine, je ostavio **moгуćnost** a **ne obavezu** lokalnim vlastima da mogu ustanoviti službu ombudsmana na lokalnom nivou – zaštitnika građana. Tako se dolazi do zaključka da uvođenje jednog veoma bitnog demokratskog mehanizma zavisi od otvorenosti i „dobre volje“ lokalnih vlasti.

Zato je suštinsko pitanje, kada je reč o „lokalnim ombudsmanima“ i nastavku njihovog širenja (ili mogućeg ukidanja), da li svaka jedinica lokalne samouprave (a u Srbiji ih ima 174, bez gradskih opština kojih npr. u Beogradu ima još 17) zaista i treba da ima ovu instituciju. U tom smislu se otvara dilema da li eventualnim daljim širenjem „zaštitnici građana“ na svim nivoima mogu da se „utope“ u velikom broju organa pod istim imenom i istim ili sličnim nadležnostima, što je već bio slučaj sa društvenim pravobraniocem samoupravljanja.

Takođe, treba posebno pomenuti, da značaj zaštitnika građana (ombudsmana) lokalnih samouprava, treba da postoji samo ako su oni istinski nezavisni od političkih elita na „lokalu“. Zato smatramo značajnim stav iznet na savetovanju o ovoj instituciji u SKGO da: „akteri političke vlasti treba da imaju autentičnu, iskrenu svest o potrebi i koristi od nezavisne kontrole njihovog rada i rada onih koji sprovode njihove odluke; nužno je da budu spremni da se unapred odreknu uticaja na onog koga će izabrati za ombudsmana i dosledni u toj odluci čak i kada im njegove ili njene kritike odnose naklonost birača, potrebna je njihova volja da koriguju svoje postupke i ako ih na to ne primorava sila, već samo dobri argumenti“. Konačno, funkcija ombudsmana ne treba da bude shvaćena kao partijski plen za raspodelu, već kao obaveza odgovorne vlasti.⁵⁸ U suprotnom, nema nikakve potrebe za njihovim postojanjem.

Činjenica je da je od momenta kada su 2002. godine dobile mogućnost pa do danas, svega oko 10% jedinica lokalne samouprave iskoristilo je mogućnost da osnuje instituciju lokalnog ombudsmana, govori da možda i nema potrebe da sve jedinice lokalne samouprave dobiju „svog“ zaštitnika građana.

Razloge za to možemo podeliti u tri grupe, pri čemu sve treba posmatrati horizontalno, a ne po većem ili manjem značaju istih.

58 Uporedi: Saša Janković, *Lokalni ombudsmani u Srbiji*, Lokalna samouprava – propisi i praksa, br. 4/10. Tema broja – *Lokalni zaštitnici građana u Srbiji*, str. 10.

Prva proističe iz činjenice da zaštitnik građana (Republike Srbije) ima veoma široka ovlašćenja (što je i konstatovano u prethodnim poglavljima o čemu će kasnije biti više reči), te da iz formulacije zakona, prema kojima zaštitnik kontroliše rad „...i drugih organa i organizacija, preduzeća i ustanova kojima su poverena javna ovlašćenja...“, obuhvata i organe jedinica lokalne samouprave. Doduše, to je slučaj samo kada je reč o povredi zakona odnosno republičkih propisa mada i ova konstatacija može biti problematična (o čemu će reći biti kasnije). Iz toga može proizaći zaključak da „lokalni ombudsmeni“ nisu neophodni, kad kontrolu već vrši zaštitnik građana (republički).

Drugi razlog leži u činjenici da postojanje institucije „lokalnog ombudsmana“ nije jeftino. U sadašnjim ekonomskim uslovima jedinicama lokalne samouprave nije lako da izdvoje ne baš mala sredstva za platu zaštitnika, njegovih zamenika i stručnu službu, ali i za druge, aktivnosti koje se odnose na promociju i unapređenje ljudskih prava na lokalnom nivou.

Treći razlog treba tražiti u nespremnosti političkih elita lokalne sredine da se podvrgnu novom nezavisnom obliku kontrole. U jedinicama lokalne samouprave u kojima zaštitnici postoje, političari teško odolevaju da se ne mešaju u rad ove institucije. Neki od primera su: smena jednog zaštitnika jer je službeno zahtevao pravilnik o sistematizaciji radnih mesta u lokalnoj administraciji. Zatim, obustavljanje isplate plate od strane lokalnog gradonačelnika drugom zaštitniku, jer je svojom preporukom ukazao na loše i nezakonito postupanje lokalne administracije. Identifikovani su slučajevi kada su pojedini zaštitnici bili primorani da rade administrativne poslove za opštinsku upravu u „slobodno vreme“ itd.

Argument „za“ instituciju lokalnog ombudsmana treba tražiti u tome da građani veliki deo svojih (ljudskih) prava upravo ostvaruju pred organima opštine odnosno grada i organizacijama čiji su osnivači jedinice lokalne samouprave (npr. javna preduzeća ili ustanove). U tom smislu, ako je zaista nezavisan i samostalan, ovaj organ na „lokalnom nivou“ daleko je bliži i prijemčiviji građanima koji žive na jednom području, u odnosu na „centralnog“ odnosno (republičkog) zaštitnika građana. U tom kontekstu, akcenat ove institucije jeste na ljudskim pravima, pa zatim na kontroli uprave, te je iskustvo u zaštiti ljudskih prava veoma bitno za ombudsmana. Analizom radnih biografija lica koja su izabrana za lokalne ombudsmane (koje su dostupne na internetu), vidi se da im ovo iskustvo zaista nedostaje, o čemu će biti reči kasnije.

Radeći na afirmaciji ovog novog lokalnog organa došlo se do saznanja da je većina opština prepisala odredbe Zakona o lokalnoj samoupravi i implementirala ih u svoje statute. Kancelarije ombudsmana osnovane su gradskim, opštinskim odnosno odlukama gradskih opština. Grad Kragujevac je, na primer, bio jedna od prvih jedinica lokalne samouprave koja je još 2003. godine donela odluku o osnivanju ove institucije.⁵⁹

Statutom grada Beograda iz 2004. godine, predviđeno da se „radi zaštite individualnih i kolektivnih prava i interesa građana i kontrole rada Gradske uprave i javnih službi grada ustanovljava građanski branilac za grad Beograd. Građanskog branioca postavlja skupština grada na predlog gradonačelnika, na vreme od pet godina i može biti biran na istu dužnost najviše dva puta uzastopno. *Odluka o građanskom braniocu za grad Beograd* je doneta krajem 2005. godine. Građanski branilac je započeo sa radom 2006. godine.⁶⁰

Prema ovoj Odluci, svako ko smatra da su mu aktom, radnjom ili nepostupanjem Gradske uprave, Gradskog javnog pravobranilaštva i javnih preduzeća, ustanova i drugih organizacija koje je osnovao grad Beograd povređena prava i interesi može se pritužbom obratiti građanskom braniocu. Pre podnošenja pritužbe građanin je dužan da pokuša da zaštiti ***svoja prava u redovnom pravnom postupku***, jer građanski branilac neće postupati po pritužbi dok prethodno ne budu iscrpljena sva pravna sredstva, u odgovarajućem pravnom postupku. Izuzetno, građanski branilac može pokrenuti postupak i pre nego što su iscrpljena sva pravna sredstva ako bi podnosiocu pritužbe bila neta nenadoknadiiva šteta ili kad građanski branilac oceni da je došlo do grubog kršenja pravila etičkog ponašanja zaposlenih u Gradskoj upravi, Gradskom javnom pravobranilaštvu ili javnoj službi. Pritužba građana mora da sadrži naziv subjekta na čiji se rad odnosi, opis povreda prava, činjenice i dokaze koji potkrepljuju pritužbu, podatke o tome koja su pravna sredstva iskorišćena, kao i ime i adresu podnosioca. Građanski branilac ne postupa po anonimnoj pritužbi. Pritužba se podnosi u pisanoj formi (uključujući sve oblike elektronske komunikacije) ili usmeno u zapisnik i za njeno podnošenje ne plaća se taksa

59 Uporedi: Statut grada Kragujevca, „Službeni glasnik grada Kragujevca“, br. 3/02, čl. 94 i *Odluka o gradskom građanskom braniocu – ombudsmanu Kragujevca od 26.12.2003.godine*;

60 Uporedi: Statut grada Beograda, „Službeni list grada Beograda“, br. 14/04 i 30/04, član 77. i *Odluka Skupštine grada Beograda od 24.10.2005. godine o građanskom braniocu za grad Beograd*.

niti bilo koja druga naknada. Pritužba se može podneti ako je od učinjene povrede prava građana, odnosno od poslednjeg postupanja, odnosno nepostupanja Gradske uprave, Gradskog javnog pravobranilaštva ili javne službe proteklo najviše godinu dana. Postupak pred građanskim braniocem je besplatan. Nakon sprovedenog postupka po pritužbi, građanski branilac daje mišljenje, koje sadrži nalaz o tome da li je, na koji način i u kojoj meri došlo do povrede prava i interesa podnosioca pritužbe, preporuku o tome šta treba preduzeti da bi se otklonila povreda, kao i rok za postupanje nadležnog subjekta. Subjekt na čiji se rad pritužba odnosi obavezan je da Građanskom braniocu, u roku koji on odredi (ne dužem od 45 dana) dostavi izveštaj o preduzetim radnjama radi izvršenja preporuke date u mišljenju, odnosno o razlozima zbog kojih nije postupio po preporuci. Ukoliko nadležni subjekt ne postupi po preporuci, građanski branilac se može obratiti javnosti, kao i Skupštini grada, a može i da preporuči utvrđivanje odgovornosti nadležnog rukovodećeg radnika.⁶¹ Nakon donošenja novog *Zakona o lokalnoj samoupravi*, u novom Statutu grada Beograda, predviđena je institucija zaštitnika građana, a zatim je doneta i nova *Odluka o zaštitniku građana* (za grad Beograd) 2009. godine.⁶²

Statutom grada Sombora, od 30. jula 2008. godine, detaljno je kroz dva člana utvrđena mogućnost osnivanja zaštitnika građana (grada Sombora). Mogli bismo reći, da ova dva člana, svojom sveobuhvatnošću zamenjuju odluku u osnivanju. Kasnije, Skupština grada Sombora je izabrala zaštitnika građana. Ubrzo, zaštitnik/ca je predložena za novu funkciju. Nakon odlaska na novu funkciju, gradska skupština nije izabrala novog zaštitnika, tako da u ovom trenutku ovaj organ i ne postoji. Ovaj slučaj pokazuje „osetljivost“ i „ranjivost“ institucije zaštitnika građana lokalne samouprave i problema sa kojim se ova institucija na „lokalu“ može suočiti.

Već smo u prethodnim odeljcima primetili da postoji problem sa ***nazivom institucije ombudsmana lokalne samouprave i republičkim ombudsmanom***, jer se za oba koristi naziv zaštitnik građana. Prema mišljenju zaštitnika građana (republičkog), isti naziv nacionalnog i lokalnih ombudsmana izaziva određene probleme, posebno kod građana. Nije uobičajeno, a iskustvo pokazuje da nije ni opravdano, da državni organ koga Ustav ubraja u organizaciju državne vlasti

61 Uporedi: *Odluka o građanskom braniocu za grad Beograd*, Skupštine grada Beograda, 24.10.2005. čl. 14-25.

62 Uporedi: *Statut grada Beograda*, „Službeni list grada Beograda“, 39//08, *Odluka o zaštitniku građana* „Službeni list grada Beograda, br. 34/09.

i daje mu kontrolnu ulogu nad drugim državnim organima, o kome je donet zakon, te koji se za taj posao *ad personam*, dakle imenom i prezimenom bira u Narodnoj skupštini, koji ima imunitet kao narodni poslanici, a zakon mu daje ovlašćenja od kojih su neka veoma delikatna (npr. pravo uvida u sve dokumente bez obzira na stepen poverljivosti), koji zakletvu daje Narodnoj skupštini i može kontrolisati rad svih organa vlasti osim Narodne skupštine, predsednika Republike, Ustavnog suda, sudova i javnih tužilaštava – ima istoimene pandane u gradovima i opštinama. Često se dešava da se građani obraćaju ombudsmanima netačno, smatrajući da su lokalni u stvari područne jedinice republičkog, odnosno da za svoj rad odgovaraju republičkom ombudsmanu. Dešavalo se, mada retko, i da pojedini lokalni ombudsmeni dođu do zaključka da se odredbe republičkog Zakona o zaštiti građana odnose na njih, pa tako smatraju da su Ustavnom sudu podneli predlog za ocenu ustavnosti, umesto inicijativu. Bilo je i slučajeva da lokalni ombudsmeni upotrebljavaju znak republičke institucije. Razloge za to sasvim sigurno ne treba tražiti u lošoj nameri, ali čini se primerenije (a u nekim zemljama to je propisano i zakonom, npr. u Grčkoj) da se autentičan naziv, koji je Ustavom i zakonima dat republičkim organima (isto važi i za Narodnu skupštinu, Narodnu banku, Ustavni sud i sl.), ne može davati drugim organima ili pravnim licima niti ga oni mogu koristiti na način koji bilo koga može dovesti u zabludu. Takvo izričito pravilo za naziv ombudsmana postoji npr. u Grčkoj.⁶³

Jedan od Predloga zakona o izmenama i dopunama Zakona o zaštiti građana usmeren je na novu promenu naziva ombudsman lokalne samouprave. Međutim, postavlja se pitanje da li je i takvo rešenje dobro, usled čestog promena naziva institucije na „lokalu“ usled kojeg one mogu, ako se tako nastavi u potpunosti izgubiti svoj značaj i postojeći identitet.

Pregledom odluka o osnivanju, možemo takođe uočiti različite nazive prema njihovim osnivačkim aktima. U Beogradu je to zaštitnik građana (bez posebnog označavanja grada Beograda); na Vračaru je to zaštitnik/zaštitnica građana/građanki gradske opštine Vračar; u Šapcu je zaštitnik građana grada Šapca; zaštitnik građana za teritoriju grada Novog Sada, u Zrenjaninu je, prema ranijoj odluci to ombudsman za teritoriju opštine Zrenjanin; u Kraljevu, zaštitnik građana

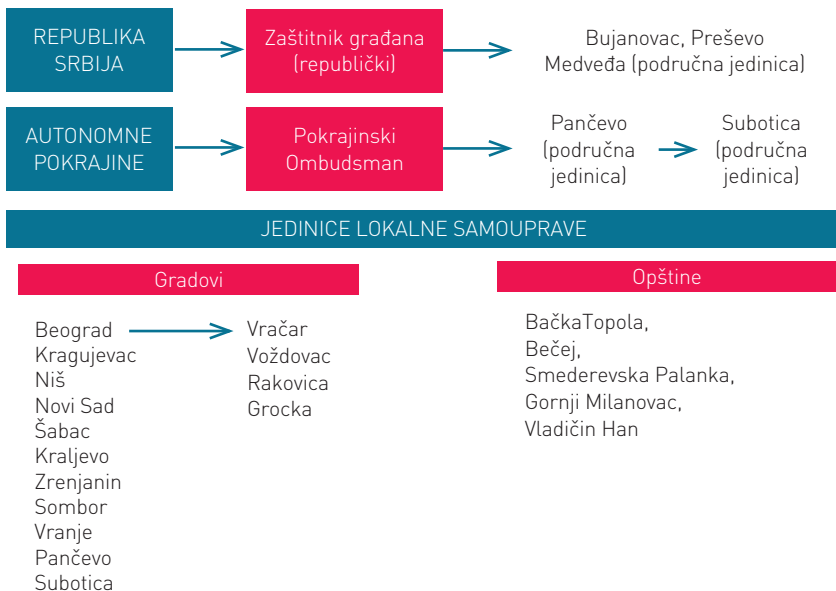
⁶³ Uporedi: Saša Janković, *Lokalni ombudsmeni u Srbiji, Lokalna samouprava – propisi i praksa, br. 4/10. Tema broja – Lokalni zaštitnici građana u Srbiji, str. 10-11.*

grada Kraljeva; u Bečeju je to zaštitnik građana opštine Bečej, u Nišu je to zaštitnik građana (bez posebnog označenja grada Niša) a u Kragujevcu je to zaštitnik građana za teritoriju grada Kragujevca.

Dodatne zabune može da unese i Zakon o zaštitniku građana, koji u delu koji se odnosi na saradnju između zaštitnika na lokalnim nivoima još uvek za ombudsmene lokalne samouprave koristi termin građanski branilac (poznato je da je postupak izmena i dopuna zakona dug proces i da zakone nije ni lako, ni brzo menjati, ali to u ovom slučaju ponovo može da dovede do neprepoznavanja organa). U svakom slučaju ova terminološka dilema oko naziva organa na različitim nivoima vlasti mora se konačno razrešiti.

Čini se da je možda najprikladnije rešenje da svi zaštitnici građana u jedinici lokalne samouprave, moraju da koriste pun naziv institucije u kojoj mora biti uključena odrednica jedinice lokalne samouprave koja ju je osnovala. Dodatno, svaki lokalni zaštitnik bi trebao da ima jasan i prepoznatljiv znak vizuelnog identiteta, kao što je to na primer učinjeno u Bugarskoj (o čemu je bilo reči u prethodnim delovima), koji bi morao biti sastavni deo memoranduma odnosno loga lokalnog zaštitnika građana.

POSTOJEĆA ORGANIZACIONA ŠEMA INSTITUCIJE OMBUDSMANA U SRBIJI



Zato suštinske odgovore daljoj „evoluciji“ odnosno razvoju institucije zaštitnika građana na nivou lokalne samouprave treba tražiti ne u sadašnjoj, već u budućoj „organizacionoj“ strukturi ombudsmana u Srbiji. Čini se, da je posle devet godina postojanja, krajnje vreme tražiti moguće modalitete koji će promeniti postojeću organizacionu šemu institucije ombudsmana u Srbiji (naročito kada je reč o zaštitnicima građana lokalne samouprave). Promena koncepta po kome lokalna samouprava može, ali ne mora osnovati zaštitnika građana nije dobra. Međutim i postojanje zaštitnika građana lokalne samouprave u čak 174 gradova i opština u Srbiji (bez gradskih opština), dovodi u opasnost „prekomerne inflacije ombudsmana“ koja može da dovede do stvaranja velikog broja loših i neefikasnih institucija, odnosno institucija koje rade po „partijskom“ diktatu.

Znači, treba pronaći rešenja koja će, ili dovesti do ukidanja postojećih zaštitnika građana lokalne samouprave, ili do „održavanja“ sadašnjeg stanja (što je nepraktično, neracionalno i nedovoljno efikasno) ili dovesti do njenog daljeg širenja i razvoja, uz kombinaciju i učešće ombudsmana i na republičkom i na pokrajinskom i na lokalnom nivou.

U tom kontekstu, naročito treba ukazati na *uporednu praksu*, koja poznaje veći broj rešenja prema kojima se državnom ombudsmanu poverava kontrola nad lokalnom administracijom, a u nekim saveznim državama i nad administracijom federalnih jedinica. Na primer, u Austriji je federalni ombudsman (Narodno pravobranilaštvo) nadležan nad svim saveznim upravnim organima i telima, kao i nad upravom u sedam od devet pokrajina, izuzev dve, koje su osnovale svoje narodne pravobranioce. U nizu unitarnih država, ombudsmani imaju nadležnost da kontrolišu i administraciju lokalnih vlasti (Danska, Francuska, Holandija, Irska, Slovenija i dr).⁶⁴

Po ovom principu, zaštitnik građana (republički) mogao bi da ima „punu kontrolu“ organa jedinica lokalne samouprave u opštinama i gradovima u kojima bi osnovao svoje područne jedinice, kao što je sada slučaj sa područnom kancelarijom za Bujanovac, Preševo i Medveđu, u kojima ne postoji zaštitnik građana jedinice lokalne samouprave, a to bi se moglo odnositi i na pokrajinskog ombudsmana, koji prema samoj Odluci ima dve područne jedinice (Subotica i Pančevo).

⁶⁴ Bogoljub Mitosavljević, *Komentar Zakona o zaštitniku građana*, „Službeni glasnik“, Beograd, 2010.

Pošto je većina zaštitnika građana lokalne samouprave koji sada postoje osnovana za grad kao jedinicu lokalne samouprave, bilo bi poželjno da izmenama i dopunama Zakona o lokalnoj samoupravi bude ustanovljena obaveza gradova da osnuju instituciju gradskog zaštitnika građana, dok bi za opštine ona trebalo da ostane fakultativna.

Zatim, treba ukazati i na do sada neiskorišćenu mogućnost da dve ili više opština osnuju zajednički zaštitnika građana na teritoriji više jedinica lokalne samouprave, na šta su ukazali i pojedini zaštitnici građana u jedinicama lokalne samouprave (npr. zaštitnik građana grada Niša). Najzad, ima prostora i za unapređenje sistema koji postoji u gradu Beogradu, tako, što bi, na primer, kao što je to slučaj u Nišu, zaštitnik građana grada Beograda kontrolisao i administraciju i akte gradskih opština, ponovo po principu područnih jedinica u opštinama u kojima nisu osnovani zaštitnici gradskih opština.

To bi napokon značilo i temeljno redefinisavanje odnosa koji trenutno postoji između zaštitnika građana (republičkog), pokrajinskog ombudsmana i zaštitnika građana lokalne samouprave, a koji je formalno-pravno zasnovan na Zakonu o zaštitniku građana, o čemu detaljno govori naredni odeljak.

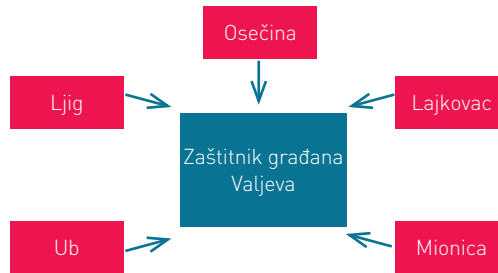
Preporuke

- Izmenama i dopunama Zakona o lokalnoj samoupravi utvrditi obavezu svih gradova kao jedinica lokalne samouprave, da osnuju instituciju zaštitnika građana.
- Gradovi kao centri, svojevrsni okružni ili regionalni centri, mogli bi osnovati svoje prijemne kancelarije i u susednim, manjim opštinama, vršeći na taj način i kontrolu njihovih opštinskih uprava, ali bi u predlaganju kandidata za zamenika zaštitnika u toj područnoj jedinici trebalo da učestvuju organi opština koje na to pristanu.
- Dve ili više, naročito manjih i siromašnijih opština, trebalo bi da „iskoriste“ zakonsku mogućnost i osnuju instituciju ombudsman za teritoriju dve ili više opština, što bi smanjilo troškove i omogućilo efektivnu zaštitu ljudskih prava.

- Sve opštine koje do sada nisu osnovale zaštitnika građana lokalne samouprave, trebalo bi, na osnovu temeljne analize potreba ali i finansijskih mogućnosti (cost benefit analiza) da se opredele ili a. za formiranje institucije u punom kapacitetu, što bi podrazumevalo da institucija obavezno mora imati svoju službu (kancelariju) što sada nije slučaj u svim institucijama zaštitnika građana; ili b. da posebnim ugovorom ovlaste zaštitinika građana grada koji je okružni (regionalni) centar da obavlja te poslove.
- Slična analiza treba da se uradi u gradskim opštinama u kojima ova institucija ne postoji, sa alternativama da taj posao može kroz posebnu jedinicu raditi gradski zaštitnik građana (ova mogućnost je otvorena i za opštine u kojima zaštitnik postoji).
- Razmotriti mogućnosti promene naziva zaštitnika građana lokalne samouprave ili dopune naziva odrednicom opštine/grada koji ga osniva i znakom vizuelnog identiteta, koji bi ovu instituciju jasno razlikovao od republičkog zaštitnika.
- Neophodno je temeljno redefinisati sadašnji pravni okvir odnosa između Zaštitnika građana (republičkog), pokrajinskog zaštitnika i zaštitnika građana lokalne samouprave, koji bi omogućio dalje širenje „lokalnog“ ombudsmana.
- U praktičnoj primeni i eventualnoj novoj organizacionoj šemi, čitava mreža treba da obuhvata i podrazumeva i područne jedinice zaštitnika građana u lokalnim samoupravama, područne jedinice pokrajinskog ombudsmana, kao i eventualne područne jedinice (prijemne jedinice) gradskog ombudsmana u gradskim opštinama;
- Na osnovu analize potreba, republički zaštitnik građana trebao bi da osnuje i druge područne kancelarije, naročito u opštinama u nacionalno mešovitim sredinama, ali samo u onim i za one u kojima ne postoji zaštitnik građana lokalne samouprave.
- Na osnovu analize potreba, pokrajinski ombudsman bi trebalo da osnuje druge područne kancelarije, ali samo u onim i za one jedinice lokalne samouprave u kojima ne postoji zaštitnik građana, što bi podrazumevalo i ukidanje postojeće dve područne jedinice pokrajinskog ombudsmana u Subotici i Pančevu, jer su u njima, u međuvremenu, osnovane institucije zaštitnika građana.

MOGUĆA ORGANIZACIONA ŠEMA INSTITUCIJE „LOKALNOG“ ZAŠTITNIKA GRAĐANA

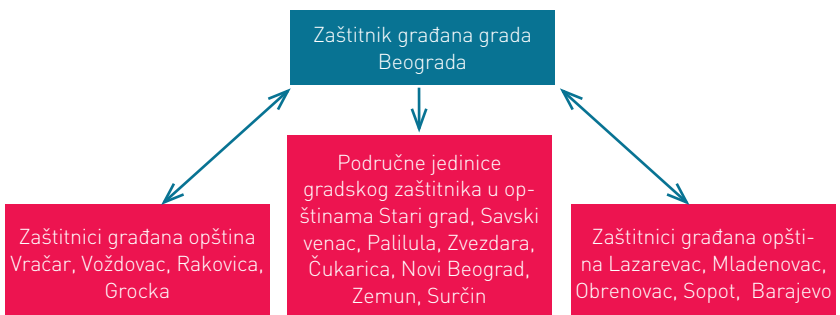
Slika 1. Zaštitnik građana grada koji „opslužuje“ i okolne opštine



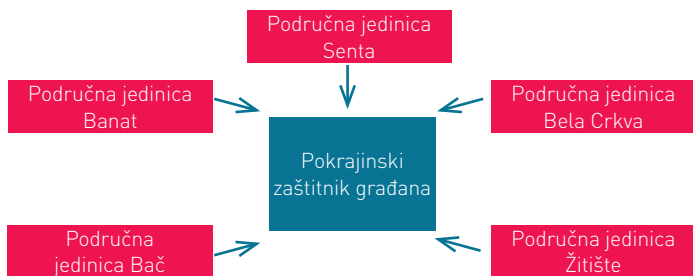
Slika 2. Zajednički zaštitnik građana za više opština (dato samo kao primer)



Slika 3. Zaštitnik građana Beograda (prikaz jednog od mogućih stanja)



Slika 4. Pokrajinski zaštitnik građana

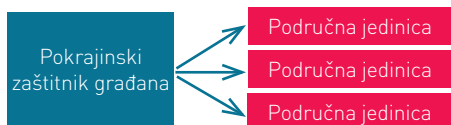
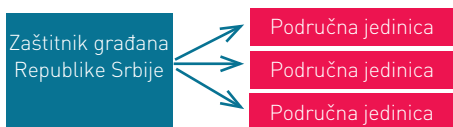


Slika 5. Zaštitnik građana Republike Srbije (moguće vrste područnih jedinica)



Moguće (dve krajnje opcije) razvijanje mreže zaštitnika građana

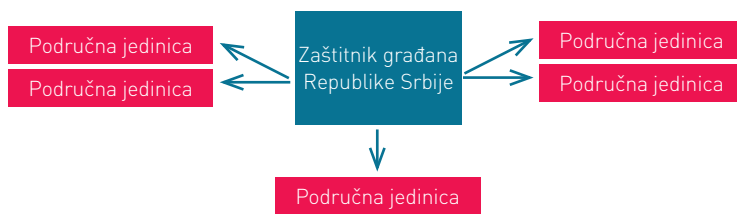
a. Mreža sa razvijenim centralnim, pokrajinskim, gradskim i opštiskim zaštitnicima



Zaštitnici građana gradova (24)
(sa drugim opštinama)

Zaštitnici građana opština (po-
jedinačnih opština ili udruženih
dve ili više opština)

b. Mreža bez lokalnih zaštitnika građana



3. Komparativna analiza institucije zaštitnika građana lokalne samouprave u Srbiji

3.1. Analiza odnosa republičkog, pokrajinskog

I Zaštitnika građana (ombudsmana) lokalne samouprave

Što se tiče odnosa i koordinacije između republičkog, pokrajinskog i lokalnih ombudsmana, još jednom treba skrenuti pažnju da je *Zakon o zaštitniku građana* donet tek 2005. godine, a da je prvi zaštitnik građana izabran, nakon donošenja novog Ustava 2006. godine, tek sredinom 2007. godine.

Čini se da je sistem stvaranja institucije ombudsmana započeo obrnutim tokom: najpre su nastali pokrajinski i lokalni ombudsmani (zaštitnici građana lokalne samouprave), da bi tek tada bio ustanovljen i ombudsman (Zaštitnik građana Republike Srbije). Zato je *Zakon o zaštitniku građana* trebalo da reši i odnos nadležnosti ombudsmana na različitim nivoima, što je i učinjeno.

Sistem nije pratio hijerarhiju institucija na državnom, pokrajinskom i lokalnom planu, već ***hijerarhiju pravnih akata***. Tako, zaštitnik građana kontroliše povrede prava učinjene zakonom, propisom i drugim opštim aktima (republičkim), a zaštitnici građana lokalne samouprave kontrolišu propise i opšte akte koje donose grad odnosno opština, uz klauzulu (videćemo iz narednog dela istraživanja), da je do povrede prava došlo od strane organa uprave jedinice lokalne samouprave.

Zakonom je takođe utvrđeno da odnosi između zaštitnika građana i organa autonomne pokrajine i jedinica lokalne samouprave nadležnih za pitanja zaštite prava građana zasnivaju se na ***međusobnoj***

saradnji, u okviru nadležnosti zaštitnika građana utvrđenih ovim zakonom. Metod ostvarivanja saradnje jeste metod **koordinacije (a ne hijerarhije)**, a predmet te saradnje je opredeljen nadležnostima zaštitnika građana. Prema tome, zakonska je obaveza zaštitnika građana da saraduje sa ombudsmanom autonomne pokrajine i građanskim braniocem (odnosno lokalnim zaštitnikom građana) u jedinicama lokalne samouprave u kojima je on ustanovljen, kao i sa nadležnim službama predsednika Republike i Skupštine, u cilju razmene informacija o uočenim problemima i pojavama u radu i postupanju organa uprave sa stanovišta zaštite i unapređenja ljudskih sloboda i prava. Oblici saradnje su zatim, bliže određeni zakonom.

Ako zaštitnik građana primi pritužbu koja se odnosi na povrede prava građana učinjene aktima, radnjama ili nečinjenjem organa uprave, **a ne radi se o povredi republičkih zakona, drugih propisa i opštih akata**, već o povredi **propisa ili opšteg akta autonomne pokrajine, odnosno jedinice lokalne samouprave**, dostaviće takvu pritužbu bez odlaganja ombudsmanu autonomne pokrajine, odnosno zaštitniku građana (ombudsmanu) jedinice lokalne samouprave, ako je ustanovljen.

Ako organ autonomne pokrajine ili jedinice lokalne samouprave nadležan za pitanja zaštite prava građana primi pritužbu koja se **odnosi na povrede republičkog zakona, drugog propisa ili opšteg akta**, dostaviće takvu pritužbu, bez odlaganja zaštitniku građana.

Ako podnosilac u pritužbi ukazuje istovremeno na povredu republičkog zakona, drugog propisa ili opšteg akta i na povredu propisa ili opšteg akta autonomne pokrajine, odnosno jedinice lokalne samouprave, organ kome je pritužba dostavljena (zaštitnik građana, ombudsman autonomne pokrajine ili zaštitnik građana-ombudsman jedinice lokalne samouprave) postupaće po njoj u delu svojih nadležnosti, a kopiju pritužbe proslediće drugom nadležnom organu (zaštitniku građana, ombudsmanu autonomne pokrajine ili zaštitniku građana-ombudsmanu jedinice lokalne samouprave, ako je takav organ ustanovljen), radi postupanja u delu njegovih nadležnosti.⁶⁵

⁶⁵ Uporedi: *Zakon o zaštitniku građana*, „Službeni glasnik RS“ br. 79/05, 54/07, čl 34-35.

ZAKONSKA OBAVEZA SARADNJE

Zaštitnik građana		Pokrajinski ombudsman i zaštitnici građana lokalne samouprave	
Obaveze	Prava	Obaveze	Prava
da prosledi pritužbu kada se odnosi samo na kršenje pokrajinskih ili propisa lokalne samouprave	da mu organ AP ili jedinice lokalne samouprave, koji je nadležan za zaštitu ljudskih prava prosledi pritužbu koja se odnosi na povredu republičkih zakona	da prosledi pritužbu kada se odnosi samo na kršenje republičkog zak i drugog propisa	da mu Zaštitnik građana prosledi pritužbu koja se odnosi na povredu pokrajinskih, gradskih i opštinskih propisa
postupi u delu pritužbe koja se odnosi na republ. propis a kopiju pritužbe prosledi pokrajinskom i lokalnom ako se istovremeno odnosi i na povredu pokrajinskog i lokalnog propisa	da mu bude dostavljena kopija pritužbe, koja se odnosi na kršenje republ. i pok. i propisa lok. samouprave i postupi u delu koji se odnosi na povredu republičkog zak. i drugog propisa	da postupi u delu pritužbe koja se odnosi na pokraj. ili lokalni propis a kopiju pritužbe prosledi republičkom ako se istovremeno odnosi i na povredu republičkog propisa	da mu bude dostavljena kopija pritužbe, koja se odnosi na kršenje republičkog, pokrajinskog ili propisa lokalne samouprave i postupi u delu koji se odnosi na povredu pokrajinskog, odnosno lokalnog propisa

Zaštitnik građana (republički) je tokom 2010. godine primio 314 pritužbi koje se odnose na rad lokalnih samouprava. Preko lokalnih ombudsmana primio je 82 pritužbe, a devet pritužbi je poslao njima u nadležnost.

Međutim, ovako utvrđena „saradnja“ otvara čitav niz problema. Jedan oblik saradnje jeste da zaštitnik građana može da „kontrolira“ rad organa lokalne samouprave i to samo ako je reč o povredi zakona i republičkih propisa i opštih akata. Otvara se pitanje šta će se desiti ako do povrede dolazi isključivo kršenjem opštinskih/gradskih

propisa u jedinici lokalne samouprave, u kojoj nema zaštitnika građana lokalne samouprave. Shodno nekim drugim odredbama Zakona o zaštitniku građana, pošto zaštitnik građana vrši kontrolu i „...dru- gih organa i organizacija, preduzeća i ustanova kojima su poverena javna ovlašćenja“ (pa u tom smislu i organa lokalne samouprave), a s obzirom da je donošenje propisa i opštih akata na nižim nivoima vlasti jedno od javnih ovlašćenja, onda bi i povreda prava nastala u njihovoj primeni, mogla da budu predmet kontrole zaštitnika građana.

S druge strane, kada opštinska ili gradska uprava rešava o pravima i obavezama građana u upravnom postupku o stvarima iz sopstvene nadležnosti, ona je dužna da uvek postupa po pravilima republičkog zakona, odnosno Zakona o opštem upravnom postupku. To otvara novu dilemu o nadležnosti ili (nenadležnosti) Zaštitnika građana (republičkog) u takvim slučajevima. Zakonom takođe nije bliže utvrđena shodna primena odredaba odnosa pokrajinskog ombudsmana i zaštitnika građana lokalne samouprave na teritoriji Vojvodine, što je takođe nedostatak.

Prema nekim mišljenjima, „mada ova rešenja deluju logično sa stano- višta podele nadležnosti između Republike, pokrajine i jedinica lokal- ne samouprave i njihovih ombudsmana, ona otvaraju brojne dileme, apsolutno su složena i teško da mogu biti efikasna za zaštitu ljud- skih prava“...⁶⁶ naročito u slučajevima kada se postupak može vodi- ti istovremeno pred dva, ili sva tri organa, odnosno kada postoji isto- vremena povreda i sve tri vrste propisa (republičkog, pokrajinskog, gradskog), jer bi onda postupke vodile sve tri institucije ombudsmana (zaštitnika). Situacija se dodatno usložnjava i činjenicom da Zakon ne predviđa ni shodnu primenu ranije pomenutih pravila saradnje i iz- među zaštitnika građana grada i zaštitnika građana gradske opštine (tamo gde ih ima, odnosno u Beogradu).

I Republički zaštitnik građana je takođe ukazao na nedostatak ovih zakonskih odredaba, kao i neophodnost njihove izmene, ali je njegovo mišljenje nešto drugačije od prethodno iznetog i u njemu je istovreme- no data mogućnost za rešavanje ovog pitanja. ...“Zakonske odredbe o podeli nadležnosti, ako bi se primenjivale doslovno, a ne ciljno, mogle bi pokrajinskog i lokalne ombudsmane da ostave gotovo bez pritužbi. Naime, prava i slobode građana koja su tradicionalno predmet pažnje

⁶⁶ Uopredi: Bogoljub Milosavljević, *Komentar Zakona o zaštitniku građana*, „Službeni glasnik“ Beograd, 2010. str. 122.

ombudsmana, u ogromnom su procentu garantovana (i) republičkim propisima. To znači da su pritužbe zbog njihovog kršenja u nadležnosti republičkog zaštitnika građana! U praksi se taj problem rešava od slučaja do slučaja, primenom načela ekonomičnosti i efikasnosti, uz poštovanje zakona. Čini se ipak da bi bilo dobro propisati druga, fleksibilnija zakonska pravila. Jedna od mogućnosti jeste da se izmenama zakona omogući da ombudsman koji je dobio pritužbu na rad organa vlasti na svom nivou, po toj pritužbi odmah može i da postupi, vodeći računa o prethodnoj praksi ombudsmana na višem nivou ako takva postoji. Istovremeno, ne bi se smela sasvim isključiti nadležnost republičkog ombudsmana da postupi po pritužbi kojom građanin od njega (ili nje) traži zaštitu prava ili slobode garantovane republičkim propisom, kada je prekršena nezakonitim ili nepravilnim radom pokrajinskih ili lokalnih organa vlasti. To stoga što država mora biti u situaciji, i obavezna je, da svim svojim građanima na jednak način garantuje zaštitu prava i sloboda koje je sama priznala i utvrdila. Mana takvog rešenja bila bi, očigledno, opasnost od različitih odluka ombudsmana u istim stvarima, što bi pred administracijom, ali i građanima, moglo umanjiti njihov autoritet.⁶⁷

Takođe, pored ovih odredaba o saradnji, koje su ustanovljene zakonom, možemo govoriti i drugim, *različitim oblicima „neformalne saradnje“*. U više navrata Zaštitnik je održavao periodične sastanke sa zaštinicima jedinica lokalne samouprave, pozivao ih na konferencije koje je organizovao i sl. Posebno značajan oblik, „neformalne“ saradnje (u smislu saradnje koja nije posebno i izričito utvrđena zakonskim odredbama), koji ovde ističemo, jeste onaj do koga može doći na osnovu pismenog ovlašćenja zaštitnika građana.

Na osnovu takvog *pismenog ovlašćenja zaštitnika građana*, zaštitnici građana lokalne samouprave mogu dobiti mogućnost, za jedan, *ad hoc* slučaj, da kontrolišu rad područnih jedinica republičkih organa koje se nalaze u jedinicama lokalne samouprave. Primer takve dobre prakse saradnje između zaštitnika građana i lokalnih zaštitnika, ostvaren je 2008. godine u postupku kontrole poštovanja prava građana pri prijemu i obradi zahteva za izdavanje ličnih dokumenata, u kome su učestvovali republički zaštitnik građana, ombudsman AP Vojvodine i ombudsmani lokalnih samouprava Niša, Kragujevca, Rakovice, Šapca, Zrenjanina, Subotice, Grocke i Bečeja (svi tada

⁶⁷ Uporedi: Saša Janković, *Lokalni ombudsmani u Srbiji, Lokalna samouprava – propisi i praksa, br. 4/10. Tema broja – Lokalni zaštitnici građana u Srbiji, str. 8*

postojeći, osim beogradskog građanskog branioca). Ombudsmeni su, u periodu od 27. oktobra, do 27. novembra 2008. godine, po jedin-stvenoj, prethodno utvrđenoj metodologiji, obavili kontrolu u 92 po-licijske stanice, od 168 policijskih stanica u Republici. Pokrajinski i lokalni ombudsmeni su za vršenje kontrolnih radnji (pregled pro-storija Ministarstva unutrašnjih poslova, uzimanje izjava od policij-skih službenika, uvid u dokumentaciju koju vodi MUP) dobili pisma-na ovlašćenja od republičkog zaštitnika građana. Rezultati kontrola su objedinjeni, analizirani, predstavljeni na zajedničkoj konferenciji za novinare i, što je najznačajnije, preporuke kojima je kontrola rezul-tirala sprovedene su u velikoj meri.⁶⁸

U kasnijim delovima ove analize, primećeno je međutim, da zaštit-nici građana lokalne samouprave često „prekoračuju“ granice svojih ovlašćenja, i vrše kontrolu drugih organa vlasti bez ikakvog formal-nog ovlašćenja, kršeći na taj način, ne samo zakon već i svoje osnivač-ke akte.

Lokalni zaštitnici građana su ukazali i na neophodost i na potrebu daljeg jačanja neformalne saradnje između republičke i „lokalnih“ in-stitucija zaštitnika građana bilo u neposrednom razgovoru pri poseta-ma zaštitnicima građana Subotice, Niša, Novog Sada i Kragujevca od strane istraživačkog tima, bilo ostali zaštitnici putem upitnika.

Što se tiče odnosa pokrajinskog ombudsmana i zaštitnika građana lokalne samouprave koji su ustanovljeni na području AP Vojvodine, prema rečima pokrajinskog ombudsmana, oni su se ubrzo nakon osni-vanja suočili sa nedoumicama, naročito u vezi sa preklapanjem nad-ležnosti, kako pozitivnim, tako i negativnim. ...“Zbog toga su, počet-kom 2005. godine, postojeći ombudsmeni u Vojvodini (pokrajinski i ombudsmeni Bačke Topole i Zrenjanina) zajednički zaključili da tre-ba uspostaviti čvršću saradnju, posle čega je zaključen Protokol o saradnji. Njime su formulisane osnove za sporazumno razgraniče-nje delimično prepletenih nadležnosti, radi izbegavanja sukoba nad-ležnosti. Primenom tog protokola ombudsmeni u Vojvodini (kasni-je su taj protokol potpisali i novoosnovani ombudsmeni u Somboru, Subotici i Bečeju) izbegavaju pozitivan i negativan sukob nadležnosti i sporazumno rešavaju situacije preklapanja nadležnosti. Protokolom nije predviđena mogućnost žalbe na odluku opštinskog ombudsmanu

68 Uopoređi: Saša Janković, *Lokalni ombudsmeni u Srbiji, Lokalna samouprava – propisi i praksa, br. 4/10. Tema broja – Lokalni zaštitnici građana u Srbiji, str. 8.*

šire teritorijalne zajednice, odnosno pokrajinskom ombudsmanu, jer bi to bilo suprotno duhu institucije ombudsmana. Nakon potpisivanja Protokola o saradnji uspostavljena je razmena predmeta tako što je pokrajinski ombudsman pritužbe iz opština u kojima deluje ombudsman prosleđivao tim ombudsmanima, o čemu je obavestavan podnosilac/podnositeljka pritužbe. Naravno, od ovog pravila se odstupalo ukoliko je podnosilac pritužbe insistirao na tome da je razmatra upravo pokrajinski ombudsman, ili kada je opštinski ombudsman izričito tražio da se u konkretnom slučaju angažuje pokrajinski ombudsman. Saradnja na razmeni predmeta podstakla je i usklađivanje prakse u svakodnevnom postupanju. Mišljenja o pojedinačnim slučajevima razmenjuju se na najneposredniji način, telefonom, u razgovoru, davanjem predloga i saveta, rešavanjem dilema neposredno između pokrajinskog i opštinskog ombudsmana ili na zajedničkim radnim sastancima svih ombudsmana – potpisnika Protokola o saradnji. Pri tome je u fokusu stranka i stvaranje uslova da što lakše i efikasnije reši svoj problem, odnosno eventualna povreda prava bude što efikasnije otklonjena⁶⁹.

Bližih podataka o odnosu između zaštitnika građana grada Beograda i zaštitnika građana gradskih opština nismo uspeli da prikupimo u ovom istraživanju.

Međutim, ono što treba posebno naglasiti jeste da zaštitnike građana lokalne samouprave treba **ohrabriti u međusobnoj saradnji**. Jedan od dobrih modela, koji bi zaštitnici građana mogli da iskoriste, i na taj način, bar što se tiče međusobne saradnje lokalnih zaštitnika, „uzmu stvar u svoje ruke“ bilo bi stvaranje posebne asocijacije lokalnih zaštitnika građana, po na primer, uzoru na Stalnu konferenciju gradova i opština (SKGO).

Takva asocijacija bi imala svoje posebno sedište, radila bi na razmeni iskustava, ustanovljavanju najboljih praksi, pružanju pomoći novoformiranim institucijama zaštitnika građana na nivou lokalne samouprave, organizovala savetovanja, treninge za zaposlene u službi, podsticala međunarodnu saradnju sa lokalnim ombudsmanima u regionu, Evropi i svetu. Ona bi mogla i imala mogućnosti da se na različite načine održivo razvija (npr. kroz dobijanje donacija, poklona,

⁶⁹ Uporedi: Danica Torov (zamenica pokrajinskog ombudsmana za ravnopravnost polova), *Lokalni ombudsmani u Srbiji*, Lokalna samouprava – propisi i praksa, br. 4/10. Tema broja – *Lokalni zaštitnici građana u Srbiji*, str. 14-15.

projekatnim angažovanjem i sl. u cilju jačanja kapaciteta lokalnih zaštitnika građana i same asocijacije. Ovo će naročito biti potrebno u slučaju daljeg širenja institucije lokalnog zaštitnika građana.

Preporuke

- Sadašnji odnos i preplitanje nadležnosti između zaštitnika građana, pokrajinskog ombudsmana i zaštitnika građana lokalne samouprave koji proističe iz zakonskih rešenja treba detaljno proučiti i izmeniti u duhu principa ekonomičnosti, efikasnosti, racionalnosti.
- Prilikom modelovanja novih rešenja uzeti u obzir moguću promenu sadašnje organizacione šeme ombudsmana na svim nivoima vlasti, i izmene i dopune u delu međusobnih odnosa kreirati u skladu sa novom organizacionom šemom.
- Detaljno i precizno utvrditi ne samo međusobne odnose između zaštitnika građana, pokrajinskog ombudsmana i zaštitnika građana lokalne samouprave već i između pokrajinskog ombudsmana i zaštitnika građana lokalne samouprave na teritoriji APV, kao i odnose između gradskih zaštitnika građana i zaštitnika građana gradskih opština.
- Afirmirati sve moguće oblike neformalne saradnje između institucija na različitim nivoima vlasti.
- Analizirati najbolje prakse („best practice“) dosadašnje neformalne saradnje između insitucija zaštitnika (ombudsmana) na različitim nivoima.
- Precizirati saradnju republičkog/pokrajinskog sa zaštitnicima građana lokalne samouprave u vezi sa kontrolom područnih jedinica organa Republike Srbije i Autonomne pokrajine Vojvodine u jedinicama lokalne samouprave.
- dalje raditi na unapređivanju Protokola o saradnji na teritoriji APV i podstaći novoformirane zaštitnike građana lokalne samouprave da potpišu Protokol;
- Izraditi SWOT analizu mogućeg osnivanja i značaja osnivanja asocijacije lokalnih ombudsmana za dalju promociju, unapređenje i

zaštitu ljudskih prava i koordinaciju i harmonizaciju rada zaštitnika građana jedinica lokalne samouprave i osnovati istu.

3.2. Komparativna analiza nadležnosti zaštitnika građana lokalne samouprave

Ova i analize koje slede, vršene su na osnovu osnivačkih akata – odluka o osnivanju zaštitnika građana u devet gradova i opština (Beograd, gradska opština Vračar, Šabac, Novi Sad, Zrenjanin, Kraljevo, Bečež, Niš i Kragujevac),⁷⁰ sprovedenog istraživanja, kao i drugih podataka koji su bili dostupni istraživačima.

Analaza je vršena kroz poređenje sa ključnim nadležnostima i ovlašćenjima koje ima republički zaštitnik građana, o čemu je prethodno bilo reči, a koje smo podelili na pet grupa: opšte nadležnosti; učešće u stvaranju neprotivrečnog pravnog sistema; ovlašćenja u vezi sa funkcionerima i zaposlenim u upravi; obaveza organa da sa njim saraduje i vođenje nezavisne i nepristrasne istrage (postupka) utvrđivanja povrede prava.

Opšte nadležnosti su usmerene ka **zaštiti i unapređenju prava građana i kontroli uprave**. U svim posmatranim odlukama o osnivanju, sadržana je ova nadležnost. Posebno treba primetiti da su zaštitnici građana u jedinicama lokalne samouprave isključivo nadležni da štite prava građana učinjene radnjama, aktima ili nečinjenjem gradske uprave (značenje ovog pojma posebno je analizirano u sledećem odeljku), i samo povodom povrede propisa i opštih akata koje donosi grad/opština/gradska opština. Samo u gradskoj odluci grada Šapca, izričito je predviđeno da zaštitnik građana štiti građane od nezakonitog i nepravilnog rada (zakonitost i pravilnost jesu suštinska dva oblika kontrole, pri čemu smo već prethodno ukazali da pravilnost zauzima sve značajnije mesto u kontekstu principa dobre uprave). Treba primetiti takođe, da je poput Zakona o zaštitniku građana

⁷⁰ Uporedi: Beograd: *Odluka o zaštitniku građana*, „Službeni list grada Beograda“ br. 34/09; GO Vračar, *Odluka o zaštitniku/zaštitnici građana/građanki gradske opštine Vračar*; Šabac: *Odluka o zaštitniku građana grada Šapca*, „Službeni list grada Šapca“, br. 6/09; Novi Sad: *Odluka o zaštitniku građana*, „Službeni list grada Novog Sada“, br. 47/08; Zrenjanin: *Odluka o ombudsmanu*, „Službeni list opštine Zrenjanin, Službeni list grada Zrenjanina“ br 10/03 (stara odluka); Kraljevo: *Odluka o zaštitniku građana grada Kraljeva*, Službeni list grada Kraljeva, 13/08, 17/09; Niš: *Odluka o zaštitniku građana od 21. 1. 2011. godine*; *Odluka o zaštitniku građana*, „Službeni list grada Kragujevca, br. 35/2008.

i Skupštinske odluke o pokrajinskom ombudsmanu, i u odluci grada Šapca izričito predviđeno da se zaštitnik građana stara o zaštiti i unapređenju ljudskih prava i sloboda, a takva formulacija je sadržana i u odluci grada Novog Sada, odluci kojom je osnovan zrenjaninski ombudsman 2003. godine, kao i odluci o osnivanju institucija zaštitnika građana u Bečeju i Kragujevcu. U odlukama skupština Niša, Beograda i gradske opštine Vračar i Kraljeva takva direktna odrednica ne postoji.

Opšte nadležnosti (na isti/sličan način kao zaštitnik građana)		
Da	Ne	Delimično
Šabac		Beograd
Kragujevac		Niš
Novi Sad		GO Vračar
Zrenjanin		Kraljevo
Bečej		

Ovlašćenja zaštitnika građana da *neposredno i aktivno učestvuje u izgradnji celovitog i usklađenog (neprotivrečnog) pravnog sistema na nivou lokalne samouprave* koji se odnose na ljudska prava, podrazumeva: (1) da zaštitnik daje inicijativu za izmenu i dopunu propisa i opštih akata; (2) da inicira donošenje novih propisa i drugih opštih akata i da (3) daje mišljenja gradskom/opštinskom veću na nacrt propisa ili opšteg akta kada se njima uređuju pitanja od značaja za zaštitu i unapređenje prava građana. Ova ovlašćenja, prema odlukama, imaju zaštitnici građana u **Beogradu, Kraljevu, Nišu** (koji ima ovlašćenje i za propise koje donosi gradska opština što sa Beogradom nije slučaj), u **Kragujevcu** je ova nadležnost malo uža, a u **Bečeju**, daje mišljenje, ali i inicira donošenje ili izmenu i dopunu opštih ili pojedinačnih akata, ako smatra da do povrede prava dolazi zbog njihovih nedostataka. U **Zrenjaninu i Šapcu** zaštitnici građana daju samo mišljenje (ili i preporuke). Na **Vračaru**, odlukom je utvrđeno da zaštitnik građana daje mišljenje ali on takođe ima i mogućnost da inicira izmenu i dopunu zakona i drugih propisa i opštih akata, što je neuobičajno, jer on i ne kontroliše primenu zakona, već odluke i druge opšte akte koje donosi opština.

Izgradnja pravnog sistema na lokalnu
(na isti/sličan način kao zaštitnik građana)

Da	Nešto uže	Usko
Beograd	Kragujevac	Šabac
Kraljevo	Bečej	Zrenjanin
Niš	GO Vračar	
	Novi Sad	

Treću grupu ovlašćenja zaštitnika građana čine **ovlašćenja** prema **funkcionerima organa javne vlasti i zaposlenog u organu uprave** na lokalnom nivou, pre svega da javno preporuči razrešenje funkcionera odnosno da inicira pokretanje disciplinskog i drugog postupka protiv zaposlenog/funkcionera. Ova ovlašćenja, uključujući i da javno preporuči razrešenje u odnosu na gradske/opštinske funkcionere i službenike ima zaštitnik građana u **Beogradu, Novom Sadu, Kraljevu**, a u užoj meri i u **Kragujevcu** (predložiti nadležnom organu pokretanje postupka za razrešenje funkcionera organa uprave ako je u njegovom radu ustanovio nepravilnost koja je dovela do teških i sistematskih kršenja ljudskih prava i sloboda ali ne i da javno predloži), dok preostali uglavnom imaju samo mogućnost da iniciraju pokretanje disciplinskog, prekršajnog ili krivičnog postupka.

Ovlašćenja prema funkcionerima/javnim službenicima
(na isti/sličan način kao zaštitnik građana)

Da	Nešto uže	Usko
Beograd	Kragujevac	Šabac
Novi Sad	Niš	Zrenjanin
Kragujevac		Bečej
		GO Vračar

Obaveze organa uprave da sa njim saraduju jeste nadležnost koja obuhvata: (1) pravo pristupa prostorijama organa, (2) pravo da mu organ stavi na raspolaganje sve podatke kojima raspolaže i (3) razgovora sa zaposlenim odnosno drugim licem. Ova ovlašćenja imaju i zaštitnici građana lokalnih samouprava. Zaštitnik grada Novog Sada, Kragujevca, Beograda i Kraljeva ima identične nadležnosti kao i zaštitnik građana, a slično je predviđeno i u Zrenjaninu. U niškoj od-

luci nema konkretno utvrđenog prava pristupa prostorijama organa, kao ni na Vračaru i Šapcu.

Obaveza organa da saraduje sa zaštitnikom (na isti/sličan način kao zaštitnik građana)		
Da	Nešto uže	Usko
Beograd	Niš	
Novi Sad	Go Vračar	
Kragujevac	Šabac	
Kraljevo		

Vođenje nezavisne i nepristrasne istrage, odnosno *postupaka za utvrđivanje moguće povrede ljudskih prava*, svakako je “srce” i glavna nadležnost, koja je detaljno razrađena ne samo u Zakonu o zaštitniku građana već i o Odluci o osnivanju zaštitnika građana lokalne samouprave. Detaljno proučavanje odredaba postupka, međutim, na ovom mestu bilo bi neprimereno. Postupak zahteva posebnu i detaljnu analizu koja premašuje i zahteve i obim ove studije. Naravno, svi zaštitnici građana lokalne samouprave sprovode postupak, i povodom njega izdaju preporuke, mišljenja, a u nekim jedinicama lokalne samouprave i predloge. Zapravo, mogli bismo reći, da specifičnost ovog postupka, jeste ono što instituciju ombudsman na bilo kom nivou i bilo gde u svetu razlikuje od svih drugih institucija.

Takvim postupkom zapravo obezbeđen je brz i jeftin (chip and easy) način otklanjanja različitih nezakonitosti i nepravilnosti u radu uprave, kao i otklanjanje brojnih povreda ljudskih prava odnosno prava građana, od strane istih. U središtu postupka ombudsmana je njegovo ***postupanje a ne odlučivanje***, što je vidljivo u Zakonu o zaštitniku građana. Kao što je već detaljno konstatovano pri analizi institucije pokrajinskog ombudsmana, u jednoj fazi postupka, pokrajinski ombudsman „odlučuje“ o opravdanosti predstavke (pritužbe), odnosno odlukom pokreće istragu ili odbacuje predstavku (pritužbu). Kao što je i tada ukazano, u literaturi se često ističe da ombudsman ne dejstvuje snagom „imperijuma“ već snagom svog autoriteta, da on za razliku od organa uprave ne odlučuje, već da postupa. Zato je donošenje odluke o sprovođenju istrage, odnosno o pokretanju postupka duboko protivno samoj suštini ove institucije, a slične odredbe su sadržane i u odlukama o osnivanju zaštitnika građana **Novog Sada, Šapca, Zrenjanina, Kraljeva, Bečeja, Niša, Kragujevca**

(u nekima se govori samo o odluci o odbacivanju a u drugima i o odluci o pokretanju postupka).

Mišljenje je da specifična procedura podrazumeva i specifičan način postupanja. Iz samog moralnog kredibiliteta institucije, činjenice da zaštitnik građana upravo štiti prava građana, jednostavno je nepojmljivo sa samom takvom institucijom da ombudsman odnosno zaštitnik odbaci pritužbu a da za to ne postoje razlozi, odnosno da ***mora da donese formalnu odluku*** o pokretanju postupka, te bi jednostavno obaveštenje, čini se, kao neautoritativna aktivnost zaštitnika bila mnogo više u „duhu“ ove institucije.

Treba zapaziti da zaštitnici građana lokalne samouprave imaju ***i druge nadležnosti*** koje nema republički zaštitnik građana. One mogu biti značajne sa stanovišta rešavanja nekih osnovih problema, pre svega povezanih sa unapređenje komunikacije građana sa drugim organima opštine/grada preko zaštitnika građana lokalne samouprave, davanje pravnih saveta i sl. Mnogi zaštitnici u lokalnoj samoupravi imaju i pravo vođenja ***medijacije – posredovanja***. Takve aktivnosti lokalnih zaštitnika mogu biti veoma korisne, ali sa druge strane, oni na taj način „gube“ karakteristike ombudsmanske institucije. S druge strane, značajan deo zaštitnika građana lokalne samouprave takođe redovno vrši pojedine usluge koje spadaju o okviru delatnosti pravne pomoći.

Tako zaštitnici građana jedinice lokalne samouprave, po svojim nadležnostima „izlaze“ iz klasičnih nadležnosti institucije ombudsmana. To se pre svega odnosi na ovlašćenje sprovođenja medijacije, odnosno postupka posredovanja. I o tome je već bilo reči kada se govorilo o pokrajinskom ombudsmanu. Ono što se mora istaći jeste da ombudsman nije medijator, da je postupak medijacije utvrđen posebnim zakonom, Zakonom o posredovanju – medijaciji.⁷¹ Izričita odredba o tome sadržana je u nadležnostima zaštitnika građana Novog Sada, Zrenjanina, Bečeja, Niša, Kragujevca... Tokom 2006. i 2007. godine, pokrajinski ombudsman je ostvario i projekat pod nazivom „Ombudsman kao medijator“ u saradnji sa Nansen dijalog centrom, uz podršku Ministarstva za inostrane poslove Kraljevine Norveške. U projekat su uključeni ombudsmeni iz Zrenjanina i Sombora, a naknadno i ombudsmeni Subotice i Bečeja, kao i Šapca i Rakovice. Obučeno je nekoliko ciljnih grupa iz dvadesetak lokalnih samouprava u Vojvodini

71 Uporedi: *Zakon o posredovanju – medijaciji*, „Službeni glasnik RS“, br. 18/2005.

za primenu postupka medijacije. Ovaj projekat je doprineo povećanju veština svih učesnika i učesnica, pa tako i ombudsmana, pre svega kada je reč o uvođenju medijacije u njihov rad. Većina lokalnih zaštitnika građana smatra da je ovo dobar način postupanja njihove institucije, međutim, već u tome možemo tražiti i „opravdanje“ za zahteve kojim se traži nova izmena naziva institucije ombudsmana na lokalnom nivou u Srbiji, jer vršenjem poslova medijatora, on, u neku ruku, prestaje biti „klasična“ institucija ombudsmana. Na primer, postupak medijacije, uz jednu varijantu „ombudsmanskog“ postupka, u Srbiji, prema jednom drugom zakonu, sprovodi nezavisni organ posebnog imena poverenik za zaštitu ravnopravnosti. Ipak, ovde pre svega treba videti značaj i „korist“ za građane u zaštiti njihovih ljudskih prava, bez obzira na „eventualni“ drugačiji teorijski stav.

Druga nadležnost, koja nije nigde direktno definisana, već proističe iz prakse, analize pokrajinskog ombudsmana, a na to ukazuje i Istraživanje sadržano u drugom delu ove studije, jeste da zaštitnici građana veoma često, pod „pritužbom“ ne podrazumevaju ono što se pod „pritužbom“ smatra kako po zakonu, tako i shodno odlukama o osnivanju, te povodom takvih obraćanja pružaju neki oblik **pravne pomoći**, naročito davanje pravnih saveta.

Pokrajinski ombudsman u svom nalazu, tim povodom, ukazuje, „... da se detaljnom analizom izveštaja pet jedinica lokalne samouprave na teritoriji APV, može zaključiti da je polje delovanja zaštitnika građana vrlo široko, ali da ono prelazi zakonom propisane nadležnosti. Nameće se zaključak da je ono što je građanima pre svega potrebno, pružanje pravne pomoći, te da se sadržina većine predstavlki može svesti na traženje saveta ili odgovora na pitanje kako i na koji način mogu zaštititi svoja prava. Zakon o lokalnoj samoupravi ... propisuje da opština, preko svojih organa, u skladu s Ustavom i zakonom: organizuje službu pravne pomoći građanima. ... Istraživanje koje je pokrajinski ombudsman sproveo u vezi sa pitanjem organizovanja službe pravne pomoći pokazalo je da je stanje u jedinicama lokalne samouprave više nego nezadovoljavajuće. ... Možda bi bilo celishodno razmotriti mogućnost da nadležnost pružanja pravne pomoći pređe u nadležnost lokalnih zaštitnika građana, uz promenu njihovog naziva, a da se ovlašćenja u svojstvu zaštitnika građana kreću isključivo u okvirima ... Zakona o lokalnoj samoupravi“.⁷²

72 Iz dopisa pokrajinskog ombudsmana Misija OEBS u Srbiji, br VII-OM-D-63/2011, od 28.11.2011. godine povodom ovog Istraživanja.

Primetno je takođe, da jedan deo zaštitnika u svojim lokalnim sredinama, čak i kada ta nadležnost nije direktno utvrđena odlukom o osnivanju, aktivnim pristupom i kampanjama promovišu, afirmišu i unapređuju ljudska prava u lokalnoj sredini, a ne samo štite. Takav aktivistički pristup, ne samo da je dobar, već i poželjan, i u potpunosti je „u duhu“ institucije ombudsmana.

Preporuke

- U svim odlukama o osnivanju u kojima to nije učinjeno, opšte nadležnosti zaštitnika građana lokalne samouprave, proširiti i usaglasiti sa opštim nadležnostima republičkog zaštitnika građana.
- U svim odlukama o osnivanju u kojima to nije učinjeno, ovlašćenja koja se odnose na izgradnju pravnog sistema na lokalnom nivou vlasti, proširiti i uskladiti sa ovlašćenjem koje ima republički zaštitnik građana.
- U svim odlukama o osnivanju u kojima to nije učinjeno, ovlašćenja prema funkcionerima/javnim službenicima na lokalnom nivou, proširiti i uskladiti sa ovlašćenjem koje ima republički zaštitnik građana, naročito ovlašćenjem da može da javno zatraži razrešenje funkcionera opštine/grada.
- Usaglasiti obaveze organa na lokalnom nivou da saraduju sa zaštitnikom građana lokalne samouprave, sa standardima utvrđenim republičkim zakonom koje se odnose na insituciju republičkog zaštitnika građana.
- Razmotriti mogućnost, da se pri vođenju nezavisne i nepristrasne istrage od strane lokalnih zaštitnika građana, u odlukama o osnivanju koje to predviđaju, „ukloni“ pravo zaštitnika da u toku postupka odlučuje, naročito o pokretanju postupka.
- Detaljno analizirati druge nadležnosti/ovlašćenja zaštitnika građana lokalne samouprave, koje nisu predviđene Zakonom za republičkog zaštitnika građana, i utvrditi u kojoj meri one izlaze iz okvira same institucije ombudsmana.
- Razmotriti ovlašćenje pojedinih zaštitnika da sprovedu postupak medijacije, utvrditi stepen „korisnosti“ vođenja takvog postupka

od strane lokalnog zaštitnika u kontekstu zaštite i ostvarivanja ljudskih prava i sloboda, i u slučaju utvrđivanja koristi/benefita, poveriti takvo ovlašćenje svim lokalnim zaštitnicima.

- Detaljno analizirati u kojoj meri zaštitnici građana vrše delatnost pravne pomoći.
- U slučaju da je vršenje pravne pomoći preovlađujući oblik aktivnosti lokalnih zaštitnika građana, razmotriti mogućnost a. da se ojača služba pravne pomoći (skoro u svim sredinama je istaknut taj zahtev, zatim b. poboljšati koordinaciju između zaštitnika građana i službe pravne pomoći; i konačno da li eventualno ići na c. objedinjavanje institucije zaštitnika i službe pravne pomoći u opštini/gradu što bi verovatno moglo voditi „preimenovanju“ date institucije.
- Dalje podstaći aktivnosti koje se odnose na promociju ljudskih prava (npr. kampanje za poštovanje prava deteta, nacionalnih manjina itd. od strane zaštitnika građana lokalne samouprave).

3.3. Komparativna analiza organa koje kontroliše zaštitnik građana lokalne samouprave

Iz komparativne analize devet odluka o osnivanju zaštitnika građana lokalne samouprave, jasno je da lokalne samouprave kontrolišu rad samo lokalnih organa vlasti (gradske/opštinske uprave), gradskog javnog pravobranilaštva i javnih službi čiji je osnivač opština. To, međutim, ne znači, da i republički zaštitnik građana, ne može da vrši kontrolu istih, jer, kao što smo prethodno videli, zaštitnici građana u lokalnim samoupravama utvrđuju samo povrede propisa i opštih akata opštine, odnosno grada. Ovo je izričito predviđeno u odluci kojom je osnovan šabački zaštitnik građana, u kome je izričito utvrđeno da zaštitnik građana nije ovlašćen da kontroliše rad republičkih organa uprave koji imaju podružnice na teritoriji grada, pravosudnih organa i javnih tužilaštava ustanovljenih na teritoriji grada.

U Beogradu, zaštitnik građana kontroliše Gradsku upravu grada Beograda, Gradsko javno pravobranilaštvo i javne službe čiji je osnivač grad. U gradskoj opštini Vračar, to su Opštinska uprava i javne službe čiji je osnivač gradska opština; u Šapcu su to Gradska uprava, javna preduzeća, ustanove i drugi nosioci javnih ovlašćenja

kojima je povereno vršenje poslova čiji je osnivač grad (organi uprave); u Novom Sadu su to organi uprave, pod kojima se podrazumeva: gradske uprave, posebne organizacije i službe grada Novog Sada, organa nadležnog za pravnu zaštitu imovinskih prava i interesa grada Novog Sada (gradsko pravobranilaštvo, kao i drugi organi i organizacije, preduzeća i ustanove čiji je osnivač grad Novi Sad, a kojima su poverena javna ovlašćenja. U Zrenjaninu se pod organima uprave koje kontroliše zaštitnik (u Zrenjaninu ombudsman), podrazumevaju opštinske uprave, organizacije i javne službe koje vrše upravna i javna ovlašćenja, čiji je osnivač opština; U Kraljevu zaštitnik građana grada Kraljeva kontroliše rad organa uprave i javnih službi bez preciziranja da je reč o gradskim organima uprave i javnim službama. U Bečeju, zaštitnik građana opštine Bečej kontroliše rad opštinske uprave, organizacija i javnih službi, koje vrše upravna javna ovlašćenja, a čiji je osnivač opština. U Nišu, zaštitnik vrši kontrolu rada gradskih uprava, uprava gradskih opština i javnih službi. U Kragujevcu, zaštitnik vrši kontrolu organa, preduzeća, organizacija i javnih službi, koje vrše upravna i javna ovlašćenja, a čiji je osnivač grad (u daljem tekstu: organi uprave).

Samo u odluci o zaštitniku građana gradova Beograda i Šapca sadržana je i negativna enumeraciju organa koje zaštitnik ne kontroliše na lokalnom nivou, na način na koji je to utvrđeno i u Zakonu o zaštitniku građana (u Beogradu ne kontroliše: Gradsku skupštinu, gradonačelnika i Gradsko veće, a u Šapcu se pošlo od funkcije koju neko lice vrši, tako da zaštitnik ne kontroliše rad gradonačelnika i njegovih zamenika, predsednika Skupštine grada i njegovog zamenika, kao ni rad članova Gradskog veća, osim u slučaju kada ovaj organ postupa kao drugostepeni u upravnom postupku). U izvesnoj meri je rešenje utvrđeno Odlukom o osnivanju zaštitnika građana u Kragujevcu problematično i delimično, jer je utvrđeno da zaštitnik ne kontroliše rad Skupštine grada, ali vrši kontrolu organa čiji je osnivač grad, što bez preciziranja da je reč o organima uprave, može da znači da zaštitnik vrši kontrolu rada gradonačelnika ali i Gradskog veća. Ipak, u ovom slučaju se može primeniti Zakon o lokalnoj samoupravi, kojim je izričito utvrđeno da „lokalni“ zaštitnik građana vrši kontrolu nad organima uprave i javnih službi.⁷³

⁷³ Upaređi: Zakon o lokalnoj samoupravi, „Službeni glasnik RS“ br. 129/07, čl. 97; Odluka o zaštitniku građana, „Službeni list grada Beograda, br. 34/09, čl. 2. st. 2; Odluka o zaštitniku građana, „Službeni list grada Kragujevca, br. 35/08, čl. 1. st. 3.

**ORGANI NAD KOJIMA ZAŠTITNIK GRAĐANA U LOKALNOJ
SAMOUPRAVI VRŠI KONTROLU**

BEOGRAD	<ul style="list-style-type: none"> – Gradska uprava grada Beograda, – Gradskog javno pravobranilaštvo i – javne službe čiji je osnivač grad. <p>Ne kontroliše: skupštinu grada, gradonačelnika, gradsko veće</p>
Gradska opština VRAČAR	<p>Opštinska uprava i</p> <ul style="list-style-type: none"> – javne službe čiji je osnivač gradska opština
ŠABAC	<ul style="list-style-type: none"> – Gradska uprava, – javna preduzeća, ustanove i drugi nosioci javnih ovlašćenja kojima je povereno vršenje poslova čiji je osnivač grad <p>Ne kontroliše: rad gradonačelnika i njegovih zamenika, predsednika Skupštine grada i njegovog zamenika, kao ni rad članova Gradskog veća</p>
NOVI SAD	<ul style="list-style-type: none"> – gradske uprave, – posebne organizacije i službe grada Novog Sada, – organa nadležnog za pravnu zaštitu imovinskih prava i interesa grada Novog Sada (gradsko pravobranilaštvo i – drugi organi i organizacije, preduzeća i ustanove čiji je osnivač grad NS
ZRENJANIN	<ul style="list-style-type: none"> – opštinske uprave, – organizacije i – javne službe koje vrše upravna i javna ovlašćenja čiji je osnivač opština;
KRALJEVO	<ul style="list-style-type: none"> – organi uprave i – javnih službi (bez preciziranja da je reč o gradskim organima uprave i javnim službama)
BEČEJ	<ul style="list-style-type: none"> – opštinske uprave, – organizacija i javnih službi, koje vrše upravna javna ovlašćenja,
NIŠ	<ul style="list-style-type: none"> – gradske uprave, – uprava gradskih opština i – javne službe
KRAGUJEVAC	<ul style="list-style-type: none"> – organe, – preduzeća, organizacija i javnih službi, koje vrše upravna i javna ovlašćenja, (čiji je osnivač grad) <p>Ne kontroliše: Skupštinu grada</p>

Iz ovog pregleda se vidi da različite jedinice na različite načine definišu krug subjekata koji kontrolišu jer on i nije isti. Gradovi često osnivaju gradska javna pravobranilaštva i ona, shodno Zakonu o

zaštitniku građana, jesu institucije koje mogu i treba da kontrolišu lokalni zaštitnici kada su ona osnovana na nivou lokalne samouprave.

Najviše dilema ostavlja termin javne službe. Formulacije koje proističu iz važećih zakonskih propisa, pre svega iz Zakona o javnim službama iz 1991. godine, ostavlja dilemu da li se npr. javne agencije, koje mogu osnovati i jedinice lokalne samouprave mogu smatrati, pored javnih preduzeća i ustanova, trećim oblikom javne službe u Srbiji. Slično se može reći i kada je reč o fondovima koji se osnivaju na lokalnom nivou (npr. fondovi za zaštitu životne sredine). Zakon o lokalnoj samoupravi, s druge strane, ostavlja mogućnost da gradska/opštinska uprava može ali i ne mora biti jedinstveni organ na teritoriji opštine što znači da ih može biti i više (pa zaštitnik nad svima njima vrši kontrolu). Takođe, čini se da bi bilo svrsishodno, da gradski zaštitnici vrše kontrolu i nad radom organa uprave (u pomenutom kontekstu) i gradskih opština u kojima nema zaštitnika građana gradske opštine (to je slučaj jedino u Beogradu, u kojima četiri gradske opštine imaju zaštitnika građana).

Takođe, posebno treba napomenuti da zaštitnici građana vrše kontrolu samo nad organima uprave čiji je osnivač jedinica lokalne samouprave. To znači, da filijale i kancelarije (područne jedinice) organa Republike Srbije ili Autonomne pokrajine, odnosno preduzeća i druge organizacije čiji je osnivač Republika a koje se nalaze na području jedinica lokalne samouprave nisu i ne mogu biti predmet kontrole lokalnih zaštitnika građana (osim, kada u okviru saradnje, o čemu je prethodno bilo reči, zaštitnik građana takvo ovlašćenje da zaštitnicima građana lokalne samouprave). Prvi razlog leži u činjenici da se organi lokalne samouprave smatraju nižim organima vlasti od republičkih organa (u najširem smislu reči), pa ih u tom smislu ne mogu ni kontrolisati. Drugi, jer je samim odlukama o osnivanju utvrđeno da se kontrola vrši samo nad organima uprave (u širem smislu te reči) čiji je osnivač jedinica lokalne samouprave.

S druge strane, u svom izveštaju, zaštitnik građana Bačke Topole je naveo da je postupao po pritužbama na rad poslodavaca, stečajnih organa, Poreske uprave (republičke), republičkih fondova, sudova i inostranih subjekata. Zaštitnik građana Bečeja u izveštaju je naveo da su se građani žalili na rad republičkih organa, poslodavaca i drugih pravnih i fizičkih lica, a zaštitnik građana Novog Sada je u 2010. godini postupao i po pritužbama na rad Nacionalne službe za zapošljavanje, Republičkog fonda PIO, Osnovnog suda, Elektroprivrede,

Republičkog geodetskog zavoda, Advokatske komore, Poreske uprave, Ministarstva prosvete, Telekoma itd.

Ako takva postupanja dovode i do donošenja formalne preporuke, ona svakako nisu u nadležnosti zaštitnika građana lokalne samouprave, a to se odnosi i u slučaju da su lokalni zaštitnici, povodom takvih predstavki, pružali neke od usluga pravne pomoći.

Preporuke

- U svim odlukama o osnivanju trebalo bi, u meri u kojoj je to moguće, jedinstveno urediti krug subjekata koje kontroliše zaštitnik građana jedinice lokalne samouprave.
- Pojam organ uprave treba obavezno da obuhvata: gradsku/opštinsku upravu/uprave; organ nadležan za pravnu zaštitu imovinskih prava i interesa opštine/grada; javne službe (javna preduzeća i ustanove čiji je osnivač opština/grad, javne agencije (čiji je osnivač grad/opština ako ih ima) i druge organizacije kojima je povereno vršenje javnih ovlašćenja (npr. fondovi) čiji je osnivač opština/grad.
- Zaštitnici građana ne mogu da vrše kontrolu republičkih i pokrajinskih organa koji imaju područne jedinice u gradovima i opštinama, jer kontrola nad ovim organima nije u njihovoj nadležnosti. Takvu kontrolu mogu vršiti na osnovu izričitog ovlašćenja zaštitnika građana u okviru saradnje, koju treba jasno i precizno definisati, a ovaj oblik neformalne saradnje dodatno podsticati i unaprediti.
- Odluke ne moraju da sadrže negativnu enumeraciju organa opštine/grada koje zaštitnik građana ne kontroliše, ako su organi koje kontroliše već prethodno definisani odlukom.
- Usled specifične prirode gradskih opština, bilo bi celishodno da gradski zaštitnik građana, u gradovima u kojima su formirane gradske opštine, kontrolišu i rad opštinskih uprava gradskih opština, te da u onim gradskim opštinama u kojima već nije osnovan zaštitnik građana, nema ni potrebe osnivati posebne zaštitnike građana.

- U gradskim opštinama mogli bi biti formirani departmani (kancelarije) gradskog zaštitnika građana, uz moguće učešće gradske opštine u predlaganju kandidata za načelnika ili zaposlenog u kancelariji u gradskog zaštitnika u gradskoj opštini, što bi značajno moglo da unapredi „organizacionu šemu“ strukture zaštitnika građana lokalne samouprave.

3.4. Komparativna analiza izbora zaštitnika građana lokalne samouprave

Prema nekim mišljenjima, ...“jedan od najvećih izazova za instituciju zaštitnika građana lokalne samouprave, kao uostalom i ombudsmana uopšte, jeste očuvanje nezavisnosti i postizanje efikasnosti bez obaveznosti odluka i bez sredstava prinude. Obe osobine zahtevaju kako kvalitete na strani samog ombudsmana, tako i visok demokratski potencijal sredine u kojoj obavlja svoj posao. Treba identifikovati osobu koja u sebi spaja osobine visoke stručnosti, etičnosti, partijske neekspoziranosti, ugleda, takta u odnosu sa građanima i predstavnicima vlasti. Bitno je da ta osoba ima sposobnosti za empatiju i odlučnost da izrekne i učini ne samo ono što će proizvesti odobravanje, već i ono što sredina u tom momentu ne prihvata a on ili ona ipak smatra ispravnim. Potrebno je da ta osoba takav pristane da se bavi javnim poslom u vremenu u kome su zaposleni u javnom sektoru izloženi nagomilanom nezadovoljstvu građana i plaćeni manje nego zaposleni na najodgovornijim poslovima u privatnom sektoru; treba da pristane znajući da će se mnogim moćnicima zameriti, a za pet godina ostati bez posla. Takvu osobu predstavničko telo treba da izabere u veoma strogoj proceduri.“⁷⁴

Na slično ukazuje i stav bivšeg pokrajinskog ombudsmana: „Uslovi koje treba da ispuni lice koje se kandiduje za ombudsmana po pravilu su prilično zahtevni, posebno u poređenju sa uslovima koji se postavljaju pred nosioce većine drugih javnih funkcija. Od potencijalnih kandidata se, osim visokih stručnih i moralnih kvaliteta i iskustva u oblasti ljudskih prava, zahteva ispunjenje i nekih drugih uslova. Tako se, npr., često izričito isključuje mogućnost izbora lica koja su članovi političkih partija, i/ili onih koja su u određenom periodu pre izbora obavljala izvesne (po pravilu taksativno nabrojane) funkcije, i/

⁷⁴ Uporedi: Uporedi: Saša Janković, *Lokalni ombudsmani u Srbiji, Lokalna samouprava – propisi i praksa*, br. 4/10. Tema broja – *Lokalni zaštitnici građana u Srbiji*, str. 9-11.

ili lica koja obavljaju neku drugu profesionalnu delatnost i sl. ...Stoga u pojedinim lokalnim zajednicama nije uvek lako naći osobu koja zadovoljava sve propisane uslove, što je posebno izraženo u lokalnim zajednicama sa manjim brojem stanovnika (zbog migracija stanovništva, naročito obrazovanijeg, iz manjih mesta u veće centre; zbog političkog i društvenog konteksta u kojem se mnogi učlanjuju u političke partije, posebno one na vlasti u konkretnoj lokalnoj zajednici, očekujući od toga korist, što ih, s druge strane, eliminiše kao kandidate za ovu funkciju jer je članstvo u političkim strankama često izričito utvrđeno kao nespojivo sa njenim vršenjem i sl.).⁷⁵

U tom kontekstu, i predstavničko telo odnosno gradska ili opštinska skupština ili bolje rečeno partije na vlasti takođe moraju da nezavisno od partijskog interesa izaberu takvog kandidata, da bi sama institucija i ostvarila ciljeve zbog kojih je i nastala. Kako je ombudsman zaštitnik ljudskih prava, čini se, da on, bar kada je reč o radnoj biografiji, mora imati prethodno iskustvo u promociji, zaštiti i unapređenju ljudskih prava.

Analizom odluka, najpre se može zaključiti, i čini se da je to najveći problem, ko „istinski“ predlaže kandidate za zaštitnika građana. U većini odluka, kandidata predlaže najmanje 1/3 odbornika (takav je slučaj u Beogradu, GOVračar, u Novom Sadu, s tim što ga odbornici najpre predlažu Savetu za statutarna pitanja i lokalnu samoupravu, zatim Kraljevu, Kragujevcu...) U Šapcu, s druge strane, kandidata predlaže gradonačelnik. Najsloženiji način predlaganja kandidata postoji u Bečeju, gde ga može predložiti predsednik opštine nakon obavljenih konsultacija sa predstavnicima odborničkih grupa, savet za zaštitu i unapređenje lokalne samouprave i udruženja građana ali ga može predložiti i 1/3 odbornika.

Pored državljanstva, nažalost, i svi zaštitnici građana u već ranije pomenutih 9 gradova moraju biti diplomirani pravnici, i da imaju relativno dugo radno iskustvo na pravnim poslovima koji su od značaja za obavljanje poslova zaštitnika (između 5 i 10 godina). Takođe oni najčešće moraju da imaju i položen pravosudni ispit i da imaju zapaženo iskustvo u zaštiti prava građana (ovo su uslovi koji su propisani u Beogradu). Iste uslove, izuzev položenog pravosudnog ispita, i uz uslov da je reč o licima visokih moralnih kvaliteta predviđeni su

⁷⁵ Petar Teofilović, *Lokalni ombudsmeni u Srbiji*, u publikaciji: *Savet za međunacionalne odnose i lokalni zaštitnik građana u multietničkim sredinama*, Beograd, 2011, str 32.

odlukom u Novom Sadu i GO Vračar. U svakom slučaju, tu su i drugi uslovi, koji zavise od odluke do odluke, kao na primer, politička nepristrasnost, neosuđivanost, da se protiv takvog lica ne vodi krivični postupak i dr. Odluke često predviđaju da zaštitnici ne mogu biti na drugoj funkciji ili članovi političkih partija, ali se to ne odnosi na kandidovanje. To praktično znači da kandidat može biti član stranke, a da zatim, po stupanju na funkciju i polaganje zakletve, mora prestati biti njen član, ali se čini da se na ovaj način nikako ne sprečava navodna „politička neutralnost“.

Kao dobro ali retko rešenje u drugim odlukama, treba pomenuti nišku odluku, kojom je predviđeno da za zaštitnika ne može biti postavljeno lice koje je u periodu od 12 meseci pre postavljanja bilo na funkciji kao izabrano, postavljeno ili imenovano lice u organu i službi grada, gradske opštine ili javnoj službi. Znatno uže ograničenje utvrđeno postoji samo još u opštini Bečej.

Iako se u brojnim međunarodnim dokumentima zahteva kvalifikovana većina prilikom glasanja za kandidata za zaštitnika, pred skupštinom, u **Šapcu i Kraljevu** je to, nažalost, većina od prisutnih odbornika, odnosno prosta većina.

DUŽINA TRAJANJA MANDATA ZAŠTITNIKA GRAĐANA		
četiri godine	pet godina	šest godina
Niš Šabac	Beograd Go Vračar Go Voždovac Bačka Topola Kragujevac Kraljevo Novi Sad Vranje Smederevska Palanka	Zrenjanin Bečej

Što se tiče dužine trajanja mandata, on je različit. I po pravilu isto lice može biti dva puta uzastopno birano na funkciju zaštitnika. Pregled dužine trajanja mandata dat je u prethodnoj tabeli.

Jedan od problema koje ovde treba pomenuti u vezi sa izborom kandidata jeste što se nijedan kandidat ne prijavljuje na prethodno javno objavljeni konkurs. Na takvom, javnom konkursu, bile bi

predstavljene biografije kandidata i njihov dotadašnji radni angažman. Čini se da se u ovom trenutku malo poklanja pažnje možda i ključnom uslovu: zapaženom iskustvu u zaštiti ljudskih prava. Na primer, u Beogradu, i pored velikog broja udruženja građana koja se bave zaštitom ljudskih prava, zaštitnik nije u širim krugovima poznat kao neko ko se bavio ljudskim pravima ili je aktivno saradivao sa njima. Akcenat je stavljen na advokaturu i određene poslove u gradskoj upravi, ali o ljudskim pravima nema ni reči.

Slično se može zaključiti i iz radnih biografija drugih zaštitnika građana lokalne samouprave koje se mogu pronaći na internetu. Među sadašnjim zaštitnicima, preovlađuju bivši opštinski/gradski službenici, što sa jedne strane nije loše, jer znaju „mane“ upravnog sistema na lokalnom nivou, a sa druge strane i veoma opasno, jer se može očekivati da pošto upravo dolaze iz „sistema“ koje zaštitnik kontroliše, pokaže i „više“ razumevanja za pojedine postupke svojih kolega.

Takođe, u razgovoru sa pojedinim zaštitnicima, ostalo je nejasno, na koji način je npr. 1/3 odbornika uopšte saznala za to lice da bi ga predložila za kandidata ili kandidatkinju, što ponovo otvara mogućnost partijskog uticaja i kadriranja.

Preporuke

- U svim odlukama o osnivanju trebalo bi detaljno urediti postupak koji prethodi predlaganju kandidata od strane odbornika ili drugih funkcionera, kako bi se u najvećoj meri sprečio partijski uticaj i kadriranje pri predlaganju i izboru kandidata za zaštitnika.
- U svim odlukama o osnivanju, treba predvideti da postupak izbora započinje objavljivanjem javnog konkursa.
- U svim odlukama pri definisanju uslova za izbor kandidata akcenat treba staviti na zaštitu ljudskih prava, a manje na pravnu struku i advokatski posao, jer je specifičnost institucije u pravdi i pravičnosti a ne samo i isključivo na pravu i pravnoj normi.
- Utvrditi da zaštitnik građana ne mora nužno biti diplomirani pravnik.

- U svim odlukama treba utvrditi da lice koje je izabrano za zaštitnika, ne sme biti član političke stranke, ne u momentu kada je već izabrano, već u momentu prijavljivanja na konkurs.
- U svim odlukama treba predvideti da za zaštitnika ne može biti postavljeno lice koje je u periodu od 12 meseci pre postavljanja bilo na funkciji kao izabrano, postavljeno ili imenovano lice u organu i službi grada, gradske opštine ili javnoj službi.

3.5. Komparativna analiza službe i sredstava za rad zaštitnika građana lokalne samouprave

Kao što je to pokazano u drugom delu ove studije koja se odnosi na empirijsko istraživanje, u značajnom broju jedinica lokalne samouprave zaštitnik nema svoju službu. Tako na primer u **Šapcu**, stručne i administrativno-tehničke poslove za zaštitnika građana obavlja Gradska uprava, ili u gradskoj opštini Vračar, u kojoj, prema Odluci, stručne i administrativne poslove za zaštitnika/zaštitnicu građana/ki i njegovog zamenika/cu obavlja jedinica opštinske uprave koja se bavi poslovima opšte uprave.⁷⁶ Na osnovu dostupnih podataka može se pretpostaviti da je slična situacija i u **gradskoj opštini Voždovac**, koja pored zaštitnika ima samo još zamenika. U **Vranju**, **Smederevskoj Palanci**, **Bačkoj Topoli** instituciju za sada čini samo zaštitnik. Čak i tamo gde zaštitnik građana, formalno prema odluci o osnivanju jeste ovlašćen da obrazuje službu/kancelariju, ona do sada nije osnovana, kao što je to slučaj u **Bečeju**, u kome je jedini „zaposleni“ u instituciji sam zaštitnik, ili u **Kraljevu**, u kome zaštitnik, prema Statutu, ima zamenika a prema odluci i službu, ali ona nije formirana.

Institucija ombudsmana bez službe, a u još lošijoj „varijanti“ gde su poslovi službe ombudsmana „prebačeni“ na gradsku/opštinsku službu, u kontradikciji su sa samom institucijom ombudsmana koji kontroliše rad gradske/opštinske uprave. Jednostavno, da bi zaštitnik građana lokalne samouprave mogao da kontroliše, pre svega, gradsku/opštinsku upravu, on i organizaciono i funkcionalno mora biti u potpunosti odvojen od nje. Nespojivo je da zaštitniku građana lokalne

⁷⁶ Uporedi: Odluka o zaštitniku građana grada Šapca, „Službeni list grada Šapca, br. 6/09;

samouprave pomoć u vršenju njegovih ovlašćenja pruža sama uprava koju i kontroliše.

U jedinicama lokalne samouprave u kojima je predviđeno da zaštitnik građana ima svoju službu (a koji su popunili i dostavljeni upitnik iz drugog dela istraživanja), institucija ima između četiri i osmoro zaposlenih. U Nišu je to na primer petoro, u Kragujevcu osmoro, u Novom Sadu sedmoro, Subotici četvoro. U Nišu je tako, prečišćenim tekstom akta o sistematizaciji radnih mesta kancelarije građanskog branio-ca⁷⁷, utvrđeno da pored zaštitnika građana, kancelarija zaštitnika ima i pomoćnika, stručnog saradnika, saradnika i administratora.

U pojedinim odlukama, detaljnije je utvrđen položaj stručne službe/kancelarije. Tako je na primer **beogradskom odlukom**, između ostalog utvrđeno da se za vršenje stručnih i administrativih poslova obrazuje Stručna služba zaštitnika građana, da radom stručne službe rukovodi sekretar koji mora biti diplomirani pravnik sa najmanje pet godina radnog staža, a mora ispunjavati i druge uslove za rad u jedinici lokalne samouprave. Sekretara postavlja i razrešava zaštitnik građana. Zaštitnik takođe donosi akt o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji radnih mesta na koji prethodnu saglasnost daje Gradsko veće (postavlja se ponovo pitanje, da li takvu saglasnost treba da daje gradska skupština s obzirom na prirodu institucije ombudsmana).⁷⁸

U Odluci o zaštitniku građana **Novog Sada** je pitanje stručne službe još detaljnije uređeno. Zaštitnik je taj koji obrazuje stručnu službu, a stručnom službom rukovodi šef službe koga postavlja i razrešava zaštitnik građana. Zaštitnik je taj koji i odlučuje o zasnivanju i prestanku radnog odnosa zaposlenih u službi, i ovo je dobro rešenje u kome se, između ostalog, izražava i nezavisnost ove institucije. Zaštitnik građana u Novom Sadu donosi i akt o sistematizaciji stručne službe. Zaštitnik u Novom Sadu je po visini plate izjednačen sa gradskim javnim pravobraniocem, a njegov zamenik sa zamenikom gradskog javnog pravobranioica. **Niška odluka** sadrži odredbe o organizaciji koja je znatno uža od beogradske i novosadske. Njom je predviđeno da zaštitnik građana obrazuje kancelariju, da radom kancelarije rukovodi zaštitnik, te da zaštitnik iz reda zaposlenih može ovlastiti određeno

⁷⁷ *Prečišćen tekst akta o sistematizaciji radnih mesta kancelarije građanskog branioica, GB-09/08 od 30.01. 2008. godine.*

⁷⁸ *Uporedi: Odluka o zaštitniku građana, „Službeni list grada Beograda“, br. 34/09, čl. 47.*

lice da ga zamenjuje u slučaju odsutnosti, odnosno da u njegovo ime preduzima radnje iz nadležnosti zaštitnika.⁷⁹

Odlukom o zaštitniku građana **grada Kragujevca**, utvrđeno je da zaštitnik obrazuje stručnu službu za obavljanje stručnih i administrativno-tehničkih poslova. Zaštitnik građana može odlučiti da pojedinim stručnim saradnicima poveri određena ovlašćenja koja će vršiti u njegovo ime. Zaštitnik građana donosi opšta akta o organizaciji stručne službe i sistematizaciji radnih mesta, uz saglasnost Gradskog veća (ponovo, kao i u slučaju grada Beograda, čini se da na opšte akte zaštitnika saglasnost treba da daje Skupština grada). Zaštitnik građana donosi akta koja se odnose na način rada i postupanja zaštitnika građana i stručne službe, kao i druga akta neophodna za rad i funkcionisanje zaštitnika građana.⁸⁰

ZAŠTITNICI LOKALNE SAMOUPRAVE SLUŽBA/ZAMENICI, POJEDINAC		
Formirana služba	Samo zaštitnik i zamenik/ ci	Samo zaštitnik
Beograd	Kraljevo	Šabac
Kragujevac	Go Voždovac	Bačka Topola
Niš		Smederevska Palanka
Novi Sad		Vranje
Subotica		Bečeј
Zrenjanin		GO Vračar

Napomena: Tabela je sačinjena na osnovu nepotpunih podataka uz korišćenje upitnika iz istraživanja

Iako u Kraljevu zaštitnik građana još uvek nema svoju službu, odredbe sadržane u Odluci sadrže izvesne novine koje ih čine boljim nego što je to slučaj sa odredbama u odlukama u Beogradu, Kragujevcu, Nišu i Novim Sadu. Najpre zato što saglasnost na akt o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji daje Skupština grada a ne Gradsko veće,

79 Uporedi: *Odluka o zaštitniku građana*, „Službeni list grada Novog Sada, br. 47/08, čl. 52-53, čl. 55; *Odluka o zaštitniku građana* (prečišćen tekst), *Službeni list grada Niša*, 94/10, čl. 30.

80 Uporedi: *Odluka o zaštitniku građana*, „Službeni list grada Kragujevca“ br. 35/08, čl. 39-40, čl. 42.

a zatim i zato što je Odlukom predviđeno da zaštitnik građana može, uz prethodnu saglasnost Skupštine grada, odlučiti da u većim naseljenim mestima u gradu otvori prijemne kancelarije za prijem zahteva.⁸¹ Suprotan primer imamo u Bečeju, u kome službe nema, ali je Odlukom predviđeno da na akt o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mesta saglasnost daje predsednik opštine.

Što se tiče „budžeta“, odnosno finansiranja, sredstva za rad zaštitnika građana obezbeđuju se u budžetu grada/opštine. U svakoj odluci kojom su osnovani zaštitnici građana, na drugačiji način je uređeno ovo pitanje. U **Beogradu**, zaštitnik građana je taj za koga je izričito utvrđeno da sačinjava predlog potrebnih sredstava za rad i dostavlja ga gradskom Veću, preko Gradske uprave. Slična, i još određenija norma je sadržana u **Kragujevcu**. U **Novom Sadu** ova odredba je nešto uža, jer je njom samo predviđeno da zaštitnik građana predlaže obim i strukturu sredstava (bez određenja kome i na koji način), a tako je predviđeno i u **Zrenjaninu i Bečeju**. U odlukama **Niša, Kraljeva i Šapca**, utvrđeno je samo da se sredstva za rad obezbeđuju u budžetu ovih gradova. U odluci **GO Vračar** nema čak ni ove odrednice.

SREDSTVA ZA RAD – PRAVO NA PREDLAGANJE „BUDŽETA“		
Predlaže „budžet“	Predlaže budžet bez odrednice kome	Nije utvrđeno odlukom o zaštitniku građana
Beograd	Novi Sad	Šabac
Kragujevac	Zrenjanin	Niš
		GO Vračar

Ni u jednoj odluci nije predviđeno da zaštitnici građana sami obavljaju finansijsko-obračunske i knjigovodstvene poslove, jer bi to značajno povećalo troškove rada ove institucij. Po pravilu, ove poslove vrši unutrašnja jedinica gradske ili opštinske uprave za finansije, ili posebna uprava za finansije kao jedna od uprava u gradu (ako uprava nije formirana kao jedinstven organ).

U praksi to zapravo znači, da su zaštitnici dužni, da za sve troškove u okviru odobrenih budžetskih sredstava podnesu odgovarajući zahtev upravi finansija odnosno odgovarajućoj unutrašnjoj jedinici nadležnoj

81 Uopredi: *Odluka o zaštitniku građana grada Kraljeva*, „Službeni list grada Kraljeva“ br. 13/08, 17/09, čl. 32.

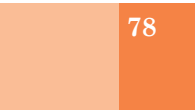
za poslove finansija u okviru gradske/opštinske uprave, da bi uopšte mogli da raspoložu sredstvima za rad. Specifičan slučaj je u Novom Sadu, u kome za korišćenje takvih sredstava odobrenje daje gradonačelnik (po izjavi zaštitnika građana Novog Sada datoj u intervjuu obavljenom u okviru ovog istraživanja). U svakom slučaju, ovaj oblik „finansijske zavisnosti“ nije dobar, jer ponovo zavisi uglavnom od „uprave“ koju zaštitnici i kontrolišu. U tom smislu, treba tražiti druge modalitete koje bi doveli do slobodnijeg raspolaganja budžetom, odnosno sredstvima koja su namenjena zaštitniku građana lokalne samouprave. Samo u niškoj odluci predviđeno je da je za zakonito finansiranje rada zaštitnika građana i njegove kancelarije, odgovoran zaštitnik.

I na kraju, treba reći da se plata zaštitnika na nivou lokalne samouprave vezuje za različite funkcionere ili službenike na položaju, pa se dešava da ona može biti i neprimereno mala u odnosu na funkciju koju zaštitnici vrše. U Beogradu, zaštitnik ima pravo na platu u visini plate načelnika Gradske uprave grada Beograda, u Šapcu to nije precizirano već je predviđeno da ima pravo na platu u skladu sa propisima o radnim odnosima i platama u lokalnoj samoupravi. Slično je određeno i u odlukama Bečeja i Kragujevca. U Novom Sadu se vezuje za gradskog javnog pravobranioca, u Zrenjaninu za načelnika odeljenja, u Kraljevu i Nišu se o platama zaštitnika i zaposlenih u službi donosi posebna odluka. Kao što se može videti, ni ovde praksa nije jedinstvena.

Preporuke

- Da bi zaista bila prava institucija ombudsmana, svi zaštitnici građana lokalne samouprave i sadašnji i budući, moraju imati svoju službu (kancelariju), bez obzira na troškove.
- Sistem po kome poslove stručne službe obavlja gradska ili opštinska uprava ili neka od njenih unutrašnjih jedinica, koja je utvrđena u odlukama pojedinih gradova/opština, u potpunoj je suprotnosti sa institucijom ombudmana i hitno mora biti promenjena.
- Postojanje zamenika (jednog ili više njih), nikako se ne može i ne sme tumačiti službom/kancelarijom zaštitnika.

- Svi gradovi i opštine koje imaju zaštitnike građana, i koje su odlukom o zaštitniku utvrdile postojanje službe/kancelarije a odluku nisu sprovele, treba hitno da omoguće njeno formiranje i obezbede sredstva za njen rad.
- Jedino u duhu institucije ombudsmana jeste da saglasnost na akt o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mesta daje skupština jedinice lokalne samouprave, a ne gradonačelnik, predsednik opštine ili veće, te takve odredbe odluka o zaštitnicima građana hitno treba promeniti.
- Zaštitnik građana mora biti potpuno slobodan pri izboru kandidata za radna mesta u stručnoj službi/kancelariji.
- Svim odlukama o zaštitniku građana, i u onim postojećim i u budućim, bliže odrediti prava zaštitnika u pogledu predlaganja „budžeta“ (sredstava za rad) institucije.
- Hitno omogućiti veću samostalnost u raspolaganju finansijskim sredstvima zaštitniku, i na taj način ga učiniti manje zavisnim od uprave za finansije ili odeljenja za finansije gradske/opštinske uprave, koje zaštitnik i kontroliše.
- Razmotriti i mogućnost da u budućnosti zaštitnik građana direktno, nezavisno od budžeta koji predlaže veće skupštini jedinice lokalne samouprave, sam predloži budžet skupštini, što bi bilo u duhu ove institucije;
- Pošto je zaštitnik građana, bez obzira na nivo vlasti, uvek jedan od najviših organa, neophodno je njegovu platu izjednačiti sa platom najviših funkcionera u organima jedinica lokalne samouprave (npr. zamenikom gradonačelnika, zamenikom predsednika opštine i dr.).



DEO DRUGI

ISTRAŽIVANJE kapaciteti i potencijali institucije lokalnog ombudsmana u Srbiji

1. Stanje institucije lokalnog zaštitnika građana

1.1. Nastanak i karakter institucije

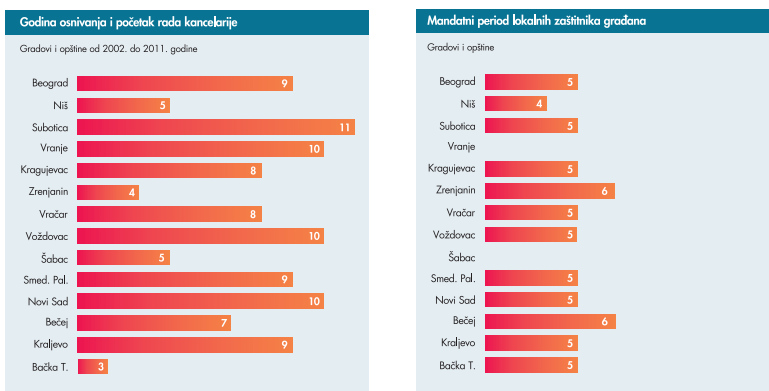
Tokom novembra i decembra meseca 2011, istraživački tim Misije OEBS u Srbiji sprovodi istraživanje o načinu i kvalitetu rada lokalnih zaštitnika građana, jer je procenjeno da se ovim važnim aspektom rada do sada niko nije produbljenije bavio.

Cilj ovog istraživanja je pokušaj da se sagleda u kojoj meri ovaj institut pomaže građanima u zaštiti njihovih prava i u kojoj meri kontroliše organe lokalne uprave. Upitnik je imao dva dela. Jedan se bavi kapacitetima službe (kancelarije) lokalnih zaštitnika građana a drugi se bavi analizom kvaliteta rada zaštitnika kao i kvalitetom rada lokalnih organa vlasti, te odnosom koji je na toj relaciji uspostavljen. Upitnik je popunilo 13 lokalnih zaštitnika građana: Novi Sad, Subotica, Zrenjanin, Bečej, Voždovac, Vračar, Šabac, Kragujevac, Smederevska Palanka, Kraljevo, Niš, Vranje i Bačka Topola.

U pogledu naziva institucije svi zaštitnici koriste zvanično ime koje je utvrđeno zakonom. Postoji dilema oko internacionalnog naziva ombudsman, koji je prepoznatljiv, i postojećeg koji se često meša sa besplatnim advokatom ili nekom drugom nezavisnom institucijom za zaštitu prava građana. Zaštitnik građana Pokrajine i Beograda su smatrali da nisu „lokalni“, pa nisu popunjavali upitnik.

U Srbiji postoji 20 lokalnih zaštitnika građana, što pokriva otprilike desetinu od ukupnog broja opština i gradova. Većina službi zaštitnika građana je započela sa radom posle 2004, iako je Zakon o lokalnoj samoupravi otvorio ovu mogućnost još 2002. Do izbora prvog ombudsmana je došlo sa novim lokalnim izborima. Prvi je formiran u Kragujevcu, pa pokrajinski, a do danas je osnovano ukupno 20 zaštitnika građana lokalne samouprave.

Grafikon: Godina osnivanja kancelarije zaštitnika i dužina trajanja mandata



Lokalni zaštitnik građana se najčešće bira na 5 godina, mada ima slučajeva da je mandat 4, odnosno 6 godina. Naše mišljenje je da opseg trajanja mandata ne bi trebalo da bude veći od 6 godina i da je dobro da postoji mogućnost reizbora jer je to važan demokratski princip rada koji bi trebalo da se odnosi i na ovaj organ.

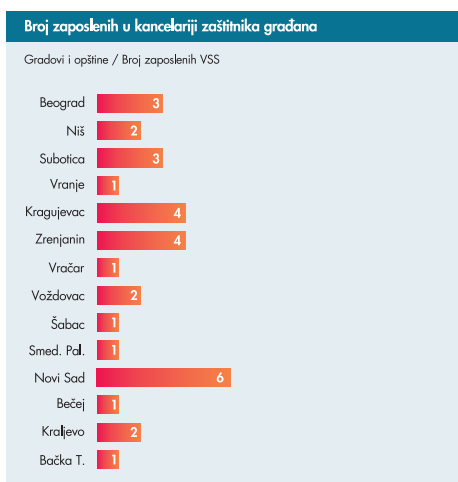
Zaštitnik građana ima jednog ili više zamenika u većim gradovima (6), dok je u manjim opštinama čitava služba svedena na njega (5). Takav slučaj je sa Vranjem, Smederevskom Palankom i Šapcem, što jako smanjuje kapacitete i mogućnosti za rad. Ovo je identifikovano kao suštinski problem koji bi mogao ubuduće biti korigovan, jer se na ovaj način devalvira smisao i značaj ove institucije. Zakon o lokalnoj samoupravi bi trebalo da precizira da zaštitnik obavezno mora da ima svoju službu.

U gradovima u kojima postoji zamenik, on je ili opšte nadležnosti, ili je specijalizovan za zaštitu prava deteta, za ravnopravnost polova ili za zaštitu prava nacionalnih manjina.

Broj zaposlenih u ovom organu takođe varira. U četiri mesta čitavu službu čini sam zaštitnik, u dva mesta ima po još jednu osobu za ispomoc oko tehničkih stvari, u tri opštine ih ima četvoro, dok samo u Novom Sadu ih ima 7 a u Kragujevcu 8. Uvid u sistematizaciju radnih mesta ukazuje da su ambicije veće, ali je postojeće stanje bilo priлагоđeno proceni objektivnih mogućnosti date opštine.

U narednom periodu bi zaista trebalo uraditi analize troškova službe, kao i kvalitativnu i kvantitativnu analizu koristi koje nastaju radom ovog organa. Ove pokazatelje treba uporediti da bi se razmislilo o opravdanosti većeg korišćenja zakonskog rešenja da više opština uvede zajedničkog zaštitnika ili da opštine povere ovaj posao zaštitniku građana grada koji je centar okruga. Smatramo da bi ovakav pristup zaista doveo do racionalizacije, do povećanja dostupnosti ovog organa za sve građane (bez obzira da li opština hoće ili može da uvede zaštitnika), do podizanja kapaciteta ovog organa kao i šanse da se obezbedi njegova finansijska i funkcionalna nezavisnost.

Grafikon: Broj zaposlenih u kancelariji zaštitnika građana



Zaposleni u timu zaštitnika imaju visoku stručnu spremu. Kada je u pitanju zaštitnik ili zamenik, ima jedna osoba sa magistraturom i dve sa doktoratom. Što se tiče pomoćnog osoblja ono ima srednju a u jednom slučaju višu stručnu spremu. Ovo bi se moglo smatrati sasvim adekvatnim nivoom obrazovanja.

Svi zaposleni u ovim organima su, bez izuzetka pravници po profesionalnoj orijentaciji. Pravna orijentacija je potpuno razumljiva ali nepostojanje nijedne druge predstavlja ostatak arhaičnog razmišljanja o najvažnijem elementu: tumačenje prava.

Odgovor na pitanje koliko zaposlenih *ima prethodno iskustvo u oblasti unapređenja i zaštite ljudskih prava* ukazuje da ih nema skoro niko. Samo u Kragujevcu i Bečeju je navedeno da imaju

jako puno iskustva, dok ostali navode da imaju malo (Niš) ili nimalo u svim drugim sredinama. Ovaj institut ima prevashodni cilj da štiti ljudska prava te je tumačenje prava tek deo aktivnosti zaštitnika. U tom pogledu ubuduće bi bilo dobro putem kampanja i obrazovanja naglasiti značaj zaštite ljudskih prava a u zakonu precizirati procedure izbora ili bliže uslove, tj. indikatore postojanja iskustva zaštite ljudskih prava. To bi mogle biti: sertifikati (dva ili više) škola i seminara o zaštiti ljudskih prava, rad u NVO koje su se bavile zaštitom ljudskih prava, ranija praksa ili rad u toj oblasti itd.

U pogledu ocene adekvatnosti prostornih, tehničkih i kadrovskih kapaciteta službe zaštitnika, stavovi su podeljeni. Zaštitnici Subotice, Bečeja i Kraljeva smatraju da su kapaciteti adekvatni. Na drugoj strani sve tri vrste kapaciteta kao neadekvatne procenjuju zaštitnici Novog Sada, Kragujevca, Niša i Vranja. Zaštitnik Šapca smatra neadekvatnim i tehničku i kadrovsku opremljenost a zaštitnik Zrenjanina neadekvatnom ističe tehničku opremljenost.

Obilasci jednog broja bolje opremljenih kancelarija ukazuju da su to institucije u nastanku i da im zaista nedostaje veliki deo elementarnih uslova za rad.

Ovde još jednom ističemo da bez adekvantnih uslova ne bi trebalo da se osniva ova institucija jer se na taj način devalvira njena vrednost, što je po sistem veoma štetno.

U opisu slabosti obično se ističe da nema dovoljno prostora: obično nedostaje kancelarija za prijem građana ali i prostor za smeštanje službe. U Novom Sadu su kancelarije zaštitnika i zamenika izdvojene na sprat dok su ostale prostorije u prizemlju. Često su prostorije nepriступačne starijima ili licima sa posebnim potrebama. Opremljenost službe je slaba, počev od neadekvatnog zagrevanja (nedostaju radijatori i rashladni uređaji) preko slabe opremljenosti kompjuterima, štampačima, opremom za video prezentacije pa do nameštaja. U Smederevskoj Palanci su osetili potrebu za skenerom i fotoaparatom u radu, ali im ta oprema nije odobrena.

Skoro svi ispitanici se žale na otežanu dostupnost sredstvima budžeta koja su odvojena za njihov rad. U Novom Sadu je zavisnost najveća, jer gradonačelnik uvek daje odobrenje (a često ga ne daje) za korišćenje sredstava koja su namenski odvojena za rad ovog organa. U ostalim opštinama i gradovima procedura davanja sredstava je kao

tehničko pitanje dato u nadležnost upravi za finansije ili opšte poslove, pa je tu problem uglavnom oko brzine izvršenja naloga.

Najbolnija tačka službe zaštitnika građana predstavlja ***nedovoljan kadrovski kapacitet***, što je drastično u mestima gde u ovom organu radi jedno ili dva lica. To je zaista neprihvatljivo, jer se ova vrsta poslova ne može obavljati tako što je zaštitnik opštinski (gradski) činovnik. Pored toga, često ne postoji adekvatno ulaganje u usavršavanje zaposlenih da kvalitetnije obavljaju taj posao.

Zaštitnici i njihovi zamenici se posebno žale na nepostojanje dovoljno sredstava za promociju akcija, za sprovođenje sopstvenih istraživanja i pokretanje inicijativa.

1.2. Sredstva za rad

Ispitanici su procenili da su ***primanja zaštitnika građana i zaposlenih*** u službi/kancelariji uglavnom neadekvatna. Izuzetak su zaštitnici Kraljeva, Kragujevca, Bečeja i Subotice koji smatraju da su sredstva adekvatna, dok zaštitnik u Zrenjaninu smatra da su umereno adekvatna.

Obično je zarada zaštitnika u nivou zarade načelnika uprave, a daleko manja od zarada direktora javnih preduzeća. U Vranju je zarada zaštitnika niža od plate načelnika, pa čak i od plate sekretarijata odeljenja. Mnogi smatraju da je to neadekvatno, ne samo s aspekta materijalne nadoknade, već da u sistemskom i simboličkom smislu ta niža primanja umanjuju snagu i autoritet organa zaštitnika. Ostali zaposleni, po pravilu, ostvaruju prihode u skladu sa zakonskim propisima kao i službenici u lokalnoj administraciji, a ti su prihodi niski.

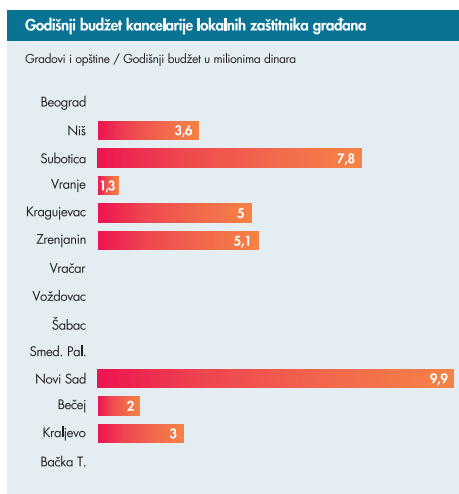
Jedan broj zaštitnika smatra da finansiranje mora biti korigovano time što bi, analogno rešenjima na republičkom nivou, visina prihoda zaštitnika trebalo da je u visini sudije opštinskog suda. Neki smatraju da bi lokalni zaštitnici trebalo da se formiraju kao svojevrzne regionalne kancelarije za više opština pa bi i prihodi bili, s jedne strane, viši a sa druge, nezavisniji od lokalne vlasti. Ukoliko je prihvatljivo da prihodi zaštitnika građana Republike Srbije budu u visini plate predsednika Ustavnog suda Srbije (što je svakako u redu), analogno smatramo sasvim adekvatan i ovakav predlog, pogotovu ukoliko bi se mreža lokalnih zaštitnika racionalno razvijala tako da više opština

ima (a time i skupa finansira) jednog zaštitnika. Ovo nam se čini kao jako dobar pravac razmišljanja jer je od velikog značaja obezbediti funkcionalnu i finansijsku nezavisnost zaštitniku i njegovoj službi a opet držati troškove na razumnoj meri.

Visina budžeta zaštitnika građana u 2011 godini varira u raznim sredinama. Tako je najviši u Novom Sadu skoro 10 miliona dinara, zatim u Zrenjaninu i Kragujevcu oko 5 miliona, u Nišu 3,6 a Kraljevu oko 3 miliona, u Bečeju oko 2 miliona itd.

Ova sredstva nedovoljno pokrivaju potrebe službe u svim slučajevima sem u Subotici, Bečeju i Kraljevu. Zaštitnici procenjuju da za normalan rad službe nedostaje 30% sredstava (Kragujevac) zatim oko 50% sredstava (Novi Sad i Niš), dok u Vranju i Zrenjaninu smatraju da im nedostaje oko 60-80% sredstava.

Grafikon: Godišnji budžet kancelarije lokalnih zaštitnika građana



U razgovorima koji su vođeni sa zaštitnicima, ispostavilo se da pri proceni visine sredstava oni pokazuju razumevanje prema ograničenjima koje trpe jer shvataju da ekonomska kriza ozbiljno pogađa javne finansije u celini.

Usled nedostatka sredstava najviše trpi opremljenost službe, uslovi rada uključujući i potrošni materijal, putni troškovi, promocija,

skupovi, istraživanja po sopstvenoj inicijativi a u krajnjem, sami građani.

Pored visine sredstava, posebno je skrenuta pažnja da su zaštitnici kao organ, finansijski zavisni, što ugrožava njihovu autonomiju kao i konačni kvalitet njihovog rada. Oni u manjoj ili većoj meri mogu da utiču na strukturu budžeta, ali se u procesu trošenja sredstava stavljaju ponekad u dosta zavisnu poziciju, što je neophodno sistemski bolje urediti i garantovati im samostalnost. Mi smo stekli utisak da u nekim situacijama, zaštitnici usled zavisnosti ne smeju da otvore neko osetljivo pitanje, jer su svesni a bi posledice bile smanjenje sredstava, otežanu uslovi rada pa i smena. U sistemskom smislu ovo je potpuno pre prihvatljivo, jer se tako služba zaštitnika formira za bavljanje manje bitnih poslova (najčešće pravne pomoći građanima) što sistemski uopšte nije opravdano. Zato ovo pitanje treba urediti da ne postoji finansijska i druga zavisnost zaštitnika građana i njegove (njene) službe.

1.3. Kapacitet službe zaštitnika

Ocena kapaciteta službe zaštitnika veoma varira. Samo zaštitnici Subotice i Kragujevca daju ocenu odličan, Voždovac i Kraljevo vrlo dobar a Niš dobar. Zaštitnici Bečeja i Šapca ocenjuju kapacitete kao dovoljne, dok zaštitnici Novog Sada, Zrenjanina i Vranja ocenjuju da je kapacitet njihove službe nedovoljan da kvalitetno obavlja poslove. Treba napomenuti, da se pitanje isključivo odnosilo na kapacitet službe zaštitnika građana lokalne samouprave, a ne zaštitnika građana. U prvom delu studije, kao i u prethodnom delu ovog empirijskog istraživanja, u više navrata smo ukazali da jedan deo zaštitnika građana lokalne samouprave nema svoju službu, pa su pojedini zaštitnici ovo pitanje shvatili kao „samoocenjivanje“ njihovih vlastitih kapaciteta (i eventualno njihovih zamenika).

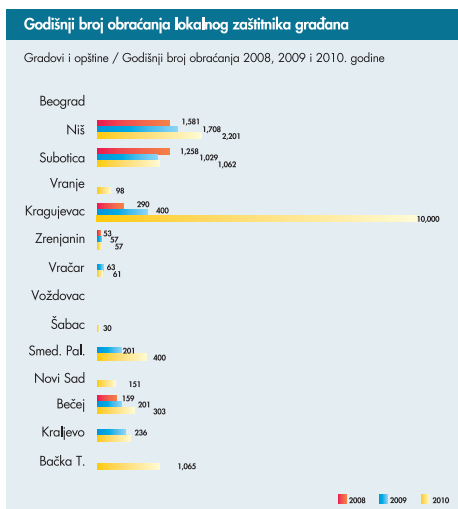
Po njihovom mišljenju bi podizanju kapaciteta doprinele obuke, razmene iskustava sa drugim zaštitnicima, bolji način finansiranja ali i veće ulaganje u kadrove uopšte .

Pri merenju konkretne radne opterećenosti **brojem pritužbi građana** u poslednje tri godine (za 2008, 2009. i 2010), rezultati su bili takođe dosta neujednačeni. Taj broj je ujednačen u Zrenjaninu i kreće se oko 50. U ostalim sredinama obično raste. Tako u Bečeju ide od

160, preko 200 do 300, u Kraljevu sa 240 na 290 (2009. 2010), Vranje 98 (za 2010), a u Kragujevcu je najveći skok od 290 preko 400 do čak 10050 pritužbi. Interesantno je da su u Subotici pokazali pored broja pismenih pritužbi i broj usmenih obraćanja (od 28/1230, preko 76/ 940 do 50/1012). Slično je i u Nišu gde je bilo od 80/1500, preko 110/1600 do 170/2030.

Međutim, dobijene podatke treba uzeti „sa rezervom“. Naime, i u studiji koja prethodi istraživanju, kao i iz dokumenta koji je prosledio pokrajinski ombudsman, intervjuja sa pojedinim zaštitnicima građana lokalne samouprave koji su obavljani u okviru istraživanja i dr. proizlazi da veliki deo pritužbi zapravo i nisu klasične pritužbe već obraćanja lokalnom zaštitniku u kojima se od njega zahteva neki oblik pravne pomoći i davanja pravnih saveta, što nije „posao“ zaštitnika, već službe pravne pomoći u opštini.

Grafikon: Broj obraćanja lokalnog zaštitnika građana (2008, 2009, 2010)



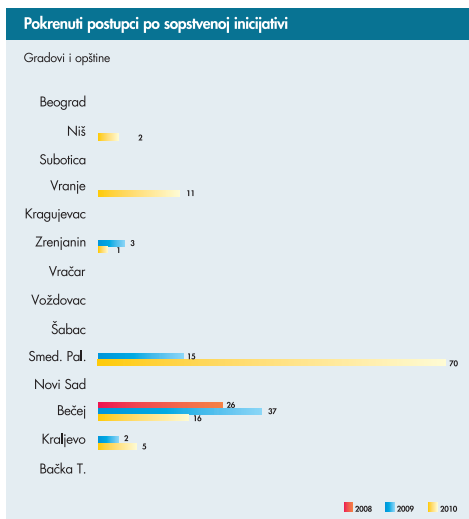
Prethodna napomena, kao i sam pogled na grafikon nameće pitanje da li ovaj obim poslova opravdava postojanje lokalnog zaštitnika. Odgovor na to pitanje bi se mogao pouzdanije dati na osnovu produbljene analize kvaliteta njihovog rada, što bi moralo biti osnovni predmet nekog budućeg istraživanja. Bilo bi korisno da se dugoročni prati i vrednuje obim i kvalitet rada lokalnih zaštitnika građana, kao i celine ostvarenih rezultata primenom seta indikatora kvaliteta

rada. Verujemo da bi neki pilot projekat dosta pomogao osvetljavanju ovog centralnog pitanja za opredeljivanje za konačno oblikovanje modela zaštitnika građana u Srbiji.

Broj pokrenutih postupaka po sopstvenoj inicijativi (za 2008, 2009. i 2010. godinu) je uglavnom veoma mali. Najveći broj je imao Kragujevac koji je tokom 2009. i 2010. godine je čak polovinu inicijativa sam pokrenuo!

U razgovoru, zaštitnica građana i njena zamenica u Kragujevcu su istakle da one, u poređenju sa drugim zaštitnicima, imaju duži period iskustva tokom koga su se prekalile na dosta osetljivim pitanjima, da su stekle bogato iskustvo, te da često pozivaju svoje kolege zaštitnike građana na svoje manifestacije. Pored toga uvek su otvorene za saradnju, za praktičnu pomoć u rešavanju nekih problema na koje njihove kolege naiđu i da svoju ulogu ne vide skućeno za prostor ovog grada već i šire, kome god njihova pomoć zatreba.

Grafikon: Pokrenuti postupci po sopstvenoj inicijativi



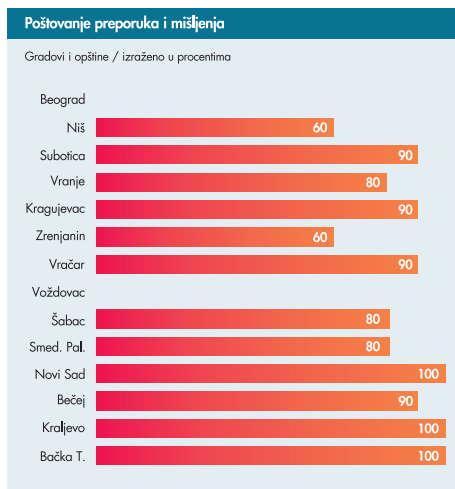
Očigledno da između zaštitnika građana u Srbiji postoji razlika u iskustvu, kapacitetima službe, resursima kojima raspolažu, te slabije kancelarije uspevaju samo da odgovore na zahteve, dok službe većeg kapaciteta uspevaju i same da istražuju, da pokreću samostalno inicijative kao i da sistematičnije vode kampanje, organizuju razne

vidove performansa i događaja da bi skrenuli javnosti pažnju na neke probleme ili procese kao i da se permanentno obraćaju javnosti sa porukama.

Na pitanje *u kojoj meri lokalni organi poštuju preporuke i mišljenja* koje im uputi zaštitnik, odgovori su raznovrsni. U Kraljevu i Novom Sadu poštuju 100% preporuke, dok u Subotici, Bečeju to ide na 90% a u Kragujevcu od 80% - 90%. Ovo bi bila dosta dobra slika snage ove institucije i njenog uticaja.

Procena zaštitnika Šapca, Smederevske Palanke i Vranja jeste da lokalne vlasti poštuju u 60-80 % slučajeva preporuke, dok zaštitnici Zrenjanina i Niša smatraju da je to ispod 60%.

Grafikon: Poštovanje preporuka i mišljenja zaštitnika građana



Ovi podaci i nisu tako loši, imajući u vidu opšti ambijent u kome zaštitnici građana rade. Pre svega imamo u vidu *slabu demokratsku kulturu* u Srbiji, slabu toleranciju političara svih nivoa vlasti na zahtev da rade javno i ne krše norme, procedure i drže se principa dobre uprave. Pored toga, političari ali i administracija (birokratija) imaju veliki otpor protiv povećanja transparentnosti i kontrole njihovog rada jer se boje neuspeha. Ovo je pravilo koje postoji čak i u najrazvijenijim demokratskim zemljama gde se pravilo transparentnosti,

otvorenosti i odgovornosti ne dovodi u pitanje, dok je u našoj mladoj demokratiji ovaj otpor razumljiv.

Donekle je olakšica za lokalne zaštitnike da sam čin formiranja ovog organa jeste indikator veće demokratičnosti lokalne političke elite tako da je razumljiva i ocena zaštitnika da je stanje uglavnom dobro. Može se pretpostaviti da bi otpor sprovođenju preporuka u sredinama koje imaju još niži prag tolerancije prema povećanoj kontroli bio daleko veći. Postoje čak primeri opština i gradova u kojima je lokalna politička elita videla simbol njihove demokratičnosti, da bi shvativši pravu prirodu i funkciju zaštitnika na razne načine prekinuli rad ove institucije. Tako je u Somboru na primer, po isteku mandata, tadašnjoj zaštitnici ponuđeno da na kvalitetan način sama kao načelnica vodi upravu a mesto zaštitnika građana je ostalo, već četvrtu godinu, upražnjeno.

Ipak, i u sredinama koje imaju zaštitnika i za koje bismo mogli pretpostaviti da imaju pozitivniji ambijent od prosečne lokalne sredine, deluje, bez izuzetka, **praksa partokratije** koja ozbiljno ugrožava legalne institucije odlučivanja, kontrole, kanale uticaja i procedure. Prema istraživanju koje je u julu 2011. godine sprovedeno povodom stavova građana Srbije o decentralizaciji (CESID i Kancelarija za decentralizaciju), građani su ocenjivali uticaj pojedinih organa na lokalnom nivou u procesima odlučivanja. Njihova ocena je porazna po kvalitet demokracije u Srbiji jer oni smatraju da na konačni ishod odluka u opštini prevashodno utiču: partijske centrale u Beogradu, lokalni tajkuni i kriminalci, lokalni partijski centri, pa tek onda donekle gradonačelnik a skupština skoro nikako. U ovakvom sistemu je izuzetno sužen prostor pre svega za uvid u pitanja bitna za odlučivanje a zatim i za uticaj javnosti na moguća rešenja i efekte za koje su građani sami zainteresovani.

U ovoj fazi razvoja sistema u Srbiji, građani i civilno društvo su jako marginalizovani što se vidi na osnovu mnogih istraživanja (Bertelsmann Transformation Index – BTI je za kapacitet civilnog društva u Srbiji dao ocenu 5 što je veoma slabo. Primera radi Hrvatska ima ocenu 8, a Slovenija ocenu 9)⁸². Kada zaštitnik da neku ocenu ili preporuku, nije čudno da političari ignorišu preporuku jer se bahato odnose i prema javnosti i bilo kom vidu njenih pritisaka. Oni se ukratko „mole drugim bogovima“ u centralama stranaka i tajkun-

82 <http://www.bertelsmann-transformation-index.de/en/bti/>

skim (pa i kriminalnim) centrima finansijske moći. Otuda smo i došli do zaključka da dobijeni podaci o poštovanju preporuka i mišljenja zaštitnika nisu loši.

Opšti zaključak bi mogao biti da ova institucija mora u većoj meri ojačati, da se mora bolje objasniti i političarima, službenicima u administraciji na svim nivoima vlasti kao i javnosti uopšte, koja je uloga ovog organa. Verovatno ubuduće treba posebno osposobljavati zaštitnike da još veštije i intenzivnije koriste javnost kao snažan instrument podrške u radu.

Polovina lokalnih zaštitnika poseduje **Web prezentaciju** (Voždovac, Kragujevac, Novi Sad, Zrenjanin, Smederevska Palanka, Niš) a druga polovina ne (Subotica, Bečej, Šabac, Kraljevo, Vranje).

Tamo gde postoji Web prezentacija, po pravilu ona sadrži i uputstvo građanima o načinu obraćanja lokalnom zaštitniku građana. Procena je da se informaciona tehnologija može u većoj meri koristiti i to ne samo za obraćanje javnosti već i za efikasniji sistem praćenja i vrednovanja efekata rada zaštitnika. To je ostalo za dalji razvoj ove institucije i obogaćivanje „kutije alata“ koje zaštitnik može korsistiti.

Lokalni zaštitnici dosta neujednačeno daju izjave sredstvima javnog informisanja. Najveći broj njih daje izjave nekoliko puta mesečno, dok jedan broj ide na nekoliko puta godišnje (Subotica, Bečej i Šabac). Polovina službi prikuplja izjave lokalnih zaštitnika građana i njihov zbirni broj u 2010. godini varira: od šest (Bečej), do dvadesetak (Subotica 24, Zrenjanin 20, Niš 26, Vranje 30).

Odnos sa javnošću je za zaštitnika naglašeno bitan. U ovoj fazi se nije mogla posvetiti pažnja ovom pitanju, ali je ono izuzetno bitno za profilisanje, afirmaciju i razvoj ove institucije. Na pitanje da li ih građani prepoznaju na ulici kao zaštitnika građana, odgovori su potvrdni. U Vranju, Kraljevu, Nišu, Novom Sadu, Kragujevcu i Bečeju ih stalno prepoznaju. U Šapcu, Zrenjaninu i Subotici povremeno, dok na Voždovcu retko. Prepoznavanje je dobar indikator u kojoj meri je ovaj organ „zaživeo“ u životu građana kao instrument zaštite njihovih prava i rešavanja njihovih problema. Na snažniju afirmaciju institucije zaštitnika trebalo bi da utiče mnoštvo faktora kao što su: promocije, kampanje, podrška političke elite (na svim nivoima vlasti), pozitivan odnos medija, bolja upoznatost javnosti o smislu ove institucije, pa onda svakako i lično zalaganje i doprinos samih zaštitnika.

2. Zaštitnik građana i lokalna administracija

2.1. Najčešće pritužbe građana

Lokalni zaštitnici ističu da od svih organa lokalne administracije, upravo opštinska/gradska uprava najčešće krši propise (u 7 sredina). Lokalna javna preduzeća takođe dosta često krše propise (u 5 sredina). Neki drugi organi krše propise u 3 sredine dok lokalne ustanove to rade u 2 sredine.

Na pitanje zaštitniku, kojim gradskim/opštinskim sekretarijatima u okviru opštinske/gradske uprave su uputili najveći broj preporuka i mišljenja (u prethodnoj godini) najčešće se navode:

- a. Uprava za opšte poslove i građanska stanja (u 8 sredina)
- b. Uprava za imovinu i inspekcijske poslove (u 8 sredina)
- c. Uprava za urbanizam, planiranje i izgradnju (u 5 sredina)
- d. Komunalna inspekcija (u 3 sredine)
- e. PIO fond, škola, sekretarijat za socijalnu zaštitu i poreska uprava (svaka u po jednoj sredini)

Smatramo da je već i samo pobranje liste institucija koje krše propise od velikog značaja. U Srbiji sistemski ne postoji pravna država, norme ali i procedure se lako krše, bez ikakve posledice, te je postojanje ove **korekcije** u sistemu sigurno izuzetno korisno i bitno. Imajući u vidu da se ovaj organ bavi i pitanjem pravednosti, a da je pravednost kvalitet prema kome se građani i odnose prema sistemu, osećajući ga bliskim, prijateljskim ambijentom (zadato stanje) ili naprotiv izvorom muka i nevolja (najčešće realno stanje), još više ističe značaj podizanja kapaciteta ovog organa.

Građani se u svim sredinama podjednako žale na postupanje po propisima (u 5 sredina), pravilnost rada (u 6 sredina) i na narušen princip dobre uprave (u 8 sredina).

Pri tome se najčešće krše skoro svi lokalni propisi. Zaštitnici ističu:

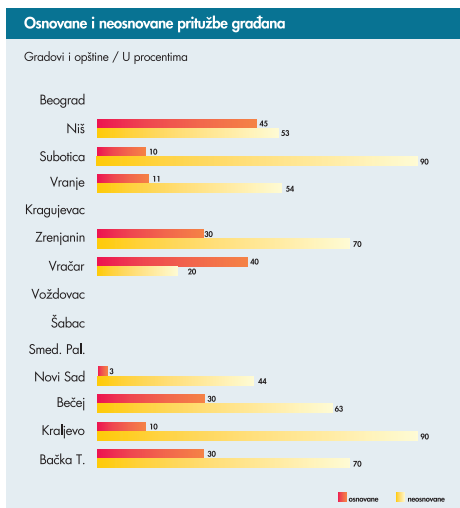
- a. čestu pojavu kršenja **zakona** (i pri tom ističu da bi u krugu njihovih nadležnosti morao da se nađe i ovaj krug poslova),
- b. zatim se krše **statut i opšti akti** opštine (grada), statuti ustanova i JKP,
- c. **budžet** opštine (grada)
- d. **kršenje sudskih odluka**,
- e. kršenje GUP (generalni urbanistički plan) i odluka iz oblasti prostornog planiranja, urbanizma i stanovanja,
- f. odluka iz oblasti društvenih delatnosti (zdravstvena zaštita, prava iz oblasti socijalne zaštite),
- g. kršenje propisa pri izdavanju ličnih dokumenata pred matičnom službom, nepoštovanje procedure u upravnom postupku, kod realizacije penzionih prava, radnih prava itd.,
- h. kršenje većine odluka iz oblasti **komunalnih poslova** (parking, vodovod, kanalizacija, grejanje, saobraćaj, držanje domaćih životinja, sahranjivanje, komunalne takse, naknada za uređenje gradskog građevinskog zemljišta),
- i. nepostupanje po odlukama organa uprave – neizvršavanje sopstvenih rešenja. Stalan je problem građana sa nesankcionisanim ćutanjem administracije.

I sam pregled ove liste prekršenih propisa predstavlja empirijski dokaz nepostojanja pravne države u Srbiji. Nepostupanje uprave **po sopstvenim rešenjima** dobija čak i tragikomičnu notu i time se upotpunjava slika jedne zapuštene države i društva. Pored toga, **fenomen ćutanja administracije** koji nije sankcionisan, jeste veliki problem za građane. On ih stavlja u ponižavajuću poziciju ostavljenošti na milost i nemilost administracije. Njihovo vreme i novac se raspipa a verovatno samo mito može da ubrza procedure i da dovede do pozitivnog ishoda. Ćutanje administracije se u dobro uređenim društvima reguliše kratkim članom zakona ili lokalnog akta („ako organ ne odgovori u roku od X dana, zahtev stranke se smatra odobrenim“). Konačno uvođenje regulacije u ovo polje se uporno izbegava jer bi se njime povećala ažurnost i odgovornost administracije i vlasti, građanin bi postao zaista centralna figura koju vlast i administracija treba da usluže i ozbiljno bi se suzio prostor za korupciju.

U odnosu na broj pritužbi građana zaštitnici identifikuju da je prilično veliki broj neosnovanih pritužbi. Procenat neosnovanih pritužbi ide od 25 % (Bečej) preko 45 – 55 % (Novi Sad, Vranje, Niš), preko

60% (Kragujevac), 70% (Zrenjanin, Smederevska Palanka) pa do 90 (Kraljevo) i 98 % (Šabac). Otuda veliki deo energije ove službe ide na upoznavanje građana sa ulogom i konkretnim nadležnostima ovog organa, dok bi ostatak energije i vremena mogli da posvete analizi osnovanih obraćanja i pritužbi.

Grafikon: Osnovane i neosnovane pritužbe građana



Bolje i podrobnije informisanje javnosti, ali i političara i administracije svih nivoa vlasti sa smislom, krugom poslova i konkretnim nadležnostima i načinom rada ovog organa, svakako da bi olakšalo njegov rad. Građani i javnost uopšte bi onda sigurno bili kvalitetiji partner zaštitniku građana u radu.

Lokalni zaštitnici imaju različitu situaciju u svojoj sredini, s aspekta osetljivosti lokalne vlasti i posebno administracije na smisao i značaj njihovog rada. Na pitanje **koji opštinski/gradski organi uprave najčešće ne postupaju** po njihovim preporukama, odgovori se kreću od krajnosti kao što je a) svi poštuju (Kragujevac, Kraljevo, Novi Sad, Vranje), do niko ne postupa i svi ih ignorišu (Zrenjanin, sa izuzetkom vodovoda i kanalizacije).

Zaštitnici u ostalim sredinama imaju malo složeniju situaciju. Tako se u Bečeju žale na zdravstvene ustanove, U Smederevskoj Palanci na opštinsko veće, inspekcije i Upravu za imovinske poslove kao i

Upravu za planiranje i gradnju (Niš) i na Upravu za stambene poslove (Šabac).

U nekom narednom istraživanju bilo bi korisno produbljeno analizirati situaciju nepostupanja po preporuci, da bi se identifikovalo u svakom od konkretnih slučajeva o čemu se radi. Lepeza odgovora može biti jako široka: od kadrovskih problema, proceduralnih, materijalnih ograničenja, sukoba raznih vrsta propisa, do nekompetentnosti ili patoloških pojava, završno sa bahatošću i samovoljom. Ovaj deo bi trebalo posebno razraditi da be se zaštitnicima olakšalo efektivno delovanje u situacijama sa lošim ishodom (odbijanjem preporuka).

Zaštitnici su procenili da se građani uglavnom u dobroj meri obraćaju lokalnom zaštitniku (u 5 sredina), u odličnoj meri (3 sredine) i slabo (Novi Sad).

Uzrok postojećem stanju koje se prevashodno odnosi na probleme zaštitnici identifikuju u jednom broju problema:

- a. ističe se problem centralizovane vlasti, partokratije, postoji nedostatak poverenja u institucije sistema uopšte, problem slabog kvaliteta propisa,
- b. još uvek nedovoljne obaveštenosti građana o ovlašćenjima ovog organa (mnogi smatraju da se radi o besplatnom advokatu ili službi besplatne pravne pomoći),
- c. nepismenost građana itd.

Većina zaštitnika smatra da treba preduzeti neke mere da bi se ovaj institut bolje koristio, navodeći da su to:

- a. Bolje informisanje i intenzivnija promocija značaja ovog organa i njegovih ovlašćenja. Posebno je bitna edukacija za političare, načelnike i zaposlene u upravi, direktore JKP i JP kao i zaposlene u preduzećima i ustanovama, o ovlašćenjima zaštitnika građana.
- b. Jačanje autoriteta ovog organa boljom zakonskom regulativom.
- c. Umrežavanje zaštitnika građana, razvijanje njihove međusobne saradnje kroz razne vidove: razmena iskustava, održavanje seminara, tribina, istraživanja i izrada studija, nabavka literature, upoznavanje sa primerima dobre prakse, sa inovacijama i novim alatima u radu itd.

Smatramo da su ovi sadržaji od velikog značaja za razvoj ovog instituta i da im treba posvetiti veliku pažnju. Smatramo takođe da bi osnivanje asocijacije lokalnih zaštitnika građana ojačalo njihovu poziciju i podiglo kompetencije.

2.2. Sadržaj rada zaštitnika

U razgovorima sa lokalnim zaštitnicima se najčešće vidi njihov entuzijazam za rad, bez obzira na probleme, kao i posvećenost ovom poslu. Ova vrsta poslova se ne bi mogla kvalitetno obavljati ako bi prešla u birokratizovan način rada jer bi to potrpelo sam smisao uvođenja ovog organa.

Većina zaštitnika se žali da nema dovoljno kapaciteta i resursa za **istraživanja i izradu studija i priručnika** kojima bi pomogli rešavanje problema bilo koje ugrožene socijalne grupe već im se rad prevashodno svodi na reagovanje na probleme. U takvom sistemu teško mogu da sagledaju uzroke problema, da krenu u kampanje za rešavanje pa i na **prevenciju**, koja bi bila najoptimalniji način delovanja. Istraživački način rada je viša stepenica u radu jer predstavlja kreativniji pristup problemima. Jedan broj zaštitnika, koji imaju bolju poziciju i više resursa (nacionalni, pokrajinski i zaštitnici nekih većih gradova), uspevaju da realizuju istraživanja, naprave studije i objave neke od njih. Tako se u skorije vreme pojavila Studija o pravima dece, O dečjem prosjačenju u Srbiji, „Imate prava“ – brošura o zaštiti prava lica lišenih slobode, Rodna ravnopravnost, Nasilje nad ženama u Srbiji, LGBT populacija u Srbiji itd. Kako istraživanja spadaju u aktivnosti koje traže veće resurse (vreme, znanje, novac itd.), ne bi bilo loše da se objedinjeno obavlja bar jedan minimalan broj istraživanja i izrada studija za sve sredine u vezi sa problemima koji bi bili zajednički identifikovani kao prioriteti.

Zaštitnici često ističu značaj medijacije, ukazujući da je ona veoma korisna (Sombor i drugi gradovi i opštine). I u ovoj oblasti se, bar obuke za ovu aktivnost mogu realizovati objedinjeno za sve, da bi efekti bili što bolji za celinu sistema.

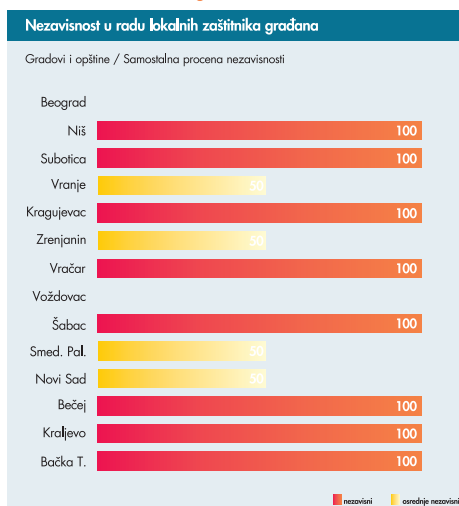
Dilema oko poslova pravne pomoći je više puta otvarana. Lokalne vlasti imaju zakonsku obavezu da osnuju službu pravne pomoći za građane. Ova služba omogućava građanima veću dostupnost pravdi (bolsje upućivanje u procedure, pomoć u korišćenju pravnih instrumenata

itd.) te smo mišljenja da se od toga ne sme odustati. U tom smislu zaštitnik građana može razviti neke oblike saradnje sa službom pravne pomoći. Pojavila se ideja da bi te dve službe trebalo spojiti u jednu, ali smo mi u tom pogledu skeptični, jer bi to pre dovelo do dodatnih zabuna kod građana koji su i tako dezorijentisani u pogledu organa vlasti i njihovih poslova.

Na pitanje da li su neki propisi promenjeni na osnovu preporuke zaštitnika, većina ističe da je to slučaj i radi se o spisku već pobrojanih spornih akata kao što su: Generalni urbanistički plan, Odluka o građanskom braniocu, Odluka o administrativnim taksama, Odluka o dečijem dodatku, Odluka o komunalnom uređenju, Odluka o sahranjivanju itd. Ovakav odgovor ohrabruje i upućuje na opravdanost postojanja ove vrste korekcija u sistemu.

2.3. Nezavisnost u radu

Grafikon: Nezavisnost lokalnih zaštitnika građana u radu



Neki zaštitnici najčešće ističu da su veoma nezavisni u radu, dok zaštitnici u Zrenjaninu, Smederevskoj Palanci i Vranju kažu da su osrednje nezavisni. Odgovori zaštitnika ukratko odražavaju njihov lični doživljaj ambijenta u kome rade i verovatno su indikator da u tim sredinama nije bilo nekih ozbiljnijih (a verovatno ni bilo kakvih

vidljivih) pritisaka i mešanja u njihov rad. Bez želje da dovodimo u pitanje kvalitet odgovora, ističemo da postoje sistemski indikatori njihove objektivne zavisnosti, kao i iskustva kažnjavanje zaštitnika koji su dirnuli u interese lokalnih moćnika (ukidanje plate, otežani uslovi rada, smenjivanje, ili čak preventivno preskakanje reizbora osobe na tu funkciju po isteku mandata prethodnom zaštitniku itd.). Stoga ne smemo ove stavove shvatiti kao objektivan prikaz stanja, već kao pozitivnu ocenu odnosa političara prema zaštitniku. Zaštitnici se i sami u radu akomodiraju na postojeći ambijent, te često i nesvesno izbegavaju konflikte i otvaranje nekih nezgodnih pitanja ako nije neophodno.

Kao najveće probleme u svom radu zaštitnici navode: neadekvatan prostor za rad, slabu tehničku opremljenost, nedostatak kadrova, nedostatak finansija itd.

Zaštitnici smatraju da bi rešenja u pravcu ublažavanja ili potpunog rešavanja navedenih problema mogli biti izmene u:

- a. razgraničavanju nadležnosti (povećanju nadležnosti lokalnih ombudsmana i na kršenje zakona),
- b. većoj finansijskoj, kadrovskoj i funkcionalnoj autonomiji (korekcije načina izbora, finansiranja i nadoknada). Jedan od predloga je bio da se i lokalni zaštitnik tretira kao jedinstven republički organ ali da se samo bira na lokalnom nivou,
- c. promenama vrednosti vlasti prema ovom institutu.

Odgovori lokalnih zaštitnika građana ukazuju da su oni svesni potrebe suštinskih promena (u organizacionoj šemi, zakonskoj regulativi i podizanju kvaliteta rada), da bi ovaj organ kvalitetnije radio.

2.4. Saradnja republičkog, pokrajinskog i lokalnog zaštitnika građana

Zaštitnici smatraju da je veoma bitno da nacionalni, pokrajinski i lokalni ombudsmani sarađuju.

Dosadašnji *učestalost saradnje* oni ocenjuju kao povremenu (niko kao redovnu), dok zaštitnici u Zrenjaninu i Nišu smatraju da je ona retka.

Čest je komentar da je potrebna kvalitetnija saradnja, bolja međusobna informisanost o preduzetim i planiranim aktivnostima u kojima bi se moglo realizovati zajedničko učešće svih ombudsmana, razmenila iskustva i ujednačili stavovi postupanjima. Pojavila se i ideja kreiranja neke vrste asocijacije lokalnih ombudsmana.

Ističemo **odličan primer saradnje** nacionalnog i lokalnih zaštitnika građana tokom 2008 godine. Nacionalni zaštitnik građana je delegirao svoju nadležnost u cilju kontrole rada opštinskih i gradskih ogranaka MUP u procedurama izdavanja ličnih karti i pasoša građanima. Svi lokalni ombudsmani su se uključili u ovaj projekat, svi su istraživali po unapred utvrđenoj metodologiji, te je tako prikupljeno obilje korisnih podataka. Ovi podaci su obrađeni, urađena je studija, pripremljene mere i održana radna, tematska konferencija na kojoj su prikazani rezultati zajedničkog rada.

Zaštitnici ističu da se dosadašnja saradnja obično realizovala kroz sastanke i tematske konferencije. Ponekad se uputi i pomoć po poslatim zamolnicama, radi pomoći u nekom od složenijih slučajeva ostvarivanja prava građana. Tek poneko (zaštitnici Vranja i Voždovca) ističu da se razmenjuju informacije a zaštitnik građana Voždovca precizira da je takva praksa uspostavljena u **Beogradu**.

Zaštitnici po pravilu ističu da treba ojačati sve vidove saradnje da bi svaki zaštitnik pojedinačno ali i svi skupa efikasnije i kvalitetnije obavljali svoj posao i bolje štitili prava građana.

Skoro svi zaštitnici su se suočili sa nekim primerom **preklapanja u radu** u poslovima nacionalnog, pokrajinskog i lokalnih zaštitnika građana. Izuzetak su zaštitnici Bečeja i Zrenjanina koji ne znaju za takve primere. Uzrok preklapanja zaštitnici vide u nedovoljnoj informisanosti građana o nadležnostima zaštitnika na svakom od nivoa kao i u nedovoljnoj koordinaciji rada samih zaštitnika na nivou republike i lokalnih vlasti. Po njihovom mišljenju takvo stanje se može prevazići korektnošću i međusobnim uvažavanjem, boljim uređivanjem nadležnosti, saradnjom, javnošću rada itd.

U odnosima lokalnih, pokrajinskog i nacionalnog zaštitnika funkcioniše pravilo o međusobnom upućivanju predmeta prema nadležnosti (vrste normi koje se krše) koji pripada kom organu. Lokalni zaštitnici tako upućuju nacionalnom predmete kršenja zakona a nacionalni prosleđuje lokalnim predmete kršenja lokalnih normi i propisa. U

kompleksnijim slučajevima kršenja obe vrste normi, svaki od organa se drži svog polja rada i daje preporuke u vezi s njima.

U praksi je međutim bilo slučajeva da se nacionalni zaštitnik bavio predmetom koji je već u velikoj meri bio obrađen kod lokalnog zaštitnika (Niš). Nacionalni zaštitnik je opet ukazao na neke nekorektnosti u radu nekolicine lokalnih zaštitnika kao što su: neovlašćeno korišćenje simbola nacionalnog zaštitnika od strane lokalnog, zatim preuzimanje dela poslova za koje je zadužen nacionalni zaštitnik građana (odlučivanje o problemima u radu lokalne podružnice PIO fonda, SUP-a itd). Dosta često to lokalni zaštitnici rade iz najbolje namere, smatrajući da će oni jednostavnije da reše probleme jer poznaju datu sredinu, ali su ovo pitanja koja moraju detaljno biti uređena zakonom i moraju se slediti utvrđena pravila, sem ukoliko se ne dogovore da je racionalnije drugačije postupiti (na primer nacionalni ombudsman može proceniti da taj posao može da uradi lokalni zaštitnik, ali svako prenošenje nekog od poslova je o ovom zakonskom ambijentu važeće samo za dati slučaj).

2.5. Saradnja zaštitnika sa lokalnim organima vlasti

Zaštitnici ističu da gradska/opštinska skupština uglavnom donosi zaključke u vezi sa preporukama koje oni daju u godišnjem izveštaju dok zaštitnici u Novom Sadu, Zrenjaninu, Šapcu i Vranju konstatuju da skupština njihovog grada to ne radi.

Svi zaštitnici ocenjuju svoj odnos sa **skupštinom** grada/opštine kao dobar. U komentarima se ističe da skupština poštuje Odluku o zaštitniku građana i evidentan je pozitivan stav.

Zaštitnici ocenjuju svoj odnos sa **gradonačelnikom/predsednikom opštine** kao dobar. U Novom Sadu je istaknut problem preteranog uplitanja i zavisnosti zaštitnika od gradonačelnika, dok zaštitnik u Šapcu svoj odnos sa ovim organom vrednuje kao loš.

Većina komentara ukazuje da gradonačelnici uvažavaju ovaj organ, podržavaju napore u cilju prevazilaženja uočenih problema, ali se ističe da još uvek ne u dovoljnoj meri i po svim pitanjima. Gradonačelnik Novog Sada ograničava korišćenje sredstava odobrenih budžetom kao i slobodu prijema određenih kadrova (uplitanje u izbor kadrova), što u drugim gradovima i opštinama nije bio slučaj.

Zaštitnici ocenjuju svoj odnos sa gradskim/opštinskim većem kao dobar dok zaštitnik u Šapcu ovaj odnos vrednuje kao veoma loš.

U jednom broju komentara je navedeno da članovi gradskog veća upućuju građane koji im se obraćaju sa problemima na kancelariju zaštitnika građana i informišu se o inicijativama koje ovaj organ upućuje gradskom veću. Zaštitnici ističu da im često nedostaje povratna informacija da li su i na kojoj sednici te inicijative i predlozi razmatrani. Zaštitnik sazna šta je od inicijativa uvaženo ali ne zna da li su ostale inicijative uopšte stavljene na dnevni red, a ako jesu, da li su i zašto odbijene.

Zaštitnici ocenjuju svoj odnos sa upravom grada/opštine kao dobar i ovde ne postoje nikakvi izuzeci, što je veoma ohrabrujuća ocena.

U jednom broju komentara se ističe da se saradnja sa upravom stalno i u sve većoj meri poboljšava. Zaštitnici napominju da se povremeno i same uprave obraćaju za uputstvo u rešavanju većeg broja istovetnih ili sličnih zahteva građana, što ukazuje na prepoznavanje potrebe za odgovarajućom saradnjom.

Lokalni zaštitnici nisu nikada preporučili smenu nekog lokalnog funkcionera, niti je ijedan funkcioner ikada smenjen na njihov predlog.

Samo i površan pregled ovih ocena pokazuje da zaštitnici građana u lokalnoj sredini zaista utiču da se uprava u većoj meri koriguje u pogledu kršenja propisa i procedura, kao i ugrožavanja principa dobre uprave. Bez sumnje, ovaj organ je sistemski opravdan. Primeri dobre saradnje zaštitnika građana sa lokalnom upravom veoma ohrabruju.

Primeri loše saradnje sa nekim od organa vlasti su takođe očekivani, imajući u vidu autoritarnu političku kulturu, netoleranciju, ambijent odlučivanja u kome presudnu reč imaju nevidljivi centri moći. U julu mesecu 2011. godine sprovedeno je istraživanje javnog mnjenja sa ciljem da se ispituju stavovi građana Srbije o decentralizaciji. Između ostalog, ispitanici su ocenili ko ima najveći uticaj na donošenje ključnih odluka u lokalnoj vlasti. Po njihovom mišljenju to su pre svega centrale političkih stranaka u Beogradu (23 %), zatim lokalni tajkuni i kriminalci (21%), zatim lokalne političke stranke (17%), zatim gradonačelnik (16 %), republički organi (6 %) i tek na kraju skupština opštine (grada) (5 %), koja bi trebalo da je glavni organ odlučiva-

nja.⁸³ U Srbiji je bitno da proces demokratizacije sistema ima snažnu podršku i na lokalnom nivou, te procenjujemo da pomoć ovog organa može biti od velikog značaja.

83 Decentralizacija i regionalizacija Srbije iz ugla građana Srbije (2011), CESID, Kancelarija za decentralizaciju, strana 17.

Zaključno razmatranje

Zaštitnik građana spada u kontrolne, nezavisne institucije koje su od velikog značaja za podizanje demokratske kulture i zaštitu građana od neodgovornog odnosa vlasti. Ovaj organ nadalje treba podržavati u našem sistemu, povećavati njegove kapacitete i razvijati što delotvornije uključivanje javnosti kao važnog partnera ovog instituta.

Koncept decentralizovanog zaštitnika, kojim su uvedeni pokrajinski ali i gradski i opštinski zaštitnici, predstavlja veliki izazov za sistem. Sama decentralizacija ove institucije omogućila je da su lokalni zaštitnici dostupniji građanima u odnosu na situaciju kada bi postojao samo centralni zaštitnik kao i da lokalni zaštitnik kao građanin neke lokalne sredine ima bolji uvid u moguće izvore i pozadinu identifikovanih problema u lokalnoj sredini, čime se mogu pronaći adekvatnija rešenja. U ovoj ranoj fazi razvoja našeg sistema međutim postoje brojne slabosti koje moraju biti otklonjene da se čitav sistem ne bi urušio i devalvirao. Tome, u izvesnoj meri, doprinosi i nedovoljno i neadekvatno razrađen zakonski odnos između zaštitnika građana (ombudsmana) na različitim nivoima vlasti. Iz prethodno navedenih razloga, još uvek je otvoreno ***pitanje čitave organizacione šeme zaštitnika građana.***

Na osnovu analiza koje su urađene, očigledno je da lokalni zaštitnici ne smeju postojati kao pojedinci, bez ***adekvatne službe*** koja ima normalne kapacitete za rad. Ova služba, pored toga, mora imati punu ***finansijsku i funkcionalnu autonomiju***, inače zaštitnici u drugim uslovima ne mogu obavljati zakonom određene poslove usled otpora i pritisaka vlasti.

Kako jedna kvalitetna služba zahteva određena materijalna ulaganja, smatramo da je neophodno napraviti produbljenu ***analizu troškova i koristi*** koje ova institucija ima (neka vrsta ekonomije obima, tj. merenje da li postojeći ili mogući krug poslova zaštitnika opravdava postojanje službe ili da li ta služba može da obavlja date poslove). Srbija je siromašna zemlja pa pitanje racionalizacije troškova treba ozbiljno uzeti u obzir.

Smatramo, prema tome, veoma uputnim formiranje lokalnih zaštitnika koji su zajednički za veći broj opština (na primer zaštitnik grada kao centar okruga pa i regiona ako je dovoljno). Svesni smo, takođe, da adekvatno rešenje ne može da se osmisli preko noći, već da u taj proces izrade optimalne mreže lokalnih zaštitnika treba uključiti sve zaštitnike, stručnjake raznih profila, civilno društvo a u nekim fazama i javnost uopšte. Iskustva komparativnih sistema su svakako uvek dobro došla.

Važno pitanje koje ne može biti ostavljeno po strani i koje suštinski opredeljuje budući kvalitet rada zaštitnika, predstavlja **način izbora zaštitnika građana**. Ako je smisao uvođenja ovog instituta u sistem kontrola uprave i zaštita prava građana, bilo bi dobro da se obezbedi procedura izbora koja upravo garantuje izbor kandidata sa određenim kvalitetima. Otuda smatramo da je veoma bitno da se izbor obavezno vrši na osnovu **konkursa** a da obradu podataka prijavljenih kandidata uz obrazloženje, daje telo poput **Visokog saveta pravosuđa**. To telo treba da bude sastavljeno od eksperata i osoba od digniteta, koje će se zaista rukovoditi isključivo profesionalnim kriterijumima u procesu predlaganja i izbora kandidata. Jedna od mogućih ideja jeste da se to telo bira od strane Asocijacije zaštitnika građana, sledeći takođe profesionalne kriterijume i javnost u radu. Za same zaštitnike je ovakav način izbora od velikog značaja jer bi mogli biti oslobođeni nevidljivih ali jakih „obaveza“ prema političkim centrima ili pojedincima koji su ih izabrali. Smatramo da je ova promene i inoviranje načina izbora od velikog značaja jer je naš politički prostor jako kontaminiran uticajem partokratije, dominantnim diktatom partijskih principa koje relativizuju a često i potkopavaju demokratske vrednosti, uticajem nevidljivih centara moći, korupcijom, umešanošću čak i kriminala u javne poslove itd.

Obezbeđivanje **finansijske autonomije** je veoma značajno. Na ovom stupnju razvoja dovoljno bi bilo da se omogući direktno korišćenje sredstava, bez mogućnosti da iko iz lokalne vlasti oteže procedure isplate sredstava i dovodi u pitanje svrhu korišćenja. Zaštitnik bi mogao u tom pogledu samo da odgovara kao i svaka javna ustanova za zloupotrebe, ali bi za to bili nadležni sudovi.

U pogledu nadležnosti zaštitnika kao i poslova koje rade, smatramo da je veoma važno poslove pravne pomoći preneti na specijalizovane službe koje se bave ovim pitanjima. Zaštitnik se bavi zaštitom ljudskih prava i problemima sa kršenjem propisa, procedura kao i

narušavanjem principa dobre uprave, što je sasvim dovoljan krug poslova. To ne znači da ove dve službe ne mogu saradivati ali to onda treba da bude saradnja a ne promena nadležnosti.

U pogledu načina daljeg rada, smatramo da će praksa najbolje nametnuti polja na kojima zaštitnici treba da podignu kapacitete. Svakako da će oblast nezavisnih istraživanja, izrada studija, priručnika, lifleta i obaveštenja spadati u polje kreativnog rada zaštitnika koje treba sve više da dolazi do izražaja i da utiče na javnost i vlast (uprava) da, kako je slikovito rekao zaštitnik građana Republike Srbije, „postanu prijatelji“. Na taj način se stvara pun benefit postojanja ovog organa i veliki deo problema se **preventira** i pre nastajanja.

Pitanje **medijacije** spada u polja rada na kojima zaštitnici građana lokalne samouprave takođe mogu dosta uraditi, mada po svojoj prirodi, medijacija **nije karakteristika i specifičnost** ove institucije.

Mišljenja smo da zaštitnici na svakom nivou u stvari treba da budu svesni da pripadaju mreži organa koja sinergijski može obezbediti daleko bolji i veći efekat od pukog zbira njihovih individualnih efekata. Veliki deo, posebno kompleksnih poslova i zadataka (pojedinačni kompleksni projekti, obuke, savetovanja, uvođenje nekih inovacija i novih oruđa u rad itd.) zaštitnici mogu obavljati zajedno. Zato je preporučljivo da zaštitnici sami obogaćuju svoju saradnju pa jer verovatno vreme da je i formalizuju. Smatramo da je ideja formiranja **Asocijacije zaštitnika građana** odlična i da ona može predstavljati važnu podršku kako svakom zaštitniku pojedinačno tako i institutu u celini. Pored razmene iskustava, obuka, savetovanja asocijacija bi mogla pomoći u rešavanju nekih otvorenih pitanja zakonske i druge regulative u radu ovog organa, kao i podsticanju međunarodne saradnje. Za zaštitnike u Srbiji je vrlo važno da su povezani sa sličnim asocijacijama i organima van naše zemlje (u Evropi ali i ostalim demokratskim zemljama sveta).

