

# Uspostavljanje institucija lokalnih ombudsmana u Republici Srbiji

## Establishment of institutions of local ombudsmen in the Republic of Serbia

doc. dr Dijana Savić Božić, Sekretar Osnovnog suda Bijeljina, Pravni fakultet Univerziteta Sinergija Bijeljina

**Sažetak** – Institucija ombudsmana na lokalnom i regionalnom nivou je poznata u mnogim pravnim sistemima sveta. U nekim zemljama ova institucija je regulisana ustavom, ali u većini zemalja je regulisana statutom. Ombudsmeni kontrolišu radnje državnih organa uprave, kao i akcije lokalnih vlasti i drugih organa i organizacija koje obavljaju javne poslove. Zaštitnik građana prima pritužbe građana koji smatraju da su njihova prava prekršena aktima i procedurama upravnih organa, ali ombudsman može voditi postupak po sopstvenoj inicijativi (po službenoj dužnosti) kada utvrdi da je došlo do povreda prava građana od strane neke institucije čije su akcije kontrolisane. Pri tome on je ovlašćen da traži podatke i informacije iz upravnih organa, ima pristup službenim dokumentima, uzimanju izjave od zaposlenih, službenih lica, svedoka i procenitelja. Uspostavljanje ombudsmana u pravnom sistemu Srbije počelo je pre nekoliko godina donošenjem odgovarajućih propisa kojima se regulišu ovlašćenja i postupak ombudsmana na lokalnom i pokrajinskom nivou, kao i donošenjem Zakona o zaštitniku građana. U radu autor analizira uspostavljanje institucija lokalnih ombudsmana u Republici Srbiji, jer i pored toga što veliki broj lokalnih zajednica statutima uspostavlja mogućnost osnivanja lokalnog ombudsmana, do danas je mali broj onih koje su donele i odluku kojom bi ga osnovala.

**Ključne reči** – lokalni ombudsman, lokalna samouprava, institucije

**Abstract** – The Ombudsman Institution at local and regional level is well known in many legal systems of the world. In some countries this institution is regulated by the Constitution, but in most countries it is regulated by the statute. Ombudsmen control the actions of state administration bodies, as well as the actions of local authorities and other bodies and organizations that perform public affairs. The Ombudsman receives complaints from citizens who believe that their rights are violated by the acts and procedures of administrative bodies, but the ombudsman can conduct the procedure on his own initiative (ex officio) when he determines that a citizen's rights have been violated by an institution whose actions are controlled. In doing so, he is authorized to request information and information from administrative bodies, access to official documents, take statements from employees, officials, witnesses and assessors. The establishment of an ombudsman in the Serbian legal system began several years ago with the adoption of appropriate regulations regulating the powers and procedures of the

ombudsman at the local and provincial levels, as well as the adoption of the Law on the Protector of Citizens. In this paper, the author analyzes the establishment of local ombudsman institutions in the Republic of Serbia, because in spite of the fact that a large number of local communities establish the possibility of establishing a local ombudsman, a small number of those who have made and the decision to establish it are still to date.

**Keywords** – local ombudsman, local self-government, institutions

### I. NEOPHODNOST USPOSTAVLJANJA LOKALNIH OMBUDSMANA U SRBIJI – ISTORIJSKI OSVRT

U pogledu organizacije ombudsmana, postoji nekoliko različitih modela: pored državnog ombudsmana, kad savezne države ne mogu uspostaviti instituciju ombudsmana na nivou država članica, onda mogu da postoje regionalni i lokalni ombudsmeni, kao i opšte i specijalizovani (na primer, ombudsman u oblasti zdravstva, obrazovanja, zaštite ličnih podataka, starateljstva, policije, vojske, potrošača, sporta, ekologije, odnosno zaštita utvrđenih kategorija stanovnika poput na primer, zaštita dece i žena, studenata, novinara, itd). Pored ombudsmana u javnom sektoru, jedan manji broj zemalja imaju ombudsmana u privatnom sektoru. Neke zemlje imaju decentralizovanu instituciju ombudsmana, tako da postoji na regionalnom ili lokalnom nivou. Svaka od ovih institucija radi u okviru svoje nadležnosti. Za razliku od toga, neki ombudsmeni imaju dekoncentrisanu strukturu, odnosno načine i instrukcije kako da obavljaju svoje funkcije bliže građanima na lokalnom i regionalnom nivou (Bosna i Hercegovina). Regionalni i lokalni ombudsman postoji u Velikoj Britaniji, Danskoj, Italiji, Kanadi, SAD, Francuskoj, Holandiji, Švajcarskoj i u nekim drugim zemljama. U Danskoj postoji regionalni ombudsman (Landstingets), kao i poseban ombudsman za Grenland. Svi veći Holandski gradovi imaju opštinske ombudsmane. U Francuskoj postoji poseban ombudsman (Mediateur) za Il-de-Franka i opštine Pariza [1].

Većina italijanskih pokrajina je donela njihove propise o Pokrajinskim ombudsmanima (Defensori civici regionali). Prvo je to učinjeno u Toskani (na početku 1974. godine), zatim Liguriji (sredinom 1974. godine) i nakon toga u još 14 provincija, tako da ombudsman postoji u ukupno 16

provincija. U Španiji osam regiona ima ombudsmana (Defensor del Pueblo). Pored Parlamentarne komisije za administraciju, Ujedinjeno Kraljevstvo Velike Britanije i Severne Irske ima posebnu parlamentarnu komisiju za administraciju i žalbe u Severnoj Irskoj (donet 1969. godine), kao i komisije za lokalnu samoupravu Engleske, Velsa i Škotske (nametnuto 1974-1975) [2].

Zbog britanskog sistema lokalnih vlasti koji ne omogućava jednostavnu transplantaciju ili mešanje parlamentarnih poverenika za administraciju (kao agencije centralne vlade) u rad lokalne Vlasti, uspostavljene su posebne komisije za lokalne samouprave u čijoj strukturi zvanično ulazi i Parlamentarna komisija za administraciju. Komisije koje ovlašćene za žalbe na nepravde proizašle su kao posledica loših performansi administrativnih funkcija lokalnih organa uprave, policije i neke druge lokalne vlasti. Ombudsmeni na lokalnom nivou uživaju najširu podršku u SAD, gde su širom zemlje osnovani u regionima, gradovima i opštinama, sa opštim ili posebnim ovlašćenjima.

Nakon sprovedenog postupka ombudsman daje mišljenja, sugestije i preporuke u vezi sa utvrđenim nepravilnostima, koje su usmerene ka organu koji je počinio prekršaj. Ako postoji više ozbiljnih kršenja šireg značaja, ombudsman će dostaviti sve svoje nalaze najvišim državnim organima, tako da oni mogu preduzeti mere iz svoje nadležnosti. U nekim zemljama ombudsman je ovlašćen da pokrene promene statuta, da počne postupak pred Ustavnim sudom, da pokrene disciplinski i krivični postupak, pa čak da deluje u poziciji tužioca (na primer Švedska). Građani koji smatraju da su njihova prava povređena od strane upravnih organa, mogu ih prijaviti direktno ombudsmanu u pisanoj formi; ove žalbe moraju biti potpisane, jer se anonimne pritužbe obično ne uzimaju u obzir [1].

Uspostavljanje ombudsmana u pravnom sistemu Srbije je počelo pre nekoliko godina donošenjem odgovarajućih propisa kojima se regulišu ovlašćenja i postupak ombudsmana na lokalnom i pokrajinskom nivou. Pre donošenja ovog Zakona o zaštitniku građana (2005. godine), doneseni su propisi kojima je delimično i na nižim nivoima, uvedena institucije ombudsmana u Srbiji. Ova institucija je prvobitno regulisana Zakonom o lokalnoj samoupravi (Službeni glasnik RS, broj 9/2002), kao opcione institucije (građanski zaštitnik), Odlukom o pokrajinskom Ombudsmanu (za AP Vojvodinu) i Odlukom republičkog Ministarstva zdravlja – tamo je osnovan poseban ombudsman – zaštitnik prava pacijenata.

U Republici Srbiji je institucija ombudsmana uvedena Članom 126. Zakona o lokalnoj samoupravi. Ono što izaziva dodatnu pažnju je terminološka neprilagođenost termina koji se koriste za ovu instituciju (u Vojvodini – Pokrajinski ombudsman, u jedinicama lokalne samouprave – Civilni zaštitnik, u zdravstvenoj nezi – Zaštitnik prava pacijenata, a zakonodavac je izabrao termin Zaštitnik građana za državnog ombudsmana. U zakonskim propisima za ove institucije vlasti išlo se obrnutim putem od niže ka višem, umesto da je prvo usledilo donošenje Statuta za Republiku, drugim rečima državni Zaštitnik građana koji bi trebalo da bude pravna osnova za dalji rad na ovom institutu ka nižim nivoima i pod istim imenom.

Zakon za lokalnoj samoupravi je dao pravni osnov i mogućnost jedinicama lokalne samouprave da uspostave gradskog zaštitnika građana (ombudsmana) koji štiti individualno i kolektivno pravo i interese građana i na taj način vrši opštu kontrolu upravnih radnji državnih službi. Ovaj zakon predviđa mogućnost, ali ne obavezu uspostavljanja zaštitnika prava građana (ombudsmana) na nivou lokalnih samouprava. Ombudsman je uspostavljen na lokalnom nivou samo ako se smatra da je ova institucija neophodna, i ako je moguće organizovati i finansiranje ove institucije.

Smatralo se da donošenje ovog zakona treba da poboljša uspostavljanje državnih zaštitnika (ombudsmeni) na nivou lokalnih samouprava. Pitanje je šta je uzrok za ovaj mali broj uspostavljenih zaštitnika građana (ombudsmana) na nivou jedinica lokalne samouprave? Prvi razlog je u njegovom pravnom utemeljenju, a drugi je u suštinskom nerazumevanju položaja i uloge lokalnog ombudsmana. Naime, u lokalnim političkim strukturama on se doživljava kao nezavisna osoba koja će imati pravo da kontroliše zakonitost njihovog rada i na taj način može predstavljati opasnost za pojedine lokalne vlasti. Treći razlog je nedostatak profesionalnog i finansijskog kapaciteta, posebno u malim opštinama [2].

Zaštitnika prava građana (ombudsmana) imenuje jedinica lokalne samouprave među uglednim i politički nezavisnim osobama, pod uslovima i na način utvrđen statutom i drugim opštim aktima lokalne samouprave. Lokalni zaštitnik je nepristrasan i nezavisan u obavljanju ove funkcije i niko nema pravo da utiče na njegov rad i postupanje. U cilju realizacije svoje uloge u zaštiti prava svakog građanina ombudsman mora biti nepristrasan, nezavisan, specijalizovan i profesionalno, a istovremeno mora imati dobru saradnju sa parlamentom, građanima, medijima i sa svim relevantnim institucijama na svim nivoima vlasti, kao i sa nevladinim sektorom.

Za realnu nezavisnost i nepristrasnost u radu presudan je finansijski trenutak, tako da lokalni ombudsman treba da ima maksimalni iznos mesečne zarade na lokalnom nivou, odnosno maksimalnu platu od strane predsednika opštine ili predsednika skupštine. To bi u određenoj meri pokazalo da se lokalni ombudsman izjednačio sa prvim čovekom u opštini i da niko nije u stanju da utiče na njegov rad. U nekim opštinama statut je dozvolio da institucija ombudsmana bude uređena odlukom o organizaciji administracije. Na ovaj način ombudsman postaje komponenta uprave, što ni na koji način ne bi trebalo da se desi, jer on je institucija parlamenta koji u ime parlamenta treba da obavlja kontrolu administracije. On mora da bude organ koji kontroliše administraciju, pa je organizaciono izvan administracije. U nekim lokalnim odlukama skupština postavlja zaštitnika građana i njegovog zamenika na predlog gradonačelnika, drugim rečima predsednika opštine, na osnovu podrške većine članova skupštine ili gradskog veća. Takođe, prema opštim aktima o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mesta u stručnoj službi, prethodni pristanak daje gradonačelnik, odnosno predsednik opštine. Ovo krši načelo podele vlasti na lokalnom nivou. Sa druge strane, po zakonu gradonačelnik, odnosno predsednik opštine uređuje rad lokalne uprave, predlaže kandidate i načelnike opštinske administracije.

Pitanje je kako se njegova politička nepristrasnost može postići kada se utvrđuje njegov stav aktom političke većine u lokalnom parlamentu. Veoma je čest slučaj, da su statutom kojim su uspostavljeni ombudsmeni propisani od strane opštinske skupštine. Ovo dovodi u pitanje njegovu političku nepristrasnost, jer on je na taj način postavljen od strane političke većine. Ova činjenica dobija još više na značaju ako se ima u vidu činjenica da po zakonu predsednik opštine uređuje rad uprave, predlaže nominaciju i rešavanje šefa opštinske administracija, kao i funkcionere u drugim oblastima [1].

Na osnovu ovih ovlašćenja jasno je da je ombudsman vezan za lokalni parlament. U takvoj situaciji, ako parlamentarna većina i predsednik opštine pripadaju istoj političkoj opciji, ombudsman koji je izabran od strane političke većine vrlo lako može postati zaštitnik za loše administracije. Ako predsednik opštine i parlamentarna većina pripadaju različitim političkim opcijama, ombudsmena može poslužiti kao sredstvo pritiska na predsednika opštine. Zbog ovih mogućih problema dobro je da se obezbedi po statutu da ombudsman bude izabran od strane apsolutne skupštinske većine, odnosno da za njega glasa bar dve trećine od ukupnog broja članova lokalne skupštine. Na taj način on zaista može steći politički konsenzus i nepristrasnost, jer se sve političke opcije moraju dogovoriti o jednom kandidatu. Istovremeno, ovo je način da se dobije velika podrška, autoritet i legitimitet ove institucije. U principu, to bi dovelo do odsustva opstrukcije rada ombudsmena izazvanog političkim sukobom, jer je kandidat izabran apsolutnom većinom i predstavlja zajedničko rešenje. Drugo pitanje je dužina mandata. U statutima opština uglavnom se navodi da mandat lokalnog ombudsmena traje četiri godine. Jasno je da ako se lokalni ombudsman bira prostom većinom i ako njegov mandat traje isti period kao mandat članova skupštine, onda njegova funkcija zavisi od političkih trendova i političkog temperamenta birača. Tako je ova funkcija indirektno povezana za političke stranke i za izbore što nije dobro, jer mora da bude politički nepristrasan i usmeren ka kontroli administracije. Ako bi se predložilo da mandat ombudsmena traje duže od mandata odbornika onda bi oni bili svakako više politički nezavisni, jer ne bi zavisili od političkih promena.

Funkcija ombudsmena je da zaštiti građane od lošeg upravljanja obavljanjem generalne kontrole administrativnih radnji i državnih službi. Generalne kontrole administrativnih radnji znače da je ombudsman ovlašćen da kontroliše zakonitost i svrsishodnost administrativnih akcija, kao i svih drugih radnji i nečinjenja administracije koja predstavlja lošu administraciju.

Kontrolisanje administracije od strane ombudsmena podrazumeva da svi akti i svi postupci moraju biti u skladu sa zakonom. Administracija treba postupati legalno ali to ne znači da je uvek tako. U pojedinačnim stvarima se moglo se desiti da administracija krši interese ili neka prava građana odnosno da ne deluje ilegalno, ali nije postupila u skladu sa javnim interesom u konkretnom slučaju. Rđava uprava se sastoji od različitih administrativnih grešaka, promašaja i nepravdi. Za razumevanje pojma loše uprave od velikog značaja je da se ona definiše kao pojam suprotan od takozvanog pojma „dobre administracije“, „dobrog

administrativnog ponašanja“ ili „zakonite uprave“. Evropski ombudsman je u 1998. godini pokrenuo inicijativu za donošenje Kodeksa dobrog administrativnog ponašanja [2].

Lokalni ombudsman je ovlašćen da štiti individualna i kolektivna prava i interese građana, vršeći opštu kontrolu nad administrativnim radom državnih službi. On je ovlašćen da, kada dođe do nezakonitog i nepravilnog (svrsishodnog) rada koji povredi prava i interese građana, upozorava administraciju i državne službe, usmerava ih, daje im preporuke, kritike i obaveštava skupštine jedinica lokalne samouprave i čitavu javnost o tome. Shodno tome, predloženo je da ombudsman o nezakonitim i nepravilnim akcijama upozorava administracije i civilne službe, daje im preporuke za ispravljanje propusta i grešaka, kao i da o tome informiše lokalnu skupštinu i javnost. Ovo je suština njegove funkcije: kontrola, sugestije, korekcije i informisanje javnosti. Na taj način on štiti građane.

Ombudsman je dodatno (zavisno) sredstvo kontrole i njegova intervencija sledi tek kada su iscrpljena sva sredstva zaštite. Ombudsman ne sme biti zamena za postojeće načine zaštite. Pre podnošenja žalbe ombudsmanu, predlagač je dužan da pokuša da zaštiti svoja prava u određenom pravnom (administrativnom ili sudskom) postupku. Zaštitnik građana će uputiti podnosioca zahteva da otpočne određeni sudski postupak, ako takav postupak deluje u skladu sa žalbom, dok prethodno nisu iscrpljena sva pravna sredstva, u određenoj zakonskoj proceduri. Ne bi bilo dobro da zaštita ljudskih prava ide zaobilaznim putem, jer bi to onda značilo uzurpaciju ovlašćenja i to ne bi bilo dobro po samog zaštitnika građana. Međutim, na lokalnom nivou ne bi bilo prikladno da ombudsman insistira na potpunoj iscrpljenosti svih pravnih sredstava, jer bi to ograničilo njegovo delovanje. U opštinskim odlukama postoji izuzetna situaciju kada ombudsman može čak da reaguje pre završetka svih zakonskih procedura. Dakle, izuzetno, ombudsman može pokrenuti postupak i pre iscrpljivanja svih pravnih pogodnosti, ako će tražilac pretrpeti nepopravljivu štetu ili u slučaju uvredljivog kršenja pravila etičkog ponašanja zaposlenih u lokalnoj vlasti ili javnoj službi. Ovi izuzeci treba da budu prošireni na sve slučajeve kada je došlo do očiglednih kršenja ljudskih prava ili jasnih kršenja prava i interesa građana i sl. Ombudsman pre svega štiti individualna i kolektivna prava i interese građana kada su povredena aktom, radnjom ili nečinjenjem lokalnih vlasti ili državnih službi, kada se krše odluke i drugi opšti akti od strana lica zaduženih za vršenje vlasti (originalnih i prenesenih) lokalnih samouprava.

Lokalni ombudsman posebno štiti ljudska prava i slobode od povreda načinjenih od opštinske uprave i državnih službi koje obavljaju administrativne i javne poslove, a čiji je osnivač opština. On nadgleda sprovođenje propisa, kontroliše zakonitost, svrsishodnost i efikasnost administracije i istražuje administrativne radnje u cilju zaštite ljudskih prava. Međutim, nadležnost lokalnog ombudsmena ne treba da bude ograničena samo na kršenja ljudskih prava na teritoriji opštine. U osnovnoj prirodi ove institucije je zaštita ljudskih prava i ljudska prava su univerzalna vrednost i lokalni ombudsmeni imaju mogućnost da čak intervišu u slučaju kršenja i ugrožavanja ljudskih prava od strane državnih institucija koje se nalaze na teritoriji opštine. On ne treba da bude ograničen u

tom smislu, drugim rečima, ne treba da se ograniči njegova teritorijalna nadležnost, jer ne oštećuje nikoga, već samo prouzrokuje efikasan, sistemski i zakonski efekat ove institucije na teritoriji cele države.

U Zakonu o lokalnoj samoupravi, u članu koji uređuje instituciju ombudsmana, predviđeno je da ombudsman može predložiti disciplinski postupak ili postupak za suspenziju lokalnog zvaničnika vlasti ili državnih službi, u slučajevima kada je prilikom kontrole uprave postoji osnovana sumnja u postojanje ozbiljnih propusta u radu. U cilju širih ovlašćenja lokalnog ombudsmana treba istaći i mogućnost za inicijalizaciju postupka pred Ustavnim sudom. To znači da ombudsman može pokrenuti inicijativu za iniciranje postupka pred Ustavnim sudom za sagledavanje ustavnosti i zakonitosti zakona i opštih akata koji su povezani sa pitanjima prava i interesa građana.

Zakonom o lokalnoj samoupravi je predviđena i obaveza saradnje sa lokalnim zaštitnikom građana. Lokalne vlasti i državne službe su dužne da saraduju sa lokalnim zaštitnikom građana, odnosno lokalnim ombudsmanom. Njihova dužnost je da daju sve neophodne informacije kada ombudsman od njih zahteva. Lokalni zaštitnik građana (ombudsman) ima pravo na razgovor sa svakim zaposlenim u lokalnoj samoupravi i lokalnoj službi kada je to od značaja za postupak koji vodi i to bez prisustva šefova i nadređenih. Dužnost da prime lokalnog zaštitnika građana je takođe standardizovana procedura, jer predsednik lokalne skupštine, predsednik lokalne opštine, gradonačelnik, šef lokalne uprave i rukovodioci državnih službi su dužni da prihvate, bez odlaganja, a najkasnije u roku od 15 dana, lokalnog zaštitnika građana na njegov zahtev.

Nedostatak zakonske regulative je činjenica da ni statut nije ugovorio odnos između ombudsmana na nivou lokalne samouprave i ombudsmana na republičkom nivou. U suštini, oni se nalaze na istom zadatku, a to je zaštita ljudskih prava. Njihov rad je komplementaran i obavezan gde god su u pitanju povrede ljudskih prava, na lokalnom ili državnom nivou. Ljudska prava su univerzalna vrednost i često je nemoguće podeliti kršenja prava građana od kršenja na lokalnom nivou, a koja su uzrokovana aktima i radnjama državnih upravnih organa. Najveći problem predstavlja činjenica da je propis bio skoro potpuno iznad zakonskih odredaba datih lokalnim organima. Propisi su veoma teški. Organizacija, nadležnost i delovanje, postupak, izbori i kraj dužnosti je regulisan statutom od strane jedinica lokalne samouprave. Praksa u pravnom regulisanju lokalnog ombudsmana po statutima opština i odlukama pokazuje dovoljno sličnosti duž strukture, kao duž sadržaja tih akata. Donošenje republičkog statuta može samo doprineti praćenju zakonskih propisa na lokalnom nivou, kao i dati više samopouzdanja i više kreativnosti u regulisanju ove već nezaobilazne institucije lokalnog političkog sistema, koji ima potrebu i de jure da postane obavezna institucija.

## II. PRAVNI OSNOVI USPOSTAVLJANJA LOKALNIH OMBUDSMANA U SRBIJI

U Srbiji se institucija ombudsmana, prema aktuelnim propisima, može uspostavljati na sva tri postojeća nivoa teritorijalnog organizovanja (republičkom, pokrajinskom i

lokalnom). Za razliku od prva dva nivoa, uspostavljanje ombudsmana na lokalnom nivou ne predstavlja zakonom utvrđenu obavezu, već je to samo kao mogućnost o kojoj samostalno donosi odluku svaka lokalna zajednica, uzimajući u obzir procenu o potrebi osnivanja ovakve institucije, a u skladu sa svojim mogućnostima. Ako posmatramo po hronologiji, implementacija institucije ombudsmana u pravni sistem Srbije omogućena je prvo na pokrajinskom nivou izglasavanjem Zakona o utvrđivanju određenih nadležnosti Autonomne Pokrajine (Službeni glasnik RS, broj 6/2002), koji je utvrdio da pokrajina uspostavlja funkciju pokrajinskog ombudsmana, njegova ovlašćenja i način njihove realizacije. Nedugo zatim donet je Zakon o lokalnoj samoupravi Republike Srbije iz 2002. godine (Službeni glasnik RS, broj 9/2002, 33/2002, 33/2004, 135/2004, 62/2006), kojim je utvrđena mogućnost organizovanja ove institucije i na nivou lokalne samouprave, a koja je zadržana i u novom zakonu o lokalnoj samoupravi usvojenom 2007. godine, kojim je znatno izmenjen sastav, struktura i položaj lokalnih organa u poređenju sa ranijim zakonom.

Član 97. Zakona o lokalnoj samoupravi upućuje da se u jedinici lokalne samouprave može 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. Zakonom o zaštitniku građana (Službeni glasnik RS, broj 9/2002, 33/2002, 33/2004, 135/2004, 79/2005 i 54/2007) ombudsman je uveden i na republičkom nivou. Izbor prvog republičkog zaštitnika građana obavljen je sredinom 2007. godine.

Novi Zakon o lokalnoj samoupravi sadrži manje opštih okvira za uspostavljanje lokalnih ombudsmana u odnosu na prethodni. Stariji zakon je sadržao odredbe da ombudsmana „postavlja“ skupština iz reda „politički nepristrasnih“ ličnosti i da su lokalna uprava i javne službe obavezni da mu dostave podatke od značaja za vršenje njegovih ovlašćenja, što direktno ukazuje na želju da se ovoj instituciji obezbede makar minimalni uslovi za nezavisan status i delovanje (prevashodno od onih čiji rad kontroliše – lokalne uprave i javnih službi), kao i na to da je skupština telo koje vrši njegov izbor (što dalje znači da i njegovo razrešenje vrši isti organ).

Važno je pomenuti i da u Srbiji ne postoji jedinstven naziv ove institucije na različitim nivoima teritorijalne organizacije. Na lokalnom nivou je, prema Zakonu o lokalnoj samoupravi iz 2002. godine, ova institucija najpre nosila naziv „građanski branilac – ombudsman“, a po novom zakonu iz 2007. godine, naziv je promenjen u „zaštitnik građana“; u Vojvodini naziv institucije je „ombudsman“, a na republičkom, odnosno državnom nivou „zaštitnik građana“. Različita imena institucija koje u biti treba da obavljaju istu funkcije su, posebno među građanima čija prava treba da štite, u nekoj meri u praksi stvarala zabunu. Ovo je delom amortizovano donošenjem novog Zakona o lokalnoj samoupravi 2007. godine, kojim je njen stari naziv na lokalnom nivou (građanski

branilac – ombudsman) zamenjen identičnim nazivom koji je za nju utvrđen na republičkom nivou (zaštitnik građana), ali ostaje činjenica da je to u vremenu kada je ona kao nova institucija implementirana u domaći pravni sistem otežavalo bolje shvatanje razloga njenog postojanja i njenih dužnosti i zadataka od strane šire javnosti i makar donekle doprinosilo nejasnoći u pogledu toga da li se govori o identičnim institucijama i kakvi su njihovi međusobni odnosi.

Donošenjem Ustava Srbije iz 2006. godine ombudsman postaje i ustavna kategorija. Ustav sadrži odredbu kojom se zaštitnik građana određuje kao nezavisan državni organ, nabrajaju se organi čiji rad kontroliše i oni koje nije ovlašćen da kontroliše, utvrđuje se da ga bira i razrešava skupština kojoj polaže odgovornost za svoj rad i da uživa imunitet kao poslanik u skupštini. Ustav Republike Srbije utvrđuje ograničenje slobode udruživanja za vršioce pojedinih funkcija ili zanimanja, među kojima je i ombudsman, i zabranjuje im da budu članovi političkih stranaka. Ustavom je utvrđeno da je jedna od nadležnosti Narodne skupštine Republike Srbije da bira i razrešava zaštitnika građana i da nadzire njegov rad, a da je za izbor, razrešenje i za ukidanje imuniteta zaštitniku građana potrebna većina od svih poslanika u skupštini. Najzad, Ustavom se izričito propisuje da zaštitnik građana ima pravo predlaganja zakona iz svoje nadležnosti. Ove ustavne odredbe odnose se na republičkog, ali su od značaja i za ombudsmane nižih nivoa, jer određuju pojedine opšte okvire za ovu prilično novu instituciju u domaćem pravnom sistemu. Cilj uvođenja institucije zaštitnika građana je da pruži svoj doprinos u realizovanju sloboda i prava, načela jednakosti i očuvanju dostojanstva građana [3].

### III. PREGLED USPOSTAVLJENIH INSTITUCIJA LOKALNIH OMBUDSMANA U SRBIJI

Osnivanje lokalnog ombudsmana, prema Zakonu o lokalnoj samoupravi, je propisano kao mogućnost, ali ne i kao obaveza lokalne zajednice. Da bi se ova institucija uspostavila u određenoj lokalnoj zajednici, prvenstveno je potrebno da sama lokalna zajednica donese statut kojim utvrđuje postojanje ombudsmana, a nakon toga lokalna skupština donosi odluku o lokalnom ombudsmanu kojom se određuju njegove nadležnosti, organizacija, način izbora/postavljanja i druga značajna pitanja. Tek tada lokalni ombudsman može da bude izabran.

Pravni osnovi za implementiranje institucije ombudsmana u Srbiji bili su, najpre, determinisani na lokalnom i pokrajinskom nivou, a prve institucije na ovim nivoima započele su svoj rad 2003. godine (na lokalnom nivou prvi ombudsman je uspostavljen u Bačkoj Topoli, a iste godine je počeo sa radom i pokrajinski ombudsman). Lokalni ombudsmani su od 2002. godine, kada je omogućeno njihovo osnivanje, do danas, bili uspostavljeni u trinaest (od 173) jedinica lokalne samouprave, zatim u Beogradu (koji uživa poseban status kao glavni grad Srbije) i u četiri gradske opštine Beograda. Institucija lokalnog ombudsmana može da ima naročito važnu ulogu u nacionalno mešovitim sredinama. Po poslednjem popisu stanovništva iz 2011. godine, u Srbiji ima ukupno 68 lokalnih zajednica (više od 1/3 od njihovog ukupnog broja) koje imaju višenacionalni karakter, a prema kriterijumima koji su propisani Zakonom o lokalnoj

samoupravi. Ovim projektom je 25 lokalnih zajednica u centralnoj Srbiji (što je nešto više od 20% od ukupnog broja lokalnih zajednica na ovoj teritoriji) [4]. U tim lokalnim zajednicama pripadnici manjinskih nacionalnih grupa, osim prava koja uživaju svi građani, ostvaruju i posebna prava koja su im garantovana Ustavom i drugim propisima Republike Srbije, pa je ukupan korpus prava koja u njima uživaju građani širi, a njihovo realizovanje, naročito kada se govori o pravima pripadnika nacionalnih manjina, ponekad komplikovanije u pravnom i u tehničkom smislu, i generalno zahtevnije nego što je to slučaj u ostalim lokalnim zajednicama.

Način delovanja i nadležnosti ombudsmana dozvoljavaju da ova institucija u radu na pojedinim slučajevima koristi i neke specifične postupke koje drugi organi ne primenjuju (npr. Medijaciju, kao tehniku za mirno rešavanje sporova), što je u pojedinim situacijama i jasno propisano kao jedna od nadležnosti ove institucije. Osim toga, dosadašnje iskustvo ukazuje da u domenu zaštite i unapređenja prava nacionalnih manjina možemo očekivati veći udeo postupaka koji se pokreću po službenoj dužnosti.

Iz nabrojanih razloga u multietničkim lokalnim zajednicama u načelu postoji realno veća potreba za ustanovljavanjem lokalnih ombudsmana u odnosu na zajednice u kojima se, zbog strukture njihovog stanovništva, pitanja koja se odnose na uživanje i zaštitu posebnih manjinskih prava ne javljaju ili se sporadično pojavljuju u praksi. U stvarnosti, iako statuti velikog broja nacionalno mešovitih lokalnih zajednica u centralnoj Srbiji propisuju mogućnost formiranja lokalnog ombudsmana, samo je jedna od njih do danas osnovala ovu lokalnu instituciju. Pored toga što veliki broj lokalnih zajednica statutima uspostavlja mogućnost osnivanja lokalnog ombudsmana, do danas je mali broj onih koje su donele i odluku kojom bi ga osnovale, a postoje i slučajevi gde je odluka doneta, a ombudsman nikada nije izabran. Dešava se, u nekim slučajevima, da je drastično probijen rok za izbor ombudsmana, a u odnosu na vreme proteklo od momenta donošenja odluka. Takođe, postoje situacije gde u momentu izbora ombudsmana nisu postojali obezbeđeni uslovi koji su neophodni za rad institucije, pa je do stvarnog početka njenog rada prošlo više meseci, iako građani sa punim pravom očekuju da institucija koja je jednom osnovana, a njen starešina izabran, počne sa radom i realizacijom svojih utvrđenih funkcija što pre. Na kraju, iz do sada utvrđene prakse pokazalo se da je momenat kada ombudsmanu istekne mandat utvrđen odlukom, takođe, naročito osetljiv sa pozicije održanja kontinuiteta rada institucije, jer se, u nekim slučajevima, događalo da do izbora novog (ili reizbora ranijeg) ombudsmana protekne znatno duži vremenski period u kojem ova institucija nije funkcionisala, ili je po isteku mandata ranijem ombudsmanu umesto njegovog reizbora ili izbora novog pribegavano privremenim rešenjima nedefinisanog trajanja, poput imenovanja vršioca dužnosti. Posebno je interesantan primer u kome se privremenim rešenjima, kao što je imenovanje vršioca dužnosti, u biti, izbegava provera ispunjenosti svih propisanih uslova na strani kandidata za obavljanje ove funkcije, kao i poštovanje utvrđene procedure za izbor ombudsmana. Drugačije rečeno, imenovanje vršioca dužnosti ombudsmana u slučajevima, koji ni po čemu nisu vanredne već redovne i unapred poznate

situacije do kojih dolazi svaki put kada ombudsmanu istekne mandat, i za koje su propisani uslovi, postupak, a po pravilu i rokovi za izbor, praktično dozvoljava da na poziciju starešine ove institucije dođe i lice koje ne ispunjava sve uslove utvrđene za obavljanje ove funkcije. Ako se tome doda i činjenica da su takva privremena stanja retko kada oročena i da mogu da potraju, proizlazi da takva ad hoc rešenja ne samo da mogu da budu nelegalna već mogu ozbiljno da ugroze i autoritet institucije, koji je od velike važnosti za kvalitetno obavljanje njenih funkcija.

Ukratko, prema primerima iz dosadašnje prakse vidimo da je osnivanje lokalnih ombudsmana u Srbiji do sada bilo sporadično (institucija nije uvedena ni u 10% postojećih lokalnih zajednica), a od onih koji su uspostavljeni neki su realno prestali da postoje, a periodi prinudnog nedelovanja pojedinih institucija nisu ni retki, ni kratki [5]. Sve nabrojano usmerava na zaključak o tome da institucija ombudsmana do sada nije široko prihvaćena na lokalnom nivou u Srbiji.

Nabrojani razlozi imaju izvesnu težinu i racionalni osnov, ali za svaki od njih postoje i odgovarajući razlozi i mogućnosti za njihovo prevazilaženje ili ublažavanje. Zakon o lokalnoj samoupravi iz 2002. godine dozvoljavao je mogućnost saradnje jedinica lokalne samouprave u sferama zajedničkog interesa, koja je mogla da se ostvaruje i putem osnivanja zajedničkog ombudsmana za dve ili više jedinica lokalne samouprave, a novi istoimeni zakon iz 2007. godine u članu 97. stav 2. izričito propisuje da dve ili više jedinica lokalne samouprave mogu da donesu odluku o osnivanju zajedničkog zaštitnika građana [6]. Implementacijom ove mogućnosti u praksi prva dva od navedenih argumenata protiv uvođenja lokalnih ombudsmana (nedostatak neophodnih finansijskih sredstava ili odgovarajućih kadrova) u velikoj meri bi izgubili na značaju.

U domenu finansija, zajednički ombudsman za dve ili više lokalnih samouprava znači doveo bi do toga da su i budžetski troškovi rada ove institucije podeljeni između više njih i tako, barem u najmanju ruku, prepolovljeni, ako ne i višestruko manji od finansijskih sredstava koja bi iziskivalo osnivanje posebnog ombudsmana za svaku od tih lokalnih zajednica [7]. Osim toga, ako uzmemo u obzir da lokalni ombudsmani u nekim lokalnim zajednicama rade sami, bez saradnika, a da u većini ostalih slučajeva ukupan broj zaposlenih obično obuhvata 3-4 osobe (obično do dva zamenika i još jednog saradnika), sledi da bi u većini lokalnih zajednica mogla da budu obezbeđena potrebna budžetska sredstva za osnivanje i rad zajedničkog ombudsmana bez većih problema i značajnog preusmeravanja sredstava sa nekih drugih potreba građana.

Implementacija lokalnih ombudsmana, kao i drugih novih institucija, ne mora uvek da vodi ka uvećavanju troškova za funkcionisanje lokalnih organa ako drugi organi, pre svega lokalna uprava, budu racionalnije dimenzionirani nego što je to sada slučaj i ukoliko prilikom zapošljavanja lokalnih službenika njihova stručnost i sposobnosti postanu značajniji kriterijum od onih koji sada dominiraju. Osim toga, mišljenja o visokim cenama koštanja institucija poput ombudsmana nisu utemeljena na iole ozbiljnijoj analizi relacija između troškova i benefita koje donosi uspostavljanje ovakve institucije, kako

za građane čija prava je lokalna samouprava obavezna da poštuje i unapređuje, tako i za kvalitetan i efikasan rad lokalne administracije.

#### IV. ZAKLJUČAK

Zaštitnik građana je veoma specifičan mehanizam kontrole koji nadzire, kontroliše, upozorava i osigurava. On nije vladin organ, nema moć i nema instrumente sile. On ne donosi odluku o meritumu, ne odlučuje o povredi ili povredama prava građana, a ako on čak interveniše, onda bi to bila preporuka, pronalaženje, zaključak bez obavezne snage, tako što takve primere navodi u godišnjem izveštaju, proziva odgovorna lica u medijima itd.

Ombudsman je ovlašćen da prati i istražuje rad lokalne vlasti, agencije za državnu upravu, državnih službi, drugim rečima svih predmeta koji direktno odlučuju o pravima i obavezama građana, i čiji je rad ili neaktivnost, prekršio ili ugrozio prava građana. Osnovni cilj osnivanja ove institucije je promocija dobre uprave i vladavine prava, zaštita prava i sloboda građana i pravnih lica. Kontrolna funkcija ombudsmana obuhvata posredovanje između građana i vlasti, dajući savete i mišljenja za obe strane, pri čemu preventivno deluje i doprinosi povećanju kvaliteta rada organa uprave, i na taj način štite građane i njihova prava.

Prednosti institucije ombudsmana su prodor do relativno zatvorenog birokratskog sistema i stvaranje atmosfere otvorenog društva. Zaštitnik građana ima pravo da pokrene postupak kontrole i da povede nepristrasnu istragu. Njegovi izveštaji mogu da skrenu pažnju parlamentu i javnosti na žalbe građana. Ne postoje nikakve proceduralne tvrdnje i pravni formalizam. Aktivnost ombudsmana je kombinacija prava (početni razvoj postupka kao javnog tužioca) i politička kontrola (otvaranje parlamentarne rasprave o odgovornosti ministra). Svest o efikasnom nadzoru je moćno sredstvo administrativne pravde. On uspostavlja javnost upravnih radnji, transparentnost administrativni strukture i procesa. Ombudsman je po svojoj prirodi antibirokratska institucija.

#### LITERATURA

- [1] Milosavljević, B., *Ombudsman zaštitnik prava građana*, CAA, Beograd, 2005.
- [2] Radinović, D., *Ombudsman i izvršna vlast*, Beograd, 2008.
- [3] Savić Božić, D., Faze razvoja institucije zaštitnika građana, *Strani pravni život*, Vol. 62, No 2, Beograd, 2018., str. 155-167.
- [4] Grujić, A., Uzelac, O., *Pravni opseg postupanja lokalnog ombudsmana posmatran kroz prizmu problema koji se javljaju u svakodnevnom radu*, Zbornik radova IX tradicionalnog međunarodnog naučnog skupa „Pravnički dani Prof. dr Slavko Carić“, Novi Sad, 2012.
- [5] Grujić, A., Lokalni ombudsman u Srbiji: Promene ili „Status Quo“?, *Pravo – teorija i praksa*, br.10-12, Novi Sad, 2012.
- [6] Teofilović, P., Lokalni ombudsman u Srbiji – Analiza položaja lokalnih ombudsmana u Srbiji sa preporukama za njihovo pravilno ustrojavanje i delovanje, Savet za međunacionalne odnose i lokalni zaštitnik građana u multietničkim sredinama, Centar za istraživanje etniciteta, Beograd, 2011., str. 26-52.
- [7] Milenković, D., Nastanak, razvoj i problem kontrolnih tela u Srbiji posle 5. Oktobra, Fakultet Političkih nauka, Beograd, 2010.