

LOKALNI OMBUDSMANI U GRADOVIMA I OPŠTINAMA SRBIJE

Zbornik radova

Beograd, 2022

**LOKALNI OMBUDSMANI
U GRADOVIMA I OPŠTINAMA SRBIJE**

Zbornik radova

Pravni fakultet Univerziteta Union u Beogradu

Stalna konferencija gradova i opština

– Savez gradova i opština Srbije

**LOKALNI OMBUDSMANI
U GRADOVIMA I OPŠTINAMA
SRBIJE**

Zbornik radova

Beograd, 2022

**LOKALNI OMBUDSMANI U GRADOVIMA
I OPŠTINAMA SRBIJE
Zbornik radova**

Izdavači

Pravni fakultet Univerziteta Union u Beogradu
Stalna konferencija gradova i opština – Savez gradova i opština Srbije

Za izdavače

Prof. dr Nebojša Šarkić, Pravni fakultet Univerziteta Union u Beogradu
Nikola Tarbuk, generalni sekretar Stalne konferencije gradova i opština

Urednici

Prof. dr Bogoljub Milosavljević, Pravni fakultet Univerziteta Union u Beogradu
Prof. dr Jelena Jerinić, Pravni fakultet Univerziteta Union u Beogradu
Marko Tomašević, Stalna konferencija gradova i opština

Recenzenti

Prof. dr Marko Davinić, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu
Prof. dr Darko Simović, Kriminalističko-policijski univerzitet
Prof. dr Saša Gajin, Pravni fakultet Univerziteta Union u Beogradu

Lektura

Ivana Andrić

Dizajn i priprema za štampu

Atelje, Beograd
www.atelje.rs

Štampa

Dosije studio, Beograd
www.dosije.rs

Tiraž: 100

Mesto i godina izdavanja

Beograd, 2022.

ISBN 978-86-7952-063-0 (PF)
ISBN 978-86-80480-60-2 (SKGO)

Sadržaj

Predgovor	9
1. IZAZOVI U DVADESETOGODIŠNJOJ PRAKSI LOKALNIH OMBUDSMANA U REPUBLICI SRBIJI.....	11
Miladin Nešić	
1. UVODNE NAPOMENE	12
2. UDRUŽENJE OMBUDSMANA	13
3. NEKA PRINCIPIJELNA PITANJA	15
4. OSNIVANJE INSTITUCIJE.....	17
5. NADLEŽNOST I NAČIN RADA.....	19
6. IZVEŠTAJ O RADU	24
7. MEDIJACIJA	24
8. SARADNJA SA MEDIJIMA	25
9. SARADNJA SA DRUGIM ORGANIZACIJAMA I POJEDINCIMA	26
10. ZAKLJUČNO RAZMATRANJE – PREPORUKE.....	27
LITERATURA	27
2. LOKALNI OMBUDSMANI U SRBIJI KAO UKRAS SISTEMA ILI KAO IZRAZ STVARNE POTREBE	29
Prof. dr Bogoljub Milosavljević	
1. UVOD	30
2. NACIONALNI, REGIONALNI I LOKALNI OMBUDSMANI	32
3. RAZLOZI „ZA I PROTIV“ LOKALNIH OMBUDSMANA	37
4. PRAVNA, INSTITUCIONALNA I POLITIČKA OGRANIČENJA ULOGE LOKALNIH OMBUDSMANA U SRBIJI	41
4.1. Obeležja i sadržina pravnog okvira.....	42
4.2. Institucionalni okvir, političko okruženje i lokalni ombudsmeni.....	48
5. ZAKLJUČAK	50
LITERATURA	52
3. PROTIVREČJA LOKALNOG OMBUDSMANA U SRBIJI	57
Mijodrag Radojević	
1. ROĐENJE I RAZVITAK OMBUDSMANA – KRATAK UVID.....	58
2. LOKALNI OMBUDSMAN – PREPOZNAVANJE OSNOVNIH OBELEŽJA	60
3. OMBUDSMAN U SRBIJI.....	64
4. APORIJE LOKALNOG OMBUDSMANA U SRBIJI	67
5. ZAKLJUČNA RAZMATRANJA.....	71
LITERATURA	73

4. PRINCIPI IZBORA OMBUDSMANA	77
Miloš Janković	
1. UVOD	78
2. NAJZNAČAJNIJI DOKUMENTI	80
2.1. Međunarodni dokumenti	80
2.2. Nacionalni dokumenti	85
3. NAJZNAČAJNIJI PRINCIPI	90
3.1. Principi koji se odnose na ličnost ombudsmana	90
3.2. Principi koji se odnose na postupak izbora ombudsmana	94
4. ZAKLJUČAK	106
LITERATURA I PRAVNI IZVORI	107
5. LOKALNE ODLUKE O OMBUDSMANIMA I NEZAVISNOST LOKALNIH OMBUDSMANA	111
Petar Teofilović	
1. UVOD	112
2. PRAVNI OSNOV ZA USPOSTAVLJANJE LOKALNIH OMBUDSMANA I NJIHOVE NADLEŽNOSTI	113
3. NEZAVISNOST LOKALNIH OMBUDSMANA PREMA LOKALNIM ODLUKAMA	115
3.1. Način i uslovi za izbor i razrešenje lokalnog ombudsmana	116
3.2. Nadležnosti lokalnog ombudsmana	120
3.3. Uslovi za kandidovanje i inkompatibilnosti	122
3.4. Imunitet ombudsmana	123
3.5. Formiranje stručne službe u instituciji	124
3.6. Budžet Institucije i plata ombudsmana i zaposlenih	125
3.7. Podnošenje godišnjeg izveštaja skupštini	126
3.8. Društveni kontekst i praksa	127
4. ZAKLJUČNA RAZMATRANJA	128
LITERATURA	129
6. ANALIZA INSTITUCIJE LOKALNOG OMBUDSMANA U REPUBLICI BUGARSKOJ NA PRIMERU OPŠTINE STARA ZAGORA I GRADA SOFIJE	133
Dejan Milenković	
1. UVOD	134
2. NASTANAK I RAZVOJ INSTITUCIJE LOKALNOG OMBUDSMANA U REPUBLICI SRBIJI	135
3. NASTANAK I RAZVOJ INSTITUCIJE LOKALNOG OMBUDSMANA U REPUBLICI BUGARSKOJ	138
4. INSTITUCIJA LOKALNOG OMBUDSMANA – JAVNOG POSREDNKA U SOFIJI I STAROJ ZAGORI: NASTANAK, RAZVOJ I KOMPARATIVNA ANALIZA STATUSA	140
4.1. Nastanak i razvoj institucije lokalnog ombudsmana (javnog posrednika) u Sofiji i Staroj Zagori	140
4.2. Način izbora i prestanka mandata lokalnog ombudsmana (javnog posrednika)	141
4.3. Kontrola lokalnog ombudsmana, vođenje postupka i podnošenje pritužbe	143
5. STRUKTURA I BROJ PRITUŽBI I NAJČEŠĆI PROBLEMI SA KOJIMA SE SUOČAVAJU GRAĐANI U POJEDINIM OBLASTIMA	145
5.1. Godišnji izveštaji i polugodišnje analize – pritužbe i druga obraćanja građana	145
5.2. Najčešći problemi sa kojima se suočavaju građani u pojednim oblastima koje nadziru javni posrednici	147
6. ZAKLJUČAK	150
LITERATURA	151

7. DA LI JE DRUŠTVENI PRAVOBRANILAC SAMOUPRAVLJANJA PRETEČA ZAŠTITNIKA GRAĐANA (OMBUDSMANA)	155
Nebojša Šarkić, Vladimir Crnjanski	
1. UVODNE NAPOMENE	156
2. UVOĐENJE DRUŠTVENOG PRAVOBRANIOCA SAMOUPRAVLJANJA I NJEGOVA ULOGA	157
2.1. Vertikalna struktura	157
2.2. Oblici delovanja	158
2.3. Zaštita društvene svojine	158
2.4. Ombudsmanski karakter delovanja	159
2.5. Sličnosti između društvenog pravobranioca samoupravljanja i zaštitnika građana	160
3. OVLAŠĆENJA OPŠTINSKIH DRUŠTVENIH PRAVOBRANILACA SAMOUPRAVLJANJA	163
3.1. Procesni položaj društvenog pravobranioca samoupravljanja u zaštiti prava radnika	164
4. OSNOVE DELOVANJA OMBUDSMANA (ZAŠTITNIKA GRAĐANA)	166
5. ZAKLJUČNO RAZMATRANJE	168
LITERATURA	169
8. IZAZOVI VRŠENJA INFORMATIVNE I EDUKATIVNE FUNKCIJE INSTITUCIJE OMBUDSMANA	173
Ankica Dragin	
1. LOKALNI OMBUDSMANI U REPUBLICI SRBIJI	174
1.1. Izazovi u radu ombudsmana	176
1.2. Informisanje i edukacija sa stanovišta ombudsmana	179
2. METODOLOGIJA ISTRAŽIVANJA	183
2.1. Problem, predmet, pristup i metod istraživanja	184
2.2. Istraživački postupak	185
3. REZULTATI ANALIZE EMPIRIJSKOG MATERIJALA	187
3.1. Resursi institucija lokalnih ombudsmana	187
3.2. Svest građana	189
3.3. Svest organa izvršne vlasti	191
3.4. Vršenje informativne i edukativne funkcije	193
3.5. Percepcija uloge ombudsmana u lokalnoj zajednici	195
4. ZAKLJUČAK	199
LITERATURA	201
9. ANALIZA ODLUKA O ZAŠTITNICIMA GRAĐANA I ODLUKA O LOKALNIM OMBUDSMANIMA OD 2003. DO 2021. GODINE	205
Marina Popov Ivetić	
1. UVOD	206
2. ODLUKE O ZAŠTITNICIMA GRAĐANA	206
3. NEUJEDNAČENOSTI MEĐU ODLUKAMA O ZAŠTITNICIMA GRAĐANA	208
3.1. Položaj lokalnog ombudsmana	209
3.2. Način izbora	210
3.3. Uslovi za izbor	211
3.4. Prestanak funkcije	212
3.5. Nadležnost i ovlašćenja	213
3.6. Postupak	215
4. ZAKLJUČAK	219
LITERATURA	219

10. NAJBOLJI INTERES DETETA U PRUŽANJU USLUGA PREDŠKOLSKE USTANOVE	
– PRIMER IZ PRAKSE LOKALNOG OMBUDSMANA	223
Jelena Stojković Sokolović	
1. UVOD	224
2. PRITUŽBE RODITELJA	225
3. UGOVOR PREMA MODELU PREDŠKOLSKE USTANOVE	226
4. RELEVANTNI PROPISI.....	227
5. PREPORUKA, PRAVNA PRIRODA, DEJSTVO I POSLEDICE	228
6. ZAKLJUČAK	230
LITERATURA	231

Predgovor

Radovi objavljeni u ovom zborniku saopšteni su na naučno-stručnom skupu „Lokalni ombudsmeni u gradovima i opštinama Srbije”, koji je održan 25. februara 2022. godine u Beogradu na Pravnom fakultetu Univerziteta Union, uz podršku Stalne konferencije gradova i opština – Saveza gradova i opština Srbije. Na skupu su, pored autora radova, učestvovali lokalni ombudsmeni jednog broja opština i gradova, predstavnici Poverenika za zaštitu ravnopravnosti, Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, Pokrajinskog zaštitnika građana, Udruženja ombudsmana Srbije, Misije OEBS-a u Srbiji, Ministarstva državne uprave i lokalne samouprave i Stalne konferencije gradova i opština, kao i nastavnici i studenti Fakulteta.

Od svog zakonskog uvođenja 2002. godine i početka rada prvog lokalnog ombudsmana (aprila 2003. godine), ove institucije privukle su značajnu pažnju stručne i opšte javnosti u Srbiji. Smatralo se, a i danas se smatra, da lokalni ombudsmeni mogu zauzeti važno mesto u krugu institucija za zaštitu ljudskih prava i kontrolu rada administracije i javnih službi. Značaj njihove misije istaknut je samim tim što se lokalna uprava i lokalne javne službe nalaze u položaju neposrednih pružalaca velikog broja usluga građanima, pa zbog toga i – objektivno češće nego što je to prihvatljivo – u položaju mogućih prekršilaca prava građana kroz različite oblike postupanja koji se mogu smatrati praksom loše uprave.

Činjenica je, međutim, da su tokom protekle gotovo dve decenije lokalni ombudsmeni ispunili tek jedan deo očekivanja kad je reč o njihovoj ulozi. Broj opština i gradova u kojima je osnovana institucija lokalnog ombudsmana, u poređenju sa ukupnim brojem opština i gradova, i dalje je skroman (oni postoje u dvadesetak opština i gradova i nekoliko gradskih opština), a rezultati rada lokalnih ombudsmana, uprkos tome što jesu za puno uvažavanje, još uvek nisu na nivou koji bi bio adekvatan s obzirom na očekivanja i realne potrebe. Uz teškoće na koje redovno nailaze kontrolne institucije u svom radu, pogotovo u prvim godinama svog postojanja, nesumnjivo je da lokalni ombudsmeni još uvek nisu dobili prikladan normativni okvir za svoje postojanje i rad, kao i to da nisu obezbeđeni neki od ključnih preduslova za njihovo efikasno delovanje, među kojima se ističe nedostatak potrebnih garancija njihovog položaja i poželjne podrške lokalnog političkog vođstva i javnosti u radu.

Cilj ovog skupa je upravo bio usmeren ka naučnom i stručnom razjašnjavanju i proceni različitih aspekata postojećeg pravnog i institucionalnog okvira za instituciju lokalnog ombudsmana i prakse njihovog funkcionisanja radi unapređenja. U naučnim i stručnim radovima koji su saopšteni i diskusiji koja je vođena analizirani su međunarodni

dokumenti i komparativni i domaći pravni propisi, kao i uporedna i domaća iskustva o lokalnim ombudsmanima. Po prvi put na jednom mestu našli su se radovi poznavalaca ove materije, kako iz reda naučnika i stručnjaka, tako i iz reda praktičara – lokalnih ombudsmana. Iz radova je moguće dobiti veoma solidan uvid u postojeći pravni i institucionalni okvir, ali i niz vrednih ideja za dalju dogradnju zakonskog okvira i lokalnih odluka o ovoj instituciji.

Uz jednodušnu podršku daljem širenju institucije lokalnih ombudsmana njenim uvođenjem u opštinama i gradovima u kojima još nije uvedena i jačanju njene uloge i položaja, učesnici skupa su posebno zaključili da je potrebno razviti odredbe o ovoj instituciji u zakonu kojim se uređuje sistem lokalne samouprave ili, umesto toga, usvojiti poseban zakon o lokalnom ombudsmanu. Trebalo bi da nova zakonska rešenja, po ugledu na zakonska rešenja o Zaštitniku građana, instituciji lokalnog ombudsmana obezbede veći nivo samostalnosti i jednoobrazna pravila za postupanje. Pored drugog, trebalo bi da lokalni ombudsman javnosti učini dostupnim i izveštaje o svom radu kako bi građani bili informisani o njegovom radu, a institucija postala vidljiva i sticala poverenje javnosti.

Beograd, mart 2022.

1. IZAZOVI U DVADESETOGODIŠNJOJ PRAKSI LOKALNIH OMBUDSMANA U REPUBLICI SRBIJI

Miladin Nešić¹

Apstrakt: Republika Srbija je jedna od retkih država u kojoj je institucija ombudsmana formirana na sva tri nivoa vlasti (državni, regionalni i lokalni). Prvi lokalni ombudsman počeo je sa radom 1. aprila 2003. godine u Bačkoj Topoli. Naziv ove institucije na lokalnom nivou se tokom vremena menjao („građanski branilac”, „zaštitnik građana”, „lokalni ombudsman”). Tokom ovih dvadeset godina ova institucija se nalazila pred brojnim izazovima. U početku nije bilo nikakvih iskustava, a pored toga, u Zakonu o lokalnoj samoupravi ova institucija je uređena samo u jednom članu i to veoma skromno, tako da je detaljno uređenje prepušteno lokalnim samoupravama. Zbog toga je u praksi dolazilo do mnogih problema. Kao glavne probleme ističemo da institucija lokalnog ombudsmana nije dostupna u svim lokalnim samoupravama, te da u odlukama lokalnih samouprava nije u dovoljnoj meri garantovana nezavisnost i samostalnost, odnosno lokalni ombudsman nije definisan kao organ. Radi bolje organizovanosti, edukacije i razmene iskustava formirano je Udruženje ombudsmana. Zahvaljujući radu Udruženja, lokalni ombudsmani rade kvalitetnije i efikasnije, a time bolje štite ljudska prava i uključuju se u mnoge aktivnosti na ovom planu (informisanje javnosti, podrška medijaciji i radu saveta za međunacionalne odnose, saradnja sa nacionalnim savetima, organizacijama civilnog društva, učešće u radu Nacionalnog konventa za pridruživanje Evropskoj uniji i drugo).

Ključne reči: lokalni ombudsman, građanski branilac, zaštitnik građana, udruženje ombudsmana, izveštaj o radu, javnost, mediji, medijacija

1 Lokalni ombudsman opštine Bačka Topola, predsednik Udruženja ombudsmana Srbije, e-mail: nesic.miladin@btopola.org.rs

1. UVODNE NAPOMENE

Period od dvadeset godina rada institucije lokalnog ombudsmana u Republici Srbiji, dovoljan je vremenski period da se, sa jedne strane, mogu sumirati određena iskustva, a da se, sa druge strane, ujedno sagledaju izazovi sa kojima se ova institucija suočavala, te da se na osnovu toga sagledaju pravci u kojima se ona može razvijati i unapređivati u narednom periodu i da se, zajedno sa time, unapređuju ostvarivanje i zaštita ljudskih, građanskih i manjinskih prava.

U prvom redu osvrnućemo se na istorijat nastanka i razvoja institucije lokalnog ombudsmana. Prvi ombudsman u Republici Srbiji, odnosno u tadašnjoj državnoj zajednici Srbija i Crna Gora, počeo je sa radom u opštini Bačka Topola dana 1. aprila 2003. godine, dakle skoro pre dvadeset godina. Narodna Skupština Republike Srbije je još 14. februara 2002. godine donela Zakon o lokalnoj samoupravi.² U navedenom Zakonu članom 126. dato je ovlašćenje jedinicama lokalne samouprave (opštine i gradovi) da ustanove građanskog branioca (ombudsmana) kao nezavistan i samostalan organ. Na osnovu navedenog ovlašćenja iz Zakona, Opština Bačka Topola je na sednici 28. marta 2003. godine donela Odluku o građanskom braniocu (ombudsmanu).³ Na istoj sednici Skupštine opštine, na predlog predsednika Skupštine opštine Babi Atile, za građanskog branioca postavljen je Černik Deneš, diplomirani pravnik iz Bačke Topole, na mandatni period od pet godina, počev od 1. aprila 2003. godine.

Postavljeni građanski branilac je počeo sa radom prema aktima koje je donela Skupština opštine, 1. aprila 2003. godine. Shodno navedenom, a prema raspoloživim podacima, kad se uzmu u obzir obe države članice i svi nivoi vlasti, to je bio prvi ombudsman koji je počeo sa radom u tadašnjoj državnoj zajednici Srbija i Crna Gora. Istine radi, treba reći da su neke od odluka kojima se osniva institucija ombudsmana donete pre 28. marta 2003. godine, odnosno pre datuma kada je o tome odlučila Opština Bačka Topola, ali s obzirom da ne raspoložemo adekvatnim i potpunim podacima o tom pitanju, ovde se time nećemo baviti već to ostaje za neko buduće razmatranje. Ujedno navodimo da su određene inicijative za ustanovljenje ove institucije davane i ranije (npr. poslanik Šandor Egereši iz Bačke Topole još početkom devedesetih davao je inicijative ovog tipa u parlamentu, a prema nekim izvorima, takva inicijativa predlagana je još prilikom ukidanja institucije društvenog pravobranioca samoupravljanja). Treba navesti da su tih godina bile intenzivne aktivnosti u vezi sa osnivanjem tzv. „kontrolno nadzornih institucija“.

Na republičkom nivou, Narodna skupština Republike Srbije donela je na sednici 14. septembra 2005. godine Zakon o zaštitniku građana, kojim je ustanovljen Zaštitnik građana kao nezavistan državni organ koji štiti prava građana, kontroliše rad organa državne uprave, organa nadležnog za pravnu zaštitu imovinskih prava i interesa Republike Srbije, kao i drugih organa i organizacija i preduzeća i ustanova kojima su

2 *Sl. glasnik RS*, broj 9/02.

3 *Sl. list opštine Bačka Topola*, broj 1/03.

poverena javna ovlašćenja i stara se o zaštiti i unapređenju ljudskih sloboda i prava. Nadalje, Skupština Autonomne Pokrajine Vojvodine je na sednici 23. decembra 2002. godine donela Odluku o Pokrajinskom ombudsmanu.⁴ Navedenom Odlukom ustanovljen je Pokrajinski ombudsman kao nezavistan i samostalan organ koji se stara o zaštiti i unapređenju ljudskih prava i sloboda svakog lica, zajemčenih Ustavom i važećim propisima i 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. Takođe treba navesti da su odluke o građanskom braniocu kojima se ustanovljava institucija lokalnog ombudsmana donete ubrzo i u Leskovcu, Kragujevcu, Zrenjaninu, Subotici, Somboru, Šapcu, Rakovici i Vlasotincu.

Pored navedenih akata, sa aspekta zaštite prava građana od posebnog značaja je i Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja.⁵ Zakonom o zdravstvenoj zaštiti iz 2005. godine⁶ ustanovljen je zaštitnik pacijentovih prava, mada treba reći da, zbog pogrešnog koncepta, ova institucija nije dala vidljivije rezultate. U svakom slučaju, može se konstatovati da je posle 2000. godine, nastupio period intenzivnih aktivnosti osnivanja institucija koje su se bavile zaštitom prava građana, odnosno, kako se ponekad nazivaju, „kontrolno-nadzornih institucija”.

2. UDRUŽENJE OMBUDSMANA

Nakon što su nakon nekoliko godina stečena prva iskustva u radu lokalnih ombudsmana pojavila se potreba da se lokalni ombudsmeni jače povežu radi razmene iskustava, a takođe i s ciljem objedinjenog nastupa, kao i bolje edukacije. Već tokom 2010. godine date su prve inicijative za formiranje udruženja lokalnih ombudsmana. Ta aktivnost pojačana je na sastanku lokalnih ombudsmana u Zrenjaninu, a formalizovana na sastanku u Nišu, gde je potpisan i poseban protokol. Udruženje ombudsmana Srbije formalno je osnovano i registrovano kao Udruženje lokalnih ombudsmana Srbije, a prema Odluci o osnivanju Udruženja lokalnih ombudsmana Srbije, koja je doneta na Osnivačkoj skupštini održanoj 8. juna 2016. godine u Beogradu u sedištu Organizacije za evropsku bezbednost i saradnju, Misije za Srbiju. Udruženje je osnovalo 16 lokalnih ombudsmana i zamenika, odnosno zaštitnika građana u jedinicama lokalne samouprave (kako je tada bio zvanični naziv te institucije). Udruženje je na osnovu toga i zvanično registrovano u Agenciji za privredne registre Republike Srbije i upisano u Registar.

U Agenciji za privredne registre upisano je da Udruženje ostvaruje ciljeve „u oblasti zaštite i unapređenja ljudskih, građanskih i manjinskih prava i unapređenja institucije lokalnih ombudsmana”. Za sedišta Udruženja određena je Bačka Topola, pri čemu se

4 *Sl. list AP Vojvodine*, broj 23/02.

5 *Sl. glasnik RS*, broj 120/04.

6 *Sl. glasnik RS*, broj 107/05, 72/09 (dr. zakon), 88/10, 99/10, 57/11, 119/12, 45/13 (dr. zakon), 93/14, 96/15, 106/15, 105/17 (dr. zakon) i 113/17 (dr. zakon).

imalo u vidu da je prvi ombudsman u Republici Srbiji počeo sa radom u Bačkoj Topoli te da bi sedište Udruženja trebalo da bude van velikih gradova i da time odslikava potrebu da se što više približimo i građanima u malim sredinama.

Udruženje je zapravo počelo da se formira još mnogo ranije. Ideja o osnivanju Udruženja potekla je zapravo iz dva izvora. Sa jedne strane, među samim lokalnim ombudsmanima (ovaj naziv se vremenom menjao i to počev od naziva „građanski branilac” preko naziva „zaštitnik građana u jedinici lokalne samouprave” do sadašnjeg naziva „lokalni ombudsman”), osetila se potreba da se formalno organizuju i udruže, kako bi mogli što uspešnije da saraduju međusobno, a takođe da se zajednički predstavljaju pred nadležnim organima i drugim institucijama kad je reč o pojedinim pitanjima iz njihove nadležnosti, odnosno o njihovom statusu i uslovima rada. Sa druge strane, Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju, Misija za Srbiju, u okviru svojih projekata za unapređenje demokratije u Republici Srbiji, bavila se unapređenjem demokratskih institucija u Republici Srbiji, a posebnu pažnju posvetila je i instituciji lokalnih ombudsmana. U okviru tih aktivnosti, 2011. godine urađeno je posebno istraživanje koje se bavilo institucijom lokalnih ombudsmana, te je objavljena i posebna studija pod nazivom „Kapaciteti i potencijali institucije lokalnog ombudsmana u Srbiji (sa istraživanjem)”, čiji autori su prof. dr. Snežana Đorđević, doc. dr. Dejan Milenković i mr Dragan Veljović. Ovim dokumentom, u delu „Zaključno razmatranje”, takođe je sugerisano da se radi unapređenja rada ove institucije, a time i zaštite i unapređenja prava građana, osnuje udruženje lokalnih ombudsmana, odnosno „asocijacija zaštitnika građana”. Shodno tome, već na zajedničkom sastanku lokalnih ombudsmana, koji je održan u Zrenjaninu 2011. godine, data je inicijativa da se pristupi aktivnostima za osnivanje udruženja, što je rezultiralo posebnim protokolom koji je usvojen na sastanku u Nišu održanom 20. aprila 2012. godine. Protokol o saradnji lokalnih zaštitnika građana u Republici Srbiji potpisali su: Zlatko Marosiuk iz Subotice, Aleksandra Grujić iz Novog Sada, Milan Tufegdžić iz Kraljeva, Dragana Radlovački Grozdanov iz Zrenjanina, Miladin Nešić iz Bačke Topole, Deli Čaba iz Bečeja, Srboljub Ilić iz Smederevske Palanke, Mihajlo Ignjatović iz Kragujevca, Zorica Runić iz Gradske opštine Vračar, Vesna Gojković iz Gradske opštine Voždovac, Maja Jovanović iz Vranja, Slavica Tomović iz Pančeva, Svetlana Cvetković iz Kruševca, Miloš M. Mijailović iz Šapca i Dobrila Zdravković iz Niša. Ovaj protokol bio je osnova za početak rada i delovanja Udruženja, bez obzira na činjenicu da ono nije formalno registrovano, a što je usledilo 2016. godine.

Udruženje je tokom tog perioda imalo niz aktivnosti, kao što je organizovanje Prve međunarodne konferencije ombudsmana, koja je održana 2013. godine povodom deset godina od početka rada prvog ombudsmana u tadašnjoj državnoj zajednici Srbija i Crna Gora, koji je počeo sa radom 1. aprila 2003. godine. Konferencija je uspešno organizovana i održana u Bačkoj Topoli u periodu od 8. do 10. maja 2013. godine pod nazivom „Značaj i uloga lokalnih ombudsmana”. Konferenciju je organizovalo Udruženje lokalnih ombudsmana Srbije uz značajnu pomoć Organizacije za evropsku bezbednost i saradnju, Misije za Srbiju i Opštine Bačka Topola. Odeljenje za demokratizaciju OEBS-a, Misije za Srbiju je tokom celog perioda davalo značajnu podršku radu Udruženja i to kroz organizovanje posebnih obuka i radionica za lokalne ombudsmane i, sa druge strane, na planu organizovanja stručnih savetovanja i konferencija. Zbog svega navedenog

Udruženje je na konferenciji u Bačkoj Topoli 2018. godine dodelilo posebne zahvalnice predstavnicima OEBS-a, Misije za Srbiju, Nj. E. ambasadoru Andrei Oriciu, rukovodiocima odeljenja Janu Luenebergu i Džonu Klejtonu, kao i stručnoj saradnici Maji Mičić, koja se najneposrednije angažovala na ovom planu.

Udruženje je tokom celog perioda ostvarilo i saradnju sa mnogim drugim institucijama i organizacijama civilnog društva i uzelo učešća u aktivnostima na unapređenju normativnog okvira i prakse u pitanjima koja se tiču ostvarivanja i zaštite prava građana. Tokom rada i delovanja u Udruženju se osetila potreba da se objedini i proširi aktivnost na sva tri nivoa vlasti u Republici Srbiji, s obzirom na to da se delovanje ombudsmana na sva tri nivoa vlasti često prožima i zahteva njihovu saradnju i zajedničko delovanje, a posebno s obzirom na zajednički interes ombudsmana sa sva tri nivoa vlasti za unapređenje institucije i zaštite i unapređenja ljudskih, građanskih i manjinskih prava. Shodno tome, na Skupštini Udruženja koja je održana u Šapcu 5. decembra 2018. godine doneta je odluka da Udruženje lokalnih ombudsmana Srbije proširi svoje delovanje i da objedini aktivnosti na sva tri nivoa vlasti u Republici Srbiji i shodno tome da postane Udruženje ombudsmana Srbije, što je i registrovano u Agenciji za privredne registre Republike Srbije.

Radi daljeg snaženja institucije lokalnog ombudsmana, a time i unapređenja ostvarivanja i zaštite ljudskih, građanskih i manjinskih prava u celini, udruženje je usvojilo poseban Akcioni plan za promociju institucije lokalnog ombudsmana u jedinicama lokalne samouprave u Republici Srbiji u kojima ona nije ustanovljena. Cilj koji je definisan u ovom akcionom planu jeste da institucija lokalnog ombudsmana, kao mehanizam za zaštitu prava građana, bude dostupan građanima u svim jedinicama lokalne samouprave u Republici Srbiji.

Sagledavajući probleme koji su vezani za nedovoljnu zakonsku definisanost institucije lokalnog ombudsmana, Udruženje ombudsmana Srbije je pristupilo aktivnostima na izradi nacarta Zakona o lokalnim ombudsmanima, koji bi trebalo da definiše najvažnija pitanja vezana za ovu instituciju. Cilj ove aktivnosti je da se među članovima Udruženja i u stručnoj i naučnoj javnosti usaglaise stavovi u vezi sa osnovnim pitanjima koja se tiču institucije lokalnog ombudsmana i da se tako usaglašen tekst, nakon javne rasprave, predloži Narodnoj skupštini Republike Srbije na usvajanje.

3. NEKA PRINCIPIJELNA PITANJA

U prvom redu treba istaći da instituciju ombudsmana ne treba shvatiti kao neki novi organ uprave koji se bavi rešavanjem predmeta, već kao organ koji se bavi ljudima i njihovim pravima. Tokom proteklih dvadeset godina u vezi sa statusom i funkcionisanjem lokalnih ombudsmana postavilo se nekoliko pitanja. U prvom redu, problemi ili dileme pojavili su se prvenstveno vezano za vrlo skromnu definiciju same institucije u Zakonu o lokalnoj samoupravi⁷ gde je institucija lokalnog ombudsmana definisana samo u članu 97. Zakona na sledeći način:

7 Sl. glasnik RS, br. 129/07, 83/14, 101/16, 47/18 i 111/21.

„U jedinici lokalne samouprave može se ustanoviti lokalni ombudsman koji je ovlašćen da nezavisno i samostalno 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 lokalnog ombudsmana.

Nadležnost i ovlašćenja, način postupanja i izbora i prestanka dužnosti lokalnog ombudsmana uređuje se statutom ili drugim opštim aktom.”

Ovako skromno uređenje ovog pitanja dovelo je u praksi do velikog broja pitanja i dilema, koje su imale veliki uticaj na status ove institucije. U prvom redu, postavilo se pitanje da li je lokalni ombudsman organ ili ne. Oспорavanja su se zasnivala na odredbama člana 27. Zakona o lokalnoj samoupravi, koji je kao organe u jedinici lokalne samouprave, odnosno opštini naveo: skupštinu opštine, predsednika opštine, opštinsko veće i opštinsku upravu. Međutim, to ne znači da se lokalni ombudsman ne može takođe odrediti kao organ u jedinici lokalne samouprave i to bilo izmenama i dopunama zakona o lokalnoj samoupravi, bilo odredbama posebnog zakona. Smatramo da je ovo pitanje od posebnog značaja jer je određenje lokalnog ombudsmana kao organa u jedinici lokalne samouprave jedan od osnovnih preduslova da on bude na pravi način samostalan i nezavistan.

Razmatrajući ovo pitanje imamo u vidu da je u vezi sa zaštitom lokalne samouprave, u glavi osam Zakona o lokalnoj samoupravi, u članu 95, predviđeno da organ određen statutom jedinice lokalne samouprave može da pokrene postupak za ocenu ustavnosti ili zakonitosti zakona i drugog opšteg akta Republike Srbije ili autonomne pokrajine kojim se povređuje pravo na lokalnu samoupravu, dok se odredbama člana 98. Zakona o lokalnoj samoupravi uređuje da „Savet za međunacionalne odnose ima pravo da pred Ustavnim sudom pokrene postupak za ocenu ustavnosti i zakonitosti odluke ili drugog opšteg akta skupštine jedinice lokalne samouprave ako smatra da su njime neposredno povređena prava pripadnika srpskog naroda i nacionalnih manjina predstavljenih u savetu za međunacionalne odnose i pravo da pod istim uslovima pred Upravnim sudom pokrene postupak za ocenu saglasnosti odluke ili drugog opšteg akta skupštine jedinice lokalne samouprave sa statutom”. Kad se sagledaju ove odredbe, nesporno je da, ako želimo da lokalni ombudsman ima puni kapacitet za zaštitu prava i sloboda građana u jedinici lokalne samouprave, on mora biti definisan kao samostalan i nezavisan organ, te treba da ima posebna ovlašćenja za pokretanje postupaka pred Ustavnim i Upravnim sudom u vezi sa pitanjima koja su u njegovoj nadležnosti. Ovde nećemo posebno komentarisati, odnosno upoređivati stručnost lokalnog ombudsmana i saveta za međunacionalne odnose.

U vezi sa navedenim od značaja su i odredbe člana 2. Zakona o pravobranilaštvu⁸, koji u stavu 1. navodi: „Pravobranilaštvo je organ koji obavlja poslove pravne zaštite imovinskih prava i interesa Republike Srbije, autonomne pokrajine, odnosno jedinice lokalne samouprave”. Ova odredba jasno ukazuje na to da u praksi već imamo proširenje broja organa u jedinicama lokalne samouprave, te da nema prepreka da se i lokalni ombudsman definiše kao organ.

Nedovoljna određenost u praksi izaziva i mnoge druge probleme, koji su vezani za status institucije lokalnog ombudsmana, što u velikoj meri utiče na samostalnost i nezavisnost. To se odnosi na pitanje samostalnog, odnosno posebnog budžeta, što je preduslov za funkcionisanje lokalnog ombudsmana kao samostalne i nezavisne institucije. To sa sobom povlači i pitanje zarade za lice koje vrši funkciju lokalnog ombudsmana, jer je to pitanje od značaja za to da se obezbedi da vršilac funkcije bude lice koje ima odgovarajuće stručne kvalitete koji ga preporučuju za vršenje tako odgovorne funkcije i koje će biti odgovarajuće plaćeno za posao koji obavlja.

Nadalje se postavlja pitanje obezbeđenja odgovarajuće stručne službe za vršenje poslova koja treba da pruža podršku radu lokalnog ombudsmana. Neprihvatljivo je da lokalni ombudsman radi bez posebne stručne službe. Kad je reč o rešavanju ovih pitanja, često se gubi iz vida hijerarhijski položaj lokalnog ombudsmana u strukturi jedinice lokalne samouprave, odnosno činjenica da je lokalni ombudsman jedini inokosni organ, pored predsednika opštine, odnosno gradonačelnika, koji se neposredno bira od strane skupštine jedinice lokalne samouprave kao najvišeg organa, a čija se nadležnost odnosi na celokupnu jedinicu lokalne samouprave. Tu treba praviti razliku u odnosu na predsednika i sekretara skupštine, ili njihove zamenike, koje takođe bira skupština, ali čija nadležnost je vezana samo za funkcionisanje tog organa, odnosno skupštine.

4. OSNIVANJE INSTITUCIJE

U vezi sa osnivanjem institucije lokalnog ombudsmana u jedinicama lokalne samouprave u praksi su se pojavila neka pitanja koja su od značaja za stanje koje sada imamo. U poslednjih nekoliko godina broj aktivnih institucija lokalnog ombudsmana u jedinicama lokalne samouprave u Republici Srbiji kreće se nešto iznad dvadeset. U odnosu na ukupan broj jedinica lokalne samouprave to se čini kao vrlo mali broj, ali pri tome treba imati u vidu da postojeći lokalni ombudsmani „pokrivaju” više od jedne trećine teritorije u Republici Srbiji i, što je još značajnije, više od polovine stanovništva. Međutim, i pored navedenih činjenica, osnovano se postavlja pitanje zašto ova institucija nije formirana u svim jedinicama lokalne samouprave u Republici Srbiji.

Bez obzira na to što Zakonom o lokalnoj samoupravi nije predviđena obaveza formiranja ove institucije, odnosno ne postoji zakonska obaveza za to, mislimo da za formiranje institucije lokalnog ombudsmana u jedinicama lokalne samouprave u Republici Srbiji postoji moralna obaveza, za koju smatramo da je i više obavezujuća od formalnih zakonskih obaveza (koje se i inače nedovoljno poštuju, kao što je slučaj sa pravobraniocem u jedinicama lokalne samouprave ili inspektorom za sport i dr., za koje je predviđena obaveza osnivanja, ali i pored toga postoji značajan broj jedinica lokalne samouprave gde oni nisu formirani). Postojanje moralne obaveze za formiranje institucije lokalnog ombudsmana u jedinicama lokalne samouprave zasnivamo na dva stava. U prvom redu, polazimo od činjenice da su svi nosioci funkcija prilikom

kandidovanja, odnosno u izbornom procesu, obećavali svojim biračima i svim građanima da će im „po dolasku na vlast” biti najvažnije da zaštite prava i interese građana i njihove slobode. Onda se osnovano postavlja pitanje zašto, u situaciji kada su došli na vlast, nisu formirali instituciju čija je osnovna funkcija da štiti prava i slobode građana. Drugi stav se odnosi na pitanje ravnopravnosti građana u Republici Srbiji. Osnovano se postavlja pitanje zašto čelnici u pojedinim jedinicama lokalne samouprave dozvoljavaju da njihovi građani budu u neravnopravnom položaju u odnosu na građane u onim jedinicama lokalne samouprave koje imaju lokalnog ombudsmana, odnosno zašto im uskraćuju mogućnost da svoja prava i slobode štite i uz pomoć institucije lokalnog ombudsmana. Pored toga, navodimo i saznanja do kojih smo došli prilikom razgovora sa čelnicima u pojedinim jedinicama lokalne samouprave koje smo vodili s ciljem pokretanja aktivnosti za uspostavljanje lokalnog ombudsmana. Tom prilikom su čelnici u tim lokalnim samoupravama, kao argument zašto neće da formiraju lokalnog ombudsmana, navodili da za to jednostavno nema potrebe, jer se u slučaju „neko problema” građani mogu njima slobodno obratiti i da će oni to pitanje i problem koji ima njihov građanin rešiti i sami. U vezi sa takvim stavom možemo navesti dva problema. Kao prvo, stiže se utisak da čelnici lokalne samouprave ne žele da im neko preotme privilegiju da oni kontrolišu sva kretanja u njihovoj sredini, te da za svaki problem treba da se oni pitaju i da oni odlučuju o tome i ne žele da to prepuste nekoj nezavisnoj i samostalnoj instituciji, plašeći se da će to moći da ugrozi njihovu poziciju. Drugi problem tiče se pitanja u kojoj meri funkcioneri u jedinicama lokalne samouprave imaju odgovarajuća stručna znanja zahvaljujući kojima bi mogli da na odgovarajući način rešavaju probleme građana. Da bi se na pravi način rešilo neko pitanje povrede prava građanina, potrebno je da se poseduju stručna pravnička znanja i iskustvo, koje nosioci funkcija u jedinicama lokalne samouprave najčešće nemaju, te se umesto da se problem reši, možda se stvori još i veći. Ovde možemo navesti primer kada je komunalni inspektor kaznio građanina koji je na ulici prodavao povrće. Prilikom obraćanja jednom od čelnika u svojoj opštini, njemu je savetovano da prodaje povrće u objektu koji se nalazio u blizini mesta gde je i ranije vršio prodaju. Građanin je postupio po tom savetu, ali je kasnije od strane tržišne inspekcije kažnjen, mnogo većom kaznom jer se bavio nedozvoljenom trgovinom. Povrede prava građana može ispitati samo stručno lice, koje ima odgovarajuća stručna znanja, koje je samostalno i nezavisno i koje će povredu prava utvrditi u definisanom postupku.

Pored toga, postavlja se pitanje zašto postoji suzdržanost, da ne kažemo otpor, za formiranje lokalnog ombudsmana u jedinicama lokalne samouprave, ako znamo da lokalni ombudsman može nosiocima funkcija u lokalnoj samoupravi ukazati na to koji su problemi u funkcionisanju uprave, javnih preduzeća, ustanova, organizacija i zajednica i može preporučiti koje mere treba preduzeti da se problemi otklone. Takođe, gubi se iz vida to da lokalni ombudsman može da vrši i edukaciju zaposlenih u javnom sektoru i time doprinese tome da se u što većoj meri otkloni mogućnost da dođe do povrede prava građana. Pored toga, lokalni ombudsman može i prema građanima vršiti edukativnu i informativnu funkciju, sve s ciljem preventivnog delovanja – da ne dođe do povrede prava, a u duhu stare narodne mudrosti „bolje sprečiti, nego lečiti”.

5. NADLEŽNOST I NAČIN RADA

U ovom delu navešćemo nekoliko značajnih pitanja koja su se javila od početka rada prvog ombudsmana u Republici Srbiji. U pogledu nadležnosti, treba reći da je Građanski branilac u svom radu, u prvom redu, polazio od odredaba člana 126. Zakona o lokalnoj samoupravi, kojima je predviđeno da građanski branilac (ombudsman) 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 opštine i javnost. Polazeći od činjenice nedostatka prakse i iskustva, Građanski branilac se u svom radu oslanjao i na Ustavnu povelju državne zajednice Srbija i Crna Gora, Ustav Republike Srbije, Univerzalnu deklaraciju o ljudskim pravima, Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, Povelju o ljudskim i manjinskim pravima i građanskim slobodama, Zakon o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina i drugo.

Poseban značaj za pospešivanje rada predstavljao je Protokol o saradnji Pokrajinskog ombudsmana sa opštinskim ombudsmanima, koji je usvojen tokom 2005. godine. Iz navedenog se uočava da je nadležnost građanskog branioca uspostavljena dosta uopšteno, ali i široko, a to znači da je svaki od postavljenih građanskih branilaca trebalo da ličnom inicijativom sagleda sve mogućnosti za postupanje u slučajevima zaštite prava građana. Nedostatak prakse i iskustava pokušavao se nadomestiti praćenjem stručne literature, kao i edukacijom, gde su poseban doprinos davala studijska putovanja u zemlje sa mnogo dužom tradicijom i praksom u ovoj oblasti. Ova studijska putovanja organizovana su u prvom redu zahvaljujući angažovanju Organizacije za evropsku bezbednost i saradnju, Misije za Srbiju, koja je od početka podržavala instituciju lokalnog ombudsmana.

Kad je reč o načinu rada, svakako je u početku bilo problema u sagledavanju toga na koji način bi se mogla najbolje ostvarivati funkcija koju je imao građanski branilac. U prvom redu, nesporno je da su građani upućivani da se obraćaju građanskom braniocu u slučaju kada već postoji konačni upravni akt, odnosno kada su iscrpljena sva pravna sredstva za otklanjanje povrede u vezi sa kojom se građanin obraća. Najveći broj pritužbi kojima su se građani obraćali bio je usmen. Tako, na primer, navodimo da je od ukupno evidentiranih 286 obraćanja u 2005. godini kod Građanskog branioca u Opštini Bačka Topola, broj pritužbi bio 91, od čega je 90 pritužbi podneto usmeno, a samo u jednom slučaju je obraćanje pritužbom bilo u pismenom obliku.⁹ To govori o činjenici da veliki broj građana nije vičan da se u pismenom obliku obrati u vezi sa zaštitom svojih prava i da im mnogo više odgovara usmeno obraćanje. Pri tome treba imati u vidu da je u velikom broju slučajeva celishodnije i za samo postupanje da se

9 Izveštaj Građanskog branioca Opštine Bačka Topola za 2005. godinu.

saslušaju navodi građanina u vezi sa povredom prava, jer građani nedovoljno poznaju način funkcionisanja pravnog sistema, te se često previše osvrću na nebitne činjenice, a neke veoma važne i bitne potpuno izostave.

Poseban je problem kada građanin ne razume stručnu pravnu terminologiju uopšte i ne može da shvati neke delove postupanja nadležnog organa niti posledice tog delovanja, odnosno sadržinu akta koji je donet u njegovom slučaju. Ovaj problem često prate i neadekvatna obrazloženja pojedinih akata kojima je odlučeno o pravima građana, a u slučaju složenijih postupaka građani i ne razumeju koji od nekoliko akata u postupku imaju veći ili manji značaj. Sve to govori u prilog činjenici da treba uvažiti značaj usmenog obraćanja, posebno kada je reč o nekim kategorijama građana, kao što su nepismeni, neobrazovani i neinformisani građani. Poseban problem predstavlja činjenica da je značajan broj građana koji se obraćaju lokalnom ombudsmanu ili elementarno ili funkcionalno nepismen, pa za njih predstavlja nepremostivi problem već i popunjavanje najobičnijeg formulara koji je sačinjen za obraćanje ombudsmanu ili nekoj drugoj instituciji. Ovu činjenicu treba imati u vidu i u slučajevima kada lokalni ombudsman pomaže građaninu da se obrati drugim nadležnim institucijama (Zaštitnik građana, Pokrajinski ombudsman i drugi), odnosno kada se uzima izjava u zapisnik ili sačinjava službena beleška. Tom prilikom je neophodno da se u razgovoru sa građaninom koji se obraća pritužbom u potpunosti sagledaju svi elementi od značaja za postupanje, pa da se oni što celovitije unesu u zapisnik ili službenu belešku, na osnovu čega bi postupajući organ mogao celovito i efikasno da reši problem. Ukoliko to ne bi bio slučaj, nadležni organ (Zaštitnik građana, Pokrajinski ombudsman ili neki drugi) bio bi u situaciji da od podnosioca pritužbe zahteva naknadno posebna pojašnjenja ili dopune, što najverovatnije građanin ne bi razumeo u potpunosti, te je osnovana pretpostavka da ne bi ni mogao da udovolji postavljenom zahtevu za pojašnjenje ili dopunu, što bi dovelo do toga da se ne može ispitati osnovanost pritužbe, odnosno postupiti po podnesku.

Precizno definisanje, u pismenoj formi, pritužbe kojom se građanin obraća kroz usmenu komunikaciju, u svakom slučaju olakšava postupanje organa koji treba da postupe po toj pritužbi građana. Tom prilikom je posebno važno da se definiše tačno o kom organu i postupku se radi kad je reč o pritužbi, jer često građani svoj problem vezuju samo za ime lica kome su se obraćali (npr. „gospodin Petrović, onaj što ima velike brkove”) i mesto gde su se obraćali (npr. „ona velika žuta zgrada odmah iza semafora u centru”). U prvo vreme pritužbe su se odnosile na nepostupanje službenog lica, neadekvatno postupanje, sporost i neefikasnost u rešavanju zahteva, neizvršavanje pravosnažnih i izvršnih rešenja. S obzirom na navedene činjenice, te i činjenicu da je jednom broju građana potrebno srazmerno više vremena da objasne svoj problem, Građanski branilac je u prvim godinama svog rada sve svoje radno vreme bio otvoren prema građanima, odnosno primao stranke. U pogledu rada građanskog branioca ili zaštitnika građana (promenjen naziv, uveden kasnije Zakonom o lokalnoj samoupravi) može se konstatovati da je broj građana koji se obraćaju ovoj instituciji u stalnom porastu, tako da je s protokom vremena dostigao i premašio broj od 1000 obraćanja u periodu od godinu dana. To ne znači da je svako obraćanje

direktno usmereno za postupanje po pritužbi već se radi i o drugim slučajevima, na primer, o uzimanju pritužbe kao izjave u zapisnik ili službenu belešku i prosleđivanju te pritužbe nadležnim institucijama.

Kad je reč o postupanju po pritužbama građana, Građanski branilac je u velikoj meri polazio od odredaba Zakona o opštem upravnom postupku. Treba istaći i činjenicu da je rad Građanskog branioca, odnosno zaštitnika građana u velikoj meri bio opterećen obraćanjima građana u vreme kada u opštini Bačka Topola nije funkcionisala služba pravne pomoći. Taj problem se odražava dvostruko, jer, sa jedne strane, obraćanje građana je bilo vezano za pitanja koja nisu u nadležnosti Građanskog branioca (sastavljanje podnesaka i drugo), a sa druge strane, u slučajevima kada bi Građanski branilac uputio građanina da u vezi sa povredom prava mora da podnese odgovarajući zahtev, prigovor ili žalbu u slučajevima kada se radilo o građanima koji su lošijeg imovnog stanja i nemaju sredstava za advokata, odnosno sami ne umeju da sastave podnesak, zaštita njihovih prava se nije mogla faktički ostvariti. To ukazuje na činjenicu da je za potpunu zaštitu prava građana u velikom broju slučajeva neophodno, pored institucije lokalnog ombudsmana, u jedinicama lokalne samouprave uspostaviti i funkcionisanje službe pravne pomoći, odnosno obezbediti pravnu pomoć za ugrožene kategorije građana.

Ovde želimo kao pozitivan primer da navedemo program za besplatno zastupanje, koji je Pokrajinski sekretarijat za lokalnu samoupravu sprovodio zajedno sa Katalonskim ombudsmanom od 2010. godine i nadalje. Sigurno da ovo pitanje zaslužuje posebnu pažnju i adekvatno rešenje. U vezi sa radom Građanskog branioca u opštini Bačka Topola, već u početku rada se pojavila ideja o tome da je na određeni način rad ove institucije potrebno maksimalno približiti građanima. S obzirom na to da Opština Bačka Topola ima 23 naseljena mesta, organizovana u 15 mesnih zajednica, te da je teritorijalna razduženost relativno velika, a da je saobraćajna povezanost za pojedina naseljena mesta veoma loša, uvidelo se da bi bilo potrebno da se obezbedi i izlazak i prijem građana i po naseljenim mestima. Ovde treba imati u vidu da je najveći broj građana koji se obraćaju veoma lošeg imovnog stanja te da ponekad nemaju sredstava ni za autobusku kartu do središta opštine, odnosno da im to vremenski oduzme i ceo radni dan. Shodno tome, od 2010. godine se uvodi praksa prijema građana u sedištim mesnih zajednica te se na osnovu dosadašnjih iskustava može oceniti da je ova praksa dala pozitivne rezultate i to delom otud što su dobili mogućnost obraćanja građani koji do tada nisu bili u toj situaciji, a, sa druge strane, povećan je i broj obraćanja gde u pojedinim slučajevima imamo i preko trideset građana po jednom izlasku. Ova praksa se tokom godina razvija tako da je sada većina mesnih zajednica prihvatila navedenu saradnju.

Želimo posebno da istaknemo činjenicu da je sve veći broj lokalnih ombudsmana takođe uveo praksu prijema građana van sedišta, odnosno po mesnim zajednicama, imajući u vidu pre svega potrebe građana. U pogledu nekih novih metoda rada, treba navesti inicijative za saradnju koje su upućene civilnom sektoru, kao i školama. U vezi sa civilnim sektorom (udruženja građana, nevladine organizacije i dr.) odziv je bio relativno slab, a to znači da na ovoj inicijativi treba i dalje raditi. Sličan je slučaj i u pogledu saradnje sa školama, gde smo smatrali da je celishodno da završnim generacijama

srednjih škola organizujemo posebna predavanja o korpusu ljudskih prava i njihovoj zaštiti. Smatramo da je ova ciljna kategorija veoma interesantna s obzirom na to da su već punoletni i po završetku škole treba da se „otisnu u život“, bilo tako što će nastaviti učenje, zaposliti se kod nekog poslodavca ili sami kao preduzetnici pokrenuti neki svoj posao. U svakom od tri navedena slučaja smatramo da je veoma bitno da budu upoznati sa svojim pravima i načinima kako da ih ostvare odnosno zaštite.

Od posebnog značaja za rad i funkcionisanje građanskog branioca odnosno zaštitnika građana je i pitanje vezano za podnošenje godišnjeg izveštaja. Godišnji izveštaj ima višestruki značaj, a najveći značaj se ogleda u tome što je to prilika da se građanski branilac, odnosno zaštitnik građana obrati skupštini, a time i javnosti u vezi sa svim pitanjima od značaja za njegov rad i zaštitu prava građana. Odbornici skupštine opštine, a takođe i javnost tako na najneposredniji način stiču uvid u rad ove institucije (u granicama omeđenim poverljivošću u postupanju). Poseban značaj ima deo izveštaja koji se odnosi na pitanje pravne sigurnosti građana i stanje ljudskih prava. U suštini, značaj izveštaja ogleda se i u tome što on predstavlja svojevrsan putokaz Skupštini opštine u kom pravcu treba da usmerava svoje aktivnosti da bi se na ovom planu postigli bolji rezultati. Shodno usvojenim principima, o izveštaju se ne glasa. Pored izveštaja o radu, obraćanje javnosti može biti i neposredno, odnosno lokalni ombudsman može se neposredno obratiti javnosti, bilo saopštenjem, bilo na drugi način. Pozitivna je činjenica da je Odlukom o zaštitniku građana Opštine Bačka Topola¹⁰ utvrđena obaveza javnih glasila koja se delimično ili u celini finansiraju iz budžeta opštine da na zahtev zaštitnika građana moraju objaviti saopštenje koje je upućeno javnosti. To se, na primer, desilo prilikom osude nacionalističkih grafita.

Pored toga, moguće je obraćanje javnosti putem sredstava javnog informisanja vezano za pojedine teme (na primer, nasilje u porodici, zaštita dece, zaštita ugroženih kategorija i drugo) ili vezano za upoznavanje javnosti sa određenim pitanjima zaštite njihovih prava (slučajevi internet prevara, pitanja zastarelosti potraživanja i drugo). U svakom slučaju se može konstatovati da je nastup u medijima veoma potreban i poželjan, ne samo sa aspekta informisanja o radu lokalnog ombudsmana već i radi sprečavanja povreda prava građana i njihovih interesa, a takođe i informisanja o mogućnostima zaštite prava. Može se konstatovati da je posle određenih medijskih nastupa došlo do povećanog broja obraćanja građana u vezi sa određenim pitanjima, odnosno da imamo saznanja da je jedan broj građana zahvaljujući informacijama koje smo davali putem medija uspeo samostalno da obezbedi zaštitu svojih prava i interesa.

U svakom slučaju smatramo da je veoma bitno da se i preventivno deluje kako ne bi ni dolazilo do povreda prava građana jer je to i za građane mnogo povoljnije nego da, kada se povreda desi, ulaze u posebne procedure za zaštitu svojih prava. Neki od ovih medijskih nastupa bili su povezani i sa aktivnostima Zaštitnika građana Republike Srbije ili Pokrajinskog ombudsmana AP Vojvodine i to kada smo ocenili da je potrebno građanima i na lokalnim medijima skrenuti pažnju na određena pitanja odnosno uputiti ih kako da svoja prava što efikasnije zaštite. To se, između

¹⁰ Sl. list opštine Bačka Topola, broj 6/09.

ostalog, odnosilo i na pitanja tzv. dvostrukog oporezivanja preduzetnica na porodijskom odsustvu, ostvarivanje prava na zdravstvenu zaštitu dece neposredno na osnovu Zakona, a nevezano za uplate doprinosa nosioca osiguranja, odnosno njegovog poslodavca. U navedenim slučajevima građani su bili zadovoljni dobijenim informacijama odnosno time što smo im pomogli da svoja prava ostvare i zaštite, pogotovo ako se ima u vidu činjenica da su se nadležni organi u ovim slučajevima neodgovarajuće odnosili prema strankama i da su u vezi sa ovim pitanjima imali dosta tvrdokoran stav na štetu građana.

Nažalost, dosta je primera i da građani nisu postupili shodno našim ukazivanjima u vezi sa određenim pitanjima, te se usled toga dešavalo da njihova prava budu povređena ili da se ne mogu na odgovarajući način zaštititi. To se posebno ogledalo u slučajevima kada su svoja lična dokumenta neoprezno pozajmljivali trećim licima (posebno su jedno vreme bile prisutne pojave zaključivanja ugovora kod mobilne telefonije, gde su pojedini građani oštećeni i za oko 200.000,00 dinara) ili u slučajevima preteranog odugovlačenja u postupanju, kao što je, na primer, kod poreske uprave ili u slučaju RTV pretplate i drugo. Navedeno govori u prilog razmišljanju da je na ovom planu, odnosno u pogledu informisanja i edukacije građana, potrebno raditi mnogo više nego do sada. Građani treba da budu što je moguće više informisani o svojim pravima i načinima kako da ih zaštite jer će to kao posledicu, između ostalog, imati i pritisak na upravu da mnogo bolje i efikasnije radi, a na osnovu zakona i u interesu građana.

Radi pospešivanja rada uprave i njenog preobražaja u stvarni servis građana, smatramo da je od posebnog značaja to što je Skupština opštine Bačka Topola usvojila Kodeks dobre uprave kao „krovni dokument” u našoj opštini za navedena pitanja, te da se taj dokument nalazi i na zvaničnoj internet stranici Opštine Bačka Topola. Taj dokument pruža svakom građaninu mogućnost da na pravi način spozna svoja prava i mehanizme za njihovu zaštitu, kao i pravila ponašanja, a sa druge strane, u upravi stvara saznanje o tome na koji način treba da postupa prema građanima i u odnosu na njihova prava.

U tom pogledu, u toku je i sagledavanje pitanja funkcionisanja službe pravne pomoći i mogućnosti da se rad te službe unapredi, odnosno da se shodno tome izradi predlog izmena akata i ti predlozi upute nadležnim organima na usvajanje. U dosadašnjem radu lokalnog ombudsmana u opštini Bačka Topola problem koji je uočen jeste nedostatak saradnika, i to bilo da je reč o zameniku ili stručnom saradniku. Rad samo jednog lica ne može biti zadovoljavajući i dovoljan da se u svakom slučaju sprovede potpuna procedura koja je predviđena propisima. Iz tog razloga se dosta često pribegava pojednostavljivanju procedure i jednostavnijim rešenjima. Bez obzira na činjenicu da našu instituciju ne smatramo novim organom uprave, koji treba da robuje procedurama, ipak se pravila moraju poštovati, kao i određene procedure, jer njihovo pojednostavljivanje stvara neke druge probleme. U tom smislu, u toku su sagledavanja mogućih rešenja uz uvažavanje ograničenja koja postoje, a koja se ogledaju, u prvom redu, u ograničenjima budžeta i zabrani zapošljavanja. U svakom slučaju, s obzirom na broj stanovnika i strukturu stanovništva naše opštine, mora se obezbediti efikasnije funkcionisanje institucije lokalnog ombudsmana.

6. IZVEŠTAJ O RADU

Za rad lokalnog ombudsmana od posebnog značaja je izveštaj o radu. Lokalni ombudsman, po svim odlukama jedinica lokalne samouprave, podnosi redovni godišnji izveštaj o radu. Sadržaj ovih izveštaja nije jedinstveno definisan, ali najčešće je sadržaj izveštaja takav da obuhvata podatke o pritužbama koje su građani podneli i o tome na koga su se pritužbe odnosile i šta je bio predmet pritužbe. Pored toga, izveštaji sadrže i podatke o stanju ljudskih prava i pravnoj sigurnosti. Najčešće pitanje koje se postavlja jeste da li se o izveštaju glasa. Nesporo je da nije primereno instituciji lokalnog ombudsmana da se o njegovom izveštaju glasa, jer se time otvaraju mnoga pitanja, a pre svega otvara se mogućnost da se to može zloupotrebiti za razrešenje „nepodobnih” lokalnih ombudsmana.

Ipak, bez obzira na određene dileme, nesporan je značaj izveštaja jer se on mora učiniti dostupnim javnosti, te na taj način javnost može steći uvid u konkretne činjenice o radu i funkcionisanju lokalne samouprave. Izveštaj mora biti pravovremeno dostupan javnosti. Izveštaj je dokument koji definiše lokalni ombudsman i on ga može korigovati na osnovu sugestija javnosti u nekom delu, ali ne postoji mogućnost da skupština ili opštinsko, odnosno gradsko veće vrše promene teksta u izveštaju. U praksi, lokalni ombudsman može izraditi i plan i program rada za narednu godinu, čime lokalni ombudsman predstavlja javnosti svoj plan aktivnosti u narednom periodu, a javnost ima prilike da mu sugeriše određena pitanja koja bi trebalo da uvrsti u svoj plan.

Značajan deo izveštaja treba da se odnosi na stanje ljudskih prava i pitanje pravne sigurnosti. Ovde želimo i posebno da napomenemo da se pitanje pravne sigurnosti često neopravdano vezuje samo za sud, odnosno pravosuđe. Međutim, tom prilikom se gubi iz vida da se samo manji broj građana u vezi sa pojedinim svojim problemima obraća sudu, a da skoro svi punoletni građani jesu subjekti o čijim pravima i obavezama odlučuje poreska uprava ili da su često upućeni da određena pitanja rešavaju preko službe za katastar. S obzirom na organizacione i kadrovske probleme u radu ovih organa, često se dešavaju propusti kojima se povređuju prava građana, pa ispada da su u praksi ovi organi za građane mnogo važniji sa aspekta pravne sigurnosti nego sud. Zato su i u proteklom periodu lokalni ombudsmeni često bili u prilici da pomažu građanima u pogledu pitanja vezanih za rad ovih organa (ovde treba navesti da ima puno problema i u drugim oblastima, na primer, u vezi sa naknadom za odvodnjavanje i drugo).

7. MEDIJACIJA

Bez obzira na činjenicu da bavljenje medijacijom nije svojstveno lokalnim ombudsmanima, ipak se tokom nekoliko godina sticanja iskustava u radu došlo do zaključka da je za ostvarivanje i zaštitu prava građana od velikog značaja da se obezbede šire

mogućnosti za rešavanje određenih problema i kroz alternativne vidove rešavanja spora. Uočeno je da u pojedinim slučajevima nerešenih odnosa među građanima, oni koriste institucije kao oružje u rešavanju svojih sukoba, te se došlo do saznanja da neposrednim rešavanjem njihovog sukoba putem medijacije može doći do rešavanja spora, a time i otklanjanje povreda prava. Uzimajući u obzir sve prednosti medijacije, jedan broj lokalnih ombudsmana prošao je obuku za medijatore i registrovao se kod nadležnog ministarstva. Posebno ističemo angažovanje koleginice Vesne Gojković, lokalnog ombudsmana Gradske opštine Voždovac, koja je i inicirala osnivanje prvog centra za medijaciju u Republici Srbiji. Posebno ističemo značaj učešća lokalnih ombudsmana u pospešivanju medijacije, a naročito u uočavanju potencijalnih slučajeva za medijaciju, jer se lokalnim ombudsmanima obraća veliki broj građana sa svojim problemima, među kojima se nalazi i znatan broj slučajeva koji su pogodni da se reše medijacijom. Nažalost, strategija usvojena na državnom nivou skoro potpuno izostavlja lokalne ombudsmane kao važne činioce u razvoju i unapređenju medijacije. Smatramo da su mogućnosti za definisanje potencijalnih slučajeva za medijaciju najveće kod lokalnih ombudsmana.

8. SARADNJA SA MEDIJIMA

S obzirom na to da se poseban značaj u radu lokalnog ombudsmana pridaje javnosti u najširem smislu, odnosno da se o određenim problemima javnost informiše, a pored toga se informisanjem javnosti ukazuje na određene probleme u ostvarivanju i zaštiti ljudskih, građanskih i manjinskih prava, jasno je da je informisanje javnosti putem medija važan preduslov za uspešan rad lokalnog ombudsmana. Lokalni ombudsmani treba da imaju dobru saradnju sa medijima. Obraćanje medijima može biti povodom prezentacije izveštaja o radu ili u vezi sa pojedinim aktuelnim pitanjima. Veći broj lokalnih ombudsmana ima redovnu dobru komunikaciju sa medijima. Radi unapređenja na ovom planu, Udruženje ombudsmana Srbije je, uz pomoć Organizacije za evropsku bezbednost i saradnju, Misije za Srbiju, organizovalo i posebne obuke za lokalne ombudsmane na temu nastupa prema medijima. Obezbeđivanje dobre saradnje sa medijima je od velikog značaja, kao i pristupačnost medija za lokalnog ombudsmana. Posebno ističemo primer odluke Opštine Bačka Topola kojom je uređeno da je obaveza medija koji se delom finansiraju iz budžeta lokalne samouprave da objave saopštenja za javnost koja izdaje lokalni ombudsman.

Saradnja sa medijima je izuzetno važna u slučajevima kada se sprovode aktivnosti koje su od velikog značaja za prava građana, kao što je to bio slučaj sa poslovima legalizacije i restitucije ili prilikom rešavanja problema koji su se pojavili u vezi sa doprinosima za obavezno socijalno osiguranje članova porodičnog domaćinstva poljoprivrednika. U takvim prilikama nastupi u medijima lokalnog ombudsmana doprineli su tome da građani shvate značaj tih aktivnosti za ostvarivanje svojih prava. Nažalost, ovde treba

napomenuti da su predstavnici uprave dosta rezervisani kad je reč o ovakvim nastupima pred medijima i u narednom periodu tu praksu treba menjati. Ovde takođe treba pomenuti i informacije koje su prezentovane građanima u vezi sa zaštitom ličnih podataka, odnosno pokušajima internet prevara.

9. SARADNJA SA DRUGIM ORGANIZACIJAMA I POJEDINCIMA

Radi unapređenja svog rada i osnaživanja institucije lokalnog ombudsmana, lokalni ombudsmeni i Udruženje ombudsmana Srbije su u proteklom periodu ostvarili saradnju sa mnogim organizacijama i pojedincima. Saradnja sa Zaštitnikom građana i Pokrajinskim zaštitnikom građana – ombudsmanom definisana je propisima i ona se ostvaruje u skladu sa propisima. Posebna saradnja se ostvaruje sa ministarstvima i pokrajinskim sekretarijatima. Pored toga, putem stručnih skupova i konferencija ostvarili smo saradnju sa institucijama ombudsmana iz Mađarske, Bosne i Hercegovine, Makedonije i Crne Gore. Poseban protokol o saradnji zaključen je sa institutom Evropskog ombudsmana. Takođe radimo na ostvarivanju saradnje sa nacionalnim savetima nacionalnih manjina i, vezano za manjinska prava, već nekoliko godina radimo na unapređenju rada saveta za međunacionalne odnose. Naš rad u najvećoj meri podržava Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju, Misija za Srbiju, a podršku dobijamo i od Stalne konferencije gradova i opština. Posebnu saradnju imamo sa Nacionalnim udruženjem medijatora Srbije, gde su u upravnom odboru dva naša člana. Imamo saradnju i sa organizacijama koje se bave zaštitom ljudskih prava (YUCOM i drugi), a uključeni smo i u rad Nacionalnog konventa za pridruživanje Evropskoj uniji. Ostvarujemo saradnju i sa Institutom društvenih nauka i zajednički radimo na projektima.

Od pojedinaca treba istaći jedan broj naučnih i stručnih radnika sa kojima smo saradivali, a koji su, između ostalog, dali svoj doprinos angažovanjem u našim zajedničkim aktivnostima ili su radili naučne ili stručne radove odnosno istraživanja vezana za lokalne ombudsmane ili ombudsmane uopšte, odnosno pitanja koja se tiču njihovog položaja, a među njima su Marko Davinić, Ivana Krstić, Dejan Milenković, Petar Teofilović, Marijana Pajvančić, Goran Bašić, Zorica Mršević, Zoran Pavlović, Ljubinko Mitrović, Ljubomir Sandić, Aniko Hajnrh Muškinja i drugi.

Posebno pominjemo i učesnike naših međunarodnih konferencija koje smo organizovali, a koji su svojim radovima obradili pojedina pitanja koja su od značaja za unapređenje rada ombudsmana i takođe od značaja za razmenu iskustava u radu ombudsmana iz pojedinih država.

10. ZAKLJUČNO RAZMATRANJE – PREPORUKE

Imajući u vidu period od skoro dvadeset godina rada i funkcionisanja institucije lokalnog ombudsmana u Republici Srbiji, smatramo da se može konstatovati da je ova institucija u punoj meri opravdala svoje postojanje. Bez obzira na nedostatak prakse, izbor stručnih kadrova doprineo je dobrim rezultatima u radu. To ukazuje na činjenicu da je izbor odgovarajućeg stručnjaka neophodan uslov za uspešno funkcionisanje ove institucije.

Radi unapređenja ostvarivanja i zaštite prava građana, neophodno je da institucija lokalnog ombudsmana bude jasno definisana, a da posebnim zakonom bude obezbeđena i garantovana nezavisnost i samostalnost lokalnog ombudsmana.

Bitan element daljeg unapređenja ostvarivanja i zaštite ljudskih, građanskih i manjinskih prava jeste ustanovljenje institucije lokalnog ombudsmana u svim jedinicama lokalne samouprave u Republici Srbiji, bilo kao samostalnog organa ili zajedničkog organa za više teritorijalno povezanih jedinica lokalne samouprave.

Uspešno funkcionisanje institucije lokalnog ombudsmana vrlo je važno za ostvarivanje i zaštitu prava građana, a time i unapređenje ukupnih demokratskih procesa i razvoj demokratskih institucija u jedinicama lokalne samouprave i Republike Srbije u celini.

LITERATURA

1. Davinić, M., Krstić, I., 2018, The Institution of Local Ombudsman in the Republic of Serbia – Success Story or Missed Opportunity?, *Lex Localis*, 3.
2. Đorđević S, Milenković D, Veljović D., 2011, *Kapaciteti i potencijali lokalnog ombudsmana u Srbiji – sa istraživanjem*, Beograd, OEBS: Misija za Srbiju.
3. *Značaj i uloga lokalnih ombudsmana*, 2014, Zbornik radova, Međunarodna konferencija povodom jubileja 10 godina rada prvog ombudsmana u Republici Srbiji i državnoj zajednici Srbija i Crna Gora, Bačka Topola.

CHALLENGES IN THE TWENTY-YEAR PRACTICE OF LOCAL OMBUDSMEN IN THE REPUBLIC OF SERBIA

Miladin Nešić

Summary: Serbia is one of the few countries in which the institution of ombudsman has been established at all three levels of government (state, regional and local). The first local ombudsman began his work on April 1, 2003 in Bačka Topola. The name of this institution at the local level has changed over time (“Civil Defender”, “Protector of Citizens”, “Local Ombudsman”). During these twenty years, this institution has faced numerous challenges. In the beginning, there was no knowhow, and additionally, in the Law on Local Self-Government, this institution is regulated in only one article, in a very modest manner, so that detailed regulation is left to local self-governments. As a result, there were many problems in practice. As the main problems, we emphasize that the institution of local ombudsman is not available in all local self-government units, and that the local regulations do not sufficiently guarantee its independence and autonomy, i.e. the local ombudsman is not defined as a local government body. In order to better organize, educate and exchange experiences among ombudsmen, the Association of Ombudsmen was formed. Thanks to the work of the Association, local ombudsmen now work better and more efficiently, thus better protecting human rights, and are involved in many activities in this field (public information, support for mediation and the work of the Councils for Interethnic Relations, cooperation with national councils, civil society organizations, participation in the work of the National Convent for Accession to the European Union etc).

Keywords: local ombudsman, civil defender, ombudsman, ombudsman association, reporting, public, media, mediation

2. LOKALNI OMBUDSMANI U SRBIJI KAO UKRAS SISTEMA ILI KAO IZRAZ STVARNE POTREBE

Prof. dr Bogoljub Milosavljević¹

Apstrakt: Republika Srbija je jedna od malobrojnih evropskih zemalja sa lokalnim ombudsmanima. Kao i u drugim zemljama koje imaju takve institucije, njihovo postojanje prepušteno je odlukama lokalnih vlasti. Proces uvođenja lokalnih ombudsmana je u Srbiji dao skromne rezultate u pogledu njihovog ukupnog broja, dok su pojedini od njih doživeli svoje ukidanje nekoliko godina po uvođenju. Međunarodne organizacije koje u svom mandatu imaju staranje o zaštiti ljudskih prava, a naročito Savet Evrope, pružaju nedvosmisleni podršku širenju institucije lokalnih ombudsmana, s tim što je ta podrška ipak manja u poređenju sa podrškom regionalnim i nacionalnim ombudsmanima. Domaće centralne i lokalne vlasti, na drugoj strani, ne manifestuju volju za širenjem mreže lokalnih ombudsmana i snaženjem njihove pozicije i uloge u kontroli lokalne uprave radi zaštite ljudskih prava od nezakonitog i nepravilnog rada uprave. Ne postoje razvijen zakonski okvir, niti povoljno institucionalno i političko okruženje, koji bi bili potrebni da osiguraju nezavisan i samostalan rad lokalnih ombudsmana. Njihova nadležnost je svedena na kontrolu postupanja lokalne uprave ukoliko se radi o postupanju u primeni lokalnih propisa. Taj segment rada lokalne uprave u opštinama i gradovima koji nisu ustanovili lokalne ombudsmane ne nalazi se, međutim, u nadležnosti Zaštitnika građana (nacionalnog ombudsmana). To bi moglo značiti da su prava građana u takvim opštinama i gradovima manje zaštićena u poređenju sa opštinama i gradovima koji imaju lokalne ombudsmane. Posle analize tih pitanja, u zaključku rada se daje pregled mogućih solucija za iznalaženje boljih rešenja.

Ključne reči: lokalni ombudsmani, regionalni i nacionalni ombudsmani, kontrola uprave, zaštita prava građana, lokalne vlasti.

¹ Redovni profesor Pravnog fakulteta Univerziteta Union, Beograd, e-mail: bogoljub.milosavljevic@pravnofakultet.rs

1. UVOD

Prema do sada najobuhvatnijem skupu principa Saveta Evrope o instituciji ombudsmana (Venecijanski principi, usvojeni 2019. godine),² ombudsman je važan element države zasnovane na demokratiji, vladavini prava, poštovanju ljudskih prava i osnovnih sloboda i dobroj upravi. Nivo prihvaćenosti uloge ombudsmana i njegova efektivnost smatraju se jednim od indikatora demokratije. Suštinu njegove uloge čini nezavisna akcija protiv loše uprave (*maladministration*)³ i navodnih kršenja ljudskih prava i osnovnih sloboda od strane uprave. Tom akcijom se obezbeđuje pojedincima i pravnim licima dodatno sredstvo za zaštitu njihovih prava, koje postoji uz njihovo pravo pristupa pravdi preko suda. Ombudsman treba da postupa nezavisno, objektivno, transparentno, pošteno i nepristrasno, a vlada i parlament su dužni da uvažavaju njegove kritike kao sastavni deo transparentnog sistema svoje odgovornosti pred građanima.

Osnovni cilj Venecijanskih principa, kao i ranije usvojenih Pariskih principa o statusu nacionalnih institucija za promociju i zaštitu ljudskih prava⁴ jeste unapređenje položaja institucija ombudsmana putem uvođenja osnovnih standarda od značaja za njihovo uspešno delovanje. Naime, ombudsmani nastaju i deluju u okviru pravnog i političkog sistema pojedinih zemalja tako da nema jedinstvenog modela ove institucije. Između ombudsmana pojedinih zemalja postoje brojne razlike u načinu njihovog organizovanja i nazivima, njihovom položaju, nadležnostima i ovlašćenjima za vršenje nadležnosti. Da bi se određena institucija smatrala ombudsmanom, potrebno je da ispunjava barem dve vrste uslova: prvo, da se njena uloga tiče kontrole rada javne uprave s ciljem utvrđivanja kršenja principa dobre uprave i povreda ljudskih prava i, drugo, da se njen položaj odlikuje samostalnošću koja obezbeđuje nezavisnu istragu povodom dobijenih pritužbi i na osnovu sopstvene inicijative. Uloga ombudsmana se može opisati kao dvojna: on je istovremeno (1) kontrolor uprave, koji koriguje ponašanja koja se podvode pod lošu upravu i (2) zaštitnik ljudskih prava. Zapravo, to dvojstvo uloga je simbolično, jer se i akcijom protiv loše uprave ostvaruje zaštita ljudskih prava.

Zajedničko obeležje ombudsmana jeste i naročiti pravni karakter ishoda njegove kontrolne akcije: on ne može menjati odluke uprave (tj. pojedinačne upravne akte), ali može povodom utvrđenih nepravilnosti da uputi preporuke za otklanjanje tih nepravilnosti u

2 *Principles on the protection and promotion of the ombudsman institution („The Venice Principles“)*, adopted by the Venice Commission at its 118th Plenary Session, Venice, 15-16 March 2019. Komitet ministara Saveta Evrope je potvrdio Venecijanske principe 2. maja 2019. godine, a Generalna skupština UN ih je podržala svojom rezolucijom broj 75/186 od 28. decembra 2020. godine.

3 Na srpskom jeziku je pojam „loše uprave“ najpotpunije obradio dr Marko Davinić, profesor Pravnog fakulteta Univerziteta u Beogradu. Videti: Davinić, M., 2013, *Evropski ombudsman i loša uprava (maladministration)*, Beograd, Zaštitnik građana, str. 91–134, 312–366.

4 UN General Assembly, *Principles relating to the Status of National Institutions (Paris Principles)*, UN doc. 48/134 (20. Decembar 1993).

pojedinačnim i opštim pravnim aktima i praksi upravnog postupanja, kao i da inicira preduzimanje nekih drugih mera od strane nadležnih organa, uključujući tu i mere za utvrđivanje odgovornosti službenika i funkcionera uprave.

U Republici Srbiji je najpre došlo do uvođenja lokalnih ombudsmana (počev od aprila 2003. godine), zatim pokrajinskog ombudsmana u AP Vojvodini (krajem 2003. godine) i, na kraju, Zaštitnika građana kao nacionalne institucije (2007. godine). Doduše, pre svih njih bio je uveden Međunarodni ombudsman na Kosovu i Metohiji, na osnovu uredbe UNMIK-a iz avgusta 2000. godine (institucija je zvanično počela s radom 22. novembra 2000. godine). Ta institucija, međutim, funkcionise izvan pravnog poretka Republike Srbije. Svakako je od značaja podvući činjenicu da je Srbija jedina od država nastalih na prostoru bivše Jugoslavije koja se opredelila za uvođenje lokalnih ombudsmana. Takođe, Srbija pripada krugu malog broja evropskih zemalja koje imaju lokalne ombudsmane. Ni broj vanevropskih zemalja sa lokalnim ombudsmanima nije značajno veći. Prvo pitanje kojim se, s tim u vezi, bavi ovaj rad jeste pitanje o rasprostranjenosti lokalnih ombudsmana.

Uprkos malom broju evropskih zemalja koje imaju lokalne ombudsmane, Savet Evrope i njegova tela (Parlamentarna skupština, Komitet ministara i Kongres lokalnih i regionalnih vlasti) u više svojih dokumenata (rezolucija i preporuka) pružili su podršku osnivanju i radu lokalnih ombudsmana. U lokalnim ombudsmanima je Savet Evrope, prema tome, video određene prednosti. S obzirom na njihovu malu rasprostranjenost, postavlja se stoga pitanje o argumentima za i protiv šireg uvođenja lokalnih ombudsmana, odnosno o stvarnim učincima njihovog postojanja i delovanja. To će biti predmet drugog odeljka ovog rada.

Zakonski okvir za osnivanje i rad lokalnih ombudsmana u Srbiji je krajnje skroman i nedovoljno adekvatan, što uz delovanje niza drugih okolnosti koje odlikuju stanje lokalne samouprave i političkog sistema Srbije u celini, može biti faktor od presudnog uticaja na uspešnost lokalnih ombudsmana. Ni zakonska rešenja iz Zakona o Zaštitniku građana, u delu koji se tiče regulisanja njegove nadležnosti i saradnje sa lokalnim ombudsmanima, nisu takva da doprinose unapređenju položaja lokalnih ombudsmana. Tim pitanjima bavi se naredna celina ovog rada.

S obzirom na postojeće stanje, perspektiva lokalnih ombudsmana u Srbiji deluje upitno. Da bi opstali kao trajan i svrsishodan element sistema, bilo bi neophodno da se njihov položaj i delovanje unaprede i radi toga preduzmu različite mere, pre svega na normativnom, institucionalnom i finansijskom planu. Njihov mali broj otvara i dilemu o tome kako obezbediti ombudsmansku kontrolu nad upravom radi bolje zaštite ljudskih prava u opštinama i gradovima koji nemaju ustanovljene lokalne ombudsmane. Ta dilema vodi ka logičnom pitanju o tome da li je, možda, umesto lokalnih ombudsmana bolja solucija da Zaštitnik građana dobije mandat za kontrolu čitave javne uprave (centralne i lokalne). O tim pitanjima se iznose stavovi autora u zaključku ovog rada.

2. NACIONALNI, REGIONALNI I LOKALNI OMBUDSMANI

Institucije tipa ombudsmana postoje u više od 140 zemalja sveta i mogu biti organizovane na nacionalnom, regionalnom i lokalnom nivou. Kao svojevrsni pokazatelj značaja i popularnosti ovih institucija može se uzeti i činjenica osnivanja Evropskog ombudsmana, kao organa EU sa nadnacionalnim karakterom.⁵ U pojedinim zemljama ombudsmeni postoje samo na nacionalnom nivou, u drugim na nacionalnom i jednom ili dva niža nivoa vlasti, a u trećim zemljama samo na nižim nivoima vlasti. Postojanje posebno ustanovljenih ombudsmana na više od jednog nivoa organizovanja javnih vlasti daje decentralizovani model ove institucije. Taj model poznaje jedan broj evropskih i vanevropskih zemalja, pri čemu je broj tih zemalja znatno manji od broja zemalja koje su dale prednost centralizovanom modelu ove institucije.

U centralizovanom modelu ombudsman (tj. jedna ili više od jedne institucije ombudsmanskog tipa)⁶ postoji samo na centralnom nivou vlasti i ima nadležnost za vršenje kontrole nad radom čitavog sistema javne uprave (tj. centralne i lokalne uprave). Njegova unutrašnja organizacija prilagođava se efikasnijem vršenju tako određene nadležnosti obično putem dekoncentracije (osnivanja područnih kancelarija) ili putem drugih načina za približavanje građanima i upravi na određenim teritorijalnim područjima zemlje (imenovanjem delegata, održavanjem zasedanja izvan sedišta, organizovanjem „ombudsmanskih dana”, odnosno „savetodavnih dana” u pojedinim mestima van sedišta i sl.).

Najmanje 15 evropskih zemalja ima regionalne urede ili regionalne predstavnike (delegata) državnog ombudsmana, koji mogu biti raspoređeni ravnomerno na celoj teritoriji ili samo u pojedinim regionima koji su karakteristični po određenim obeležjima, naročito po većem broju stanovnika ili geografskoj udaljenosti.⁷ Na primer, Ombudsman za ljudska prava BiH ima sedište u Banjaluci, a regionalne kancelarije u Sarajevu, Mostaru i Brčkom, kao i „terenske kancelarije” u Livnu i Tuzli.⁸ Naš Zaštitnik građana je osnovao svoje kancelarije u Preševu, Bujanovcu i Medveđi.

U jednom broju zemalja održavaju se „konsultativni dani” u pojedinim mestima van sedišta ombudsmana, obično po unapred utvrđenom rasporedu ili, ređe, po *ad hoc*

5 Više o Evropskom ombudsmanu: Davinić, M., 2013.

6 Češći je slučaj da postoji samo jedan nacionalni ombudsman sa opštim nadležnostima (tj. nadležnostima u odnosu na čitav sistem javne uprave i sve grupe stanovništva), ali postoji i ne tako mali broj zemalja koje su osnovale dva ili više ombudsmana, od kojih jedan ima opštu nadležnost, koja mu preostaje kada se od nje izuzmu nadležnosti tzv. specijalizovanih ombudsmana (npr. za prava dece, za prava etničkih manjina, za zaštitu podataka o ličnosti, zaštitu penzionera, osoba sa invaliditetom, lica u zatvorima i sl.).

7 Na primer, ombudsman Portugalije ima regionalne predstavnike na Azorima i Maderi, ombudsman Francuske ima 292 delegata širom zemlje i u prekomorskim teritorijama, a ombudsmeni pojedinih drugih zemalja imaju manji broj regionalnih ureda u pojedinim većim regionalnim centrima. Nav. prema: Kucsko-Stadlmayer, G. (ed.), 2008, *European Ombudsman Institutions: A comparative legal analysis regarding the multifaceted realisation an idea*, Wien, Springer-Verlag, pp. 17, 69–448.

8 „Terenske kancelarije” su ispostave regionalnih kancelarija, u kojima se rad odvija samo određenim danima.

objavljenom rasporedu (Crna Gora, Estonija, Moldavija, Slovačka).⁹ U Austriji nacionalni ombudsman prema unapred utvrđenom planu posećuje sedišta pokrajina i u njima održava zasedanja, prima građane i njihove žalbe. Svi ombudsmeni su otvoreni i za elektronsku komunikaciju sa građanima.

Unutar *decentralizovanog modela* može se razlikovati nekoliko varijanti organizacionih rešenja: (1) postojanje ombudsmana isključivo na nižim nivoima vlasti, tj. bez postojanja ombudsmana na centralnom (nacionalnom) nivou vlasti; (2) postojanje ombudsmana na višim nivoima vlasti (samo nivo države i federalnih jedinica, odnosno državni i regionalni nivo), bez postojanja ombudsmana na lokalnom nivou vlasti; (3) postojanje ombudsmana na centralnom i na lokanom nivou (tj. bez postojanja regionalnih ombudsmana) i (4) postojanje ombudsmana na svim nivoima vlasti, tj. na državnom, regionalnom i lokalnom nivou vlasti. Svaka od navedenih varijanti obuhvata mali broj zemalja.

Kada je reč o evropskim zemljama¹⁰, tri zemlje imaju ombudsmane isključivo na nižim nivoima vlasti, ali ne i na centralnom nivou vlasti. Te tri zemlje su Švajcarska, Italija i Nemačka (ova poslednja zemlja ima saveznog vojnog ombudsmana, ali nema saveznog ombudsmana sa opštim nadležnostima). Pored te tri zemlje, regionalni ombudsmeni postoje uz nacionalne ombudsmane u Austriji, Belgiji, Danskoj, Španiji, Velikoj Britaniji i Srbiji. Pod regionalnim ombudsmanima ovde se podrazumevaju ombudsmeni osnovani na nivou federalnih jedinica (Švajcarska, Nemačka, Austrija i Belgija) i na nivou regiona kao oblika teritorijalne autonomije sa različito utvrđenim statusom (Italija, Španija, Danska, Velika Britanija i Srbija). Regionalni ombudsmeni postojali su i na nivou Federacije BiH i Republike Srpske do 2010. godine, kada su objedinjeni sa Ombudsmanom za ljudska prava BiH u jednu instituciju.¹¹

Ombudsmeni na lokalnom nivou postoje u Bugarskoj, Belgiji, Holandiji, Švajcarskoj, Španiji, Francuskoj i Srbiji. Ni u jednoj od tih zemalja lokalni ombudsmeni nisu ustanovljeni u svim opštinama i gradovima, već samo u određenom broju opština i gradova (Bugarska i Srbija) ili samo u pojedinim velikim gradovima (Belgija, Francuska, Holandija, Španija i Švajcarska). Njihovo osnivanje je, prema tome, zavisno od volje lokalnih vlasti i po tome fakultativno u smislu nepostojanja ustavne ili zakonske obaveze osnivanja u svim jedinicama lokalne samouprave. Fakultativnost institucije lokalnog ombudsmana koja se u uporednoj praksi dosledno uvažava proističe iz priznatog prava lokalne samouprave na samoorganizovanje (na odlučivanje o organizovanju svojih organa, u skladu sa ustavom i zakonom).

Konkretnije, decentralizovani model ombudsmana u pojedinim zemljama ima odlike koje se dalje ukratko navode.

9 Kucsko-Stadlmayer, G. (ed.), 2008, pp. 17, 162, 311, 318, 388.

10 Podatke za 48 evropskih zemalja, doduše prikupljene pre više od jedne decenije, sadrži studija: Kucsko-Stadlmayer, G. (ed.), 2008, pp. 69–448. Delimične podatke posebno sadrže sledeći radovi: Radojević, M., 2016, *Preobražaj ombudsmana u savremenim pravnim sistemima s posebnim osvrtom na instituciju Zaštitnika građana u Republici Srbiji*, doktorska disertacija, Beograd, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu; Radinović, D., 2001, *Ombudsman i izvršna vlast: institucija ombudsmana na početku XXI veka*, Beograd, Službeni glasnik; Milosavljević, B., 2001, *Ombudsman: zaštitnik prava građana*, Beograd, Centar za antiratnu akciju.

11 Videti: Sandić, Lj., 2013, Organizacija i rad Ombudsmana za ljudska prava BiH, u: *Značaj i uloga lokalnih ombudsmana*, Zbornik radova sa Međunarodne konferencije povodom jubileja 10 godina rada prvog ombudsmana u Republici Srbiji i Državnoj zajednici Srbija i Crna Gora, Bačka Topola, str. 34–39.

U Švajcarskoj postoje ombudsmeni na kantonalnom nivou (ne u svim kantonima), kao i lokalni ombudsmeni u gradovima Bernu, Cirihi, Sent Galenu i Vinterturu (Winterthur). Ciriški ombudsman je osnovan 1971. godine, pa se smatra prvim lokalnim ombudsmanom u Evropi. To jeste razlog da se o njemu ovde kaže nešto više.¹²

Uređenje i rad Ombudsmana grada Ciriha počivaju na posebnoj opštinskom zakonu. Ombudsman je inokosni organ, ima jednog zamenika i osoblje od nekolicine zaposlenih, a njega i zamenika bira gradska skupština apsolutnom većinom glasova odbornika, na period od četiri godine, uz mogućnost reizbora. Nisu propisani formalni uslovi za izbor, ali je uobičajeno da kandidat bude diplomirani pravnik sa odgovarajućim radnim iskustvom ili obukom za medijaciju. Funkcija ombudsmana nije spojiva sa funkcijama u političkim strankama, državnom službom i profesionalnim aktivnostima koje bi mogle stvoriti sukob interesa. U radu je nezavisan i ne može primati uputstva za rad od bilo kog lica. Ne uživa imunitet, ali ne može ni biti razrešen. Nadležan je da kontroliše rad gradske uprave i privatnih lica koja vrše javna ovlašćenja. Kriterijumi za kontrolu su propisani opštinskim zakonom, a u radu se rukovodi principom pravičnosti. Može da istražuje pritužbe, ali ne može da pokrene postupak *ex officio* (tj. po sopstvenoj inicijativi). Pritužbu mu može podneti svako lice i dužan je da svaku pritužbu ispita. Nema rokova ni formalnih zahteva za podnošenje pritužbe, a njeno podnošenje je besplatno. Prilikom ispitivanja pritužbe dužan je da poštuje obavezu poverljivosti. Ovlašćen je da u svako vreme zahteva obaveštenja i dokumente od uprave i drugih, kao i da obavi inspekciju na licu mesta u upravi. Svoj stav po sprovedenoj istrazi dostavlja podnosiocu pritužbe i upravi, kao i organu koji vrši nadzor nad upravom. U svom godišnjem izveštaju, koji podnosi gradskoj skupštini, može izneti predloge za otklanjanje nedostataka u propisima i praksi rada uprave, kao i predlagati izmene propisa. Ima pravo da učestvuje u debati na sednici skupštine povodom njegovog izveštaja, a izveštaj se potom objavljuje. Zaštita ljudskih prava igra značajnu ulogu u njegovoj delatnosti, a u fokusu njegovog rada su socijalna pitanja, postupanje policije (hapšenje i druge mere), poreska pitanja i sl. Godišnje prima oko 400–500 pritužbi, a navodi se da bi njegov rad trebalo unaprediti putem čvršćeg obavezivanja uprave na davanje informacija i omogućavanjem pokretanja istraga *ex officio*.

U Nemačkoj postoje ombudsmeni u pojedinim pokrajinama (nem. Länder), dok ulogu ombudsmana u ostalim pokrajinama imaju parlamentarni komiteti za peticije. I na saveznom nivou ulogu ombudsmana praktično vrši Komitet za peticije Bundestaga, koji je sastavljen od poslanika i raspolaže stručnom službom od stotinak zaposlenih. Iako ovi komiteti ne odgovaraju standardima koji su prihvaćeni za institucije ombudsmana, smatraju se nekom vrstom ombudsmana, odnosno institucijama sličnim ombudsmanu.

Austrija ima ombudsmane u federalnim jedinicama – pokrajinama Tirol i Foralberg (Vorarlberg), dok nadležnost za kontrolu uprave u ostalim pokrajinama ima tročlani nacionalni ombudsman (nem. *Volksanwaltschaft* – narodni pravobranilac). Saveznim zakonodavstvom je omogućeno pokrajinama „da svojim zakonom izjave volju” kojom će preneti u nadležnost nacionalnog ombudsmana ovlašćenja za kontrolu uprave na nivou

12 Kucsko-Stadlmayer, G. (ed.), 2008, pp. 423–425. Izveštaji o radu Ombudsmana grada Ciriha su dostupni na adresi: <http://www.stadt-zuerich.ch/internet/ombudsstelle/home/jahrsberichte.html>.

pokrajina, uz poštovanje pokrajinskih zakona. To su učinile sve pokrajine osim dve navedene. U ostalih sedam pokrajina, narodni pravobranilac prema unapred utvrđenom planu organizuje svoja zasedanja u sedištimu pokrajina.¹³

U Danskoj postoje nacionalni ombudsman i dva regionalna ombudsmana (za Grenland i za Farska ostrva). U Velikoj Britaniji, uz instituciju na nacionalnom nivou, postoje regionalni ombudsmani u Engleskoj, Velsu, Škotskoj, Severnoj Irskoj i na Gibraltaru, dok je lokalna administracija pod kontrolom regionalnih komisija za javnu administraciju. Ova zemlja, kao i druge zemlje koje pripadaju anglosaksonskom pravnom sistemu (posebno SAD, Kanada i Australija), poznaju i raširenu praksu osnivanja privatnih ombudsmana (koje osnivaju privatne kompanije).

Pored opšteg i specijalizovanih saveznih ombudsmana koji čine Kolegijum saveznih ombudsmana, Belgija ima posebne ombudsmane za Valonski region, Flamanski region i Francusku zajednicu. Postoje takođe i ombudsmani na lokalnom nivou u pojedinim gradovima (Antwerpen, Gent). S druge strane, Španija kao regionalno organizovana država ima ombudsmane za pojedine autonomne oblasti i instituciju nacionalnog ombudsmana, ali i lokalne ombudsmane u manjem broju velikih gradova (Madrid, Barselona). Francuska koja je unitarno uređena i znatno decentralizovana, pored nacionalnog ombudsmana (sa delegatima širom zemlje), ima gradskog ombudsmana za Pariz. U Holandiji, pored nacionalnog ombudsmana, postoje lokalni ombudsmani u jednom broju većih gradova (Amsterdam, Hag, Rotterdam, Utreht i Groningen).

Italija je jedna od tri evropske zemlje koje nisu ustanovile ombudsmana na nacionalnom nivou, tako da je težište ove funkcije na regionalnim ombudsmanima (prvog regionalnog ombudsmana uvela je Toskana 1974. godine). Regioni postoje na čitavoj teritoriji, ima ih 20 i čine Italiju regionalno uređenom državom. Većina regiona ima svoje ombudsmane (it. *Difensore civico*), a svi oni čine Nacionalnu konferenciju ombudsmana, sa sedištem u Rimu. U jednom ne tako dugom vremenskom periodu, uz regionalne ombudsmane postojali su brojni lokalni (opštinski) ombudsmani u pojedinim regionima. Njihovo osnivanje bilo je podstaknuto jednim zakonom iz 2000. godine. Regionalni ombudsmani su bili zaduženi za koordinaciju rada opštinskih ombudsmana. U opštinama koje nisu imale svoje ombudsmane, kontrolu nad opštinskom administracijom vršili su regionalni ombudsmani.¹⁴ Međutim, efekti rada opštinskih ombudsmana nisu bili nimalo zadovoljavajući, pa su oni u sklopu mera štednje ukinuti 2010. godine.¹⁵ Njihove funkcije preuzeli su u celoj Italiji regionalni ombudsmani.

Između organizacije ombudsmana u Bugarskoj i Srbiji postoji razlika utoliko što ombudsmani u Bugarskoj postoje na lokalnom i centralnom nivou, a u Srbiji još i na regionalnom (pokrajinskom) nivou. Situacija sa lokalnim ombudsmanima u obe zemlje je slična, najpre po tome što oni postoje u nešto više od 10% jedinica lokalne samouprave (u Srbiji postoje 174, a u Bugarskoj preko 260 jedinica lokalne samouprave). Kao i u slučaju Srbije, u Bugarskoj dolazi do povremenog osnivanja novih i ukidanja pojedinih od postojećih ombudsmana, što je, po svemu sudeći, mogući

13 Više o tome: Milosavljević, B., 2001, str. 53 (i tamo navedena literatura).

14 Kucsko-Stadlmayer, G. (ed.), 2008, p. 252.

15 Radojević, M., 2016, str. 296 (i tamo navedena literatura).

indikator njihovog još uvek nedovoljno stabilizovanog položaja. U Bugarskoj se lokalni ombudsmeni uvode počev od 1998. godine, a njihovo osnivanje je, kao i Srbiji, fakultativno.¹⁶ Prema podacima Udruženja lokalnih ombudsmana Srbije (ULOS), u Srbiji postoji ukupno 21 lokalni ombudsman, od čega su njih 18 opštinski i gradski ombudsmeni, a tri su ombudsmeni gradskih opština.¹⁷ Podacima nije obuhvaćeno stanje u AP Kosovo i Metohija.

Slično situaciji u evropskim zemljama, lokalni i regionalni ombudsmeni postoje i u jednom broju vanevropskih zemalja. Najčešće se nailazi na podatke o postojanju lokalnih i regionalnih ombudsmana u Izraelu, Kanadi, Australiji, Indiji, Pakistanu, na Novom Zelandu i u SAD. Pretežno se radi o regionalnim ombudsmanima, a zatim o lokalnim ombudsmanima koji se osnivaju za pojedine veće gradove. Lokalni ombudsmeni uživaju najširu podršku u SAD i mogu se osnivati na okružnom i gradskom nivou, bilo sa opštim bilo sa specijalizovanim (užim) nadležnostima. Ima ih i na nivou pojedinih država članica, ali na federalnom nivou postoje samo određeni specijalizovani ombudsmeni ili biroi slični ombudsmanu koji nadziru delatnosti pojedinih saveznih organa. Kako se zapaža, u SAD više hiljada javnih i privatnih institucija koje su organizovane na subnacionalnom nivou i na nivou privatnih kompanija „pretenduje na naziv ombudsmanske institucije”.¹⁸ S tim u vezi, ponekad se govori o svojevrsnoj „ombudsmaniji”.

Objektivno, nacionalni ombudsmeni su od najvećeg značaja i najšire zastupljeni, a regionalni ombudsmeni su značajniji i zastupljeni u većem broju zemalja u poređenju sa lokalnim ombudsmanima. Veći značaj regionalnih ombudsmana u odnosu na lokalne stoji u vezi sa višim nivoom autonomije i širim nadležnostima regionalnih vlasti (tj. federalnih jedinica i oblika teritorijalne autonomije), većim brojem stanovnika i širim mogućnostima za izgradnju njihovih kapaciteta. Tu je i činjenica da u tri značajne evropske zemlje regionalni ombudsmeni predstavljaju najviši nivo organizovanja ovih institucija. Takođe, politika EU poznata kao „Evropa regiona” izvesno je uticala na snaženje pozicije regionalnih ombudsmana. S tim u vezi, počev od 2004. godine evropski regionalni ombudsmeni održavaju okrugle stolove svake dve godine, pod okriljem Komesara za ljudska prava i Kongresa lokalnih i regionalnih vlasti Saveta Evrope.¹⁹

16 Za stanje u Bugarskoj videti rad dr Dejana Milenkovića, profesora Fakulteta političkih nauka u Beogradu, pod nazivom „Analiza institucije lokalnog ombudsmana u Republici Bugarskoj na primeru opštine Stara Zagora i grada Sofije”, koji je objavljen u ovom zborniku.

17 Lokalni ombudsmeni postoje u sledećim opštinama i gradovima: Bačka Topola, Beograd, Vranje, Kikinda, Kragujevac, Kraljevo, Kruševac, Mali Idoš, Niš, Novi Sad, Pančevo, Sjenica, Sombor, Šabac, Tutin, Zrenjanin i Žitište. Gradske opštine u Beogradu koje imaju svoje ombudsmane jesu Vračar, Voždovac i Savski venac. Izvor podataka: <https://www.ulos.org.rs/clanstvo/spisak-kancelarija/>.

18 Za više podataka o organizaciji ombudsmana u SAD, Kanadi, Novom Zelandu i drugim vanevropskim zemljama videti: Radojević, M., 2016, str. 189–234. Napominjemo da je pažnja autora usmerena prvenstveno na nacionalne institucije ombudsmanskog tipa.

19 Prvi okrugli sto evropskih regionalnih ombudsmana održan je u Barseloni, 2–3. jula 2004. godine (videti: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=884618&Site=COE>).

3. RAZLOZI „ZA I PROTIV“ LOKALNIH OMBUDSMANA

Kao što je napomenuto, u delatnosti Saveta Evrope, čak više nego u delatnosti UN, pridaje se pažnja lokalnim ombudsmanima. To ne znači da u dokumentima UN nema afirmativnih stavova u korist lokalnih ombudsmana, nego da su u centru pažnje svetske organizacije nacionalni ombudsmani i druge nacionalne institucije za zaštitu ljudskih prava. Tako se u jednom od najnovijih dokumenta Generalne skupštine UN, usvojenom na njenom 75. zasedanju, održanom decembra 2020. godine²⁰, pozivaju države članice da, saglasno Venecijanskim principima za promociju i zaštitu institucije ombudsmana, razmotre stvaranje i jačanje nezavisnosti i autonomije institucija ombudsmana i medijatora na nacionalnom nivou „i gde je to moguće, na regionalnom i lokalnom nivou”.

Kada je reč o Savetu Evrope, moglo bi se najpre reći da je posebna pažnja koju ova organizacija ukazuje lokalnim ombudsmanima u saglasnosti sa njenim osnovnim ciljevima, među kojima je visoko uvažavanje lokalne samouprave kao jedne od temeljnih evropskih demokratskih vrednosti. Imajući to u vidu, značaj lokalnih ombudsmana mogao bi se, najpre, dovesti u vezu sa najvažnijim dokumentom Saveta Evrope o lokalnoj samoupravi – Evropskom poveljom o lokalnoj samoupravi (1985). Ova povelja predstavlja međunarodni ugovor koji je ratifikovala i naša zemlja. U dopunama tog ugovora (Dodatnom protokolu o pravu da se učestvuje u poslovima lokalnih vlasti, koji je usvojen 2009. godine)²¹ utvrđena je obaveza država potpisnica da preduzmu sve mere koje su neophodne da se realizuje pravo na učestvovanje u poslovima lokalnih organa vlasti, a među tim merama navedeni su i „mehanizmi i procedure za rešavanje ili razmatranje pritužbi i sugestija koje se odnose na funkcionisanje lokalnih organa vlasti i lokalnih javnih službi” (član 2. stav 2. tačka ii). Lokalni ombudsman, iako nije izričito pomenut, svakako bi mogao biti jedan od tih mehanizama za rešavanje, odnosno razmatranje pritužbi.

Afirmativan stav Saveta Evrope u pogledu osnivanja i delovanja lokalnih ombudsmana, kao što je napomenuto, sadržan je u većem broju rezolucija i preporuka njegovih organa. U osnovi tog stava je očekivanje od doprinosa ombudsmana zaštiti ljudskih prava, unapređenju standarda dobre uprave, vladavine prava i demokratije. Još u vreme kad je u Evropi bilo znatno manje ombudsmana (1975. godine), Parlamentarna skupština Saveta Evrope preporučila je Komitetu ministara da pozove zemlje članice koje još nisu uvele ombudsmane „da razmotre mogućnost njihovog osnivanja na nacionalnom, regionalnom i lokalnom nivou”²². U narednoj deceniji usvojeno je nekoliko rezolucija i preporuka, među kojima se po značaju izdvaja preporuka Komiteta ministara o instituciji

20 Rezolucija o ulozi institucija ombudsmana i medijatora u promociji i zaštiti ljudskih prava, dobrog upravljanja i vladavine prava, usvojena 28. decembra 2020. godine. UN General Assembly, *The role of Ombudsman and mediator institutions in the promotion and protection of human rights, good governance and the rule of law*, UN doc. A/RES/75/186 (28. December 2020).

21 Zakon o ratifikaciji Dodatnog protokola Evropskoj povelji o lokalnoj samoupravi o pravu da se učestvuje u poslovima lokalnih vlasti, *Sl. glasnik RS – Međunarodni ugovori*, broj 8/18.

22 Rec. 757(1975).

ombudsmana iz 1985. godine.²³ Kongres lokalnih i regionalnih vlasti je 13. novembra 1997. godine (na Međunarodnoj konferenciji u Mesini) pozvao zemlje članice da omoguću pristupačniju zaštitu ljudskih prava pred regionalnim i lokalnim ombudsmanima. Isto telo je u rezoluciji i preporuci iz iste godine²⁴ koje se odnose na ulogu regionalnih i lokalnih ombudsmana u zaštiti ljudskih prava, preporučilo da lokalne i regionalne vlasti koje još nemaju ombudsmane iste ustanove, s tim da oni budu snabdeveni odgovarajućim pravnim instrumentom (aktom o osnivanju i radu), potrebnim ovlašćenjima, resursima i osobljem, u skladu sa „rukovodećim principima za te institucije”. I 2003. godine je Parlamentarna skupština, uz isticanje suštinskih karakteristika institucije ombudsmana od značaja za njeno efikasno delovanje, preporučila vladama zemalja članica koje to još nisu učinile da osnuju „nacionalne ombudsmane i po mogućstvu regionalne i lokalne ombudsmane”.²⁵ Podrška uvođenju lokalnih i regionalnih ombudsmana nastavila se i u preporukama i rezolucijama usvojenim tokom protekle decenije ovog veka.²⁶ Ipak, u jednoj od njih (Rec. 309/2011) konstatuje se da nedostatak podrške sa državnog nivoa nije pogodan za nadzor na lokalnom nivou preko lokalnih ombudsmana.²⁷

S druge strane, značajan doprinos harmonizovanju nacionalnih propisa o ombudsmanima, posebno u odnosu na zemlje „nove demokratije” (bivše komunističke zemlje Centralne i Istočne Evrope) pružila je Venecijanska komisija (pun naziv: Evropska komisija za demokratiju putem prava). Ona, na zahtev država članica Saveta Evrope, redovno daje svoja uticajna mišljenja na zakonske projekte o ombudsmanima, koja su utoliko značajnija za zemlje koje žele da pristupe EU.²⁸ Činjenica je, međutim, da su mišljenja Venecijanske komisije od većeg značaja za regulisanje položaja nacionalnih ombudsmana, nego za regulisanje položaja lokalnih ombudsmana. Ta činjenica stoji u vezi sa načinom regulisanja položaja lokalnih ombudsmana, koji po pravilu (tj. izuzev u pogledu međusobnih odnosa lokalnih ombudsmana i nacionalnog ombudsmana), nisu predmet uređivanja u zakonima o nacionalnom ombudsmanu (na koje Venecijanska komisija često daje mišljenja).

Konačno, i pomenuti Venecijanski principi, kao najcelovitiji i najnoviji skup principa Saveta Evrope o instituciji ombudsmana, u određenoj meri referišu na lokalne ombudsmane, mada su težišno orijentisani ka nacionalnim ombudsmanima. U preambuli tog dokumenta konstatuje se da postoje nacionalni, regionalni i lokalni ombudsmani, a u okviru principa 4 (koji se odnosi na organizaciju ombudsmana), navodi se da

23 Rec. (85)13 (1985).

24 Res. 80(1999), Rec. 61(1999).

25 Rec. 1615(2003).

26 Na primer: Rec. 159(2004), Res. 191(2004), Rec. 309(2011), Res. 327(2011), Res. 365(2014).

27 Up. Radojević, M., 2016, str. 299.

28 To još uvek ne znači da će zemlje kojima Venecijanska komisija uputi primedbe na zakonski projekat dosledno uvažavati te primedbe. Tako se dogodilo da je naša Vlada, prilikom postupka izrade Zakona o Zaštitniku građana, koji je usvojen 2005. godine, zanemarila neke od suštinski važnih primedbi Venecijanske komisije koje su se odnosile na obezbeđenje nezavisnosti Zaštitnika građana. Radi se o Zajedničkom mišljenju na Nacrt Zakona o Zaštitniku građana, koje su dali Venecijanska komisija, Komesar za ljudska prava i Generalni direktorat za ljudska prava Saveta Evrope (mišljenje br. 318/2004, CDL-AD(2004/041 od 6. decembra 2004. godine). Na isti način se naši organi vlasti odnose i prema mišljenu Venecijanske komisije o ustavnim rešenjima koja uređuju odnos između Narodne skupštine i Zaštitnika građana (Venice Commission, *Opinion on the Constitution of Serbia*, adopted by the Commission at its 70th plenary session, 17-18 March 2007, CDL-AD(2007)004). Više o tome: Milosavljević, B., *Komentar Zakona o Zaštitniku građana*, Beograd: Službeni glasnik, 2010, str. 37–39.

ombudsmani mogu biti organizovani na različitim nivoima i sa različitim nadležnostima. Princip pod brojem 13 odnosi se na nadležnosti ombudsmana i njime se utvrđuje da ta nadležnost treba da obuhvata javnu upravu na svim nivoima (iz čega se može zaključiti da nacionalni ombudsman može imati takvu nadležnost, ali da ona može biti i podeljena između ombudsmana koji se organizuju na različitim nivoima vlasti, s tim da nijedan nivo javne uprave ne ostane izvan kontrole ombudsmana).

Nastojanje Saveta Evrope da afirmiše lokalne ombudsmane očigledno ne daje poželjne efekte, naročito u smeru njihovog širenja u drugim zemljama, a izvesno i u smeru stabilizacije njihovog položaja u svim zemljama u kojima postoje. Uporedna iskustva generalno pokazuju da lokalni ombudsmani u pojedinim zemljama imaju osiguran položaj i da deluju kao efektivne institucije za kontrolu lokalne uprave i zaštitu ljudskih prava, dok u drugim zemljama to nije slučaj. Ovoj drugoj grupi zemalja pripadala bi i Srbija. Primer Italije, koja je ukinula opštinske ombudsmane, ne dopušta zaključivanje na osnovu pojednostavljene paralele između zemalja „stare” i „nove” demokratije, prema kome bi lokalni ombudsmani imali veće izgleda za uspeh ukoliko je demokratija na višem stepenu ostvarenja (i obratno). Čini se da bi ispravnije bilo istražiti neke druge faktore u političkoj, društvenoj i pravnoj stvarnosti pojedinih zemalja koji bi mogli biti od uticaja na položaj i uspešnost lokalnih ombudsmana. To bi neizostavno zahtevalo svestrano komparativno i interdisciplinarno istraživanje, a u radu ovog obima moguće je tek u kratkim crtama naznačiti barem neke od mogućih razloga od uticaja na položaj lokalnih ombudsmana.

Prvo, čini se dovoljno jasnim da opšte opravdanje (*ratio*) za uvođenje lokalnih ombudsmana postoji u zemljama u kojima nacionalni ili regionalni ombudsmani nemaju nadležnost za kontrolu rada lokalne uprave.²⁹ Iz toga sledi prethodno pravno-političko pitanje o tome da li je više u skladu sa konceptom lokalne samouprave i idejom decentralizacije to da nacionalni ombudsman ima nadležnost za kontrolu lokalne uprave ili da tu nadležnost ima lokalni ombudsman kao organ lokalne vlasti. „Tvrdna linija” u odbrani koncepta lokalne samouprave i decentralizovanog modela uređenja vlasti, koju zastupa i autor ovog rada, bliža je ideji rezervisanja kontrolnih nadležnosti nad lokalnom upravom za lokalne vlasti, pa stoga i za lokalne ombudsmane.³⁰

Navedeni stav zaslužuje preciziranje. Naime, budući da opštine i gradovi, pored poslova u sopstvenoj (izvornoj) nadležnosti, vrše i poverene poslove državne uprave, pozivanje na navedeni argument u korist postojanja lokalnih ombudsmana kao jedini argument opravdano je samo u odnosu na izvorne, a ne i na poverene poslove. Međutim, poznato je da u delatnosti lokalne uprave (i pojedinih službenika) nije uvek moguće razdvojiti postupanje u poslovima iz sopstvene nadležnosti od postupanja u poverenim poslovima.³¹ Takođe većina poslova iz izvorne nadležnosti podrazumeva postojanje tzv. konkurentnih nadležnosti, usled kojih se celina pojedinog posla često obavlja u mešovitom režimu (opštine i gradovi kod nas retko imaju kompletne nadležnosti za obavljanje

29 Up. Radojević, M., 2016, str. 294.

30 O tome videti: Milosavljević, B., 2001, str. 55.

31 Jedan sasvim poseban uzrok tome je činjenica da postoje zakoni kojima se određeni poslovi delegiraju opštinama i gradovima, a da se u njima uopšte ne utvrđuje da li se radi o izvornim ili poverenim poslovima.

pojedinih poslova iz svoje nadležnosti³², a ubedljivu većinu poslova obavljaju uz istovremenu primenu lokalnih propisa i zakona kao državnog propisa).

Imajući navedeno u vidu, čini se da argument kojim bi se branila pozicija lokalnih ombudsmana sa stanovišta odbrane koncepta lokalne samouprave i principa decentralizacije nije od presudne važnosti. Uostalom, država je osnovala i druge kontrolne institucije i nezavisna tela (Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, Poverenik za ravnopravnost, Državna revizorska institucija i dr.) koja, u poljima svoje nadležnosti, bez razlike kontrolišu postupanja na svim nivoima vlasti. Ni u jednom od tih slučajeva, koliko je poznato autoru ovog rada, nije bilo prigovora u kojima bi se tvrdilo da se kontrolom tih institucija i tela ugrožava položaj lokalne samouprave.

S druge strane, pozicija regionalnih ombudsmana je suštinski drugačija, jer se oni osnivaju na nivou federalnih jedinica i regiona kao oblika teritorijalne autonomije. Stoga se federalnim jedinicama i regionima po pravilu ostavlja nedirnuta mogućnost da imaju svoje ombudsmane koji će kontrolisati njihovu upravu ili se od njih traži da prenesu tu vrstu nadležnosti na ombudsmana koji se osniva na centralnom nivou vlasti ili se to pitanje rešava saveznim ustavom i zakonom u korist centralnog ombudsmana. Ilustraciju za tu vrstu razlikovanja između lokalne samouprave i regiona pruža nam iskustvo Danske. U toj zemlji se šezdesetih godina prošlog veka vodila upravo rasprava o tome da li nacionalni ombudsman treba da ima jurisdikciju i nad lokalnim vlastima zbog mogućeg uticaja države i političkih partija sa državnog nivoa na položaj lokalne samouprave. Prevladali su argumenti u prilog uspostavljanju nadležnosti centralnog ombudsmana nad lokalnom upravom, ali je u pogledu regionalne uprave odlučeno da nacionalni ombudsman ne može kontrolisati taj nivo uprave u obavljanju poslova iz izvorne nadležnosti.³³ Ovakvim pristupom potvrđuje se različita priroda lokalne samouprave i teritorijalne autonomije.

Od drugih argumenata koji se mogu navesti u prilog postojanju lokalnih ombudsmana posebnu pažnju zaslužuju sledeći argumenti: približavanje institucije ombudsmana građanima i mogućnost direktnijeg kontakta sa njima; detaljnija i potpunija kontrola rada lokalne uprave i lokalnih javnih službi; mogućnost neposrednijeg uvida u rad lokalne uprave i službi; bolja informisanost o lokalnim propisima i procedurama rada uprave i službi; bolje poznavanje stanja ljudskih prava i socijalnih prilika; mogućnost prilagodjenog pristupa problemima lokalne sredine; rasterećenje nacionalnog ombudsmana i dr.³⁴ Takođe se ističe da su lokalni (i regionalni) ombudsmani pogodniji za zemlje sa velikom teritorijom, velikim brojem stanovnika i složenim teritorijalnim uređenjem koje rezultira organizacijom vlasti na više nivoa.

Na drugoj strani, decentralizovani model ombudsmana svakako ima i svoje mane. Složeniji je i manje racionalan, kao i manje prikladan za zemlje koje po prvi put ustanovljavaju instituciju ombudsmana (zbog nedostatka iskustava i tradicije u kojoj bi se ukorenilo uvažavanje institucije na osnovu uverenja o njenim vrednostima). Postojanje

32 Misli se na situacije u kojima lokalni organ obavlja jedan posao uz mišljenje ili saglasnost državnog organa, kao i na slučajeve u kojima lokalna vlast ima samo jedan deo od celine nekog posla.

33 Prema: Radojević, M., 2016, str. 82–83.

34 *Ibid.*, str. 294.

ombudsmana na više nivoa vlasti u državi može pogodovati eventualnim sukobima nadležnosti, neujednačenoj praksi postupanja i diskreditovanju institucije. Ističe se, takođe, da je ekonomičnije uvećati osoblje i resurse nacionalnog ombudsmana koji bi imao regionalne kancelarije, nego da se finansijska sredstva i resursi troše na više institucija.³⁵

Sudeći po ocenama iskustava lokalnih ombudsmana u pojedinim zemljama, njihovo postojanje može se smatrati veoma opravdanim, ali i nedovoljno opravdanim. Generalno, lokalni ombudsmani beleže bolje rezultate u zemljama u kojima postoje u dužem vremenskom periodu nego u onima koje su ih uvele nedavno. Na stabilizaciju i uspeh institucije lokalnih ombudsmana snažno utiču i različiti drugi faktori o kojima se, iz ugla naših iskustava, govori u okviru narednog pitanja. Među njima naročito mesto zauzima izostanak podrške lokalnim ombudsmanima sa centralnog nivoa, a taj momenat je već pomenut kao stav iz jedne preporuke Saveta Evrope i otud je karakterističan za veći broj evropskih zemalja. Podrškom sa centralnog nivoa lokalni ombudsmani bi mogli dobiti ne samo stručnu pomoć od nacionalnog ombudsmana, nego i osnažiti svoju poziciju u slučajevima kada im lokalne vlasti ugrožavaju nezavisnost i samostalnost.

4. PРАВNA, INSTITUCIONALNA I POLITIČKA OGRANIČENJA ULOGE LOKALNIH OMBUDSMANA U SRBIJI

Odluka o uvođenju, tačnije o stvaranju zakonske mogućnosti za uvođenje lokalnih ombudsmana, doneta je u sklopu mera usmerenih ka demokratskim reformama političkog sistema Srbije ubrzo nakon petotoktobarskih promena od 2000. godine. Na osnovu dužeg otezanja sa uvođenjem istovrsne institucije na državnom nivou, moglo bi se zaključiti, ili barem pretpostaviti, da su donosioci političkih odluka lokalnog ombudsmana videli kao manje uticajnog aktera u kontroli vlasti, što on objektivno i jeste u poređenju sa nacionalnim ombudsmanom. Nezavisno od toga, zakonski osnov za uvođenje lokalnih ombudsmana stvoren je 2002. godine u Zakonu o lokalnoj samoupravi. Na uvođenje prvih lokalnih ombudsmana nije se dugo čekalo, ali realizacija te ideje nije dobila širu podršku u opštinama i gradovima, niti je bila adekvatno podržana sa centralnog nivoa. Za razliku od toga, postojala je solidna podrška Saveta Evrope i pojedinih drugih međunarodnih organizacija, kao i podrška u vidu donacija iz pojedinih zemalja.

Na realnu poziciju lokalnih ombudsmana u Srbiji, za koju je teško reći da je zadovoljavajuća, naročito su uticali izvesni nedostaci u pravnom okviru koji uređuje njihovo osnivanje i rad, a verovatno više od toga stanje institucionalnog okvira i političkog okruženja u kome deluju. Glavna obeležja koja karakterišu ta dva momenta se izlažu u dva naredna potpitanja.

35 *Ibid.*, str. 293–294.

4.1. Obeležja i sadržina pravnog okvira

Pravni okvir o lokalnim ombudsmanima ima složen izgled, jer ga čine norme zakona i norme lokalnih propisa. Središne norme zakonskog okvira sadržane su u Zakonu o lokalnoj samoupravi, a zatim i u drugim zakonima. Norme lokalnih propisa su pre svega u statutima opština i gradova i njihovim odlukama o lokalnom ombudsmanu.

Kada je reč o normama Zakona o lokalnoj samoupravi (dalje i: ZLS) koje uređuju lokalne ombudsmane, one su od 2002. godine do sada menjane u dva navrata, ali su uprkos tome ostale nedovoljno razvijene i neadekvatne. S tim u vezi mora se primetiti da je prava šteta što su prilikom donošenja sada važećeg ZLS (2007. godine) i njegovih izmena i dopuna (2018. godine) propuštene šanse za rešavanje barem nekih od važnijih dilema koje su se javile još na početku uvođenja lokalnih ombudsmana. Štaviše, prvobitne norme (iz 2002. godine) naknadno su redukovane na uže sadržaje.³⁶

Prema odredbi stava 1. člana 126. ZLS iz 2002. godine³⁷, lokalni ombudsman je nosio naziv „građanski branilac“³⁸, a njegov mandat bio je da „štiti individualna i kolektivna prava i interese građana, tako što vrši opštu kontrolu rada uprave i javnih službi“. Položaj institucije ostao je nedorečen, odnosno nedovoljno određen, čak i u pogledu proklamacije njene nezavisnosti i samostalnosti. Funkcija građanskog branioca bila je u najmanju ruku nejasno formulisana, jer je teško dokučiti šta bi predstavljala „opšta kontrola uprave i javnih službi“. Izostale su suštinski važne odredbe o tome da on postupa po pritužbama građana i po sopstvenoj inicijativi, da je obavezan da sprovede istragu i o njenim rezultatima obavesti podnosioca pritužbe itd. Ovi nedostaci su delom otklonjeni stavom 1. člana 97. ZLS iz 2007. godine³⁹, prema kome je lokalni zaštitnik građana 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“. Izmenama ZLS iz 2018. godine, pored promene naziva lokalni zaštitnik građana u lokalni ombudsman, učinjen je iskorak prema jasnijem određenju njegovog položaja utoliko što je u formulaciji njegove funkcije (navedenoj u prethodnoj rečenici pod navodnicima) ispred reči „kontroliše“ dodato „nezavisno i samostalno“, što bi značilo da on, gledano iz ugla zakonodavca, može da svoju funkciju obavlja i nezavisno i samostalno.

Stav 2. člana 126. ZLS iz 2002. godine sadržao je i važno ovlašćenje lokalnog ombudsmana, prema kome je on imao pravo da o pojavama nezakonitog i nepravilnog rada kojima se povređuju prava i interesi građana obaveštava upravu i javne službe, upućuje im preporuke i kritike i o tome obaveštava skupštinu jedinice lokalne samouprave i javnost. To je, međutim, izostavljeno iz ZLS od 2007. godine, iako se radi o standardnom ovlašćenju institucija tipa ombudsmana.

36 Za detaljniju analizu zakonskih rešenja o lokalnom ombudsmanu i problema koji s tim u vezi nastaju videti: Radojević, M., 2016, str. 514–540; Janković, S., 2010, Lokalni ombudsman u Srbiji, *Lokalna samouprava – propisi i praksa*, 4, str. 6–11; Jerinić, J., 2005, Nova institucija – građanski branilac, *Lokalna samouprava – propisi i praksa*, 1, str. 48–59; Milosavljević, B. i Jerinić, J., 2020, *Komentar Zakona o lokalnoj samoupravi*, Beograd, Službeni glasnik, str. 415–419.

37 *Sl. glasnik RS*, br. 9/02, 33/04, 135/04 i 62/06 – drugi zakon.

38 Taj naziv je 2007. godine promenjen u naziv „zaštitnik građana“, a 2018. godine u „lokalni ombudsman“.

39 Zakon o lokalnoj samoupravi, *Sl. glasnik RS*, br. 129/07, 83/14 – drugi zakon, 101/16 – drugi zakon i 47/18.

Isto tako, važeći ZLS iz 2007. godine izostavio je odredbu koja je postojala u ZLS iz 2002. godine (stav 3. člana 126), a kojom su lokalna uprava i lokalne javne službe bili obavezani da lokalnom ombudsmanu, na njegov zahtev, daju podatke i informacije od značaja za vršenje njegovih ovlašćenja. Načinjen je korak unazad i u pogledu normiranja uslova za izbor lokalnog ombudsmana. Stavom 4. člana 126. ZLS iz 2002. godine bilo je propisano da 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”.⁴⁰ U važećem ZLS je, doduše, propisano da skupština jedinice lokalne samouprave bira i razrešava lokalnog ombudsmana (član 32. tačka 6a), ali je iz zakona izostavljeno propisivanje barem elementarnih uslova za njegov izbor.

Važeći ZLS uredio je i jedno pitanje koje nije bilo uređeno 2002. godine, a to je mogućnost obrazovanja zajedničkog ombudsmana za dve ili više jedinica lokalne samouprave. Ta mogućnost, međutim, nije do sada nijednom iskorišćena u praksi, iako bi mogla biti jedan od puteva za širenje institucije ombudsmana, naročito u lokalnim sredinama koje nemaju odgovarajuće kadrove za ombudsmane.

Na način sličan onome u ZLS, uređena je Zakonom o glavnom gradu⁴¹ mogućnost osnivanja lokalnog ombudsmana u gradu Beogradu, s tim što je propisano da ombudsman može imati najviše četiri zamenika.

Opšta ocena izloženog zakonskog okvira u ZLS o lokalnom ombudsmanu mogla bi da glasi da je njegov položaj u strukturi organa lokalne samouprave i dalje nedovoljno jasno određen, kao i da zakon ne sadrži uređenje svih bitnih elemenata od značaja za adekvatno funkcionisanje ove institucije. Zakonom se čak ne kaže ni to da je lokalni ombudsman poseban organ opštine i grada, što bi on morao i jedino mogao biti (kao što je Zaštitnik građana „nezavisni državni organ”, a pokrajinski ombudsman „nezavisan i samostalan organ AP Vojvodine”). To je u jednoj od svojih odluka, čiji je predmet bilo pitanje o mogućnosti da stručna služba lokalnog zaštitnika građana obavlja i poslove službe pravne pomoći, konstatovao i Ustavni sud Srbije.⁴² U toj odluci se kaže da „iz odredaba zakona i Statuta nesumnjivo proizlazi da zaštitnik građana nije deo opštinske, odnosno gradske uprave, već je poseban organ opštine, odnosno grada” i da njegova nadležnost kao „osobnog organa i nezavisne institucije” obuhvata „kontrolu poštovanja prava građana”, pa i kontrolu poštovanja njihovog prava na pravnu pomoć. ZLS nije predvideo ni neka od ovlašćenja koja se smatraju standardnim preventivnim ovlašćenjima ombudsmana, kao što su pravo predlaganja lokalnih propisa iz njegove nadležnosti, pravo podnošenja inicijativa za izmene i dopune propisa koji sadrže nedostatke od uticaja na povrede prava građana ili pravo posredovanja radi mirnog rešavanja sporova između građana i uprave.

Od drugih zakona kojima se neposredno ili posredno uređuju pojedina pitanja od značaja za pravni položaj lokalnih ombudsmana, posebno vredi pomenuti odredbe

40 Sporno mesto u ovoj odredbi bila je formulacija „postavlja” (da skupština postavlja građanskog branioca). Radilo se o tipičnoj pogrešci, jer je u narednom stavu bilo propisano da se statutom i drugim opštim aktom uređuje „način izbora i prestanka dužnosti građanskog branioca”.

41 *Sl. glasnik RS*, br. 129/07, 83/14 – drugi zakon, 101/16 – drugi zakon i 37/19.

42 Odluka Ustavnog suda I Uo-148/2011 od 13. septembra 2011. godine, *Sl. glasnik RS*, broj 100/12.

Zakona o zaposlenima u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave⁴³ i Zakona o Zaštitniku građana⁴⁴.

Prvi zakon sadrži odredbu prema kojoj se službenik na položaju (načelnik uprave i njegov zamenik) može razrešiti sa položaja ako „organ jedinice lokalne samouprave nadležan za njegovo postavljenje prihvati javnu preporuku za razrešenje gradskog, odnosno opštinskog zaštitnika prava građana” (član 52. stav 2. tačka 1). Ovom odredbom se, prema tome, posredno konstituiše jedno novo zakonsko ovlašćenje lokalnog ombudsmana koje ne poznaje ZLS, a koje se sastoji u pravu lokalnog ombudsmana da upućuje javne preporuke za razrešenje lokalnih službenika na položaju. Ovlašćenje je analogno istovrsnom ovlašćenju Zaštitnika građana, koje je on imao prema funkcionerima organa državne uprave na osnovu donedavno važećeg Zakona o Zaštitniku građana.⁴⁵ Budući da je novodonetim Zakonom o Zaštitniku građana isto ovlašćenje modifikovano i bitno suženo⁴⁶, može se postaviti i pitanje o potrebi prilagođavanja tim promenama navedenog ovlašćenja lokalnih ombudsmana.

Zakon o Zaštitniku građana (dalje i: ZZG) bitan je za položaj lokalnih ombudsmana utoliko što uređuje pravila za razgraničenje nadležnosti između Zaštitnika građana, ombudsmana AP Vojvodine i lokalnih ombudsmana, kao i pravila o njihovoj saradnji. Odredbe u oba zakona o Zaštitniku građana (starom i važećem) o tim pitanjima su sadržinski iste, s tim što je u novom zakonu izvršena njihova delimična redakcija. Međutim, ta redakcija nije doprinela jasnijem razgraničenju nadležnosti između Zaštitnika građana, pokrajinskog ombudsmana i lokalnih ombudsmana.

U pogledu međusobnih odnosa između Zaštitnika građana i ombudsmana na nižim nivoima vlasti, ti odnosi počivaju na principu međusobne saradnje, a ne na principu hijerarhije. Saglasno tome, propisano je da Zaštitnik građana saraduje sa pokrajinskim i lokalnim ombudsmanima „u cilju razmene informacija o uočenim problemima i pojavama u radu i postupanju organa uprave sa stanovišta zaštite i unapređenja ljudskih i manjinskih prava i sloboda” (član 40. stav 2. ZZG). Razmena informacija bi trebalo da

43 *Sl. glasnik RS*, br. 21/16, 113/17, 113/17 – drugi zakon i 95/18.

44 *Sl. glasnik RS*, broj 105/21.

45 Prema stavu 1. člana 20. Zakona o zaštitniku građana (*Sl. glasnik RS*, br. 79/05 i 54/07), Zaštitnik je bio ovlašćen „da javno preporuči razrešenje funkcionera koji je odgovoran za povredu prava građana”, kao i da „inicira pokretanje disciplinskog postupka protiv zaposlenog u organu uprave koji je neposredno odgovoran za učinjenu povredu”, i to: (1) ako iz ponovljenog ponašanja funkcionera ili zaposlenog proizlazi namera da odbijaju saradnju sa Zaštitnikom građana ili (2) ako se utvrdi da je učinjenom povredom građaninu pričinjena materijalna ili druga šteta većih razmera.

46 Prema stavu 1. člana 23. novog Zakona o Zaštitniku građana, Zaštitnik je „ovlašćen da pismeno preporuči razrešenje funkcionera, odnosno inicira pokretanje disciplinskog postupka protiv zaposlenog u organu uprave koji je povredio pravo građanina ili načinio propust kojim je građaninu pričinjena šteta: (1) ako povredu ili propust odbija da otkloni po preporuci Zaštitnika građana i (2) ako ne izvrši drugu zakonom predviđenu obavezu u postupku koji vodi Zaštitnik građana”. Ovlašćenje se, dakle, više ne vrši davanjem javne preporuke, nego upućivanjem pismene preporuke (nije određeno kome se preporuka upućuje, verovatno bi to bio organ nadležan za imenovanje ili postavljenje funkcionera, a u slučaju zaposlenih – funkcioner organa uprave). Javnost i njen mogući pritisak na organ nadležan za razrešenje funkcionera su, dakle, isključeni i stvar se prepušta tom organu da izvan javnosti odluči hoće li postupiti po preporuci ili neće. Tek ako se njegova preporuka ne uvaži, Zaštitnik može obavestiti javnost, kao i nadležne organe (Vladu i Narodnu skupštinu). Još bitnije je to što su razlozi za preporuku Zaštitnika građana radikalno suženi: nije dovoljno da budu povređena prava pojedinca da bi se uputila preporuka za razrešenje, pa čak to nije ni primarno nego sekundarno u normi. Bitno je da se ne postupi po „nalogu” Zaštitnika za otklanjanje povrede prava, pa tek ako se to ne učini, steći će se uslovi za upućivanje pismene preporuke koja može ishoditi razrešenje. Time se, kako to pravno izgleda, šalje poruka da kršenje prava nije po sebi kažnjivo, barem ne koliko je kažnjivo oglašivanje o autoritet Zaštitnika.

bude dvosmerna, a njen predmet su problemi i pojave od značaja za zaštitu i unapređenje ljudskih prava.

Pitanje o razgraničenju nadležnosti između Zaštitnika građana, pokrajinskog ombudsmana i lokalnih ombudsmana zahteva neku reč više. Osnovna nadležnost Zaštitnika građana određena je Ustavom RS (član 138. st. 1. i 2) navođenjem organa i drugih subjekata čiji rad je ovlašćen da kontroliše (i uz enumeraciju onih državnih organa koji se izuzimaju od njegove kontrole)⁴⁷, a u pogledu predmeta kontrole utvrđeno je da on „štiti prava građana”. Organi i subjekti čiji je rad Zaštitnik građana ovlašćen da kontroliše su organi državne uprave, Državno pravobranilaštvo, kao i drugi organi i organizacije, preduzeća i ustanove kojima su poverena javna ovlašćenja. Dodatno je Zakonom o Vojski Srbije utvrđeno da Zaštitnik građana kontroliše Vojsku Srbije.

Pod „drugim organima i organizacijama, preduzećima i ustanovama kojima su poverena javna ovlašćenja” podrazumevaju se tzv. imaoci javnih ovlašćenja. Iz člana 137. Ustava proizlazi da imaoci javnih ovlašćenja mogu biti: autonomna pokrajina, jedinica lokalne samouprave, preduzeća, ustanove, organizacije, pojedinci i posebni organi preko kojih se ostvaruje regulatorna funkcija u pojedinim oblastima ili delatnostima. Zbog terminološke nedoslednosti ustavnog teksta, u članu 138. Ustava propušteno je da se pod kontrolu Zaštitnika građana podvedu pojedinci (fizička lica) sa javnim ovlašćenjima, kakvi su javni beležnici i javni izvršitelji.

Na osnovu tumačenja navedenih ustavnih odredbi, moglo bi se zaključiti da Zaštitnik građana ima ovlašćenje za kontrolu imalaca javnih ovlašćenja (među njima i jedinica lokalne samouprave) samo u obavljanju javnih ovlašćenja, tj. zakonom poverenih poslova kojima se ta ovlašćenja stiču, a ne i poslova koje oni obavljaju van javnih ovlašćenja, što bi u slučaju opština i gradova značilo da Zaštitnik građana nije nadležan za kontrolu njihovog rada u obavljanju poslova iz izvorne nadležnosti. Iz toga dalje sledi da bi nadležnosti pokrajinskog i lokalnih ombudsmana mogle da se odnose samo na kontrolu pokrajinskih, odnosno lokalnih organa uprave i službi i utvrđivanje povreda prava koje nastaju u obavljanju poslova iz njihovog izvornog delokruga, a ne i poslova koje obavljaju kao poverene poslove.⁴⁸

Međutim, i ranije važeći i novi ZZG pošli su kod određivanja nadležnosti Zaštitnika građana od drukčijeg pristupa koji kao merilo uzima vrstu, odnosno donosioca propisa, a ne delu poslova na poslove iz nadležnosti države (u koje dolaze i povereni poslovi) i poslove iz izvornog delokruga pokrajine i jedinica lokalne samouprave. Tim putem se u ranije važećem ZZG došlo do formulacije prema kojoj Zaštitnik građana kontroliše poštovanje prava građana i utvrđuje povrede tih prava učinjene aktima, radnjama ili nečinjenjem organa uprave⁴⁹ „ako se radi o povredi republičkih zakona, drugih propisa

47 Od kontrole Zaštitnika izuzeti su rad Narodne skupštine, predsednika Republike, Vlade, Ustavnog suda, sudova i javnih tužilaštava.

48 Relativno lak način da se utvrdi koji su poslovi izvorni, a koji povereni, ukoliko se radi o pojedinačnim aktima kojima se odlučuje o pravu, obavezi ili interesu građana i drugih stranaka, jeste po merilu nadležnosti za odlučivanje o žalbi: u prvom slučaju o žalbi odlučuje opštinsko/gradsko veće, a u drugom organ državne uprave nadležan za oblast u kojoj su poslovi povereni.

49 Zbirni pojam „organi uprave” u ZZG obuhvata sve organe i druge subjekte navedene u Ustavu koje Zaštitnik građana kontroliše.

i opštih akata” (tj. ukoliko su povrede nastale u primeni državnih propisa). Kriterijumi za njegovu kontrolu su zakonitost i pravilnost rada organa uprave, kao zahtevani standardi i skupovi pravila usled čijeg nepoštovanja nastaju povrede prava.⁵⁰ Baveći se tim pitanjem povodom ocene ustavnosti Statuta AP Vojvodine, Ustavni sud je konstatovao da pokrajinski i lokalni ombudsman nisu nadležni da utvrđuju povrede prava koje čine njihovi (pokrajinski i lokalni) organi uprave i službe u primeni državnih propisa (zato što je za to nadležan Zaštitnik građana).⁵¹ Kao što je već napomenuto, ovo pitanje je na isti način rešio i ZLS u članu 97. stav 1. *in fine*.

Iz navedenih postavki o dimenzijama osnovne nadležnosti Zaštitnika građana, raniji ZZG je izveo i dva dodatna pravila, od kojih se prvo odnosilo na postupanje u slučaju pogrešnog upućivanja pritužbe nenadležnom ombudsmanu, a drugo na postupanje u slučaju moguće povrede prava istovremenom primenom državnog i lokalnog propisa. Prvo pravilo je bilo jasno: ako Zaštitnik građana primi pritužbu koja se tiče povrede lokalnog propisa, takvu će pritužbu uputiti lokalnom ombudsmanu (i obratno – lokalni ombudsman prosleđuje Zaštitniku građana primljenu pritužbu koja se tiče povrede državnog propisa). Drugo pravilo bilo je manje jasno i nimalo jednostavno za primenu: kada se pritužbom ukazuje na povredu prava istovremenom primenom državnog i lokalnog propisa, Zaštitnik građana treba da postupa po njoj u delu koji se tiče povrede državnog propisa, a lokalni organ u delu koji se tiče povrede lokalnog propisa.

Novi ZZG sledi isti pristup za određivanje nadležnosti Zaštitnika građana, ali ga formuliše na način za koji se, najblaže rečeno, može ustvrditi da je pravno neko- rektan i nespretn. Član 19. ZZG glasi: „Zaštitnik građana je ovlašćen da kontroliše zakonitost i pravilnost rada organa uprave, radi utvrđivanja da li je njihovim aktima, radnjama ili nečinjenjem došlo do *kršenja prava građana zajemčenih Ustavom, potvrđenim međunarodnim ugovorima, opšteprihvaćenim pravilima međunarodnog prava, zakonima, drugim propisima i opštim aktima Republike Srbije*” (kurziv autora). Čini se da je zakonodavac nameravao da predmet kontrole Zaštitnika građana jasnije usmeri na zaštitu prava građana, kao i da uvaži hijerarhiju opštih akata u pravnom sistemu Srbije, dodajući ranijoj formulaciji i akte višeg hijerarhijskog ranga od zakona (Ustav, potvrđene međunarodne ugovore i opšteprihvaćena pravila međunarodnog prava). Obe namere su dobre, ali je njihovo izvođenje praćeno grubim previdom, jer je zaboravljeno da se prava građana ne jemče aktima nižeg ranga od zakona, tj. drugim propisima i opštim aktima (na primer, uredbom Vlade ili pravilnikom, uputstvom i naredbom ministra).⁵² Takođe je norma sročena tako da njeno tumačenje bitno sužava nadležnost Zaštitnika građana isključivanjem iz te nadležnosti brojnih zakona i nižih propisa države koji sigurno ne spadaju među one kojima su prava građana zajemčena, a čijim se nepoštovanjem itekako mogu kršiti zajemčena prava građana.

50 O pojmovima „zakonitost” i „pravilnost rada” videti: Milosavljević, B., 2010, str. 81–83.

51 Odluka Ustavnog suda Srbije IUo-360/2009 od 5. decembra 2013. godine, *Sl. glasnik RS*, broj 61/14.

52 Član 18. stav 2. Ustava navodi da ljudska i manjinska prava mogu biti zajemčena Ustavom, opšteprihvaćenim pravilima međunarodnog prava, potvrđenim međunarodnim ugovorom i zakonom.

Stvar je, doduše, donekle popravljena odredbom stava 1. člana 41. ZZG⁵³, iz koje se jasnije vidi da se nadležnost Zaštitnika građana odnosi na povrede prava nastale kršenjem Ustava i međunarodnog ugovora o ljudskim pravima, kao i zakona i drugog državnog propisa. Ali sada bi sledilo da se povrede prava mogu činiti kršenjem svih odredbi Ustava, a uz to nisu pomenuta opšteprihvaćena pravila međunarodnog prava, niti je rečeno da se radi o *potvrđenoj* međunarodnom ugovoru.

I dva pravila o prosleđivanju pritužbi koje primi nenadležni ombudsman i o parcijalnom rešavanju pritužbi pred Zaštitnikom građana i ombudsmanom nižeg nivoa vlasti su redigovana (član 41. ZZG), pri čemu je njihova suština ostala jednaka onoj u ranije važećem zakonu. Koristan dodatak predstavlja obaveza obaveštavanja podnosioca pritužbe o tome da je njegova pritužba upućena drugom – nadležnom ombudsmanu. Ni u formulisanju odredbi u ovom članu zakonodavac i njegovi nomotehničari nisu uspeli da izbegnu očigledne omaške.⁵⁴

Opisano razgraničenje nadležnosti nije dobro barem iz dva razloga. Neracionalno je da dva ombudsmana (a moguće čak i tri) postupaju po istoj pritužbi (svako u svom delu nadležnosti). Umesto toga, moglo bi se koristiti ustupanje nadležnosti. Nije rešeno ni pitanje ko će postupati u slučaju povrede lokalnih propisa kada opština i grad nemaju svoje ombudsmane. Kao veći problem ukazuje se mogućnost sukoba nadležnosti povodom povreda prava učinjenih kršenjem lokalnih (i pokrajinskih) propisa. Čak i onda kada se pojedinačni akti lokalnih organa donose isključivo primenom materijalnih propisa koji jesu lokalni propisi (iz izvorne nadležnosti), takvi akti će se najčešće donositi primenom državnih procesnih propisa (Zakona o opštem upravnom postupku). Izlazi da bi i tada mogao biti nadležan Zaštitnik građana ukoliko je povreda prava nastala usled nezakone ili nepravilne primene procesnog zakona, što bi još više suzilo ionako preskromnu nadležnost lokalnih ombudsmana.

Kada je već pomenut Zakon o opštem upravnom postupku⁵⁵, ima smisla podsetiti na to da je u njegovim odredbama (član 185) predviđena mogućnost poništavanja, ukidanja ili menjanja pravnosnažnog rešenja na preporuku Zaštitnika građana, ali ne i na preporuku pokrajinskog i lokalnog ombudsmana. Posledično, to znači da građani i druge stranke o čijim je pravima, obavezama i pravnim interesima odlučeno pred opštinskom (i pokrajinskom) upravom mogu imati niži nivo zaštite prava ako se radi o stvarima iz izvorne nadležnosti opštine i grada (i autonomne pokrajine), jer kod takvih stvari Zaštitnik građana nema nadležnost za davanje preporuke o kojoj je ovde reč.

I na kraju, trebalo bi da lokalni propisi bi po svom značaju čine osnovni i originerni sadržaj pravnog okvira o lokalnim ombudsmanima, što i jeste slučaj s obzirom na izložene malobrojne zakonske norme koje uređuju položaj i rad ovih institucija. Pošto su u

53 „Ako Zaštitnik građana primi pritužbu koja se odnosi na povredu ljudskog i manjinskog prava učinjenu aktima, radnjama ili nečinjenjem organa uprave, a nije povređen Ustav, međunarodni ugovor o ljudskim i manjinskim pravima, niti zakon, drugi propis ili opšti akt Republike Srbije, već je povređen propis ili drugi opšti akt autonomne pokrajine, odnosno jedinice lokalne samouprave, dostavlja je, bez odlaganja, pokrajinskom zaštitniku građana – ombudsmanu ili lokalnom ombudsmanu, i o tome pismeno obaveštava podnosioca pritužbe.”

54 U st. 2. i 3. tog člana zaboravljen je (nije naveden) Ustav, a u sva tri stava nisu navedena opšteprihvaćena pravila međunarodnog prava.

55 *Sl. glasnik RS*, br. 18/16 i 95/18 – autentično tumačenje.

radovima drugih autora⁵⁶ detaljno analizirana normativna rešenja u statutima opština i gradova i njihovim odlukama o lokalnim ombudsmanima, ovde će se samo ukazati na najopštija zapažanja tih autora o sadržini i kvalitetu tih rešenja.

Statutima opština i gradova je predviđena mogućnost postojanja lokalnog ombudsmana, s tim što statutarna rešenja nisu dovoljno razvijena, a njihov glavni deficit se ogleda u izostajanju garantija nezavisnosti i samostalni lokalnih ombudsmana. Od 2002. godine do sada postoji trend unapređenja tih rešenja, između ostalog zahvaljujući tome što je Stalna konferencija gradova i opština (asocijacija lokalnih vlasti Srbije) izradila model statuta opštine. U većini opština i gradova su donete odluke o lokalnim ombudsmanima, koje predstavljaju matične propise o ovim institucijama. Njima bi trebalo da se detaljno uredi sva bitna pitanja od značaja za izbor i razrešenje lokalnog ombudsmana (eventualno i njegovog zamenika), a zatim njegov status i položaj u odnosima sa drugim lokalnim organima i lokalnim javnim službama, njegove nadležnosti i ovlašćenja, podnošenje pritužbi, postupak po pritužbama i po sopstvenoj inicijativi, obaveze lokalne uprave i službi u postupku i povodom njegovih preporuka, obavljanje stručnih poslova za lokalnog ombudsmana i druga pitanja (prema obuhvatu tih pitanja u ZZG). Neka od tih pitanja su različito uređena (na primer, mandat iznosi od četiri do šest godina, izbor i razrešenje se vrše po pravilu natpolovičnom odborničkom većinom, lokalni ombudsman je statusno ređe određen kao funkcioner ili postavljeno lice – službenik na položaju, a češće kao službenik u izvršilačkom zvanju). Neka od bitnih pitanja nisu uopšte ili nisu adekvatno uređena (naročito neke od nadležnosti i garantije nezavisnosti).

Po prirodi stvari, razlike između rešenja u statutima i odlukama pojedinih opština nisu problem po sebi sve dok se ne tiču narušavanja nekih od bitnih principa koji opredeljuju institucije tipa ombudsmana. Takvih rešenja ipak ima i ona bi morala da se menjaju, a idealno bi bilo da se radi toga utvrdi jedinstven skup minimalnih principa koji bi standardizovali bitna rešenja o lokalnim ombudsmanima. To bi moglo biti učinjeno u zakonskom propisu koji bi obavezivao opštine i gradove ili nekom drugom aktu (recimo, kodeksu) koji bi bio usvojen na nivou Republike Srbije.

4.2. Institucionalni okvir, političko okruženje i lokalni ombudsmani

Pored nesolidnog pravnog okvira, stabilizaciji pozicije lokalnih ombudsmana ne doprinose ni određena bitna obeležja institucionalnog okvira i političkog okruženja u kome oni postoje i deluju. U osnovi, radi se o obeležjima koja odstupaju od projektovanih ustavnih vrednosti sistema lokalne samouprave i institucija političkog sistema Srbije. Očiglednu manifestaciju tih obeležja predstavlja izostanak podrške lokalnih i centralnih vlasti širem uvođenju lokalnih ombudsmana, a i kada se oni uvedu,

56 Posebno u sledećim radovima: Radojević, M., 2016, str. 514–539; Đorđević, S., Milenković, D. i Veljović, D., 2011, *Studija: Kapaciteti i potencijali institucije lokalnih ombudsmana u Srbiji*, Beograd: Misija OEBS u Srbiji; YUCOM, 2020, *Analiza položaja lokalnih ombudsmana u Republici Srbiji*, dostupno na adresi: <https://www.yucom.org.rs/wp-content/uploads/2020/01-Analiza-polozaja-lokalnih-ombudsmana-u-Republici-Srbiji-1.pdf>.

odsustvo želje da se unaprede njihove funkcije. I slabosti pravnog okvira su rezultat tih istih momenata. Dovoljno ubedljive argumente u prilog postavljenoj tezi pružaju dva drastična primera: lokalnom ombudsmanu jedne opštine, koji je došao u sukob sa predsednikom opštine, tokom višemesečnog vremenskog perioda nije isplaćivana zarada, dok je ombudsman (zaštitnik građana) u Kragujevcu bio razrešen zbog „zlou-potrebe ovlašćenja” nakon što je tražio od gradske uprave da mu pruži informaciju o broju zaposlenih u gradskoj upravi.⁵⁷

Lokalne skupštine nisu razvile svoju nadzornu funkciju nad izvršnim organima i lokalnom upravom, a odbornici u tim skupštinama pre su okrenuti interesima svojih partijskih centrala, od kojih i zavisi njihov ponovni izbor, nego interesima svojih birača. Uloga lokalnih skupština je sasvim potisnuta u drugi plan ulogom čelnika izvršne vlasti, koga bira odbornička većina i koji takođe ima premalo interesa za to da neko drugi umesto njega kontroliše lokalnu upravu. Ukratko, lokalne političke elite uopšte ne žele da lokalna uprava bude podvrgnuta nezavisnoj kontroli lokalnih ombudsmana i sve dok se to ne promeni, neće ni biti šansi za stabilizaciju postojećih i šire uvođenje novih institucija lokalnih ombudsmana. U takvim okolnostima nije daleko od pameti pretpostaviti da bi lokalna uprava ili barem njen veći deo, kada bi bilo moguće da se pita o potrebi delotvorne kontrole lokalnih ombudsmana, radije dao pristanak za to da bude kontrolisan od strane jedna objektivne i nezavisne institucije nego da bude zavisan od volje moćnog pojedinca.

U najkraćem, kada bi lokalno vođstvo koje biraju građani bilo uistinu odgovorno pred građanima, bilo bi mu stalo i do toga da lokalna uprava bude bolje kontrolisana, a građani potpunije zaštićeni od povreda prava koje čine lokalna uprava i lokalne javne službe. Isto tako, kada bi lokalno vođstvo i lokalna uprava, ali i oni koji se staraju o državnim interesima celine (države), bili istinski (a ne samo na rečima) posvećeni vrednostima vladavine prava i demokratije, onda bi i lokalni ombudsman imao veće šanse da bude adekvatno podržan i uspešan.

Generalno, stanje lokalne samouprave u Srbiji opterećeno je brojnim problemima, a unapređenje tog stanja reformskim merama, mada je naznačeno kao sastavni deo reforme sistema javne uprave⁵⁸, odvija se na način koji je pre sračunat na dokazivanje postojanja samih napora (planova, programa i namera) da se nešto učini, nego na sprovođenje mera i aktivnosti koje su stvarno potrebne i koje bi dale merljive učinke u vidu realnih promena nabolje. S druge strane, republikanizacija lokalnih izbora i neki od drugih političkih i institucionalnih procesa na nivou centralnih vlasti su takvi da izvesno ne idu na ruku unapređenju samoupravnog položaja opština i gradova, pa ni položaja lokalnih ombudsmana.

57 Nav. prema: Radojević, M., 2016, str. 528 (fusnota 1726) i str. 540 (fusnota 1772).

58 Strategijom reforme javne uprave u Republici Srbiji za period od 2021. do 2030. godine (*Sl. glasnik RS*, broj 42/21) utvrđena je, kao jedna od prioritarnih oblasti, reforma sistema lokalne samouprave, za čije sprovođenje treba da se donese poseban program.

5. ZAKLJUČAK

Lokalnim ombudsmanima u Srbiji, objektivno gledano, nisu ni pružene realne šanse za veliki uspeh i konsolidaciju njihove pozicije u sistemu organa za kontrolu uprave i zaštite ljudskih prava. Uprkos tome, oni su zabeležili određene rezultate, za koje se može reći da su manji od očekivanja građana, ali možda čak i veći od šansi koje im je vlast pružila. Pojedinačnom analizom moglo bi se verovatno ustanoviti i to da su njihova postignuća različita, a na osnovu iskustava koja bi bila ocenjena kao „dobre prakse” bilo bi moguće izraditi preporuke za unapređenje njihovog rada u svim opštinama i gradovima u kojima postoje. Takve preporuke moglo bi da izradi Udruženje lokalnih ombudsmana uz podršku asocijacije lokalnih vlasti, Zaštitnika građana i eventualno ministarstva nadležnog za sistem lokalne samouprave.

Pitanje koje nas ovde posebno interesuje jeste jedno šire pitanje i tiče se naznaka mogućih rešenja koja su od temeljnog značaja za budućnost institucije lokalnih ombudsmana. To pitanje se zasniva na uverenju da je dalje zadržavanje postojećeg stanja (opcija *status quo*) ono rešenje koje bi bilo najmanje poželjno rešenje. Lokalni ombudsmani bi tada ostali pre „ukras sistema”, nego što bi bili izraz stvarnih potreba koje se očituju u njihovoj ulozi.

U traganju za opcijama koje bi menjale postojeće stanje, trebalo bi najpre uzeti u obzir činjenicu da među ustavne nadležnosti opština, kao i gradova i Grada Beograda, spada i staranje o ostvarivanju, zaštiti i unapređenju ljudskih i manjinskih prava (član 190. stav 3. Ustava). Ako se lokalni ombudsman u opštinama i gradovima u kojima postoji već stara o zaštiti prava putem kontrole nezakonitog i nepravilnog rada lokalne uprave i javnih službi, pitanje glasi: ko se o tome stara u većini ostalih opština i gradova koje nemaju lokalne ombudsmane? Nije li tada u tim drugim opštinama i gradovima obezbeđen niži nivo zaštite ljudskih prava i prava manjina? Odnosno, nisu li tada građani u tim opštinama i gradovima manje zaštićeni od povreda svojih prava i kao takvi „manje jednaki” u slučaju povreda prava koje im nanese lokalna uprava primenom svojih propisa. Radi se, naravno, o jednom principijelnom pitanju na koje se ne može jednostavno odgovoriti tako što bi se reklo da ti građani imaju druga pravna sredstva za zaštitu svojih prava ili da Ustav i zakon ne obezbeđuju put za zaštitu prava pred lokalnim ombudsmanom svim građanima (za razliku od zaštite pred Zaštitnikom građana). Takav odgovor gubi iz vida temeljna ustavna načela o jednakosti građana i primarnoj vrednosti ljudskih prava. Takođe, gubi se iz vida značaj pomenutog stava Venecijanskih principa prema kome kontrola ombudsmana treba da obuhvati javnu upravu na svim nivoima javnih vlasti.

Rešenje ovog problema, s obzirom na to da je lokalni ombudsman fakultativna institucija, bilo bi u tome da Zaštitnik građana dobije nadležnost za kontrolu lokalne uprave u celini (tj. nezavisno od toga da li se radi o povredi državnog ili lokalnog propisa) u svim onim opštinama i gradovima koje nemaju svoje lokalne ombudsmane. Takvo rešenje poznaju i uporedna iskustva, a i kod nas se koristi u većem broju drugih oblasti, u kojima je

država prinuđena da stupi na mesto jedinica lokalne samouprave koje iz različitih razloga ne obavljaju svoje nadležnosti.⁵⁹ Do sada nisu bile od velike pomoći ni preporuke opštinama da reše problem neobavljanja pojedinih poslova, pa i poslova lokalnih ombudsmana, kroz saradnju u vidu obrazovanja zajedničkog organa ili ustupanja obavljanja poslova drugoj opštini ili gradu. Moguće je pretpostaviti da bi supstitucija njihove nadležnosti za kontrolu sopstvene uprave u korist Zaštitnika građana mogla biti motiv koji će barem donekle delovati kao podsticaj za uvođenje lokalnih ombudsmana ili obrazovanje zajedničkih ombudsmana. Dodela posebno namenjenih sredstava manje razvijenim opštinama za finansiranje rada lokalnih ombudsmana takođe bi mogla imati pozitivno dejstvo.

Uz navedene mogućnosti za unapređenje položaja lokalnih ombudsmana, neophodno je preduzeti i neke druge mere s ciljem obezbeđenja preduslova za to da oni postanu stvarno potrebne, odnosno istinski važne i efektivne institucije. U prvom redu to se odnosi na suštinsku dogradnju pravnog okvira za ove institucije. Kada se radi o zakonskom okviru, bilo je i ideja o tome da se bitna pitanja koja su od značaja za položaj i rad lokalnih ombudsmana urede naročitim zakonom. Kao poseban zakon, taj bi zakon trebalo da uredi način izbora i nadležnost lokalnih ombudsmana, postupak njihovog rada i ovlašćenja u tom postupku, a naročito garantije nezavisnosti i samostalnosti, uključujući tu i garantije finansijske samostalnosti.⁶⁰ Taj cilj bi se mogao postići i unošenjem odredbi o navedenim pitanjima u zakon koji uređuje sistem lokalne samouprave, koji bi tada sadržao poseban odeljak o lokalnom ombudsmanu, što bi verovatno bilo i prikladnije rešenje.

U odnosu na izložene predloge postoji i alternativna mogućnost, koja se čini manje dopadljivom, ali ne zbog toga i neizvodljivom. Ona bi se sastojala u ukidanju lokalnih ombudsmana kao institucija i davanju ovlašćenja Zaštitniku građana za kontrolu čitave javne uprave (bez razlike da li ona u pojedinim slučajevima povređuje prava nezakonitom i nepravilnom primenom državnih ili lokalnih propisa). Ova mogućnost bi se oslanjala na argumente izvedene iz činjenice da Zaštitnik građana već ima ovlašćenje za kontrolu lokalne uprave kada ona primenjuje državne propise i da je lokalnim ombudsmanima inače ostavljen mali obim nadležnosti, na racionalnost takvog rešenja, unapređenje zaštite prava i dr. Očigledna prednost ovakvog rešenja bila bi i u ograničavanju mogućnosti za uticaje lokalnog vođstva na ishode ombudsmanske kontrolne akcije. Razume se da bi ovakvo rešenje moglo biti izloženo i kritikama.

U ovom trenutku se čini da nijedna od navedenih opcija, osim zadržavanja *statusa quo*, nema realne šanse da bude prihvaćena i sprovedena. Lokalni ombudsmeni nisu privukli dovoljno pažnje kreatora zvanične politike da bi se stvorila tzv. politička volja koja bi izdejstvovala poželjne promene u njihovom položaju. Zbog toga lokalnim ombudsmanima ostaje da se, unapređenjem svog rada i sa osloncem na medije, svoju asocijaciju i međunarodne organizacije, a pre svega sa osloncem na građane kojima delotvorno pomažu, izbore sa prekršiocima svojih prava i postupno osiguraju svoju poziciju.

59 Ipak ima važnih oblasti u kojima država ne koristi takvo rešenje, tolerišući da pojedina opština, koja nema, recimo, inspektora za određenu oblast ili urbanistu, godinama i decenijama ne vrši inspekcijski nadzor ili ne primenjuje uopšte odgovarajući zakon. Pošto je to konstatovano kao nedostatak od negativnog uticaja na vladavinu prava, treba očekivati da će takve situacije jednog dana biti rešene upravo preuzimanjem poslova koji se ne obavljaju u opštinama u ruke državnih organa.

60 O tome videti: Davinić, M., Krstić, I., 2018, The Institution of Local Ombudsman in the Republic of Serbia – Success Story or Missed Opportunity, *Lex localis – Journal of Local Self-Government*, 3, pp. 551–568.

LITERATURA

1. Davinić, M., 2013, *Evropski ombudsman i loša uprava (maladministration)*, Beograd, Zaštitnik građana.
2. Davinić, M., Krstić, I., 2018, The Institution of Local Ombudsman in the Republic of Serbia – Success Story or Missed Opportunity, *Lex localis – Journal of Local Self-Government*, 3.
3. Đorđević, S., Milenković, D. i Veljović, D., 2011, *Studija: Kapaciteti i potencijali institucije lokalnih ombudsmana u Srbiji*, Beograd, Misija OEBS u Srbiji.
4. Janković, S., 2010, Lokalni ombudsman u Srbiji, *Lokalna samouprava – propisi i praksa*, 4.
5. Jerinić, J., 2005, Nova institucija – građanski branilac, *Lokalna samouprava – propisi i praksa*, 1.
6. Kucsko-Stadlmayer, G. (ed.), 2008, *European Ombudsman Institutions: A comparative legal analysis regarding the multifaceted realisation an idea*, Wien, Springer-Verlag.
7. Milosavljević, B., 2001, *Ombudsman: zaštitnik prava građana*, Beograd, Centar za antiratnu akciju.
8. Milosavljević, B., 2010, *Komentar Zakona o Zaštitniku građana*, Beograd, Službeni glasnik.
9. Milosavljević, B., Jerinić, J., 2020, *Komentar Zakona o lokalnoj samoupravi*, Beograd, Službeni glasnik.
10. Radinović, D., 2001, *Ombudsman i izvršna vlast: institucija ombudsmana na početku XXI vijeka*, Beograd, Službeni glasnik.
11. Radojević, M., 2016, *Preobražaj ombudsmana u savremenim pravnim sistemima s posebnim osvrtom na instituciju Zaštitnika građana u Republici Srbiji*, doktorska disertacija, Beograd, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu.
12. Sandić, Lj., 2013, Organizacija i rad Ombudsmena za ljudska prava BiH, u: *Značaj i uloga lokalnih ombudsmana*, Zbornik radova sa Međunarodne konferencije povodom jubileja 10 godina rada prvog ombudsmana u Republici Srbiji i Državnoj zajednici Srbija i Crna Gora, Bačka Topola.
13. YUCOM, 2020, *Analiza položaja lokalnih ombudsmana u Republici Srbiji*, <https://www.yucom.org.rs/wp-content/uploads/2020/01-Analiza-polozaja-lokalnih-ombudsmana-u-Republici-Srbiji-1.pdf>.
14. UN General Assembly, *Principles relating to the Status of National Institutions (Paris Principles)*, UN doc. 48/134 (20 December 1993).
15. UN General Assembly, *The role of Ombudsman and mediator institutions in the promotion and protection of human rights, good governance and the rule of law*, UN doc. A/RES 75/186 (28. December 2020).

16. *Principles on the protection and promotion of the ombudsman institution* („The Venice Principles”), adopted by the Venice Commission at its 118th Plenary Session, Venice, 15-16 March 2019.
17. Preporuke i Rezolucije Saveta Evrope:
 - Parliamentary Assembly of the Council of Europe, *Conclusions of the meeting of the Assembly's Legal Affairs Committee with the Ombudsmen and Parliamentary Commissioners in Council of Europe member states*, Rec. 757(1975).
 - Committee of Ministers of the Council of Europe, *Recommendation on the Institution of the Ombudsman*, CM/Rec. (85)13 (1985).
 - Congress of Local and Regional Authorities of Europe of the Council of Europe, *Resolution on the role of local and regional mediators/ombudsmen in defending citizens' rights*, Res. 80(1999).
 - Congress of Local and Regional Authorities of Europe of the Council of Europe, *Recommendation on the role of local and regional mediators/ombudsmen in defending citizens' rights*, Rec. 61 (1999).
 - Parliamentary Assembly of the Council of Europe, *Recommendation of the institution of Ombudsman*, Rec. 1615 (2003).
 - Congress of Local and Regional Authorities of Europe of the Council of Europe, *Regional ombudspersons: an institution in the service of citizens' rights*, Rec. 159 (2004).
 - Council of Europe, *Resolution on Regional ombudspersons: an institution in the service of citizens' rights*, Res. 191 (2004).
 - Congress of Local and Regional Authorities of Europe of the Council of Europe, *The office of Ombudsperson and local and regional authorities*, Rec. 309 (2011).
 - Congress of Local and Regional Authorities of Europe of the Council of Europe, *The office of Ombudsperson and local and regional authorities*, Res. 327 (2011).
 - Congress of Local and Regional Authorities of Europe of the Council of Europe, *Best practices of implementation of human rights at local and regional level in member States of the Council of Europe and other States*, Res. 365(2014).
18. Zajedničko mišljenje Venecijanske komisije, Komesara za ljudska prava i Generalnog direktorata za ljudska prava Saveta Evrope na Nacrt Zakona o Zaštitniku građana Republike Srbije (CDL-AD/2004/041 od 6. decembra 2004. godine) i Mišljenja Venecijanske komisije o Ustavu Republike Srbije (CDL-AD/2007/004 od 17–18. marta 2007. godine).
19. Strategija reforme javne uprave u Republici Srbiji za period od 2021. do 2030. godine, *Sl. glasnik RS*, broj 42/21.

Propisi

1. Ustav Republike Srbije, *Sl. glasnik RS*, broj 98/06.
2. Zakon o ratifikaciji Dodatnog protokola Evropskoj povelji o lokalnoj samoupravi o pravu da se učestvuje u poslovima lokalnih vlasti, *Sl. glasnik RS – Međunarodni ugovori*, broj 8/18.
3. Zakon o lokalnoj samoupravi, *Sl. glasnik RS*, br. 9/02, 33/04, 135/04 i 62/06 – drugi zakon.
4. Zakon o lokalnoj samoupravi, *Sl. glasnik RS*, br. 129/07, 83/14 – drugi zakon, 101/16 – drugi zakon i 47/18.
5. Zakon o glavnom gradu, *Sl. glasnik RS*, br. 129/07, 83/14 – drugi zakon, 101/16 – drugi zakon i 37/19.
6. Zakon o zaposlenima u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave, *Sl. glasnik RS*, br. 21/16, 113/17, 113/17 – drugi zakon i 95/18.
7. Zakon o zaštitniku građana, *Sl. glasnik RS*, br. 79/05 i 54/07.
8. Zakon o Zaštitniku građana, *Sl. glasnik RS*, broj 105/21.
9. Zakon o opštem upravnom postupku, *Sl. glasnik RS*, br. 18/16 i 95/18 – autentično tumačenje.

Sudska praksa

1. Odluka Ustavnog suda Srbije IUo-148/2011 od 13. septembra 2011. godine *Sl. glasnik RS*, broj 100/12.
2. Odluka Ustavnog suda Srbije IUo-360/2009 od 5. decembra 2013. godine, *Sl. glasnik RS*, broj 61/14.

Izvori sa interneta

1. <http://www.stadt-zuerich.ch/internet/ombudsstelle/home/jahrsberichte.html>.
2. <https://www.ulos.org.rs/clanstvo/spisak-kancelarija/>.
3. <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=884618Site=COE>.

LOCAL OMBUDSMAN IN THE REPUBLIC OF SERBIA AS A BELLISHMENT OF THE SYSTEM OR AN EXPRESSION OF REAL NEEDS

Bogoljub Milosavljević

Summary: The Republic of Serbia is one of the few European states where there is an institution of local ombudsman. As well in other states which have these institutions in place, existence of local ombudsman depends on the decision of the local authorities. The process of introduction of the institution of local ombudsman in the Republic of Serbia has achieved some results as regards total number of ombudsmen, while some of them were phased out few years after their establishment. International organisations which have a mandate for the protection of human rights, in particular the Council of Europe, undoubtably support the spreading of the institution of local ombudsman, but this support after all is less compering the support to the regional and national ombudsmen. On the other hand, domestic central and local authorities do not encourage the spreading of the network of local ombudsmen and do not build up their positions and role in the control of the local self-governments with a view to protect human rights from the unlawful and irregular work of administration. The legal framework is not developed, nor adequate institutional and political environment, which should be necessary to assure independent and autonomous work of local ombudsmen. Their jurisdiction is reduced to the control of the procedures of local administration in relation to implementations of local acts. This segment of work of the local self-government in the municipalities and towns which did not establish local ombudsman, can not be found, however, in the jurisdiction of the Protector of citizens (Ombudsman of Serbia). Consequently, citizens' rights in these municipalities are less protected than in municipalities and towns which have local ombudsman in place. After the analyses of this questions, author gives the review of the possible options to uncover better formal solutions.

Key words: local ombudsman, regional and national ombudsman, administration control, human rights protection, local authorities

3. PROTIVREČJA LOKALNOG OMBUDSMANA U SRBIJI¹

Mijodrag Radojević²

***Apstrakt:** Srbija je jedna od malobrojnih zemalja sa mešovitim modelom ombudsmana. Iako su od njegovog uspostavljanja protekle dve decenije, još uvek nisu razrešene temeljne dileme i otklonjeni ključni problemi u razvitku ove institucije na različitim nivoima teritorijalno-političke organizacije vlasti. S obzirom na temu i predmet istraživanja, autor je najpre objasnio nastanak, ulogu i značaj ombudsmana u uporednom pravu kao teorijsko-metodološki okvir, a zatim razmatrao sledeće dileme o lokalnom ombudsmanu u Srbiji: da li je neophodan u našem pravnom sistemu? da li su iskorišćene mogućnosti da on oživi u većem broju jedinica lokalne samouprave? da li su nepremostive prepreke koje sputavaju njegov razvitak? da li su važeće odredbe u propisima prilagođene ovdašnjoj pravnoj i političkoj kulturi? zbog čega prevlađuje utisak da je privezak lokalne vlasti, iako je uglavnom „konstitucionalizovan” kao njen nezavisni i samostalni organ? da li su opravdani razlozi zbog kojih nije organizovan model za više jedinica lokalne samouprave i, naposletku, da li je delotvorna saradnja i koordinacija ombudsmana? Na neka od ovih pitanja ponuđeni su i odgovori, koji mogu poslužiti u raspravi o promeni pravnog statusa lokalnih ombudsmana.*

Autor je koristio dogmatički, normativni i uporednopravni metod, raspoloživu teorijsku građu u domaćoj i stranoj literaturi i dostupna empirijska istraživanja.

***Ključne reči:** lokalni ombudsman, zaštitnik građana, lokalna samouprava, nadležnost, pravni položaj, lokalna vlast, kontrola uprave, zaštita ljudskih prava.*

1 Ovaj tekst je nastao u okviru projekta Instituta za političke studije, „Demokratski i nacionalni kapaciteti političkih institucija Srbije u procesu međunarodnih integracija”, (broj projekta 179009), koji finansira Ministarstvo prosvete i nauke.

2 Naučni saradnik, Institut za političke studije, Beograd, e-mail: miodrag.radojevic@gmail.com

1. ROĐENJE I RAZVITAK OMBUDSMANA – KRATAK UVID

Nastanak ombudsmana rezultat je slučajnosti ili istorijskog incidenta, a ne promišljene i unapred planirane ideje ili teorijske doktrine. Poraženi švedski kralj u egzilu (Karlo XII), pod pretnjom pobune u domovini, ovlastio je jedno lice da, kao njegov predstavnik, kontroliše rad činovnika i poštovanje zakona. Tadašnji kraljev opunomoćenik mogao je da goni učinioce krivičnog dela i pokreće krivične postupke, kao preteča današnjih specijalnih tužilaca i javnih pravobranilaca. Delujući u ulozi zaštitnika zakonitosti i poretka, pomirio je različite interese – monarha da očuva društvenu stabilnost, težnju plemstva da ograniči apsolutnu moć vladara i želju naroda da spreči samovolju činovnika. Političke nesuglasice okončane su kompromisom zabeleženim u Ustavu iz 1809. godine, a nekada jedinstveno telo kraljevog predstavnika razdvojeno je na ombudsmana i Kancelara pravde. Ombudsman je tako konstitucionalizovan kao parlamentarni predstavnik početkom XIX veka³, a Švedska je označena kao kolevka ove institucije. U narednih vek i po, ombudsman je nepoznat izvan Severne Evrope.

Zahvaljujući misiji malog broja entuzijasta i univerzitetskih profesora, koji su promovisali novi model ove institucije u Danskoj nakon Drugog svetskog rata, ombudsman postaje popularan širom sveta. Nagli razvitak i porast interesovanja za svega par decenija, iskorak od institucije regionalnog karaktera do „globalnog fenomena”, objašnjava se klimom društvenih previranja u zemljama zapadne demokratije, u pokušaju da se uspostavi delotvorniji parlamentarni nadzor izvršne vlasti i javne uprave. Preovlađujući koncept socijalne države ili države blagostanja izazvao je rast obima i poslova birokratije. Sapatnik ove pojave bile su povrede ljudskih prava i administrativne nepravde, što je postalo poznato kao loša uprava (engl. *maladministration*). S obzirom na to da su postojeći, klasični mehanizmi kontrole uprave nedovoljno delotvorni da odgovore na ove izazove, rešenje je pronađeno u primeni novog i specifičnog instrumenta – ombudsmana. Međutim, to ne znači da su u uporednom pravu skandinavski modeli presađivani, već se mahom radilo o prilagođavanju ove institucije, kalemljenju u zavisnosti od lokalnih prilika i potreba. Rezultat ove evolucije bile su mnogobrojne varijacije.⁴

U svom klasičnom značenju, ombudsman je pojedinac ili kancelarija, izabrana od strane predstavničkog tela ili parlamenta, koja prima žalbe i/ili postupa samostalno u naročitom postupku koji ima obeležja istrage i utvrđuje da li je javna uprava svojim postupanjem ili nepostupanjem prekršila propise. Najvažnija njegova obeležja jesu nezavisni i samostalni položaj i meka ovlašćenja, stil rada i način delovanja. Za razliku od drugih institucija, ombudsman ne postupa kao organ prinude, ne donosi pravno obavezujuće akte, ne naređuje, ne kažnjava i ne poništava akte uprave, već opominje, otkriva,

3 Ombudsmana je, po ovom ustavu, birao Parlament iz redova svojih poslanika. Kasnije je ustanovljen običaj da on ne bude nosilac skupštinskog mandata kako bi se garantovala njegova politička neutralnost.

4 S obzirom na karakter ovog skupa, autor je izostavio objašnjenje različitih formi u javnom sektoru i privatnom sektoru, tzv. specijalizovanih ombudsmana i drugih modela.

upozorava, ispituje i kritikuje.⁵ S ciljem da se spor uprave i građana reši na pravedan način ili ukloni nezakonito ili necelishodno ponašanje državnih službenika ili nosilaca javnih ovlašćenja, ombudsman posreduje svojim autoritetom, nakon što su iscrpljena druga pravna sredstva. Prednost ove institucije jeste u tome što je on relativno ekonomično i jednostavno (engl. *cheap and easy*), lako dostupno i delotvorno pravno sredstvo.

Preovlađujući klasičan model nije se dugo održao, jer se na istorijskoj pozornici odvijala nova drama u vezi sa ljudskim pravima. Ombudsmanu je poverena uloga koja će oblikovati tzv. hibridni model. Doktrinarno je preovladala koncepcija da je kontrola javne uprave sredstvo i cilj, a primarni zadatak ombudsmana – zaštita ljudskih prava. U većini demokratija nastalih na razvalinama autoritarnih političkih sistema krajem 80-ih i početkom 90-ih godina XX veka u Evropi i Latinskoj Americi i novim državama, kao posledica procesa dekolonizacije u Africi i Aziji, pronađeno je plodno tlo za zaštitnika ljudskih prava i kontrolora javne uprave. Kompleksan razvitak u uporednom pravu tekao je u više pravaca: sa varijacijama u nadležnostima i ovlašćenjima; u vidu opšteg, specijalizovanog i sektorskog ombudsmana; sa zasebnim institucijama na nivoima teritorijalno-političke zajednice; u javnom i privatnom sektoru...

Danas se ombudsman smatra jednim od merila poštovanja demokratije i vladavine prava. Ujedinjene nacije nastoje da ovoj instituciji daju naročito značenje, stvarajući standarde i normativni okvir za nacionalnu instituciju za zaštitu ljudskih prava (engl. *National Human Rights Institution* – skraćeno *NHRI*).⁶ Od nacionalnog ombudsmana se očekuje da, osim tradicionalne uloge u kontroli uprave, ostvari i kompleksne zadatke u oblasti zaštite ljudskih prava⁷, da postupa kao krovna organizacija za koordinaciju sa drugim telima za zaštitu ljudskih prava, ekskluzivni nacionalni mehanizam za zaštitu od pojava kao što su tortura i nasilje ili ranjivih društvenih grupa poput invalida. Prihvatajući da postoje „funkcionalne i strukturne razlike između nacionalnih institucija za ljudska prava, s jedne strane, i institucija ombudsmana i medijatora”, nadležna tela Ujedinjenih nacija evaluiraju ove institucije ocenjujući njihovu usaglašenost sa Pariskim principima.

Proces standardizacije pravnog položaja ombudsmana u Evropi obavlja se posredstvom međunarodnih organizacija, kao što su Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju, Savet Evrope (SE) i Evropska komisija za demokratiju putem prava. Venecijanska komisija je, svojim preporukama i standardima, uticala na oblikovanje konkretnih rešenja u pravnim sistemima država koje su članice SE i u procesu pristupanja Evropskoj uniji.⁸

5 Uporediti: Radojević, M., 2016, *Preobražaj ombudsmana u savremenim pravnim sistemima s posebnim osvrtom na instituciju Zaštitnika građana u Republici Srbiji*, doktorska disertacija, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, str. 29–30.

6 Ujedinjene nacije donele su više rezolucija o značaju i ulozi ombudsmana u promociji i zaštiti ljudskih prava. Ove rezolucije se iznova dopunjuju. Npr. UN Resolution 163, A/Res/63/169, *The role of the Ombudsman, mediator and other national human rights institutions in the promotion and protection, of human rights* (http://www.legislationline.org/download/action/download/id/2266/file/UN_GA_Resolution_63_169_2009_en.pdf), 18. 12. 2021). Vidi takođe: United Nations, 2010, *National Human Rights Institutions History, Principles, Roles and Responsibilities*, New York and Geneva, priručnik je dostupan na adresi: http://www.ohchr.org/Documents/Publications/PTS-4Rev1-NHRI_en.pdf (10. 12. 2021).

7 „[...] promocija i zaštita ljudskih prava i osnovnih sloboda, promovišući dobro upravljanje i poštovanje vladavine prava rešavanjem neravnoteže moći između pojedinca i pružaoca javnih usluga”, UN General Assembly, *The role of Ombudsman and mediator institutions in the promotion and protection of human rights, good governance and the rule of law*, UN doc A/RES 75/186 (<https://undocs.org/en/A/RES/75/186>, 21. 12. 2021). Ova poslednja rezolucija usvojena je na plenarnom zasedanju Generalne skupštine UN 16. decembra 2020. godine.

8 Venecijanska komisija, kao ekspertsko telo, učestvovala je u izradi oba zakona o nacionalnom ombudsmanu u Srbiji.

Globalno se u razvitku ombudsmana izdvajaju oprečne tendencije – unifikacije i diversifikacije, razvitak različitih modela i pravila organizovanja i funkcionisanja institucije i težnje da se ona saobraze ili harmonizuju. Jedan od pokazatelja diversifikacije ombudsmana jeste i lokalni ombudsman. U uporednom pravu, njegovi veoma različiti varijeteti podsećaju na posude sa različitim sadržajima, što u metodološkom pogledu i preciziranju analitičkog okvira otežava istraživanje i definisanje zaključaka o ovim institucijama na nacionalnom nivou.

2. LOKALNI OMBUDSMAN – PREPOZNAVANJE OSNOVNIH OBELEŽJA

Lokalni ombudsman koristi se kao generički izraz za oblike javnog ombudsmana u jedinicama teritorijalno-političke decentralizacije i u jedinicama lokalne samouprave ili, u užem smislu, kao odrednica za odgovarajuće telo ili instituciju u lokalnim samoupravama (opštinski ili municipalni ombudsman). Prema pojednostavljenoj klasifikaciji, koja uzima teritorijalni kriterijum kao osnov klasifikacije, osim centralizovanog (engl. *single model*) postoji i decentralizovani model.⁹ Po prvom, moguće je imati jednog ili više ombudsmana centralizovanog tipa.¹⁰ Ovo rešenje najzastupljenije je u uporednom pravu. Po drugom, u zavisnosti od oblika teritorijalno-političke organizacije vlasti, razlikuju se dva ili više nivoa delovanja institucije – u jedinicama regionalne samouprave i/ili u jedinicama lokalne samouprave (engl. *multi-organ system*). Na primer, u pravnom sistemu deluju samo lokalni ombudsmani (u provincijama, odnosno kantonima i nekim gradovima, kao što je to u Italiji i Švajcarskoj).¹¹ Takođe, ovaj model podržan je u složenim državama (federacijama i regionalnim državama). Potpuno mešoviti model podrazumeva da posebni ombudsmani deluju na svim teritorijalnim nivoima vlasti: centralnom i lokalnom (Bugarska) ili i na regionalnom, ako postoji (Srbija i Španija).

Kompleksni su razlozi koji opredeljuju model ombudsmana u jednoj zemlji. Grubo posmatrano, oni zavise od oblika državnog uređenja i oblika teritorijalne decentralizacije, pa i karaktera političkog sistema i tradicije lokalne samouprave. Zbog toga ne čudi što je Švajcarska, kao država koja je lider u neposrednoj demokratiji, prva u Evropi uvela lokalnog ombudsmana. Svakako da su u polikratijama, u pravnim sistemima sa snažnijom podelom vlasti na vertikalnom nivou, povoljniji uslovi za lokalne ombudsmane. Na primer, u većini federacija zastupljeni su ombudsmani u federalnim jedinicama. Takođe, u zemljama sa višenacionalnom strukturom stanovništva ili stranačkim sistemom, realnije je očekivati da će se nametati zahtevi za uspostavljanje lokalnih ombudsmana u okviru trendova demokratizacije i decentralizacije. U Italiji su, kao rezultat jačanja pokreta

9 Višeinstitucionalni model nije najadekvatniji termin, jer on može podrazumevati i specijalizovane ombudsmane (za decu, kontrolu vojske itd.) ili sektorske ombudsmane (za zaštitu korisnika bankarskih usluga, u oblasti osiguranja itd.).

10 Osim opšteg, specijalizovane i sektorske ombudsmane.

11 U Srbiji je, takođe, delovao samo lokalni ombudsman u razdoblju od 2002. do 2007. godine.

regionalizacije, osnivani ombudsmeni u regionima i gradovima. Ipak, to ne znači da je razvijenija mreža ili brojnost ombudsmana na nacionalnom, regionalnom ili lokalnom nivou pokazatelj dosegnute demokratije u jednoj zemlji. Bugarska i Srbija, Pakistan i Indija, kao tipični predstavnici mešovitog modela, jesu primeri koji ne potvrđuje navodno pravilo. *E contrario*, pitanje koje zaslužuje odgovor glasi – da li su oni indikatori nedostataka mehanizama kontrole lokalne uprave i devijacija, poput visoke korupcije i partokratije. Takođe, slažemo sa teorijskim stanovištem koje smatra da „odbrana koncepta lokalne samouprave i principa demokratije” nije odlučujući faktor, ali jeste od uticaja.¹² Španija, kao tipičan predstavnik regionalne države, zemlja je sa najbrojnijom mrežom lokalnih ombudsmana u Evropi. Procenjuje se da samo u pokrajini Katalonija ima više od 40 ombudsmana.¹³ Zatim slede Srbija i Bugarska. Naposljetku, zaključujemo da se nijedna zemlja nije opredelila za obavezno uvođenje ombudsmana u svim jedinicama lokalne samouprave. Lokalni ombudsmeni su fakultativnog karaktera, kako smo već pomenuli, sa raznovrsnim načinom regulisanja normativne osnove i modalitetima pravnog položaja (poput nadležnosti i ovlašćenja, načina izbora nosioca funkcije itd.).

O prednostima i manama centralizovanog, decentralizovanog i mešovitog modela može se raspravljati iz više uglova.¹⁴ Pobornici centralizovanog modela smatraju da je on jednostavniji i racionalniji. Osnovni argument jeste da u njemu nema problema uzajamne koordinacije i eventualnog sukoba nadležnosti centralnog i lokalnih ombudsmana. Takođe, ne postoji opasnost da lokalni ombudsman direktno ili indirektno narušava autoritet centralne institucije. U državama u kojima nije zaživela vladavina prava i demokratija, uspostavljanje lokalnog ombudsmana je necelishodno ali i neekonomično¹⁵, a opasnost je i u tome što se mogu kompromitovati napori da se ojača kredibilitet institucije kao nacionalnog zaštitnika ljudskih prava. Jer, ombudsman nije poluga uspostavljanja demokratije, već je njen korektiv. Kako se ovom modelu prigovara da je institucija nedostupna u lokalnim i udaljenim područjima, osobito u višenacionalnim i multikulturnim sredinama, izlaz je u dekoncentraciji institucije, formiranju tzv. službe na terenu. Osim toga, savremene tehnologije pojednostavljaju komunikaciju između građana i državnih organa, a dani za konsultacije ili savetovanje (engl. *consultation days*) mogu se organizovati i putem video linka. U našem okruženju, praksa je da ombudsmeni koriste različite pomenute metode, pa i detaširana odeljenja (u Bosni i Hercegovini, Crnoj Gori i Makedoniji). I Zaštitnik građana Republike Srbije je više puta koristio institut dana za konsultacije ili savetovanja sa građanima iz unutrašnjosti, bilo tako što je obilazio pojedine gradove i opštine ili što je putem video linka omogućavao da se građani obrate njegovim saradnicima.

12 U ovom zborniku videti o tome u tekstu prof. dr Bogoljuba Milosavljevića.

13 Council of Europe, *Promoting Human Rights at Local and Regional level – The Human Rights dimension of the Activities of the Congress of Local and Regional Authorities*, March 2016, p. 74 (priručnik je dostupan na veb-strani: <https://rm.coe.int/168071b33b>, 17. 12. 2021). Prema izvoru iz 2013. godine, u Španiji je postojalo 49 lokalnih ombudsmana, od čega 43 u Kataloniji (Grujić, A., 2013, *Institucija lokalnog ombudsmana u Srbiji i Španiji sa posebnim osvrtom na proceduru izbora lokalnog ombudsmana, Pravo, teorija i praksa*, 7–9, str. 5).

14 Uporediti: Radojević, M., 2016, str. 294–300.

15 U Italiji su zatvorene kancelarije ombudsmana u pojedinim gradovima, zbog tzv. politike štednje, a ovlašćenja ombudsmana su preneti na regionalni nivo. Videti: Quiroz Vitale, M. A., 2014, *The Ombudsman And The Protection Of Human Rights In Europe: Case Study Of Italian 'Civic Defender'*, *US-China Law Review*, Vol. 11, No. 8, pp. 969–972.

S druge strane, prednost decentralizovanog modela jeste u tome što omogućava bolju dostupnost zaštite, pogodniji je zbog afirmacije prava za lokalnu samoupravu¹⁶, a ima i niz drugih prednosti, od kojih se kao osnovne navode:

- neposredan kontakt sa građanima (prepoznavanje lokalnih problema)¹⁷,
- efikasnija kontrola lokalnih organa vlasti,
- uočavanje sistemskih nedostataka u radu državnih organa vlasti,
- unapređivanje lokalne demokratije i zaštite ljudskih prava na lokalnom nivou.

Povest lokalnih ombudsmana počinje sredinom sedamdesetih godina prošlog veka.¹⁸ U Evropi, prvi lokalni ombudsman, ne slučajno, uspostavljen je u gradu Cirihiu 1971. godine. Skoro da je pravilo, ne bez izuzetaka, da je lokalni ombudsman prihvaćen u pravnim sistemima sa razvijenom tradicijom lokalne samouprave. Na osnovu jednog od poslednjih sveobuhvatnijih istraživanja o ombudsmanima, lokalni ombudsmani evidentirani su u svega u desetak evropskih država.¹⁹ Prema našem istraživanju²⁰, lokalni ombudsmani na opštinskom nivou postoje kao specijalizovani (na primer, ombudsman za decu u Roterdamu; ombudsman za zaštitu potrošača u Vroclavu, Bjalistoku i nekim drugim poljskim gradovima; ombudsman za migrante u Kelnu i drugim nemačkim gradovima itd.)²¹ i opštinski/gradski ombudsmani (Belgija²², Bugarska, Francuska, Holandija²³, Italija²⁴, Nemačka, Poljska, Španija, Švajcarska²⁵), odnosno regionalni ombudsmani (Austrija, Belgija, Velika Britanija²⁶, Italija, Nemačka, Rusija²⁷, Francuska...).

16 Milosavljević, B., 2010, *Komentar Zakona o Zaštitniku građana*, Beograd, JP Službeni glasnik, str. 55.

17 Kucsko-Stadlmayer, G. (ed.), *European Ombudsman Institutions: A comparative legal analysis regarding the multifaceted realisation an idea*, Wien: Springer-Verlag, 2008, p. 17.

18 Prvi ombudsman regionalnog tipa uspostavljen je u kanadskoj provinciji Alberti, 1965. godine, a opštinski ombudsman u Jerusalimu, 1967. godine. Lokalni ombudsmani danas postoje na svim kontinentima. Na primer, mešoviti model ombudsmana postoji u Indiji i Pakistanu.

19 O tome u zborniku radova: Kucsko-Stadlmayer, G. (ed.), *European Ombudsman Institutions: A comparative legal analysis regarding the multifaceted realisation an idea*.

20 Problem u ovom i drugim istraživanjima o lokalnom ombudsmanu jeste neodgovarajući analitički okvir. Ne postoje sistemski istraživanja u obliku monografskih radova ili drugih naučnih radova, niti odgovarajući veb-portali na osnovu kojih možemo da dođemo do empirijske građe. Takođe, neka od važnijih istraživanja o instituciji ombudsmana u komparativnom pravu već su zastarela, jer su u međuvremenu nastupile promene. Na primer, u zborniku o ombudsmanu u evropskim zemljama, koji je uredila Gabrijela Kučko, nisu tačno navedeni podaci o lokalnim ombudsmanima u evropskim državama.

21 U Hamburgu je otvorena kancelarija ombudsmana za pomoć izbeglicama, kao nezavisna institucija na lokalnom nivou, koja se bavi isključivo integracijom, tretmanom i zaštitom prava azilantata (pravo na smeštaj i socijalnu pomoć), ne i prava stranaca, u slučaju kada problem ne mogu da reše drugi organi javne uprave. Ombudsmanu se mogu obratiti u ime azilantata, volonteri, zaposleni u različitim organizacijama u službama uprave, ali i drugi građani (komšije i druga lica koja žive u blizini prihvatnih centara za izbeglice).

22 U Belgiji postoje regionalni ombudsmani u Valoniji i Flandriji, kao i ombudsmani u gradovima Antverpenu, Brižu, Levenu i Gentu. Klarić, A., 2020, *Institucija lokalnog ombudsmana – uporedna iskustva iz svijeta i u gradu Beogradu*, *Politička revija*, 1, 2020, str. 93.

23 Amsterdam, Hag, Roterdam, Utreht i Gronigen...

24 Kofler, B. Italy, u: Kucsko-Stadlmayer, G. (ed.), *European Ombudsman Institutions: A comparative legal analysis regarding the multifaceted realisation an idea*, 2008, p. 259.

25 Švajcarska poznaje gradske ombudsmane u Bernu, Cirihiu Sent Galenu i Vinterturu. Videti i: Blarer, D. von, *Institucije ombudsmana u Švajcarskoj*, u: Lilić, S., Kälın, W. (ur.), 2007, *Lokalni ombudsman – uporedna iskustva Srbija, Bosna i Hercegovina, Švajcarska*, Švajcarska agencija za razvoj i saradnju & Program podrške opštinama, Kraljevo, str. 55.

26 Velika Britanija ima složen sistem lokalnog ombudsmana. Ombudsman za lokalnu upravu i socijalnu zaštitu (engl. *Local Government and Social Care Ombudsman*) usklađuje saradnju sa posebnim ombudsmanima za Vels i Škotsku).

27 U Rusiji ombudsmani postoje u federalnim jedinicama i upravnim regionima, ali i u gradovima (npr. ombudsman za grad Moskvu – *Уполномоченный по правам человека в юроте Москва*, videti oficijelni veb-portal: <http://ombudsman.mos.ru/>, 26. 12. 2021).

Po pravilu, opštinski ombudsmani deluju u većim gradskim centrima i nisu zastupljeni u svim jedinicama lokalne ili regionalne samouprave. S druge strane, lokalni ombudsmani, kao što su na primer medijatori u francuskim gradovima, nemaju klasične funkcije zaštitnika građana²⁸ ili, kao što je to slučaj sa lokalnim ombudsmanom Sofije, imaju i atipične nadležnosti (kontrola sudskih postupaka i odluka).²⁹

Ujedinjene nacije su u svojoj poslednjoj rezoluciji o ombudsmanu, uvažavajući pravo svake države da odlučuje o odgovarajućim nacionalnim institucijama za zaštitu ljudskih prava, preporučile stvaranje ili jačanje nezavisnih i samostalnih institucija ombudsmana, tamo gde je to moguće, na regionalnom ili lokalnom nivou.³⁰ Zanimljivo je da o lokalnim ombudsmanima nema jedinstvenog stanovišta ni u evropskim forumima. Savet Evrope načelno podržava uspostavljanje ombudsmana na lokalnom nivou³¹, a Venecijanska komisija ispoljila je određene rezerve o uspehu ovog recepta u pojedinim zemljama.³²

Kongres lokalnih i regionalnih vlasti lokalnog ombudsmana određuje kao nezavisan žalbeni mehanizam svima dostupan, ključnu instituciju čiji je zadatak nadgledanje poštovanja ljudskih prava na lokalnom i regionalnom nivou i ponašanja lokalnih političara i funkcionera. Na ovaj način, lokalni ombudsmani pomažu lokalnim i regionalnim vlastima i povećavaju njihov uspeh u zaštiti ljudskih prava i obezbeđivanju dobrog upravljanja (engl. *good governance*). Osim toga, funkcija ombudsmana nije samo u tome da bude čuvar ljudskih prava, nego i da posreduje između podnosioca pritužbe i javnog organa i na pravičnim načelima traga za „prijateljskim rešenjem”. Različita nezavisna tela na lokalnom nivou, poput ombudsmana, na taj način eliminišu i eventualne žalbe koje opterećuju rad pravosudnog sistema i drugih institucija.³³

U praksi su kao „paradigmatični primeri” istaknuti slučajevi u Italiji, Švajcarskoj i Srbiji.³⁴ Prvi se ocenjuje kao problematičan eksperiment sa stanovišta svoje delotvornosti, što je posledica kompleksnog tipa regionalizma. Drugi se smatra uspešnim, jer se na osnovu empirijskih podataka zaključuje da je pogodno sredstvo za unapređenje uprave u kantonima i opštinama. O trećem primeru govorićemo u nastavku ovog teksta.

28 Društveni posrednici (fr. *Médiateur – ALMS*), koji postoje u nizu francuskih gradova, više su orijentisani na odnose građana, društvenih grupa i udruženja. Njihova osnovna nadležnost je sprečavanje društvenih konflikata, informisanje i prepoznavanje socijalnih problema. Društveni medijatori vode brigu o harmonizaciji socijalnih odnosa, prevenciji društvenih konflikata i upravljanju društvenim konfliktima i javnom nadzoru prema ranjivim društvenim grupama. S druge strane, lokalni ombudsmani (npr. medijator u Parizu – *Médiateur de la Ville de Paris*) intervenišu u sporovima građana i opštinskih službi. Medijator grada Pariza je istovremeno obavljao i funkciju zamenika gradonačelnika do 2008. godine, što znači da nije imao status posebnog lokalnog organa (<https://mediation.paris.fr/mediation/accueil.html>, 24. 12. 2021).

29 Ovaj ombudsman (bug. *обществен посредник*), ustanovljen Odlukom opštinskog veća Sofije 2001. godine, a izabran prvi put 2002. godine, ima ovlašćenja i u sudskim postupcima (vidi član 16, Правилник за организацията и дейността на обществения посредник на територията на Столична община, <http://www.sofiaombudsman.bg/document.php?id=12>, 25. 12. 2021), na primer, pravo da predstavlja lica koja mu se obrate pred sudom ili pred drugim javnim institucijama (član 17).

30 UN, Resolution 75/186 (28. 12. 2020).

31 O izvorima i najvažnijim dokumentima Saveta Evrope u ovoj oblasti videti: Radojević, M., 2016, str. 265, fn 965.

32 Videti mišljenje o ombudsmanu u Kazahstanu: European Commission for Democracy through law (Venice Commission), Compilation of Venice Commission Opinions Concerning the Ombudsman Institution, CDL-PI(2016)(001), str. 23 ([https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI\(2016\)001-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2016)001-e), 29. 11. 2021).

33 Council of Europe, *Promoting Human Rights at Local and Regional level – The Human Rights dimension of the Activities of the Congress of Local and Regional Authorities*, March 2016, pp. 17–18, 71–72, 78 (priručnik je dostupan na veb-strani: <https://rm.coe.int/168071b33b>, 17. 12. 2021).

34 Radojević, M., 2016, str. 300–301.

3. OMBUDSMAN U SRBIJI

Srbija je jedna od malobrojnih evropskih zemalja sa mešovitim modelom ombudsmana: na republičkom nivou, u Autonomnoj Pokrajini Vojvodini i u jedinicama lokalne samouprave. Takođe, ombudsman je ustanovljen i u Autonomnoj Pokrajini Kosovo i Metohija od 2000. godine, ali kao deo upravne strukture međunarodne misije Ujedinjenih nacija (UNMIK) u skladu sa Rezolucijom 1244 Saveta bezbednosti UN-a.³⁵ Druga osobenost je način uspostavljanja ove institucije – odozdo nagore (engl. *bottom up*). U ovom pristupu ne bi bilo ništa problematično da je rezultat promišljene akcije ili strategije, ali avaj! Nakon što je propuštena prilika da Srbija donese zakon o republičkom ombudsmanu 2002. godine³⁶, iste godine stvorena je normativna osnova za uspostavljanje lokalnih ombudsmana.³⁷ Prvi ombudsman u AP Vojvodini i lokalni ombudsmani u pojedinim opštinama izabrani su 2003. godine.³⁸ Zakonom o Zaštitniku građana uređena je institucija republičkog ombudsmana (2005)³⁹, a prvi nosilac ove funkcije izabran je 2007. godine. Zaštitnik građana konstitucionalizovan je kao nezavisan i samostalni državni organ, koji štiti prava građana i obavlja funkciju kontrole rada državne uprave (član 138. Ustava Republike Srbije, *Sl. glasnik RS*, broj 98/06).

Simultano uspostavljanje ombudsmana na više stepenika vlasti posledica je različitih i kompleksnih okolnosti. Nakon smene vlasti 2000. godine, proklamovana je drugačija politička paradigma – napuštanje centralizacije vlasti kao okvira političke moći, s ciljem ustrojavanja stvarne podele vlasti i jačanja prava na lokalnu samoupravu. Decentralizaciju vlasti naročito su podržavale stranke sa regionalnim prefiksima u

35 Odlukom UNMIK-a ukinut je tzv. međunarodni ombudsman, a osnivanje novog ombudsmana je preneto na privremene institucije u Prištini. Ombudsman Kosova, međutim, nije imao nadležnost nad misijom UNMIK-a, a kasnije EULEKS-a Opširnije o tome: Radojević, M., 2007, Zaštita ljudskih prava na Kosovu – iskustva međunarodnog ombudsmana, *Hereticus*, 2–3, str. 72–84.

36 Nacrt zakona o narodnom advokatu povučen je iz procedure zbog svojih nedostataka, a kasnije su političke okolnosti odložile izradu novog projekta zakona.

37 Odluka o Pokrajinskom ombudsmanu od 23. decembra 2002. godine (*Sl. list AP Vojvodine*, br. 23/02, 5/04, 16/05 18/09) zasnovana je na Zakonu o utvrđivanju određenih nadležnosti autonomne pokrajine (član 56, *Sl. glasnik RS*, broj 6/02). Izvori koji uređuju ovu instituciju docnije su izmenjeni i dopunjeni (vidi: Statut Autonomne pokrajine Vojvodine, *Sl. list AP Vojvodine*, broj 20/14 i Odluku o Pokrajinskom zaštitniku građana – ombudsmanu, *Sl. list AP Vojvodine*, br. 37/14, 40/14 – ispr., 54/14). Na osnovu člana 56. Statuta AP Vojvodine, ombudsman je nezavisan i samostalan pokrajinski organ koji štiti prava građana i vrši nadzor nad radom pokrajinskih organa uprave, javnih preduzeća i ustanova čiji je osnivač AP Vojvodina, kao i organa gradske i opštinske uprave u vršenju poslova kojima je AP Vojvodina poverila poslove iz svoje izvorne nadležnosti. Ovom statutarnom odlukom razrešena je nedoumica u vezi sa nadležnošću Pokrajinskog ombudsmana (*ratione personae* i *ratione materiae*). Vidi: M. Radojević, 2016, str. 501–502.

38 Na konferenciji *Značaj i uloga lokalnih ombudsmana*, koja je u organizaciji ULOS-a (Udruženja lokalnih ombudsmana) održana na desetogodišnjicu osnivanja prvih ombudsmana u Srbiji, Miladin Nešić, zaštitnik građana Bačke Topole, izneo je podatak da je u ovoj opštini izabran prvi lokalni ombudsman koji je počeo sa radom 1. aprila 2003. godine (Nešić, M., 2014, Dosadašnja iskustva u radu prvog ombudsmana u Republici Srbiji, *Značaj i uloga lokalnih ombudsmana – zbornik radova*, <http://www.ulos.org.rs/wp-content/uploads/2018/04/Znacaj%20i%20uloga%20lokalnih%20ombudsmana.pdf>, 15. 12. 2021). Prvi ombudsman u Autonomnoj Pokrajini Vojvodini izabran je par meseci docnije, u septembru 2003. godine.

39 *Sl. glasnik*, br. 79/05, 54/07. U međuvremenu je donet novi Zakon o Zaštitniku građana, *Sl. glasnik RS*, broj 105/21. O ovom zakonu videti tekst: Radojević M., 2021, Ombudsman u novom ruhu – novi zakon o Zaštitniku građana u Republici Srbiji, *Politička revija*, 4.

vladajućoj koaliciji. Simboličko značenje izgradnje novih demokratskih institucija trebalo je da iskaže i zaokret ka pravnoj državi, ali i da legitimiše novu vlast spolja, ka međunarodnoj zajednici. To bi se, najpre, ispoljilo u poštovanju univerzalnih standarda zaštite ljudskih prava. Lokalni ombudsman je imao i naročito opravdanje, s obzirom na to da u višenacionalnim lokalnim sredinama on može unaprediti međunacionalne odnose i lokalnu demokratiju.⁴⁰ U ombudsmanu je „otkrivano” i više od onoga što on zaista ima i može, osobito u mogućnosti da od nereformisane javne administracije napravi servis građana, pa se prenebregavalo i da nedostaju odgovarajuća infrastruktura minimalne vladavine prava, administrativni kapaciteti, pa i iskrena politička volja neophodna za njegovo efikasno delovanje. Nerealna očekivanja kod građana podsticali su i delovi civilnog sektora i stručne javnosti, koji su glorifikovali značaj ombudsmana, dok je, sa druge strane, zakonodavac lutao u traganju za odgovarajućim rešenjima.⁴¹ Ubrzo su se ispoljili i problemi u funkcionisanju ombudsmana, manifestne i latentne prirode.

Reforma pravnog sistema u Republici Srbiji odvijala se otežano, a to se prepoznavalo po jalovim pokušajima donošenja novog ustava. Pod krinkom demokratskih promena tinjao je i sukob nastao rascepom u tadašnjoj vladajućoj koaliciji. Iako se ambijent pogoršavao, jer se iznova učvršćivao fenomen partokratije, u razdoblju od pet godina izgrađena je osnovna struktura mešovitog modela ombudsmana u Srbiji. Doduše, partijska država koristi se u analizama kao jedan od osnovnih uzroka usporavanja i problema u razvitku i funkcionisanju ombudsmana u Srbiji.⁴² U skladu s tim, ključni problem je prepoznat u uticaju partijskih elita i narušavanju nezavisnosti i samostalnosti institucija. Brojne nedaće pratile su osnivanje i delovanje kontrolnih organa i tela, ne samo ombudsmana, nego i poverenika za pristup informacijama od javnog značaja, Državne revizorske institucije, Agencije za borbu protiv korupcije.

Ombudsmani u Srbiji delili su iste porođajne muke: od kašnjenja u izboru nosilaca funkcije u odnosu na propise, preko nedostatka kadrova, opreme i problema sa smeštajem, do neprepoznavanja od strane javnosti, pa i ignorisanja od strane matične javne uprave i/ili adresata kontrole. Pritom, republički ombudsman je ispoljio težnju ka emancipaciji od političkog uticaja u razdoblju od 2007. do 2017. godine, pa i nastojanju da deluje po vertikali vlasti. S druge strane, primećeno je da se težište kontrole pokrajinskog ombudsmana u jednom periodu pre svega odnosilo na lokalni, pa i na republički nivo, dok se on krajnje suzdržano ponašao prema pokrajinskoj administraciji, uprkos nepoštovanju njegovih preporuka.⁴³ Oprečne tendencije ispoljene su u funkcionisanju ombudsmana i u jedinicama lokalne samouprave.

40 Teofilović, P., Lokalni ombudsman u Srbiji, Analiza položaja lokalnih ombudsmana u Srbiji sa preporukama za njihovo pravilno ustrojavanje i delovanje, u: Teofilović, P. (ur.), *Savet za međunacionalne odnose i lokalni zaštitnik građana u multietničkim sredinama*, Beograd, Centar za istraživanje entiteta, 2011, str. 30.

41 Ilustrativan je primer inicijative za uvođenje specijalizovanog ombudsmana za prava deteta. Više puta je pokrenut postupak za donošenje posebnog zakona, pa je tako Predlog zakona o Zaštitniku prava deteta upućen Narodnoj skupštini 2007. godine, a dvanaest godina kasnije je pripremljen i nacrt novog zakona (<https://www.minrzs.gov.rs/sites/default/files/2019-05/original%20verzija%20%20Nacrta%20Zakona%2014.05%202019..doc>, 24. 12. 2021).

42 Uporediti: Davinic, M., Krstić, I., 2018, The Institution of Local Ombudsman in the Republic of Serbia – Success Story or Missed Opportunity?, *Lex localis – Journal of Local Self-Government*, 3, p. 562 i d.; Đorđević S., Milenković, D., Veljović, D., 2011, *Studija – Kapaciteti i potencijali institucije lokalnog ombudsmana u Srbiji (sa istraživanjem)*, Misija OEBS u Srbiji, Beograd, str. 104.

43 Vidi: Radojević, M., 2016, str. 512.

Osnovna obeležja sva tri tipa ombudsmana u pravnom sistemu Srbije jesu njihova *sui generis* pravna priroda, hibridni mandat i parlamentarni karakter. Ombudsmeni su ovlašćeni za zaštitu ljudskih prava i kontrolu uprave u osobenom postupku. Ove organe vlasti u različitim nivoima teritorijalno-političke organizacije vlasti biraju nadležne skupštine. Razlike između ombudsmana, na prvi pogled, deluju jasno, uzimaju u obzir njihovu različitu nadležnost i to prema: teritoriji na kojoj obavljaju kontrolu (*ratione loci*), subjektima/adresatima nadzora (*ratione personae*) i predmetu kontrole (*ratione materiae*).⁴⁴ Međutim, ova mreža ombudsmana, preplitanje naziva i nadležnosti građane neretko dovodi u zabludu. Uzrok tome je i to što raspodela nadležnosti nije precizno regulisana u matičnom propisu o Zaštitniku građana.

Odnos republičkog ombudsmana i lokalnih ombudsmana ne počiva na hijerarhiji i subordinaciji, nego na saradnji. Zbog toga je značajno precizno urediti jurisdikciju i odnos republičkog ombudsmana i lokalnih ombudsmana. Očekivalo se da će to zakonodavac učiniti prilikom noveliranja propisa, tj. u Zakonu o Zaštitniku građana od 2021. godine (u daljem tekstu: ZZG) otkloniti nomotehničke nedostatke iz čl. 34. i 35. starog zakona. Međutim, to nije učinjeno. U skladu sa pravnim okvirom, uređeno je da postoji uzajamna saradnja Zaštitnika građana, pokrajinskog zaštitnika građana – ombudsmana i lokalnih ombudsmana u jedinicama lokalne samouprave (član 40. ZZG). Shodno članu 41. ZZG, date su smernice za raspodelu nadležnosti, i to tako da se vodi računa o vrsti propisa, ali postavlja se pitanje šta će se desiti ako je povređeno više propisa različitih nivoa vlasti, što se u praksi uglavnom dešava. Dakle, ovde se radi o jednoj uobičajenoj situaciji koja je neuređena ili o pravnoj praznini. Zbog toga je preporuka naše stručne javnosti da se primenjuje nepisano pravilo o ustupanju nadležnosti.⁴⁵

Dakle, lokalni ombudsman je obavezan da prosledi tužbu za koju je nenadležan drugom lokalnom ombudsmanu. Ako podnosilac pritužbe ukazuje na povredu više propisa, nadležni ombudsman postupa u delu svojih nadležnosti. U određenim slučajevima moguća je sporazumna raspodela nadležnosti. Kao primer dobre saradnje ističe se postupak nadzora nad izdavanjem javnih isprava građanima u oktobru i novembru 2008. godine, kada je republički zaštitnik građana „preneo ovlašćenje” na pokrajinskog ombudsmana i lokalne ombudsmane da izvrše nadzor nad radom ovlašćenih policijskih službenika i uvid u dokumentaciju.⁴⁶ Ovde se ipak ne može upotrebiti izraz „delegacija nadležnosti”, jer se radi o obliku saradnje. U domaćoj praksi bilo je slučajeva i da su pojedini lokalni ombudsmeni zaključivali protokole o saradnji kojima je uređena i uzajamna razmena predmeta i prosleđivanje pritužbi.

44 Uporediti: Petković, D. Milošević V., 2018, Različita shvatanja položaja i nadležnosti Zaštitnika građana Republike Srbije, *Nauka, bezbednost, policija*, Vol. 23, No. 1, str. 22.

45 Videti kritiku člana 41. ZZG u tekstu prof. dr Bogoljuba Milosavljevića u ovom zborniku. Ako bi se uzelo u obzir to da su sva ljudska prava garantovana republičkim propisima (ustavom i zakonima), *stricto sensu* skoro sve pritužbe bi rešavao Zaštitnik građana.

46 Uporediti: Radojević, M., 2016, str. 527 fn 1724; Davinic, M., Krstic, I., 2018, str. 555.

4. APORIJE LOKALNOG OMBUDSMANA U SRBIJI

Lokalni ombudsman u Srbiji je menjao više puta svoj zvaničan naziv – građanski branilac (2002–2007), zaštitnik građana (2007–2018) i lokalni ombudsman (od 2018. godine). Različita imena ispoljavala su opredeljenje da se preciznije odredi njegov pravni status. Zakonodavac se opredelio za fleksibilan normativni pristup, i to tako da su osnovni izvor njegovog regulisanja odredbe Zakona o lokalnoj samoupravi⁴⁷, slično kao što je to postupljeno u Bugarskoj u regulisanju položaja lokalnog javnog medijatora (posrednika). Statutom i drugim opštim aktom jedinica lokalne samouprave (statutima i odlukama) detaljnije se razrađuje njegov pravni položaj (nadležnost, postupak i izbor). Nedostaci zakonodavnog okvira iz 2002. (ZLS/02), delimično su otklonjeni u novom Zakonu o lokalnoj samoupravi iz 2007. godine (u daljem tekstu: ZLS/07), brisanjem i preformulisanjem spornih instituta (nadležnost, način i uslovi za izbor) i normiranjem opcije o zajedničkom lokalnom ombudsmanu za dve ili više jedinica lokalne samouprave. Ipak, on je neuređen i nakon usvajanja izmena i dopuna ZLS iz 2018. godine⁴⁸ *jer stricto sensu* nije definisan kao organ jedinice lokalne samouprave. Ustavni sud je na ovaj problem ukazao 2011. godine, u odluci o neustavnosti i nezakonitosti odredbe da stručna služba lokalnog ombudsmana obavlja poslove pravne zaštite, konstatujući da on „nije deo opštinske uprave, odnosno gradske uprave, već je poseban organ opštine odnosno grada [...]”⁴⁹ Na promenu pravnog statusa ukazuje i formulacija po kojoj se ombudsman bira (član 32. stav 1. tačka 6a, ZLS/07), a ne postavlja (član 126. stav 4. ZLS/02).⁵⁰

U praksi, praznine u pravnom okviru tumačene su kao diskreciono pravo jedinica lokalne samouprave da različito uređuju položaj zaštitnika građana. Štaviše, bilo je i drugih propusta, pa i kršenja zakonskih odredbi prilikom određivanja naziva u pojedinim lokalnim samoupravama i u rešenjima o načinu izbora i nadležnosti. Promena naziva u važećem propisu 2007. nastaje i s ciljem da se uputi na shodnu primenu propisa o republičkom Zaštitniku građana i da se izbegne korišćenje različitih imena koje je zbunjivalo građane.⁵¹ Novela od 2018. godine, međutim, rezultat je inicijative Zaštitnika građana o zabrani korišćenja i zloupotrebe imena ove institucije za druge institucije i organe vlasti, pokrenuta nekoliko godina pre toga.⁵²

47 Uopredi: član 126. Zakona o lokalnoj samoupravi iz 2002. godine (*Sl. glasnik RS*, br. 9/02, 33/04, 135/04, 62/06) i član 32. stav 1. tačka 6a) i član 97 Zakona o lokalnoj samoupravi, *Sl. glasnik RS*, br. 129/07, 83/14, 101/16, 47/18, 11/21 – dr. zakon.

48 Videti: Milosavljević, B., Jerinić, J., 2020. *Komentar Zakona o lokalnoj samoupravi*, JP Službeni glasnik, str. 417.

49 IYo-148/2011, *Sl. glasnik RS*, broj 100/12.

50 Lokalni ombudsman je birani lokalni funkcioner, a ne postavljeno lice, odnosno službenik u lokalnoj upravi. Izbor lokalnih ombudsmana obavlja se u formi pojedinačnog pravnog akta. To znači da se prilikom njegovog izbora ne uzimaju u obzir samo profesionalni i stručni kriterijumi. Političke kriterijume ne bi trebalo interpretirati tako da se bira politički podobna osoba, već osoba sa integritetom i kredibilitetom.

51 Komitet pravnika za ljudska prava – Yucom, Beograd, 2020, *Analiza položaja lokalnih ombudsmana u Republici Srbiji*, str. 18 (dostupno na veb-portal: <https://www.yucom.org.rs/wp-content/uploads/2020/01/Analiza-polo%C5%BEaja-lokalnih-ombudsmana-u-Republici-Srbiji-1.pdf>, 26. 11. 2021).

52 Glusac, L., sine anno, O potrebi unapređivanja zakonskog okvira za rad Zaštitnika građana, str. 4–6 (http://www.fcjp.ba/templates/ja_avian_ij_d/images/green/Luka_Glusac.pdf, 27. 12. 2021).

Nedostaci u pravnom okviru doveli su ne samo do različite prakse u jedinicama lokalne samouprave, nego i do pravne nesigurnosti i različitog tretmana zaštitnika građana. Lokalni ombudsman je *de iure* nezavisan i samostalan lokalni organ vlasti, a *de facto* u nekim jedinicama lokalne samouprave postavljeno lice u službeničkom statusu, što ukazuje na neshvatanje uloge i pravne prirode ombudsmana, ali i bojazan lokalnih moćnika od institucija koje bi kontrolisale njihovu vlast. S druge strane, postepen je proces harmonizacije pravnog statusa lokalnih ombudsmana u jedinicama lokalne samouprave⁵³, ali suštinski njihov značaj i uloga nisu tako veliki.

Proverom i upoređivanjem informacija prikupljenih u stručnim radovima, sa zvaničnih veb-portala, kao i iz štampanih medija, utvrdili smo da trenutno lokalni ombudsmeni, osim u prestonici, deluju u oko dvadeset opština i gradova⁵⁴, kao i u više gradskih opština u Beogradu (Savski venac, Stari grad, Rakovica, Voždovac, Vračar...). Ove podatke je neophodno stalno ažurirati, jer uočavamo suprotne tendencije. U nekim jedinicama lokalne samouprave ombudsmeni se uvode po prvi put (npr. Gornji Milanovac od 2020), a gase u drugima. Nakon prestanka funkcije, zbog isteka mandata ili penzionisanja, nije obavljen izbor novog lokalnog ombudsmana u Vladičinom Hanu, Smederevskoj Palanci i Bečeju. Primećeno je i da su pojedine lokalne samouprave ignorisale inicijative građana za uvođenje ove institucije u više opština i gradova (Bor, Novi Pazar...), pod izgovorom da je to nepotrebno.

Preovlađujuće stanovište u našoj stručnoj javnosti jeste „sporo širenje institucije”⁵⁵ lokalnog ombudsmana u Srbiji. Kao razlozi se navode: neodgovarajući pravni okvir sa rešenjem o neobaveznom karakteru ove institucije⁵⁶, nedostatak administrativnih, tehničkih i finansijskih kapaciteta, široka nadležnost republičkog Zaštitnika građana, ali i uticaj političkog okruženja.⁵⁷ Relativno polarizovani višepartijski sistem preobražen je u model sa dominantnom političkom partijom u poslednjih desetak godina. Obrazac političke vlasti sa republičkog prelio se i na lokalni nivo. Ovakva struktura stranačkog sistema pogoduje partokratiji, čije se posledice sagledavaju u ostvarivanju i poštovanju demokratije, parlamentarizma, ljudskih prava i sloboda i vladavine prava. Opasnost po lokalnog ombudsmana skriva se u tome da on postane partijski plen, mesto za udomljavanje partijskih kadrova i paravan za lokalnu korupciju i nepotizam.

U analizi položaja lokalnih ombudsmana, kao jedna od ključnih dilema navodi se fakultativna priroda ove institucije. Naime, u domaćoj teoriji prisutna su stanovišta o tome da je osnovni razlog skromnog broja lokalnih ombudsmana neobavezujući

53 Većina jedinica lokalne samouprave ispunila je zakonske obaveze i uskladila je svoje statute i druge opšte akte, a time i ujednačila položaj lokalnih ombudsmana. U ovom procesu pružena je ekspertska pomoć preko Stalne konferencije gradova i opština, u vidu modela statuta, odluka o lokalnim ombudsmanima (vidi: Radojević, M., 2016, str. 520, fn 1702).

54 Bačka Topola, Gornji Milanovac, Kikinda, Žitište, Zrenjanin, Mali Idoš, Kragujevac, Kraljevo, Kruševac, Niš, Novi Sad, Pančevo, Priboj, Sjenica, Sombor, Subotica, Tutin, Vranje, Čačak i Šabac.

55 Davinic, M., Krstić, I., 2018, str. 556.

56 Statuti lokalnih samouprava veoma šturo određuju instituciju lokalnog ombudsmana, uobičajeno odredbom o ovlašćenju skupštine da vrši njegov izbor i samo jednim članom u kome se navode ovlašćenja i mogućnost da skupština razmatra njegove godišnje izveštaje. U statutima se ne navode drugi elementi pravnog položaja. Upor.: Grujić, A., 2014, Otklanjanje nedostataka u radu organa uprave putem preporuka lokalnih ombudsmana, *Pravo – teorija i praksa*, 4–6, str. 20.

57 O ovome opširnije: Radojević, M., 2016, str. 534–535 i 539–540.

karakter, propisan zakonskim odredbama.⁵⁸ Kritičari smatraju da se ovaj nedostatak otklanja zakonom o lokalnim ombudsmanima. Ovaj zakon propisao bi uspostavljanje ombudsmana u svim jedinicama lokalne samouprave, uklonio i druge manjkavosti njegovog pravnog statusa, pre svega skromnih jemstava nezavisnosti i samostalnosti. Ovaj predlog, na prvi mah, deluje smisleno i obrazloženo. Međutim, on je u suprotnosti sa međunarodnim standardima, pa i članom 3. Evropske povelje o lokalnoj samoupravi, kojim je proklamovano da je pravo lokalne samouprave izvorno uređivanje javnih poslova i institucionalnih oblika za njihovo obavljanje.⁵⁹ U preporukama i rezolucijama Parlamentarne skupštine Saveta Evrope i Kongresa lokalnih regionalnih vlasti preporuka je i da se kancelarije lokalnih ombudsmana formiraju u sredinama u kojima postoje odgovarajuće pretpostavke. Takođe, slično rešenje nije nam poznato u uporednopravnoj praksi. Srbija bi tako postala prva zemlja u svetu spremna na ovakav korak. Iskustvo nas podučava da su se slični pravni eksperimenti u našoj prošlosti neslavno okončavali.

Neophodno je razmotriti i druge staze preobražaja lokalnih ombudsmana. U našem pravnom sistemu nije korišćena mogućnost lokalnog ombudsmana za više jedinica lokalne samouprave. Racionalnije je da se više opština udruži i saraduje kroz zajedničke institucije kao što je lokalni ombudsman⁶⁰, jer to omogućava premošćavanje teškoća u vezi sa obezbeđivanjem odgovarajućih materijalnih i tehničkih pretpostavki. Jedinice lokalne samouprave mogle bi da solidarno učestvuju u finansiranju, shodno broju pritužbi i obraćanja ili broju stanovnika. Pregledajući trenutnu mapu lokalnih ombudsmana primećujemo i izvesne nelogičnosti. U Raškoj oblasti svoje ombudsmane imaju opštine Sjenica i Tutin, dok u Novom Pazaru, sa trostruko ili četverostruko većim brojem stanovnika, on i dalje nije izabran. Sve tri jedinice lokalne samouprave imaju sličnu etničku strukturu stanovništva, pa i probleme. Na osnovu podataka o broju pritužbi u ovim opštinama⁶¹, nalazimo da je to dodatni argument u prilog ombudsmanu za Rašku oblast.⁶²

Umesto inokosnog, moglo bi se razmišljati i o kolegijalnom ombudsmanu za više jedinica lokalne samouprave, tako da se pojedini članovi specijalizuju za grupu problema. U tom pogledu, svakako da je poučno iskustvo ombudsmana za više regiona u Italiji, Belgiji i Austriji ili kolegijalnih lokalnih tela u Švajcarskoj. Višečlano telo omogućava uključivanje stručnjaka različitih profila i njegovu veću legitimnost, bolje prepoznavanje ove institucije u lokalnim sredinama. Njegova prednost je u tome što se lakše odupire različitim pritiscima, a u praksi može funkcionisati kao kancelarija za ljudska prava. Na taj način, on doprinosi podizanju građanske svesti, političke kulture i angažovanju civilnog društva.

Naredna dilema, *a posteriori*, odnosi se na to da li je potrebno razgranati mrežu lokalnih ombudsmana, odnosno da li su oni i u kom obimu neophodni u našem pravnom sistemu. Bez obzira na to što su lokalni ombudsmani prisutni u oko 15% jedinica lokalne

58 Davinic, M., Krstic, I., 2018, str. 552, 564.

59 European Charter of Local Self-Government, Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe (<https://rm.coe.int/european-charter-for-local-self-government-english-version-pdf-a6-59-p/16807198a3>, 19. 12. 2021).

60 Davinic, M., Krstic, I., 2018, str. 564–565.

61 Komitet pravnika za ljudska prava – Yucom, 2020, str. 28.

62 Sličan predlog, za opštine Bačku Topolu i Mali Idoš, izneo je Miladin Nešić, zaštitnik građana opštine Bačka Topola (Nešić, M., 2014).

samouprave, oni pokrivaju skoro polovinu teritorije i broja stanovnika u Srbiji. Dakle, ovaj podatak demantuje kritiku o skromnom prisustvu lokalnih ombudsmana. Prilikom odmevanja razloga za lokalnog ombudsmana, uz prethodno navedene argumente o zajedničkoj instituciji za više jedinica lokalne samouprave, preporučljivo je da se on ne formira u manjim sredinama, kao i u onim opštinama i gradovima u kojima su detaširana odeljenja ili područne kancelarije pokrajinskog ili republičkog Zaštitnika građana.⁶³ Problemi finansijske prirode opterećuju funkcionisanje većine lokalnih ombudsmana.⁶⁴ Formiranjem nacionalnog programa za jačanje uloge lokalnih ombudsmana pružila bi se i podrška preko odgovarajućih razvojnih fondova, što je od posebnog značaja u nerazvijenim sredinama.

Jedna od preporuka međunarodnih organizacija jeste i podsticanje umrežavanja i razmene iskustava ombudsmana koji se bave pritužbama u vezi sa lokalnim i regionalnim organima vlasti.⁶⁵ Ova obaveza proističe i iz važećeg domaćeg pravnog okvira, pa je tako članom 40. stav 2. ZZG propisano da Zaštitnik građana saraduje sa pokrajinskim zaštitnikom građana i lokalnim ombudsmanima u jedinicama lokalne samouprave. Od aktivnosti u ovom pogledu izdvaja se to da su lokalni ombudsmeni u Srbiji formirali i svoje udruženje (Udruženje lokalnih ombudsmana Srbije – ULOS), nevladinu organizaciju koja se bavi zaštitom i promocijom ljudskih prava i unapređenjem lokalnog ombudsmana.⁶⁶ Osim toga, održano je i više okruglih stolova i skupova sa zajedničkim učešćem republičkog zaštitnika građana i lokalnih ombudsmana. Međutim, ovoj saradnji se može prigovoriti da nije institucionalizovana, jer je pomenuto udruženje prestalo sa zajedničkim aktivnostima; sastanci, konferencije i okrugli stolovi uglavnom se realizuju posredstvom nevladinih organizacija, a razmena informacija između lokalnih ombudsmana nije institucionalizovana i nema karakter posebnog foruma. Koordinaciju mešovitog ombudsmana moguće je ojačati i stvaranjem zajedničkog udruženja, kao u Velikoj Britaniji, i jedinstvenom elektronskom platformom (veb-portalom) sa podacima o predmetima, izveštajima i zajedničkim publikacijama. Na ovaj način unapređuje se kvalitet rada, ujednačava praksa, kontinuirano edukuju nosioci funkcija i osoblje u kancelarijama, podstiče vidljivost institucije, jača integritet i štiti nezavisnost i samostalnost institucija. U okviru ovog budućeg udruženja moguće je definisati strategiju razvoja institucije, ali i razrešiti neka od spornih pitanja, kao što je odnos između lokalnog i republičkog ombudsmana.

Odnos republičkog ombudsmana i lokalnih ombudsmana nije hijerarhijski, niti konkurentski, ali ni zadovoljavajući. Pozitivna praksa postojala je u AP Vojvodini, bilo je više zajedničkih aktivnosti. Protokolom o saradnji iz 2005. godine predviđena je uzajamna razmena podataka, mišljenja s ciljem delotvornije obrade predmeta i usklađivanja prakse pokrajinskog zaštitnika građana i lokalnih ombudsmana na području

63 Na primer, izvesno vreme su postojali istovremeno lokalni ombudsmeni i područne jedinice Pokrajinskog ombudsmana u Subotici i Pančevu. Zaštitnik građana osnovao je područnu kancelariju u opštinama Bujanovac, Medveđa i Preševo.

64 Đorđević S., Milenković, D., 2012, Kapaciteti i potencijali institucije lokalnog ombudsmana u Srbiji, *Godišnjak*, 7, str. 30.

65 Vidi npr. Resolution 327(2011) The Congress of Local and Regional Authorities (<https://rm.coe.int/the-office-of-ombudsman-and-local-and-regional-authorities-rapporteurs/16807198aa>, 21. 12. 2021).

66 Na veb-portalov ovog udruženja postoji spisak kancelarija zaštitnika građana u jedinicama lokalne samouprave u Srbiji. Međutim, spisak nije ažuriran i ne sadrži tačne i precizne podatke u vezi sa brojem i nosiocima funkcije lokalnog ombudsmana (<https://www.ulos.org.rs/clanstvo/spisak-kancelarija/>, 21. 12. 2021).

Vojvodine.⁶⁷ Takođe, ombudsmeni u Vojvodini su međusobno razmenjivali iskustva na osnovu bilateralnih neformalnih sporazuma.⁶⁸ S druge strane, umesto da koristi mogućnost osnaživanja mreže lokalnih ombudsmana i drugih nezavisnih institucija za zaštitu ljudskih prava, zaštitnik građana se neposredno upoznao sa problemima u lokalnim sredinama. Distanciran odnos Zaštitnika građana, i bivšeg i sadašnjeg, prema saradnji sa lokalnim ombudsmanima motivisan je nepoverenjem⁶⁹, ali i stavom da multipliciranje institucija („inflacija ombudsmana”) dovodi do obezvređivanja i rušenja poverenja i autoriteta u nezavisne i samostalne institucije za zaštitu ljudskih prava.

U slučaju lokalnog ombudsmana prepliću se pozitivne i negativne pojave. Izuzev nepoverenja u njegovu delotvornost, osnivanja institucije bez odgovarajućeg pravnog okvira (Kraljevo, Sombor...), opstrukcije i političkih pritisaka, neosnovanih razrešenja lokalnih ombudsmana, gašenja institucija nakon isteka mandata nosioca funkcije, primećeni su pozitivni rezultati. U nizu opština i gradova relativno je visok broj obraćanja, pritužbi i procenat izvršenja preporuka, praksa je da organi lokalne uprave otklanjaju nedostatke na koje je građanin ukazao nakon obraćanja lokalnog organa uprave⁷⁰, a većina anketiranih lokalnih ombudsmana izjavljuje da je zadovoljna stepenom nezavisnosti.⁷¹

5. ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

Lokalni ombudsman poznat je u manjem broju zemalja u uporednom pravu. U Srbiji, njegova povest počinje pre skoro dve decenije. U međuvremenu je uspostavljen u više od dvadeset jedinica lokalne samouprave. Kritičari smatraju da bi njihov broj morao biti i veći, pa čak i predlažu da se ustanovi kao obavezni organ lokalne samouprave. Osim doktrinarnih razloga i argumenata koji ukazuju na to da je ovakvo rešenje rizičan ogled, uvažavajući pravo na lokalnu samoupravu, smatramo da je primereniji spontan razvoj. Normativni konstruktivizam zanemaruje blagodeti socijalne i tradicionalne ukorenjenosti političkih i pravnih institucija, a umesto toga nudi transplantaciju tuđih, a često neprimerenih rešenja. Uprkos nestabilnoj prirodi lokalnog ombudsmana kod nas, sa povremenim nestajanjem i formiranjem u različitim lokalnim sredinama, treba podržati evoluciju ove institucije.⁷² Mešoviti model ombudsmana u Srbiji jedinstven je poduhvat

67 Protokolom se Pokrajinski zaštitnik građana obavezivao da će uputiti predmet lokalnom ombudsmanu, ako je to odobrio podnosilac pritužbe, a prihvatio mesno nadležni lokalni ombudsman. Opširnije: Todorov, D., 2010, Iskustva pokrajinskog ombudsmana u saradnji sa lokalnim ombudsmanima, *Lokalna samouprava: propisi i praksa*, 4, str. 14–15.

68 Komitet pravnika za ljudska prava – Yucom, 2020, str. 44.

69 U svojim nastupima i tekstovima prethodni zaštitnik građana je direktno i indirektno ukazivao na isuviše blizak odnos lokalnih ombudsmana i lokalne vlasti. Često su lokalni ombudsmeni bivši zaposlenici u lokalnim organima uprave, što stvara sumnju u njihovu objektivnost u radu i samostalnost.

70 Uporediti: Grujić, A., 2014, str. 24; Komitet pravnika za ljudska prava – Yucom, 2020, str. 41–43.

71 Videti rezultate ankete u: Davinic, M., Krstic, I., 2018, str. 560–561.

72 Lokalni ombudsman je u prethodnih nekoliko godina pogrešno kvalifikovan i kao služba besplatne pravne pomoći, o čemu se izjašnjavao i Ustavni sud u jednoj od svojih odluka (vidi: Milosavljević, M., Jerinić, J. 2020, str. 138–139). Prema Zakonu o besplatnoj pravnoj pomoći (*Sl. glasnik RS*, broj 87/18) posebne službe lokalne samouprave su centralni mehanizam za pružanje besplatne pravne pomoći.

u okruženju i u ovom delu Evrope. Njegovu eventualnu reformu treba zasnovati na prethodnom iskustvu i empirijskim istraživanjima. Prilikom odmeravanja i postavljanja smernica neophodno je voditi računa i o sledećim činjenicama.

Lokalni ombudsman je u preporukama međunarodnih organizacija prepoznat kao institucija koja doprinosi poboljšanju lokalne demokratije, unapređenju ljudskih prava, podizanju odgovornosti javne uprave i kvaliteta pružanja usluga na lokalnom nivou. Jedna je od retkih institucija koja posreduje u odnosima između građana i lokalnih organa vlasti, olakšava njihovu uzajamnu komunikaciju i omogućava građanima učešće u funkcionisanju lokalne zajednice. Kao nezavisna i samostalna institucija, u prilici je da prati stanje ljudskih prava na lokalnom nivou i tako predstavlja podršku drugih nezavisnim kontrolnim institucijama, poput paradetaširanog odeljenja centralnog ombudsmana. Lokalni ombudsman smanjuje teret u primeni ljudskih prava, koji se može preneti na nacionalnu ravan. Na taj način olakšava posao sudovima i drugim organima koji se bave zaštitom ljudskih prava. Građani se mogu obratiti ovom jednostavnom mehanizmu za žalbe; ukoliko su ispunjeni uslovi, on će pokrenuti odgovarajući postupak, proveriti činjenice i uputiti preporuke organima lokalne uprave ako su njihovim ponašanjem ili nečinjenjem prekršeni propisi ili su doneti neodgovarajući akti i preduzete druge neceleshodne radnje. Preporuke i druge mere imaju za cilj dobru upravu, odgovornu i transparentnu, koja se pridržava propisa i etičkih principa.

Lokalni ombudsman ima specifičniji i delikatniji položaj u odnosu na druge vrste ombudsmana. U lokalnim sredinama, njegov manevarski prostor za podršku javnog mnjenja i civilnog društva je uži, manje vidljiv nego za slična tela na nacionalnom nivou. Zbog toga je upućen više na saradnju, a manje na kritiku lokalne vlasti. U Srbiji, on se susreće i sa brojnim problemima i nedostacima, pri čemu je od suštinskog značaja politički ambijent koji je pogoršan u prethodnim godinama. Indikatori ovog „neprijateljskog okruženja” manifestuju se u odnosu prema Zaštitniku građana. Odlaganje potvrde statusa nacionalnih institucija za zaštitu ljudskih prava, koje vrši odgovarajuće telo Ujedinjenih nacija, u skladu sa Pariskim principima, u saglasnosti je sa primedbama stručne javnosti.⁷³ Ne treba očekivati da se problemi u radu nezavisnih kontrolnih tela rešavaju promenom propisa. To je samo jedna od pretpostavki za delotvornost ombudsmana, a važne su i personalna nezavisnost nosioca funkcije, njegov autoritet i stručnost, zaštita od političkih pritisaka, obezbeđivanje odgovarajućih uslova za rad u vidu – zarade, smeštaja, kancelarije i pomoćnog osoblja.⁷⁴ Svoju misiju ombudsmani ostvaruju samo u sredinama sa ispunjenim elementarnim uslovima za vladavinu prava i demokratiju.

Iako je u Srbiji većina pretpostavki nepovoljna ili nedovoljno aktivna, to ne znači da treba odustati od strategije. Umesto toga treba menjati taktiku – lokalne ombudsmane osnaživati i unapređivati primenom novih mera i raspoloživih sredstava, od ekstenzivnijeg zakonodavno-pravnog okvira do povezivanja sa lokalnim strukturama civilnog društva.

73 Radojević, M., 2021.

74 Uoprediti izveštaje EK o napretku Srbije i Rezolucije Evropskog parlamenta o napretku Srbije u poslednjih nekoliko godina. Glušac, L., 2017, Mesto i uloga Zaštitnika građana (Ombudsmana) u procesu pristupanja Republike Srbije Evropskoj Uniji, *Politikologija*, str. 62 i d., 69 (http://rifdt.institfdt.bg.ac.rs/bitstream/id/7929/FPN-Godisnjak-17-2017-2-konacna_verzija-53-72.pdf, 28. 12. 2021).

LITERATURA

1. Blarer, D. von, Institucije ombudsmana u Švajcarskoj, u: Lilić, S., Kälin, W. (ur.), 2007, *Lokalni ombudsman – uporedna iskustva Srbija, Bosna i Hercegovina, Švajcarska*, Švajcarska agencija za razvoj i saradnju & Program podrške opštinama, Kraljevo, str. 55–62.
2. Council of Europe, *Promoting Human Rights at Local and Regional level – The Human Rights dimension of the Activities of the Congress of Local and Regional Authorities*, March 2016 (<https://rm.coe.int/168071b33b>, 17. 12. 2021).
3. Davinic, M., Krstic, I., 2018, The Institution of Local Ombudsman in the Republic of Serbia – Success Story or Missed Opportunity?, *Lex Localis – Journal of Local Self-Government*, 3, pp. 551–568.
4. Glusac, L., O potrebi unapređivanja zakonskog okvira za rad Zaštitnika građana (http://www.fcjp.ba/templates/ja_avian_ii_d/images/green/Luka_Glusac.pdf, 27. 12. 2021).
5. Glušac, L., 2017, Mesto i uloga Zaštitnika građana (Ombudsmana) u procesu pristupanja Republike Srbije Evropskoj Uniji, *Politikologija*, str. 53–72 (http://rifdt.instifdt.bg.ac.rs/bitstream/id/7929/FPN-Godisnjak-17-2017-2-konacna_verzija-53-72.pdf, 28. 12. 2021).
6. Grujić, A., 2014, Otklanjanje nedostataka u radu organa uprave putem preporuka lokalnih ombudsmana, *Pravo – teorija i praksa*, 4–6, str. 17–28.
7. Grujić, A., 2013, Institucija lokalnog ombudsmana u Srbiji i Španiji sa posebnim osvrtom na proceduru izbora lokalnog ombudsmana, *Pravo, teorija i praksa*, 7–9, str. 90–100.
8. Đorđević S., Milenković, D., Veljović, D., 2011, *Studija – Kapaciteti i potencijali institucije lokalnog ombudsmana u Srbiji (sa istraživanjem)*, Misija OEBS u Srbiji, Beograd.
9. Komitet pravnika za ljudska prava – Yucom, 2020, *Analiza položaja lokalnih ombudsmana u Republici Srbiji*, Beograd (<https://www.yucom.org.rs/wp-content/uploads/2020/01/Analiza-polo%C5%BEaja-lokalnih-ombudsmana-u-Republici-Srbiji-1.pdf>, 26. 11. 2021).
10. Klarić, A., 2020, Institucija lokalnog ombudsmana – uporedna iskustva iz svijeta i u gradu Beogradu, *Politička revija*, 1, 2020, str. 93.
11. Kucsko-Stadlmayer, G. (ed.), *European Ombudsman Institutions: A comparative legal analysis regarding the multifaceted realisation an idea*, Wien: Springer-Verlag, 2008
12. Quiroz Vitale, M. A., 2014, The Ombudsman And The Protection Of Human Rights In Europe: Case Study Of Italian 'Civic Defender', *US-China Law Review*, Vol. 11, No. 8, pp. 951–972.
13. Milosavljević, B., 2010, *Komentar Zakona o Zaštitniku građana*, Beograd, JP Službeni glasnik.

14. Milosavljević, B., Jerinić, J., 2020, *Komentar Zakona o lokalnoj samoupravi*, JP Službeni glasnik.
15. Milosavljević, B., 2022, Lokalni ombudsmeni u Srbiji kao ukras sistema ili kao izraz stvarne potrebe, u: Milosavljević, B., Jerinić, J. (ur.), *Lokalni ombudsman u Srbiji*, Pravni fakultet Univerziteta Union.
16. Nešić, M., 2014, Dosadašnja iskustva u radu prvog ombudsmana u Republici Srbiji, *Značaj i uloga lokalnih ombudsmana* (<http://www.ulos.org.rs/wp-content/uploads/2018/04/Znacaj%20i%20uloga%20lokalnih%20ombudsmana.pdf>, 15. 12. 2021).
17. Petković, D. Milošević V., 2018, Različita shvatanja položaja i nadležnosti Zaštitnika građana Republike Srbije, *Nauka, bezbednost, policija*, Vol. 23, No. 1, str. 15–34.
18. Radojević, M., 2016, *Preobražaj ombudsmana u savremenim pravnim sistemima s posebnim osvrtom na instituciju Zaštitnika građana u Republici Srbiji*, doktorska disertacija, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu.
19. Radojević, M., 2007, Zaštita ljudskih prava na Kosovu – iskustva međunarodnog ombudsmana, *Hereticus*, 2–3, str. 72–84.
20. Radojević M., 2021, Ombudsman u novom ruhu – novi zakon o Zaštitniku građana u Republici Srbiji, *Politička revija*, 4, str. 155–171.
21. Teofilović, P., 2011, Lokalni ombudsman u Srbiji, Analiza položaja lokalnih ombudsmana u Srbiji sa preporukama za njihovo pravilno ustrojavanje i delovanje, u: Teofilović, P. (ur.), *Savet za međunacionalne odnose i lokalni zaštitnik građana u multietničkim sredinama*, Beograd, Centar za istraživanje entiteta, str. 26–51.
22. Todorov, D., 2010, Iskustva pokrajinskog ombudsmana u saradnji sa lokalnim ombudsmanima, *Lokalna samouprava: propisi i praksa*, 4, str. 13–17.
23. United Nations, 2010, *National Human Rights Institutions History, Principles, Roles and Responsibilities*, New York and Geneva, http://www.ohchr.org/Documents/Publications/PTS-4Rev1-NHRI_en.pdf, 10. 12. 2021.

Propisi

1. European Charter of Local Self-Government, Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe (<https://rm.coe.int/european-charter-for-local-self-government-english-version-pdf-a6-59-p/16807198a3>, 19. 12. 2021).
2. Odluka o Pokrajinskom ombudsmanu, *Sl. list AP Vojvodine*, br. 23/02, 5/04, 16/05 18/09.
3. Odluka o Pokrajinskom zaštitniku građana – ombudsmanu, *Sl. list AP Vojvodine*, broj 37/14, 40/14 – ispr., 54/14.
4. Statut Autonomne pokrajine Vojvodine, *Sl. list AP Vojvodine*, broj 20/14.
5. Ustav Republike Srbije, *Sl. glasnik RS*, br. 98/96.
6. Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći, *Sl. glasnik RS*, broj 87/18.
7. Zakon o lokalnoj samoupravi, *Sl. glasnik RS*, br. 9/02, 33/04, 135/04, 62/06.

8. Zakon o utvrđivanju određenih nadležnosti autonomne pokrajine, *Sl. glasnik*, br. 6/02, 101/07 – dr. zakon i 51/09 – dr. zakon.
9. Zakon o Zaštitniku građana, *Sl. glasnik RS*, br. 79/05, 54/07.
10. Zakon o Zaštitniku građana, *Sl. glasnik RS*, broj 105/21.
11. Zakon o lokalnoj samoupravi, *Sl. glasnik RS*, br. 129/07, 83/14, 101/16, 47/18, 11/21 – dr. zakon.
12. Правилник за организацијата и дейноста на општествениј посредник на територијата на Столична општина (<http://www.sofiaombudsman.bg/document.php?id=12>, 25. 12. 2021).

Izvori sa interneta

1. The Congress of Local and Regional Authorities, Resolution 327(2011) (<https://rm.coe.int/the-office-of-ombudsman-and-local-and-regional-authorities-rapporteurs/16807198aa>, 21. 12. 2021).
2. European Commission for Democracy through law (Venice Commission), Compilation of Venice Commission Opinions Concerning the Ombudsman Institution, CDL-PI(2016(001), str. 23 ([https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI\(2016\)001-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2016)001-e), 29. 11. 2021).
3. UN General Assembly, *The role of Ombudsman and mediator institutions in the promotion and protection of human rights, good governance and the rule of law*, UN doc A/RES 75/186 (<https://undocs.org/en/A/RES/75/186>, 21. 12. 2021).
4. UN Resolution 163, A/Res/63/169, *The role of the Ombudsman, mediator and other national human rights institutions in the promotion and protection, of human rights* (http://www.legislationline.org/download/action/download/id/2266/file/UN_GA_Resolution_63_169_2009_en.pdf., 18. 12. 2021).

Sudska praksa

1. Ustavni sud, IYo-148/2011, *Sl. glasnik RS*, broj 100/12.

CONTRADICTIONS OF THE LOCAL OMBUDSMAN IN SERBIA

Phd. Miodrag Radojevic

Summary: Serbia is one of the few countries in the world which has a mixed model of the ombudsman (multi-organ system). The Ombudsman has been established at the central level, in the Autonomous province of Vojvodina, and in local self-government. According to the Law on local self-government, the local ombudsman controls respect of the rights of citizens and is responsible to determine if local self-government violated local regulations and general acts. Every unit of local self-government independently decides on his establishment. The local ombudsman exist only in twenty cities and municipalities, while the Republic of Serbia has more than 150 units of local self-government. It leads us to the conclusion that the institution of the local ombudsman is underdeveloped. On the other hand, local ombudsmen work on the half of the territory of the Republic of Serbia and cover almost half of the total population.

Ombudsmen at all three levels of government in Serbia faced with similar difficulties: delay in the establishment and functioning of, the lack of appropriate assumptions, a lack of visibility in public, difficulties in communication with public administration. In practices, local ombudsman faces other difficulties too, mainly because of lack legal framework and the lack of basic administrative, financial, and technical capacities, and they are under various forms of pressure. Partocracy at the local level is the main obstacle for the establishment of a local ombudsman and its functioning as an independent and independent of the local authorities.

Author in the text considered more dilemmas related to the improvement of the position and status of the local ombudsman, such as: the adoption of a special law on ombudsman, the possibility of establishing a local ombudsman for more units of local self-government, establishment of the local ombudsman as a multi-member body in multinational municipalities, better cooperation and coordination among the different ombudsman.

The local ombudsman in most units of local self-government in which it is established justify their existence, because they act as a mediators in communication between citizens and local authorities. However, for more detailed grades and conclusions are missing empirical research and analysis.

Key words: local ombudsman, protector of citizens, local self-government, jurisdiction, legal position, local government, control of administration, protection of human rights.

4. PRINCIPI IZBORA OMBUDSMANA

Miloš Janković¹

Apstrakt: *Institucije ombudsmana predstavljaju važno obeležje demokratske vladavine i imaju ključnu ulogu u zaštiti i promociji ljudskih prava, dobre uprave i vladavine prava. S obzirom na to da je uspešan rad bilo kog organa određen ličnošću rukovodioca, neophodno je da se izbor ombudsmana sprovede u skladu sa principima koji će obezbediti njegovu nezavisnost i efikasnost. U ovom radu izneti su principi izbora ombudsmana, bazirani na Venecijanskim principima i drugim relevantnim međunarodnim instrumentima. Principi su posebno strukturirani i pojedinačno objašnjeni. Prvu grupu čine principi koji se odnose na potreban kvalitet ličnosti ombudsmana, u smislu ugleda koji uživa u javnosti, integriteta, moralnih kvaliteta, političke nezavisnosti, sposobnosti, stručnosti, iskustva i postignuća. Drugu grupu čine principi koji se odnose na proceduru izbora, u smislu blagovremenog započinjanja postupka, postojanja javnog poziva, javnosti, transparentnosti i javne rasprave, nepristrasnosti, širokog kruga kandidata, učešća civilnog društva, selekcije zasnovane na utvrđenoj kompetenciji kandidata, izbora u parlamentu kvalifikovanom većinom glasova dovoljno velikom da pokazuje podršku stranaka koje ne čine ili ne podržavaju vladu, izbora na samo jedan mandat, kao i propisanosti procedure zakonom. Principi izloženi u ovom radu tiču se izazova koji prate izbor ombudsmana, a data objašnjenja mogu biti od pomoći brojnim subjektima, poput državnih organa, političkih stranaka, nevladinih i strukovnih organizacija, stručne javnosti, medija i svih ostalih koji su uključeni ili su zainteresovani za izbor ombudsmana, bilo na nacionalnom, regionalnom ili lokalnom nivou.*

Ključne reči: *Venecijanski principi, ombudsman, Zaštitnik građana, Pokrajinski ombudsman, lokalni ombudsman, izbor, dobra uprava, ljudska prava, vladavina prava.*

¹ Advokat iz Beograda, e-mail: milosr.jankovic@gmail.com.

1. UVOD

Ovaj članak je prevashodno pisan sa namerom da državnim organima, političkim strankama, nevladinim i strukovnim organizacijama, stručnoj javnosti, medijima, kao i svima ostalima koji su uključeni ili su zainteresovani za izbor ombudsmana, bilo na nacionalnom, bilo na unutarregionalnom (pokrajinskom) ili lokalnom (gradovi i opštine) nivou, pomogne u primeni principa relevantnih za njihov izbor i oceni mere u kojoj su ti principi ispunjeni. Možda će biti koristan i za one koji će ovu temu sagledavati teorijski.

Uspešan rad institucije ombudsmana, kao i bilo kog drugog organa, određen je ličnošću rukovodioca tog organa. Shodno tome, prilikom izbora ombudsmana neophodno je poštovati brojne opšteprihvaćene principe koji se odnose na kvalitet njegove ličnosti, u smislu ugleda koji poseduje u javnosti, integriteta, moralnih kvaliteta, političke nezavisnosti, sposobnosti, stručnosti, iskustva i postignuća, kao i u pogledu procedure koja je sprovedena pri njegovom izboru. Poštovanje postavljenih principa pri izboru ličnosti ombudsmana preduslov je za budući uspešan rad institucije ombudsmana na unapređenju rada organa javne vlasti i zaštiti ljudskih prava i sloboda. Najbolji pokazatelj u kojoj meri su poštovani principi izbora ombudsmana jeste stepen saglasnosti koji je postignut za njegov izbor među političkim činiocima, unutar civilnog društva, akademske zajednice i strukovnih udruženja, kao i celokupne javnosti.

Postavljanje partijski podobnih ličnosti na funkcije rukovodilaca organa javne vlasti vladajuće partije uglavnom doživljavaju kao svoj plen, zaslužen na osnovu pobeđe na izborima i uspešnog formiranja vlasti, svesne da na taj način mogu dodatno i dugoročnije učvrstiti svoju vlast, ujedno i zadovoljiti lične interese svojih članova i njima bliskih lica.

Umesto da se zasniva na „sistemu partijskog plena”, izbor rukovodilaca državnih organa trebalo bi da se vrši shodno kompetenciji, u smislu očekivane sposobnosti određenog lica da uspešno obavlja posao koji mu je poveren. Zaista, u tom pogledu postavljeni mehanizmi, poput provere znanja bez vidne identifikacije ispitanika i numeričkog vrednovanja dosadašnjih postignuća, uglavnom ne obezbeđuju izbor najkompetentnijeg kandidata, ali u svakom slučaju eliminišu one koji uopšte ne zadovoljavaju zadate kriterijume.

U proteklim godinama na međunarodnom planu su postavljeni brojni principi izbora ombudsmana, kako u pogledu kvaliteta koje mora posedovati ličnost ombudsmana, tako i u pogledu procedure koja mora biti u potpunosti poštovana da bi se izabrala ličnost od koje se može očekivati da će uspešno obavljati funkciju ombudsmana.

U brojnim državama institucije ombudsmana su postale sastavni deo modela dobrog upravljanja javnim poslovima, i to kao mehanizam koji se uspešno suprotstavlja pojavi „loše uprave”. Osim toga, ombudsmani ostvaruju značajnu ulogu u zaštiti i unapređenju ljudskih prava i afirmaciji vladavine prava, omogućavajući pojedincima i grupama podnošenje prigovora na postupke javnih vlasti kojima su nezadovoljni.

Komiteet Ministara Saveta Evrope (dalje i: KMSE) u svojoj preporuci državama članicama za unapređenje institucija ombudsmana iz 2019. godine² konstatuje da institucije ombudsmana danas predstavljaju važno obeležje demokratske vladavine i imaju ključnu ulogu u zaštiti i promociji ljudskih prava i vladavine prava u velikoj većini država članica SE, ističući da je od vitalne važnosti za te institucije da se rukovode nizom osnovnih principa, uključujući nezavisnost, nepristrasnost, objektivnost i pravičnost, integritet i visok moralni autoritet, sveobuhvatan mandat, pristupačnost i efikasnost. Komiteet je izrazio ozbiljnu zabrinutost zbog izazova sa kojima se suočavaju institucije ombudsmana, između ostalog, u pogledu uslova rada, pretnji, pritisaka i napada kojima su institucije ombudsmana i njihovo osoblje povremeno izloženi u državama članicama. Komiteet je preporučio vladama država članica da osiguraju primenu postavljenih principa za unapređenje institucija ombudsmana u nacionalnim propisima i praksi, prevashodno da jačaju institucije ombudsmana i izbegavaju aktivnosti koje bi mogle da ih slabe.

U dodatku preporuke naglašeno je da institucija ombudsmana treba da postoji u svakoj državi članici SE, bilo jedna ili više institucija – u zavisnosti od specifičnosti države, da institucije ombudsmana treba ustanoviti ustavom i/ili u zakonu kojim se uređuje i garantuje nezavisnost i obezbeđuju sredstva za efikasan rad ombudsmana, pri čemu treba imati u vidu postojeće standarde i preporuke o ovim institucijama. Posebno je naglašeno da proces izbora ličnosti ombudsmana treba da promovise nezavisnost institucije, da ombudsman treba da ima visok moralni autoritet i da poseduje priznatu kompetenciju u oblasti vladavine prava, uprave i ljudskih prava, kao i da mesto ombudsmana ne bi trebalo da ostane upražnjeno u dužem vremenskom periodu.³

Generalna skupština UN u Rezoluciji o ulozi ombudsmana i medijatora u unapređenju i zaštiti ljudskih prava, dobre uprave i vladavine prava iz 2020. godine⁴ ukazuje na važnu ulogu institucije ombudsmana u unapređenju i zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda, pospešivanju dobre uprave i poštovanju vladavine prava. Ujedno naglašava značaj autonomije i nezavisnosti ombudsmana od izvršne i sudske vlasti, kao i političkih partija, kao i to da instituciji ombudsmana treba omogućiti nesmetano ostvarivanje nadležnosti bez ugrožavanja kapaciteta i efikasnosti, naročito bez straha od odmazde, zastrašivanja ili optuživanja u bilo kom obliku.

U daljem tekstu rezolucije države članice se ohrabruju da, u skladu sa relevantnim međunarodnim instrumentima, ustanovljavaju, odnosno jačaju nezavisne institucije ombudsmana na nacionalnom nivou i, gde je primenjivo, i na regionalnom i lokalnom nivou. Ukazuje se na to da je potrebno uspostaviti ustavni i zakonski okvir nadležnosti, organizacije i rada ombudsmana i obezbediti mu odgovarajuća sredstva. Mandat ombudsmana treba da je širok, u smislu da on može nadzirati rad svih javnih službi. Prilikom izbora ombudsmana i tokom njegovog mandata potrebno je poštovati njegovu nezavisnost, obezbediti mu zaštitu od zastrašivanja ili bilo kog oblika odmazde, a ukoliko se to desi, treba utvrditi odgovornost počinitelaca.

2 Committee of Ministers of the Council of Europe, *Recommendation on the development of the Ombudsman institution*, CM/Rec(2019)6.

3 Appendix to Recommendation CM/Rec(2019)6, *Principles for the development of the Ombudsman institution*.

4 UN General Assembly, *The role of Ombudsman and mediator institutions in the promotion and protection of human rights, good governance and the rule of law*, UN doc. A/RES/75/186 (2020).

2. NAJZNAČAJNIJI DOKUMENTI

2.1. Međunarodni dokumenti

Brojni su međunarodni instrumenti koji se odnose na izbor ombudsmāna, kako na univerzalnom nivou – u okviru UN, tako i na regionalnom nivou – u okviru Saveta Evrope (SE).

2.1.1. Univerzalni nivo (Ujedinjene nacije)

Ujedinjene nacije (UN), zalažući se za globalno unapređenje ljudskih prava na osnovu Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima, prepoznale su značaj postojanja jakih nezavisnih i efikasnih organizacija za unapređenje i zaštitu ljudskih prava na nivou država članica. U proteklim decenijama na nivou UN su doneti brojni dokumenti usmereni na jačanje, unapređenje i pospešivanje samostalnosti takvih nacionalnih institucija, među kojima je vremenom prepoznata i institucija ombudsmāna.

Rezolucija Generalne skupštine (GS) UN – Principi koji se odnose na status nacionalnih institucija za unapređenje i zaštitu ljudskih prava iz 1993. godine (Pariski principi)⁵ predstavlja najznačajniji standard za uspostavljanje nacionalnih institucija za ljudska prava⁶ u državama članicama UN. Tim dokumentom postavljeni su minimalni zahtevi koje države članice UN treba da ispune u pogledu uspostavljanja normativnog okvira za status, strukturu, mandat, sastav, ovlašćenja i metode rada najznačajnijeg nacionalnog mehanizma za ljudska prava. Pariski principi utvrđuju listu odgovornosti tih institucija, pre svega to da one treba da sagledavaju situacije u kojima dolazi do kršenja ljudskih prava; informišu organe vlasti o slučajevima povrede ljudskih prava i savetuju o pitanju zakonskog okvira, njegovoj usklađenosti i primeni u skladu sa međunarodnim dokumentima o ljudskim pravima; sarađuju sa regionalnim i međunarodnim organizacijama; promovišu ljudska prava u javnosti; te da pojedine mogu imati i kvazisudsku nadležnost.⁷

Pariskim principima je naglašeno da sastav nacionalne institucije i izbor njenih članova treba da budu zasnovani na proceduri koja garantuje pluralističku zastupljenost društvenih snaga (civilnog društva) posvećenih zaštiti ljudskih prava, te da u sastavu nacionalnih institucija kao savetodavci treba da budu nevladine organizacije, sindikati, profesionalne organizacije (advokata, lekara, novinara), akademska zajednica, stručnjaci za religiju, parlamentarci, kao i predstavnici odgovarajućih tela vlade.⁸

Pariskim principima je utemeljen koncept nacionalnih institucija za ljudska prava, u koji se, nakon njihovog donošenja, nisu uklapali klasični administrativni ombudsmāni, čija nadležnost je bila ograničena na borbu protiv loše uprave, odnosno kontrolu

5 UN General Assembly, *Principles relating to the Status of National Institutions (Paris Principles)*, UN doc. 48/134 (1993).

6 Engl. *National Human Rights Institutions (NHRIs)*.

7 *Paris Principles, Competence and responsibilities*, 3.

8 *Paris Principles, Composition and guarantees of independence and pluralism*, 1.

legalnosti rada administracije. Proširujući mandat ombudsmana na oblast unapređenja i zaštite ljudskih prava i sloboda, UN su ombudsmane prepoznale kao izuzetno značajne institucije za zaštitu ljudskih prava. Danas više od trećine institucija koje je akreditovao Potkomitet UN za akreditaciju Globalne alijanse nacionalnih institucija za ljudska prava⁹ čine ombudsmani, od kojih je skoro polovina u „A” statusu.¹⁰

Rezolucijom GS UN o ulozi ombudsmana, medijatora i drugih nacionalnih institucija za unapređenje i zaštitu ljudskih prava iz 2017. godine¹¹ potvrđuje se da institucija ombudsmana, koja postoji u velikom broju država, za UN predstavlja izuzetno važnu nacionalnu instituciju za unapređenje i zaštitu ljudskih prava. Navedeno proizlazi i iz samog naziva, kao i iz celokupnog teksta rezolucije, gde se ombudsman uvek navodi ispred ostalih nacionalnih institucija.

U tekstu rezolucije države članice se ohrabruju da ustanove, odnosno jačaju institucije ombudsmana i druge nacionalne institucije na nacionalnom nivou, kao i na lokalnom, gde je to primenljivo; da postojanje tih institucija garantuju adekvatnim ustavnim i zakonskim okvirom; da obezbede finansijska i sva druga potrebna sredstva kako bi se obezbedilo efikasno i nezavisno ostvarivanje njihovog mandata i ojačao legitimitet i kredibilitet njihovih postupaka; da poštuju Pariske principe kada tim institucijama daju ulogu nacionalnih preventivnih i nadzornih mehanizama; da na nacionalnom nivou razvijaju svest o značaju tih institucija.

Navedenom rezolucijom postojeće institucije ombudsmana i druge nacionalne institucije se usmeravaju da postupaju u skladu sa Pariskim principima i drugim relevantnim međunarodnim instrumentima kako bi jačale svoju nezavisnost i autonomiju; da povećaju svoje kapacitete radi pomoći državi u unapređenju i zaštiti ljudskih prava; da zatraže akreditaciju od Globalne alijanse nacionalnih institucija za ljudska prava; da saraduju sa relevantnim državnim telima i razvijaju saradnju sa organizacijama civilnog društva; da preduzimaju aktivnosti na podizanju nivoa svesti u javnosti o njihovoj ulozi i funkcijama, u saradnji sa svim relevantnim zainteresovanim stranama; da saraduju sa relevantnim međunarodnim institucijama, regionalnim mrežama i institucijama radi razmene iskustava.

Rezolucijom GS UN o ulozi ombudsmana i medijatora u unapređenju i zaštiti ljudskih prava, dobre uprave i vladavine prava iz 2020. godine (Res. 75/186), potvrđuju se stavovi izneti u Rezoluciji GS UN iz 2017. godine. Novina koju unosi rezolucija iz 2020. godine u odnosu na rezoluciju iz 2017. godine je u tome što se ona odnosi isključivo na instituciju ombudsmana (i istovrsnu instituciju medijatora), a ne i na ostale nacionalne institucije za ljudska prava. To je pokazatelj da su UN prepoznale specifičnosti institucije ombudsmana, napravivši jasnu distinkciju u odnosu na ostale nacionalne institucije za ljudskih prava, tako što je u odnosu na te druge institucije prethodno doneta posebna rezolucija (Res. 74/156).

Posebno je značajno to što rezolucijom iz 2020. godine UN ohrabruju države članice da uspostavljaju, odnosno jačanje institucija ombudsmana sprovode u skladu

9 Engl. *UN Sub-Committee on Accreditation of the Global Alliance of National Human Rights Institutions (GANHRI)*.

10 Glušac, L., 2021, *A Critical Appraisal of the Venice Principles*, *Human Rights Law Review*, 1, p. 51.

11 UN General Assembly, *The role of the Ombudsman, mediator and other national human rights institutions in the promotion and protection of human rights*, UN doc. A/RES/72/186 (2017).

sa Principima zaštite i unapređenja institucije ombudsmana (Venecijanski principi).¹² Venecijanske principe je donela Venecijanska komisija,¹³ telo SE, i oni su se izvorno odnosili na države članice SE. Međutim, ovom rezolucijom UN su, prepoznavši njihov značaj, uputile sve države članice na poštovanje tog evropskog dokumenta. Time su Venecijanski principi prerasli od evropskog u univerzalni standard na nivou UN.

2.1.2. Regionalni nivo (Savet Evrope)

Savet Evrope je prepoznao značaj postojanja jakih, nezavisnih i efikasnih ustanova ombudsmana u demokratskom društvu. U proteklim decenijama Parlamentarna skupština, Komitet ministara i Venecijanska komisija dali su značajan doprinos njihovom uspostavljanju i unapređenju u državama članicama, donošenjem brojnih preporuka.

KM SE je 1985. godine doneo Preporuku o instituciji ombudsmana u kojoj se zalaže za uspostavljanje ombudsmana u državama članicama i podstiče ih na njihovo dalje jačanje u državama u kojima već postoje.¹⁴

Parlamentarna skupština SE (dalje i: PS SE) u preporuci državama članicama iz 2003. godine potvrđuje značaj ombudsmana u nacionalnim sistemima zaštite ljudskih prava i unapređenja vladavine prava, kao i njegovu ulogu u obezbeđivanju odgovarajućeg postupanja administracije na svim nivoima. Ističe da, uprkos različitim mandatima i odgovornostima, uloga spone između pojedinca i administracije predstavlja srž funkcije ombudsmana. Navodi da su u tom pogledu nepristrasnost ombudsmana, kao i postojanje poštovanja za njega od strane pritužilaca i organa čiji rad se ispituje od vitalnog značaja za ispravno funkcionisanje ombudsmana.¹⁵

KM SE u preporuci iz 2019. godine (Rec. 2019/6), izražavajući ozbiljnu zabrinutost zbog izazova sa kojima se suočavaju institucije ombudsmana, između ostalog u pogledu uslova rada, pretnji, pritisaka i napada kojima su institucije ombudsmana i njihovo osoblje povremeno izloženi u državama članicama, preporučuje vladama država članica da osiguraju da principe iznete u dodatku preporuke primene u nacionalnim propisima i praksi, prevashodno da jačaju institucije ombudsmana i da izbegavaju aktivnosti koje bi mogle da ih slabe. U produžetku dokumenta postavljene su principi koji se odnose na unapređenje institucije ombudsmana. Navodi se da ombudsmeni treba da postoje u svim državama članicama, da institucije ombudsmana treba da su neposredno i lako dostupne građanima, te da posebnu pažnju treba posvetiti osobama koje nisu upoznate sa postojanjem institucija ombudsmana, koje mogu imati poteškoća u pristupu institucijama ombudsmana, kao i onima koje su u situaciji ranjivosti, poput migranata, lica lišenih slobode, osoba sa invaliditetom ili starijih lica i dece. Osim toga, ukazuje se na to da države članice treba da obezbede, po mogućstvu u ustavu i/ili zakonu, čvrst pravni osnov za postojanje i funkcionisanje institucije ombudsmana, koji treba da garantuje njenu nezavisnost i obezbeđuje

¹² Venice Commission, 2019, *Principles on the protection and promotion of the ombudsman institution (Venice Principles)*.

¹³ Engl. *European Commission for Democracy through Law of the Council of Europe (Venice Commission)*.

¹⁴ Committee of Ministers, *Recommendation on the Institution of the Ombudsman*, CM/Rec (85)13 (1985).

¹⁵ Parliamentary Assembly of the Council of Europe, *Recommendation of the institution of Ombudsman*, Rec. 1615 (2003).

joj sredstva neophodna za efikasno obavljanje njenih poslova, kako na nacionalnom, tako i na međunarodnom nivou, imajući u vidu postojeće standarde i preporuke o institucijama ombudsmana, naročito Venecijanske principe i Pariske principe. Dalje, navodi se da države članice treba da obezbede da institucije ombudsmana funkcionišu u pogodnom okruženju koje im omogućuje da ostvaruju svoj mandat nezavisno od bilo koje institucije javne vlasti, na efikasan način i u klimi nepristrasnosti, ličnog integriteta, transparentnosti i pravičnosti.

Pojedini dokumenti PS i KM SE tretiraju i pitanje izbora ličnosti ombudsmana, imajući u vidu da je izbor adekvatne ličnosti u značajnoj meri odlučujući za uspešan rad te institucije. U tim dokumentima posebna pažnja je posvećena postupku izbora ombudsmana i uslovima koje mora ispunjavati lice koje je kandidovano za ombudsmana.

PS SE u preporuci državama članicama iz 2003. godine (Rec. 1615) zaključuje da procedura za izbor ombudsmana mora biti transparentna i da je za izbor ombudsmana u parlamentu neophodna kvalifikovana većina glasova, uz naglasak da ta većina treba da bude dovoljno velika da podrazumeva podršku stranaka izvan vlade. Osim toga, navodi se da se pri izboru ombudsmana treba rukovoditi strogim kriterijumima koji nesumnjivo utvrđuju da je ombudsman ličnost koja poseduje odgovarajuću stručnost i iskustvo, visoko moralna osoba koja je politički nezavisna.

KM SE u preporuci iz 2019. godine (Rec. 2019/6), upućujući države članice na poštovanje Venecijanskih principa, preporučio je da proces kandidovanja i izbora ličnosti ombudsmana treba da bude takav da promoviše njegovu nezavisnost, naglašavajući da kandidati treba da poseduju visoki moralni autoritet i priznatu kompetentnost u oblasti vladavine prava, demokratske vladavine i ljudskih prava, dodajući da mesto ombudsmana ne treba da ostane upražnjeno u dužem vremenskom periodu.

Venecijanska komisija

Tokom poslednjih dvadeset godina Venecijanska komisija¹⁶ je pokazala značajnu posvećenost ustanovljenju i unapređenju institucije ombudsmana u državama članicama SE. Svojim brojnim mišljenjima upućenim pojedinim članicama u vezi sa normativnim rešenjima koja se odnose na instituciju ombudsmana, kao i Venecijanskim principima donetim 2019. godine, dala je ogroman doprinos unapređenju institucije ombudsmana, ne samo u zemljama članicama SE, već i na univerzalnom nivou. Komisija je sačinila temeljan i sveobuhvatan skup ustavnih i pravnih načela i dala značajan doprinos uspostavljanju standarda kojima se stavlja do znanja da je ombudsman nezavisan državni organ koji istražuje kršenja ljudskih prava, kao i da su organi javne vlasti dužni da sarađuju sa ombudsmanom i izveštavaju o preporukama koje su im upućene.¹⁷

Postavljajući standarde koji se odnose na instituciju ombudsmana, Komisija je u proteklih dvadeset godina posvetila značajnu pažnju izboru ombudsmana, odnosno principima kojima države treba da se rukovode prilikom izbora ličnosti ombudsmana.

¹⁶ Engl. *European Commission for Democracy through Law of the Council of Europe (Venice Commission)*.

¹⁷ Glušac, L., 2021, str. 49.

U Memorandumu na Zakon o instituciji ombudsmana Federacije BiH iz 2001. godine, Komisija ukazuje na to da zakonom propisani izbor ombudsmana prostom većinom prisutnih članova izbornog tela nije odgovarajući, te da prosta većina ne podrazumeva širok konsenzus svih struja u izbornom telu i da izbor ombudsmana bez takvog konsenzusa može da ugrozi kredibilitet institucije. U daljem tekstu se ponavlja da u postupku izbora ombudsmana treba da se obezbedi najširi mogući konsenzus o ličnosti koja se bira, jer je to jedini način da nepristrasnost institucije bude nesporna činjenica, prepoznatljiva u očima svih građana.¹⁸ Slično tome, u Mišljenju na Nacrt zakona o Zaštitniku građana Srbije iz 2004. godine, Komisija ističe se da je važan širok konsenzus za izbor ombudsmana kako bi se osiguralo poverenje javnosti u njegovu nezavisnost, te da je odgovarajuća kvalifikovana većina za imenovanje ombudsmana u parlamentu većina od 2/3 ili 3/5 glasova.¹⁹

U Mišljenju na Amandmane na Zakon o ombudsmanu Jermenije iz 2006. godine, Komisija pozdravlja postavljeni primarni uslov za ličnost ombudsmana – da uživa visoko poštovanje/ugled u javnosti, dodajući da se taj uslov ne svodi samo na poštovanje njegovih postignuća, već i na njegovu prepoznatu pronicljivost i integritet i da na to ukazuje zahtevani stepen konsenzusa za njegov izbor na funkciju. U mišljenju se navodi da su napred istaknuti kvaliteti stub efektivnosti i autoriteta ombudsmana, kako u odnosu na administraciju čiji rad preispituje, tako i prema građanima koji očekuju njegovu pomoć, kao i za njegovu nezavisnost.²⁰

U Mišljenju o mogućoj reformi institucije ombudsmana u Kazahstanu iz 2007. godine, Komisija naglašava da ombudsmana treba da bira parlament većinom dovoljno velikom da obezbedi razuman konsenzus, na primer kvalifikovanom većinom svih članova parlamenta.²¹ Slično tome, u Mišljenju na Ustav Bugarske iz 2008. godine, Venecijanska komisija ističe da izbor ombudsmana treba da podrazumeva kvalifikovanu većinu kako bi to bila institucija sa politički i društveno širokom bazom.²²

U Mišljenju na Zakon o ombudsmanu Moldavije iz 2015. godine, Komisija se poziva na preporuku Parlamentarne skupštine SE iz 2003. godine (Rec. 1615), navodeći da je za izbor ombudsmana neophodna kvalifikovana većina glasova, dovoljno velika da podrazumeva podršku političkih partija koje ne čine vladu. Dalje se u tekstu ponavlja da izbor ombudsmana širokim konsenzusom u parlamentu ojačava njegovu nepristrasnost, nezavisnost i legitimitet, te doprinosi poverenju javnosti u instituciju.²³

U Mišljenju na Nacrt zakona o ombudsmanu BiH iz 2015. godine, Komisija ponavlja svoj stav da su potrebne dovoljne garancije postojanja širokog konsenzusa koji je neophodan za izbor ombudsmana.²⁴

18 Venice Commission, *Memorandum on the Organic Law on the Institution of the Ombudsman of the Federation of Bosnia and Herzegovina*, CDL-INF(2001)007, §2.

19 Venice Commission, Commissioner for Human Rights and Directorate General of Human Rights of the Council of Europe, *Joint Opinion on the Draft Law on the Ombudsman of Serbia*, CDL-AD(2004)041, §§8.1, 11.

20 Venice Commission, *Opinion on Amendments to the Law on the Human Rights Defender of Armenia*, CDL-AD(2006)038, §§21–24.

21 Venice Commission, *Opinion on the possible reform of the Ombudsman Institution in Kazakhstan*, CDL-AD(2007)020, §11.

22 Venice Commission, *Opinion on the Constitution of Bulgaria*, CDL-AD(2008)009, §81.

23 Venice Commission, *Opinion on the Law on the People's Advocate (Ombudsman) of the Republic of Moldova*, CDL-AD(2015)017, §50.

24 Venice Commission, *Opinion on the Draft Law on Ombudsman for Human Rights of Bosnia and Herzegovina*, CDL-AD(2015)034, §63.

Najznačajniji dokument relevantan za izbor ombudsmana su Principi zaštite i unapređenja institucije ombudsmana (Venecijanski principi). Na značaj tih principa ukazuje činjenica da su odobreni od strane KM SE²⁵ i da se Preporukom KM SE (Rec. 2019/6) zemlje članice SE upućuju da poštuju ove principe, a vladama država članica preporučuje se da ih inkorporiraju u važeće propise i primenjuju u praksi. Pomenuto je i da su ovi principi našli mesto u rezoluciji GS UN.

Venecijanske principe čini 25 principa, od kojih se četiri principa – principi 6, 7, 8 i 10 – odnose na izbor ombudsmana. Šesti princip obuhvata niz načela koja se odnose na izbor ombudsmana. Prema ovom principu, ombudsman se bira u skladu sa procedurama koje u najvećoj mogućoj meri jačaju autoritet, nepristrasnost, nezavisnost i legitimitet institucije, a poželjno je da ga bira parlament odgovarajućom kvalifikovanom većinom. Sedmi princip se odnosi na postupak izbora ombudsmana, i njime se određuje da procedura odabira kandidata podrazumeva postojanje javnog poziva, kao i da treba da bude javna, transparentna, zasnovana na kompetenciji/sposobnosti (engl. *merit based*), nepristrasna i propisana zakonom. Osmi princip se odnosi na ličnost kandidata, i njime se određuje da kriterijumi za izbor ombudsmana moraju biti dovoljno široki da omoguće učešće raznovrsnih kandidata i što većeg broja odgovarajućih kandidata, ali uz ispunjenje bitnih kriterijuma kao što su visoki moralni kvalitet, integritet i odgovarajuća stručnost i iskustvo, uključujući iskustvo u oblasti ljudskih prava i osnovnih sloboda. Deseti princip se odnosi na trajanje mandata na koji se ombudsman bira, i njime se određuje da mandat ombudsmana treba da bude duži od mandata tela koje ga bira, kao i da je poželjno da broj mandata bude ograničen na jedan, bez mogućnosti ponovnog izbora, kao i da je poželjno da trajanje mandata ne bude kraće od sedam godina.

Uočljivo je da se u tekstu nekoliko navedenih principa koji se odnose na izbor ombudsmana koristi izraz „poželjno”, i to u pogledu izbora ombudsmana od strane parlamenta, ograničenja mandata na jedan i trajanja mandata koje ne bi trebalo da bude kraće od sedam godina. Očigledno je da su se pri ustanovljavanju Venecijanskih principa imale u vidu specifičnosti pojedinih ombudsmana i različiti sistemi u kojima ombudsmani postoje.²⁶ Opisano fleksibilnost ne treba tumačiti u smislu da „poželjnost” ne znači da je određeni princip nevažan i da ga ne treba ostvariti pri izboru ombudsmana. Ukoliko se izbegne ostvarivanje onoga što je određeno kao „poželjno”, onda treba da postoji valjan, objektivan razlog zašto je to učinjeno. U svakom slučaju, to što je ostvarivanje nekog principa određeno kao „poželjno” ne treba da se iskoristi za smišljeno izbegavanje onoga što je moguće sprovesti u konkretnoj situaciji u svrhu ostvarivanja smisla postavljenog principa.

2.2. Nacionalni dokumenti

U Srbiji postoje ombudsmani na nacionalnom (republičkom), pokrajinskom i lokalnom nivou (gradovi i opštine). Nisu ustanovljeni specijalizovani ombudsmani, kakve srećemo u drugim državama (ombudsman za prava deteta, vojni ombudsman i sl.).

²⁵ Committee of Ministers of Council of Europe, *1345th meeting of the Ministers' Deputies*, 2019.

²⁶ Vidi: Glušac, L., 2021, str. 34.

2.2.1. Nacionalni nivo

Zaštitnik građana, kao nacionalni, parlamentarni ombudsman opšteg tipa, ustanovljen je 2005. godine donošenjem Zakona o Zaštitniku građana (dalje i: ZZG).²⁷ Zakonom je propisano da je Zaštitnik građana 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 (član 1. stav 1). Naredne godine, Ustavom Republike Srbije²⁸ Zaštitnik građana je postao ustavna kategorija (član 138).

Izbor zaštitnika građana, kao i uslovi koje mora ispunjavati lice izabrano za Zaštitnika građana uređeni su Ustavom i ZZG.

Ustavom je propisano je da Zaštitnika građana bira Narodna skupština (član 99. stav 2. tačka 5), većinom glasova svih narodnih poslanika (član 105. stav 2. tačka 14), kao i da Zaštitnik građana ne može biti član političke stranke (član 55. stav 5).

Raniji ZZG je u članu 4. preuzeo odredbu Ustava da Zaštitnika građana bira Narodna skupština većinom glasova svih narodnih poslanika, koju proširuje precizirajući da se izbor vrši na predlog skupštinskog odbora nadležnog za ustavna pitanja; da kandidata za Zaštitnika građana ima pravo da odboru predloži svaka poslanička grupa; da više poslaničkih grupa može da predloži zajedničkog kandidata; da se predlog za izbor utvrđuje većinom glasova ukupnog broja članova odbora; da pre utvrđivanja predloga za izbor odbor može odlučiti da održi sednicu na kojoj će svim kandidatima biti omogućeno da iznesu svoje stavove o ulozi i načinu ostvarivanja funkcije Zaštitnika građana; da se Zaštitnik građana bira na vreme od pet godina i da isto lice može biti najviše dva puta uzastopno birano na ovu funkciju; da postupak za izbor Zaštitnika građana započinje najkasnije šest meseci pre isteka mandata prethodnog Zaštitnika građana.

Istim zakonom je bilo propisano (u članu 5) da za Zaštitnika građana može biti izabrano lice koje kumulativno ispunjava sledeće uslove: da je državljanin Republike Srbije; 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; da ima zapaženo iskustvo u zaštiti prava građana. Za izbor zamenika Zaštitnika građana su propisani blaži uslovi, umesto da je diplomirani pravnik, dovoljno je da ima visoku stručnu spremu i, umesto deset, dovoljno je da ima pet godina iskustva na pravnim poslovima koji su od značaja za obavljanje poslova iz nadležnosti Zaštitnika građana (član 6. stav 6).

Novim ZZG iz novembra 2021. godine²⁹ propisano je da Narodna skupština bira Zaštitnika građana većinom glasova svih narodnih poslanika, na predlog odbora nadležnog za ustavna pitanja; da se Zaštitnik građana bira na vreme od osam godina, bez mogućnosti ponovnog izbora na ovu funkciju; da predsednik Narodne skupštine raspisuje javni poziv svim zainteresovanim licima da se prijave za kandidata za Zaštitnika građana; da se javni poziv istog dana objavljuje na veb-prezentaciji Narodne skupštine i

27 Zakon o zaštitniku građana, *Sl. glasnik RS*, br. 79/05 i 54/07.

28 Ustav Republike Srbije, *Sl. glasnik RS*, broj 98/06.

29 Zakon o Zaštitniku građana, *Sl. glasnik RS*, broj 125/21.

u najmanje jednom dnevnom listu koji se distribuira na celoj teritoriji Republike Srbije, najkasnije 180 dana pre isteka mandata prethodnog Zaštitnika građana, odnosno najkasnije 30 dana po donošenju odluke o prestanku funkcije Zaštitnika građana; da rok za prijavljivanje na javni poziv traje 30 dana od dana objavljivanja javnog poziva; da u roku od 15 dana od isteka roka za prijavljivanje na javni poziv, odbor utvrđuje i na veb-prezentaciji Narodne skupštine objavljuje spisak prijavljenih lica koja ispunjavaju uslove za izbor na funkciju Zaštitnika građana, sa njihovim biografijama; da u daljem roku odbor dostavlja poziv poslaničkim grupama u Narodnoj skupštini da sa spiska prijavljenih lica koja ispunjavaju uslove za izbor na funkciju predlože kandidata za Zaštitnika građana (član 6. st. 1–8).

Dalje je predviđeno da kandidata za Zaštitnika građana odboru ima pravo da predloži svaka poslanička grupa u Narodnoj skupštini; da pre utvrđivanja predloga za izbor Zaštitnika građana odbor sa kandidatima koje su predložile poslaničke grupe obavlja javni razgovor na kojem se kandidatima omogućuje da iznesu svoje stavove o ulozi i načinu ostvarivanja funkcije Zaštitnika građana; da se predlog za izbor Zaštitnika građana utvrđuje većinom glasova ukupnog broja članova odbora; da obrazloženi predlog za izbor Zaštitnika građana odbor podnosi Narodnoj skupštini najkasnije 60 dana pre isteka mandata prethodnog Zaštitnika građana, odnosno u roku od 90 dana od dana donošenja odluke o razrešenju, odnosno o utvrđivanju dana prestanka funkcije Zaštitnika građana; da se, ukoliko predloženi kandidat za Zaštitnika građana ne dobije potrebnu većinu glasova svih narodnih poslanika, novi postupak izbora pokreće u roku od 15 dana od dana kada Narodna skupština nije izabrala Zaštitnika građana (član 6. st. 8–15).

Za Zaštitnika građana može biti izabrano lice koje kumulativno ispunjava sledeće uslove: da je državljanin Republike Srbije; da ima stečeno visoko obrazovanje na osnovnim akademskim studijama u obimu od najmanje 240 ESPB bodova ili visoko obrazovanje stečeno na osnovnim studijama u trajanju od najmanje četiri godine; da ima najmanje deset godina iskustva na poslovima koji su od značaja za obavljanje poslova iz nadležnosti Zaštitnika građana; da poseduje visoke moralne i stručne kvalitete; da ima zapaženo iskustvo u zaštiti prava građana (član 7).

2.2.2. AP Vojvodina

Statutom Autonomne pokrajine Vojvodine³⁰ propisano je postojanje Pokrajinskog zaštitnika građana – ombudsmana (član 31). U članu 6. Odluke o Pokrajinskom zaštitniku građana – ombudsmanu³¹ utvrđeno je da tu funkciju obavljaju pokrajinski zaštitnik građana – ombudsman i njegovi zamenici, koji ne mogu obavljati nijednu drugu javnu ili profesionalnu dužnost, niti biti članovi političke organizacije ili se baviti drugim poslom koji bi mogao uticati na njihovu samostalnost i nezavisnost. Danom stupanja na dužnost prestaju im sve profesionalne i druge funkcije, dužnosti ili poslovi koje su do tada obavljali, kao i članstvo u političkim organizacijama.

30 Statut Autonomne pokrajine Vojvodine, *Sl. list AP Vojvodine*, broj 20/14.

31 Pokrajinska skupštinska odluka o Pokrajinskom zaštitniku građana – ombudsmanu, *Sl. list AP Vojvodine*, br. 37/14, 40/14 – ispr. i 54/14.

Izbor ombudsmana i uslovi koje mora ispunjavati uređeni su navedenom odlukom (član 7). Propisano je da ga bira Skupština AP Vojvodine dvotrećinskom većinom glasova od ukupnog broja poslanika; da kandidata može predložiti najmanje 30 poslanika ili skupštinski odbor nadležan za pitanja organizacije i rada uprave; da se bira na vreme od šest godina i da isto lice može biti najviše dva puta uzastopno birano na tu funkciju; da postupak za izbor započinje najkasnije dva meseca pre isteka mandata prethodnog ombudsmana.

Odlukom je propisano i da ombudsman ima četiri zamenika od kojih se po jedan bira za oblasti prava nacionalnih manjina, prava deteta i ravnopravnosti polova; da se prilikom izbora zamenika vodi računa o ravnomernoj zastupljenosti oba pola i pripadnika nacionalnih manjina; da ih bira Skupština većinom glasova od ukupnog broja poslanika, na predlog ombudsmana; da se biraju na vreme od šest godina i da isto lice može najviše dva puta uzastopno biti birano na ovu funkciju (član 8).

U Odluci su postavljeni uslovi koje mora ispunjavati ombudsman: da je državljanin Republike Srbije, diplomirani pravnik sa najmanje sedam godina iskustva u oblasti koja je od značaja za obavljanje poslova iz nadležnosti Ombudsmana; da nije osuđivan za krivično delo na bezuslovnu kaznu zatvora od najmanje šest meseci ili za kažnjivo delo koje ga čini nepodobnim za obavljanje poslova u državnom organu; da poseduje visoke moralne i stručne kvalitete; da ima zapaženo iskustvo u zaštiti prava građana (član 9). Za izbor njegovog zamenika su propisani blaži kriterijumi: on ne mora biti pravnik, dovoljno je da ima visoku stručnu spremu, da ima pet godina iskustva u oblasti koja je od značaja za obavljanje poslova iz nadležnosti Ombudsmana i nije uslov da ima zapaženo iskustvo u zaštiti prava građana (član 10).

2.2.3. *Gradovi i opštine*

Statutima gradova i opština³² u Srbiji su predviđeni lokalni ombudsmeni, a posebnim odlukama uređene su nadležnosti i ovlašćenja, način postupanja, izbor i prestanak dužnosti, kao i druga pitanja od značaja za rad lokalnih ombudsmana. Tekstovi odluka o lokalnim ombudsmanima sadrže odredbe o izboru ombudsmana, postavljaju uslove koje ombudsman treba da ispunjava, kao i postupak njegovog izbora na sličan način kako je to zakonom utvrđeno za Zaštitnika građana.

Shodno tome, nedostaci koji postoje kod izbora ombudsmana na nacionalnom nivou, kao i primedbe koje se u vezi sa njima stavljaju, svoje mesto i primenu imaju i kod izbora lokalnih ombudsmana. Međutim, ovi problemi mnogo više opterećuju izbor ombudsmana na lokalnom nivou nego na drugim nivoima vlasti zbog tradicionalne zatvorenosti lokalne sredine, ograničenog broja i kvalifikovanosti potencijalnih kandidata, veće podložnosti, ranjivosti i zavisnosti izbornog procesa od uticaja i interesa lokalnih političkih i drugih moćnika, kao i minimalnih mogućnosti za fer i slobodnu medijsku pokrivenost izborne procedure.³³ U daljem tekstu ukazaćemo na odredbe u propisima tri grada koje se odnose na lokalne ombudsmane.

32 Udruženje lokalnih ombudsmana Srbije, Spisak kancelarija, <https://www.ulos.org.rs/clanstvo/spisak-kancelarija/> (16. 10. 2021. godine): Subotica, Bačka topola, Mali Iđoš, Kragujevac, Kraljevo, Kruševac, Novi Sad, Beograd, Vračar, Voždovac, Savski venac, Zrenjanin, Pančevo, Vranje, Niš, Šabac, Kikinda, Tutin, Sombor, Žitište, Sjenica.

33 YUCOM, 2020, *Analiza položaja lokalnih ombudsmana u Republici Srbiji*, str. 14.

(1) Statutom grada Beograda³⁴ propisano je postojanje lokalnog ombudsmana (član 133), a Odlukom o ombudsmanu grada Beograda³⁵ da Skupština bira ombudsmana na predlog više od jedne trećine odbornika većinom glasova od ukupnog broja odbornika; da se bira na vreme od pet godina i na istu dužnost isto lice može biti izabrano najviše dva puta uzastopno (član 28); da se postupak za izbor ombudsmana započinje najkasnije tri meseca pre isteka mandata ombudsmana (član 29). Za izbor zamenika ombudsmana, po predlogu ombudsmana, zahteva se ista većina kao za izbor ombudsmana (član 33), ista je dužina mandata i on može takođe najviše dva puta uzastopno biti biran (član 31). Ombudsman i zamenik ne mogu biti članovi političke stranke i ne mogu obavljati drugu javnu funkciju, ni profesionalnu delatnost, niti drugu dužnost ili posao koji bi mogao uticati na njihovu samostalnost i nezavisnost (član 34. stav 1). Prilikom davanja ovlašćenja zameniku, ombudsman vodi računa o tome da se obezbedi određena specijalizacija za obavljanje poslova, naročito u pogledu prava deteta, prava osoba sa invaliditetom i dr., i određuje zamenika koji ga zamenjuje u slučaju odsutnosti i sprečenosti da obavlja svoje poslove (član 31. st. 3–4).

Odlukom su postavljeni i uslovi koje mora ispunjavati izabrani ombudsman: da je državljanin Republike Srbije; da je diplomirani pravnik; da ima položen pravosudni ispit; da ima najmanje deset godina radnog iskustva na pravnim poslovima koji su od značaja za obavljanje poslova iz nadležnosti ombudsmana posle položenog pravosudnog ispita i da ima zapaženo iskustvo u zaštiti prava građana (član 30). Za zamenika ombudsmana su postavljeni istovetni uslovi, osim što je potrebno da ima najmanje pet godina radnog iskustva na pravnim poslovima koji su od značaja za obavljanje poslova iz nadležnosti ombudsmana, posle položenog pravosudnog ispita (član 32).

(2) Statutom grada Zrenjanina³⁶ propisano je postojanje lokalnog ombudsmana (član 125), a Odlukom o Lokalnom ombudsmanu grada Zrenjanina³⁷ utvrđeno je da lokalnog ombudsmana i njegove zamenike bira i razrešava Skupština grada većinom glasova prisutnih odbornika; da se biraju na period od pet godina i da mogu biti ponovo izabrani; da kandidata za ombudsmana i njegove zamenike može predložiti predsednik Skupštine, Komisija za personalna pitanja ili najmanje jedna trećina odbornika (član 6).

Odlukom su postavljeni i uslovi koje mora ispunjavati kandidat za lokalnog ombudsmana: da je državljanin Republike Srbije; da ima stečeno visoko obrazovanje iz naučne oblasti pravne nauke na osnovnim akademskim studijama u obimu od najmanje 240 ESPB bodova; da ima najmanje pet godina radnog iskustva u struci; da je položio državni stručni ispit za rad u državnim organima; da poseduje visoke moralne i stručne kvalitete i da je politički nepristrasan; da uživa moralni i profesionalni integritet; da nije osuđivan za krivično delo na bezuslovnu kaznu zatvora od najmanje šest meseci ili za kažnjivo delo koje ga čini nedostojnim za obavljanje funkcije (član 7).

34 Statut grada Beograda, *Sl. list grada Beograda*, br. 39/08, 6/10, 23/13 i 60/19, *Sl. glasnik RS*, broj 7/16 – odluka US.

35 Odluka o ombudsmanu grada Beograda, *Sl. list Grada Beograda*, broj 85/19.

36 Statut grada Zrenjanina, *Službeni list Grada Zrenjanina*, broj 17/20.

37 Odluka o Lokalnom ombudsmanu grada Zrenjanina, *Službeni list Grada Zrenjanina*, broj 23/19.

(3) Članom 78. Statuta grada Kragujevca³⁸ propisano je postojanje lokalnog ombudsmana. Odlukom o lokalnom ombudsmanu grada Kragujevca³⁹ utvrđeno je da lokalnog ombudsmana i njegove zamenike bira i razrešava Skupština grada većinom glasova od ukupnog broja odbornika; da kandidate predlaže jedna trećina odbornika, da se biraju na period od pet godina i da mogu biti birani najviše dva puta uzastopno (čl. 5 i 6).

Prema odluci, kandidat za lokalnog ombudsmana treba da bude državljanin Republike Srbije, diplomirani pravnik sa najmanje pet godina iskustva u struci; da uživa moralni i profesionalni integritet; da nije krivično osuđivan i da se protiv njega ne vodi krivični postupak (član 7). Njegova funkcija je nespojiva sa članstvom u političkim partijama (član 8).

3. NAJZNAČAJNIJI PRINCIPI

Saglasno međunarodnim dokumentima koji su već navedeni, principi od značaja za izbor ombudsmana mogu se razvrstati u dve grupe. Prva grupa principa se odnosi na ličnost ombudsmana, odnosno kvalitete koje on treba da ispunjava, a druga na proces izbora, odnosno druga grupa obuhvata sve principe kojima se treba rukovoditi u postupku izbora ombudsmana.

3.1. Principi koji se odnose na ličnost ombudsmana

Venecijanskim principima je određeno da su bitni kriterijumi za izbor ombudsmana visoki moralni kvaliteti, integritet i odgovarajuća stručnost i iskustvo, uključujući iskustvo u oblasti ljudskih prava i osnovnih sloboda (princip 8). PS SE u preporuci iz 2003. godine (Rec. 1615) navodi da je neophodno da ombudsman bude izabran u skladu sa strogim kriterijumima koji nesporno utvrđuju ombudsmana kao odgovarajuće kvalifikovanu iiskusnu osobu visokog moralnog kvaliteta i političke nezavisnosti.

Analizirajući Venecijanske principe, ali i druge međunarodne dokumente u kojima su sadržani principi koje treba primeniti u postupku izbora ombudsmana, a radi njihovog raščlanjivanja i strukturiranja, možemo istaknuti četiri kriterijuma na kojima mora biti zasnovan izbor ombudsmana. On mora da ispunjava zahteve u pogledu 1) ugleda, visokog moralnog kvaliteta i integriteta; 2) političke nezavisnosti; 3) odgovarajuće stručnosti i 4) prethodnog iskustva i postignuća.

Ako se ima u vidu pojava da se u nacionalnim zakonodavstvima navedeni kriterijumi preciziraju najčešće na taj način što se, na primer, kao uslov odgovarajuće stručnosti zahteva diploma pravnog fakulteta ili se zahteva određen broj godina iskustva, a negde i

38 Statut grada Kragujevca, *Službeni list Grada Kragujevca*, broj 27/19.

39 Odluka o lokalnom ombudsmanu, *Službeni list Grada Kragujevca*, broj 27/19.

određena starosna dob, potrebno je skrenuti pažnju na to da postavljenim uslovima koje ombudsman mora da ispunjava ne treba da se ograničava krug potencijalnih kandidata za ombudsmana.⁴⁰ Navedene kriterijume treba posmatrati u duhu Venecijanskih principa i onako kako je izričito u njima navedeno, a to je da se ohrabri širok krug odgovarajućih kandidata (princip 8). Na subjektima od kojih zavisi izbor ombudsmana je zadatak da, poštujući principe izbora, ocene u kojoj meri kandidati za ombudsmana ispunjavaju zahtevane uslove, te da za ombudsmana bude izabran najbolji kandidat, za koga se veruje da će uspešno obavljati funkciju ombudsmana. Na kraju, nesporan pokazatelj toga u kojoj meri izabrani ombudsman ispunjava zahtevane kriterijume, odnosno da li je izabran shodno svojoj kompetenciji ili po „sistemu plena”, predstavljaće stepen saglasnosti koji je postignut pri njegovom izboru u parlamentu, među organizacijama civilnog društva, u okviru akademske zajednice, strukovnih udruženja, kao i među drugim društvenim snagama i stručnim pojedincima, odnosno u celokupnoj javnosti.

3.1.1. Ugled, visok moralni kvalitet i integritet

Venecijanskim principima određeno je da lice koje je kandidat za ombudsmana mora da bude ličnost koju odlikuju visoki moralni kvalitet i integritet. PS SE u preporuci iz 2003. godine (Rec. 1615) navodi da izbor ombudsmana treba da bude rukovođen strogim kriterijumima iz kojih proističe da je ombudsman visoko moralna osoba. U Mišljenju na Amandmane na Zakon o ombudsmanu Jermenije, Venecijanska komisija pozdravlja u Amandmanima postavljen primarni uslov da ličnost ombudsmana treba da uživa visoko poštovanje/ugled u javnosti, dodajući da se taj uslov odnosi i na njegovu pronicljivost i integritet.⁴¹ ZZG je propisano da za Zaštitnika građana može biti izabrano lice koje poseduje visoke moralne kvalitete (član 7).

Očigledno saglasje među međunarodnim i nacionalnim dokumentima pokazuje da ombudsman treba da bude ličnost koja uživa ugled u javnosti, kao osoba od integriteta i visokih moralnih kvaliteta. Meru u kojoj ombudsman ispunjava napred navedene kriterijume najbolje može pokazati stepen saglasnosti koji je postignut među političkim partijama, civilnim društvom i u javnosti pri njegovom izboru.

3.1.2. Politička nezavisnost

PS SE u preporuci iz 2003. godine (Rec. 1615) navodi da ombudsman mora da bude politički nezavisna osoba. Ustavom RS je propisano da Zaštitnik građana ne može biti član političke stranke, a ZZG ponavlja tu odredbu i dodaje da Zaštitniku građana danom stupanja na dužnost mora prestati članstvo u političkim organizacijama.

Čini se da je stav iznet u preporuci PS SE znatno jasniji, precizniji i sveobuhvatniji u odnosu na rešenje predviđeno u ZZG. Naime, zahtev da Zaštitnik građana nije član političke stranke je formalan, opredeljen članstvom u političkoj stranci, što znači da u krug lica koja su potencijalni kandidati za Zaštitnika građana ne ulaze svi oni koji su na

⁴⁰ Glušac, L., 2021, str. 36.

⁴¹ Venice Commission, CDL-AD(2006)038, §§21–24.

neki drugi način vezani za političke stranke. Okolnost da određeno lice nije član političke stranke ne znači da je ono zaista politički nezavisno. Osim toga, postavljeni zahtev se isključivo odnosi na period mandata Zaštitnika građana, tako da prethodno članstvo u političkoj partiji nije prepreka za izbor nekog lica za ombudsmana. Iz prakse je poznato da su bili česti slučajevi izigravanja takvog zahteva, te da su kandidati za neke druge funkcije istupali iz partijskog članstva neposredno pre njihovog izbora kako bi ispunjavali uslov da nisu članovi političke stranke. Na toj liniji je i napred navedena odredba ZZG po kojoj Zaštitniku građana danom stupanja na dužnost mora prestati članstvo u političkim organizacijama. Nameće se zaključak da takvo zakonsko rešenje podrazumeva, kao apsurd, da se politička nezavisnost stiće prestankom članstva u političkoj stranci.

Iz navedene preporuke PS SE možemo zaključiti da je neophodno da ombudsman bude osoba koja je zaista politički nezavisna. Očigledno je da to što ombudsman u vreme obavljanja funkcije nije član političke stranke, ili što je istupio iz članstva pre stupanja na dužnost ombudsmana, ili što nikada nije bio formalni član političke stranke već je samo podržavao, nije pokazatelj da je politički nezavisan. Da li ombudsman ispunjava kriterijum političke nezavisnosti u najvećoj meri pokazuje stepen saglasnosti koji je postignut među političkim partijama, civilnim društvom i u javnosti pri njegovom izboru.

3.1.3. *Odgovarajuća stručnost*

Venecijanskim principima određeno je da lice koje je kandidat za ombudsmana mora da poseduje odgovarajuću stručnost, uključujući i stručnost u oblasti ljudskih prava i osnovnih sloboda (princip 8). PS SE u preporuci iz 2003. godine (Rec. 1615) navodi da se prilikom izbora ombudsmana treba rukovoditi strogim kriterijumima koji nesumnjivo utvrđuju da je ombudsman pojedinac s odgovarajućom stručnošću. Raniji ZZG je propisivao da za Zaštitnika građana može biti izabrano lice koje je diplomirani pravnik i koje poseduje visoke stručne kvalitete (član 5), dok je novim ZZG postavljen uslov da ombudsman mora imati visoko obrazovanje na osnovnim akademskim studijama u obimu od najmanje 240 ESPB bodova ili visoko obrazovanje stečeno na osnovnim studijama u trajanju od najmanje četiri godine, kao i da mora imati stručne kvalitete.

Neophodnost stručnosti ombudsmana za obavljanje poslova koji su mu povereni je nesporna. Ono što izaziva nedoumicu jeste preciziranje uslova stručnosti, s obzirom na to da je u propisima pojedinih država zahtevana stručnost ombudsmana određena tako da on mora biti pravnik.⁴² Zagovornici rešenja da ombudsman mora biti pravnik, ukazuju na to da uloga ombudsmana prevashodno podrazumeva zaštitu prava građana, odnosno kontrolu zakonitosti i pravilnosti rada organa javne vlasti i utvrđivanje da li u radu organa javne vlasti postoje nedostaci u sprovođenju postupka, utvrđivanju činjenica i primeni materijalnog prava. Suočen sa takvim izazovom, ombudsman mora raspolagati izuzetnim pravnim znanjem, odnosno mora imati diplomu pravnika. S druge strane, ističe se da su „dobra uprava” i ljudska prava mnogo više od pravnog koncepta i da su u tom pogledu značajna znanja širih društvenih nauka i praksi.⁴³ Ukazuje se na to da rad ombudsmana po pritužbama i

42 U Danskoj, Hrvatskoj, Severnoj Makedoniji, Bosni i Hercegovini, kao i Srbiji do 2021. godine.

43 Glušac, L., 2021, str. 35.

istrage koje sprovodi predstavljaju *sui generis* postupke koji se razlikuju od ostalih pravnih postupaka (upravnog, parničnog, krivičnog), odnosno da su procedure ombudsmana daleko manje formalne i mnogo fleksibilnije.⁴⁴ Ovde je potrebno ukazati na to da ombudsmanu u njegovom radu pomažu njegovi saradnici, među kojima je zapažena uloga pravnika, čime se nadomešta to što ombudsman nije pravnik. Uzevši u obzir navedeno, možemo zaključiti da je poznavanje prava uslov *sine qua non* za obavljanje poslova ombudsmana, uz napomenu da se uslovljavanjem da ombudsman mora biti pravnik možda nepotrebno sužava krug lica iz drugih profesija koja bi mogla uspešno obavljati tu funkciju.

U državama u kojima je zahtev u pogledu stručnosti konkretizovan tako da je neophodno posedovanje diplome pravnog fakulteta, taj uslov je formalan i lako je proveriv. U svakom slučaju, bez obzira na to da li je uslov u pogledu stručnosti opredeljen time da ombudsman mora biti pravnik ili na neki drugi način, ispunjenje kriterijuma stručnosti najbolje pokazuje stepen saglasnosti koji je pri njegovom izboru postignut među političkim partijama, civilnim društvom i u celokupnoj javnosti.

Za razliku od propisanog uslova u pogledu stručnosti Zaštitnika građana, raniji ZZG je za njegove zamenike zahtevao da imaju visoku stručnu spremu, bez opredeljivanja vrste te spreme. Ali bilo je propisano da Zaštitnik građana prilikom prenošenja ovlašćenja na svoje zamenike mora da obezbedi određenu specijalizaciju za obavljanje poslova, naročito u pogledu zaštite prava lica lišenih slobode, ravnopravnosti polova, prava deteta, prava pripadnika nacionalnih manjina i prava osoba sa invaliditetom. I novi ZZG sadrži takvu odredbu, uz dodatno preciziranje zaduženja pojedinih zamenika.

Postavljanjem blažeg uslova u pogledu stručnosti koji mora da ispunjava Zaštitnik građana i time da se na uslove za postavljenje zamenika Zaštitnika građana shodno primenjuje odredbe kojima su propisani uslovi za izbor Zaštitnika građana, novi ZZG u određenoj meri otklanja navedeni nedostatak i nedoumice koje su proisticale iz ranijeg ZZG.

3.1.4. Iskustvo i postignuća

Venecijanskim principima predviđeno je da lice koje je kandidat za ombudsmana mora posedovati odgovarajuće iskustvo, uključujući iskustvo u oblasti ljudskih prava i osnovnih sloboda (princip 8). PS SE u preporuci iz 2003. godine (Rec. 1615) navodi da se prilikom izbora ombudsmana treba rukovoditi strogim kriterijumima koji nesumnjivo utvrđuju da je ombudsman pojedinac s odgovarajućim iskustvom. U ZZG je propisano da za Zaštitnika građana može biti izabrano lice koje ima deset godina iskustva na poslovima koji su od značaja za obavljanje poslova iz nadležnosti Zaštitnika građana i da ima zapaženo iskustvo u zaštiti prava građana.

Utvrđivanje ispunjenosti propisanog uslova u pogledu odgovarajućeg iskustva relativizovano je u nedostatku jasnih kriterijuma za ocenu ispunjenosti tog zahteva, što može biti zloupotrebjeno od strane nosilaca vlasti prilikom izbora ombudsmana. Najčešće se kao relevantan pokazatelj posedovanja iskustva ombudsmana uzima vreme, odnosno broj godina koje je on prethodno proveo u obavljanju poslova u oblasti zaštite ljudskih

44 Vidi: Janković, S., Glušac, L., 2015, Zaštitnik građana Republike Srbije – pojašnjenja nekih čestih nepoznanica, *Iustitia*, 3, str. 54.

prava.⁴⁵ Broj godina u načelu nije teško utvrditi, ali se može postaviti kao sporno pitanje da li su poslovi koje je kandidat za ombudsmana prethodno obavljao zaista bili poslovi u oblasti ljudskih prava. Ono što je daleko teže utvrditi i oceniti jesu postignuća koja je ombudsman prethodno ostvario u oblasti zaštite ljudskih prava. Naime, nesporno je da je za ocenu posedovanja iskustva značajno vreme provedeno u obavljanju određenih poslova, ali je bitnije da li je u tom radu dat doprinos unapređenju zaštite ljudskih prava, a pre svega, kakav i koliki doprinos. Kao i kod pitanja ispunjenosti drugih uslova, odgovor u najvećoj meri pokazuje stepen saglasnosti koji je pri izboru ombudsmana postignut među političkim partijama, civilnim društvom i celokupnom javnošću.

Propisan uslov o posedovanju deset godina iskustva deluje kao lako merljiv; međutim, može se postaviti kao sporno pitanje da li su poslovi koje je kandidat prethodno vršio zaista od značaja za obavljanje poslova iz nadležnosti Zaštitnika građana. Na primer, prilikom izbora Zaštitnika građana 2017. godine ukazivalo se na to da on nema prethodno iskustvo u obavljanju poslova iz nadležnosti Zaštitnika građana, niti postignuća u oblasti zaštite ljudskih prava.⁴⁶ O tome nije bio postignut odgovarajući stepen saglasnosti među političkim partijama, civilnim društvom i celokupnom javnošću.

3.2. Principi koji se odnose na postupak izbora ombudsmana

Venecijanskim principima je određeno da ombudsman treba da bude izabran po proceduri koja će u najvećoj mogućoj meri jačati autoritet, nepristrasnost, nezavisnost i legitimitet institucije i da je poželjno da bude izabran odgovarajućom kvalifikovanom većinom (princip 6), kao i da procedura odabira kandidata treba da podrazumeva postojanje javnog poziva i da je taj postupak javan, transparentan, zasnovan na kompetenciji, nepristrasan i propisan zakonom (princip 7).

Analizirajući Venecijanske principe, kao i druge pomenute dokumente u kojima su sadržani principi koje treba primeniti u postupku izbora ombudsmana, a radi njihovog raščlanjivanja i strukturiranja, možemo istaknuti dvanaest značajnih principa koji moraju biti ostvareni prilikom izbora ombudsmana: 1) blagovremenost izbora; 2) javni poziv; 3) javnost i transparentnost, javna rasprava; 4) širok krug kandidata; 5) učešće civilnog društva; 6) izbor prema kompetenciji/sposobnosti; 7) nepristrasnost; 8) izbor u parlamentu; 9) izbor kvalifikovanom većinom uz podršku opozicije; 10) saglasnost društvenih činilaca; 11) jedan, minimalno sedmogodišnji mandat i 12) procedura propisana zakonom.

3.2.1. Blagovremenost izbora

U Preporuci KM SE ukazuje se na to da mesto ombudsmana ne bi trebalo da bude upražnjeno u dužem vremenskom periodu (CM/Rec. 2019/6, Dodatak I.3). ZZG propisuje

⁴⁵ U Severnoj Makedoniji 9 godina, u Srbiji i BiH 10 godina, u Hrvatskoj i Crnoj Gori 15 godina.

⁴⁶ Otvoreno je pitanje da li npr. posao sudije prekršajnog suda, koji je prethodno obavljao izabrani Zaštitnik građana, predstavlja pravni posao od značaja za obavljanje poslova iz nadležnosti Zaštitnika građana, kao i da li je na osnovu obavljanja tog posla, ili na neki drugi način, on stekao adekvatno iskustvo u zaštiti prava građana koje se zahteva ZZG-om.

da se javni poziv svim zainteresovanim licima da se prijave za kandidata za Zaštitnika građana upućuje najkasnije 180 dana pre isteka mandata prethodnog Zaštitnika, odnosno najkasnije 30 dana po donošenju odluke o prestanku funkcije Zaštitnika građana; da nadležni odbor obrazloženi predlog za izbor Zaštitnika građana podnosi Narodnoj skupštini najkasnije 60 dana pre isteka mandata prethodnog Zaštitnika, odnosno u roku od 90 dana od dana donošenja odluke o razrešenju, odnosno o utvrđivanju dana prestanka funkcije Zaštitnika građana; da se, ako predloženi kandidat za Zaštitnika građana ne dobije potrebnu većinu glasova svih narodnih poslanika, novi postupak izbora pokreće u roku od 15 dana od dana kada Narodna skupština nije izabrala Zaštitnika građana (član 6).

Proceduru izbora ombudsmana treba započeti blagovremeno, tako da po isteku mandata prethodnog ombudsmana ili prestanku obavljanja te funkcije iz bilo kog drugog razloga to mesto ne bude upražnjeno u dužem vremenskom periodu. Imajući u vidu različite razloge zbog kojih ombudsman može prestati da obavlja svoju funkciju, navedenu preporuku KM SE možemo razumeti u smislu da je u situaciji nastupajućeg isteka mandata postojećeg ombudsmana, proceduru izbora novog ombudsmana potrebno započeti blagovremeno kako bi se obezbedilo da to mesto uopšte ne bude upražnjeno. S druge strane, u slučaju da je ombudsman tokom trajanja mandata prestao da obavlja svoju funkciju, proceduru izbora novog ombudsmana potrebno je započeti odmah, bez nepotrebnog odlaganja, kako bi se obezbedilo da mesto ombudsmana bude upražnjeno u što kraćem periodu.

Pri proceni koliki vremenski period obezbeđuje blagovremenost započinjanja postupka izbora ombudsmana potrebno je imati u vidu proceduru izbora, koja podrazumeva da je neophodno obezbediti dovoljno vremena za sprovođenje kvalitetne javne rasprave o kandidatima, u kojoj učestvuju referentne organizacije civilnog društva, akademska zajednica, strukovna udruženja i druge društvene snage i pojedinci, koji mogu svojim učešćem u javnoj raspravi i ukazivanjem na kvalitete ili nedostatke kvaliteta pojedinih kandidata iznošenjem kritičkih stavova o njima, doprineti izboru ombudsmana koji ima potrebnu sposobnost i zaista zaslužuje da obavlja tu funkciju. Neophodno je proceniti i koliko je vremena potrebno za izbor ombudsmana u parlamentu, imajući u vidu propisanu proceduru izbora i neophodnost obezbeđivanja kvalifikovane većine, koja podrazumeva i saglasnost parlamentarnih stranaka koje ne čine niti podržavaju vladu.

Da bi se sprečio nastanak situacije u kojoj je onemogućeno funkcionisanje institucije ombudsmana zato što je mesto ombudsmana upražnjeno u dužem vremenskom periodu, u propisima pojedinih država predviđeni su mehanizmi za sprečavanje negativnih posledica koje bi proistekle iz te situacije. U tom smislu Zakon o ombudsmanu Bugarske (član 13), osim što nalaže da izbor novog ombudsmana mora biti izvršen najmanje dva meseca pre isteka mandata prethodnog ombudsmana, propisuje i da postojeći ombudsman nastavlja da obavlja svoju dužnost i po isteku perioda na koji je izabran, sve do inauguracije novoizabranog ombudsmana.

ZZG propisuje da Zaštitnik građana određuje zamenika koji će ga zamenjivati u slučaju njegove odsutnosti ili sprečenosti da obavlja poslove Zaštitnika građana. Navedenom odredbom se stvara mogućnost funkcionisanja institucije i u situacijama kada je Zaštitnik građana odsutan ili sprečen da obavlja poslove. Imajući u vidu da su se zamenici Zaštitnika

građana po ranijem ZZG birali u Narodnoj skupštini istom zahtevanom većinom kao i Zaštitnik građana, to u određenoj meri doprinosi očuvanju kredibiliteta institucije u periodu kada njome rukovodi zamenik Zaštitnika građana. Međutim, s obzirom na to da zamenicima, kao i Zaštitniku građana, mandat ističe istekom perioda na koji su izabrani, po isteku tog roka zamenik prestaje da obavlja bilo koju funkciju u instituciji Zaštitnika građana, te od tada nije moguće ostvarivanje nadležnosti Zaštitnika građana.

Novi ZZG predviđa da u slučaju isteka mandata, Zaštitnik građana nastavlja da obavlja funkciju do stupanja na dužnost novog Zaštitnika građana, a da u slučaju prestanka funkcije Zaštitnika građana iz drugih propisanih razloga, do stupanja na dužnost novog Zaštitnika građana, ovu funkciju obavlja zamenik koga je Zaštitnik građana odredio da ga zamenjuje u slučaju njegove odsutnosti ili sprečenosti da obavlja funkciju (član 18). Navedenim se u najvećoj meri izbegava situacija u kojoj je onemogućeno funkcionisanje institucije. Međutim, ovde se nameće pitanje kredibiliteta institucije kojom rukovodi Zaštitnik građana kojem je istekao mandat, posebno ako institucijom rukovodi zamenik Zaštitnika građana koji nije izabran od strane Skupštine, kako je to propisano za izbor Zaštitnika građana, već je postavljen odukom ombudsmana koji je prestao da obavlja svoju funkciju (član 8. stav 8).

Iz navedenih razloga, očigledno je da je u praksi neophodno ostvariti princip blagovremenog izbora ombudsmana, i to pre isteka tekućeg mandata ombudsmana, odnosno u što kraćem roku nakon što je ombudsman prestao da obavlja tu funkciju pre isteka svog mandata.

3.2.2. Javni poziv

Venecijanskim principima određeno je da procesu izbora ombudsmana mora da prethodi javni poziv za predlaganje kandidata (princip 7), kao i da postavljeni kriterijumi za izbor ombudsmana moraju biti dovoljno široki da omogućuju učešće raznovrsnih kandidata i što većeg broja odgovarajućih kandidata u postupku izbora ombudsmana (princip 8). Novim ZZG predviđeno je da predsednik Narodne skupštine raspisuje javni poziv svim zainteresovanim licima da se prijave za kandidata za Zaštitnika građana; utvrđena je sadržina prijave; određeno je da rok za prijavljivanje traje 30 dana od dana objavljivanja javnog poziva (član 6).

Shodno Venecijanskim principima, u situaciji nastupajućeg isteka mandata postojećeg ombudsmana, javni poziv za izbor ombudsmana mora biti upućen dovoljno pre isteka perioda na koji je izabran postojeći ombudsman. Pri tome treba imati u vidu kompleksnu proceduru izbora ombudsmana, koja podrazumeva dovoljno vremena za sprovođenje kvalitetne javne rasprave o kandidatima, kao i delikatnu proceduru njegovog izbora u parlamentu, prevashodno potrebnu, najčešće kvalifikovanu većinu koju treba postići da bi ombudsman bio izabran, a naročito stepen saglasnosti koji je za njegov izbor potrebno postići među političkim partijama, civilnim društvom i u celokupnoj javnosti.

Kriterijumi postavljeni u javnom pozivu za izbor ombudsmana moraju biti u skladu sa opšteprihvaćenim principima i uslovima propisanim u nacionalnim propisima. Ne bi trebalo da oni postavljaju dodatne procesne prepreke za kandidovanje, niti da

prevazilaze razumnu meru zahtevanih kvaliteta u pogledu visokih moralnih kvaliteta i integriteta kandidata, naročito u pogledu njegove stručnosti, iskustva i postignuća. Postavljanje dodatnih, prekomernih uslova po pravilu kao posledicu ima smanjivanje broja kandidata, a može predstavljati i mehanizam za ciljano privilegovanje određenih kandidata u odnosu na ostale, i to na osnovu posedovanja određenih kvaliteta koji uopšte nisu od suštinskog značaja za obavljanje funkcije ombudsmana.

Ustanovljavanjem javnog poziva kandidatima za izbor Zaštitnika građana u novom ZZG usvojen je značajan princip izbora ombudsmana.

3.2.3. Javnost i transparentnost, javna rasprava

Venecijanskim principima određeno je da postupak izbora ombudsmana mora biti javan i transparentan (princip 7). U ZZG je predviđeno da se javni poziv zainteresovanim licima da se prijave za kandidata za Zaštitnika građana objavljuje na veb-prezentaciji Narodne skupštine i u najmanje jednom dnevnom listu koji se distribuira na celoj teritoriji Srbije; da nadležni odbor na veb-prezentaciji Narodne skupštine objavljuje spisak prijavljenih lica koji ispunjavaju uslove za izbor, sa njihovim biografijama; da odbor dostavlja poziv poslaničkim grupama u Skupštini da sa spiska prijavljenih lica koja ispunjavaju uslove za izbor predlože kandidata za Zaštitnika građana; da pre utvrđivanja predloga za izbor Zaštitnika građana, odbor sa kandidatima koje su predložile poslaničke grupe obavlja javni razgovor na kojem se kandidatima omogućuje da iznesu svoje stavove o ulozi i načinu ostvarivanja funkcije Zaštitnika građana; da odbor Narodnoj skupštini podnosi obrazloženi predlog za izbor Zaštitnika građana (član 6).

Princip javnosti i transparentnosti po logici stvari podrazumeva postojanje javne rasprave o kandidatima, koja prethodi proceduri izbora ombudsmana u parlamentu, u kojoj građani, pre svih organizacije civilnog društva, akademska zajednica, strukovna udruženja i druge društvene snage i stručni pojedinci mogu izneti svoje stavove o kvalitetu pojedinih kandidata, odnosno izneti kritičke stavove o njima, što je od nesumnjivog značaja za izbor ombudsmana koji zaista zaslužuje da obavlja tu funkciju.

Nedovoljna javnost postupka izbora ombudsmana u Srbiji upravo se ogledala u tome što ranijim ZZG nije bila propisana, niti je u praksi postojala javna rasprava koja prethodi proceduri izbora ombudsmana u parlamentu. Prilikom izbora Zaštitnika građana 2017. godine, nadležni odbor Skupštine je u prepodnevnom satima podneo predlog Skupštini za jedinog kandidata, usvajajući predlog odborničke grupe vladajuće partije, koji mu je dostavljen prethodnog dana.⁴⁷

Takođe, ranijim ZZG bilo je propisano da na sednici na kojoj se donosi odluka o predlogu Skupštini kandidata za izbor Zaštitnika građana nadležni odbor ne mora kandidatima da omogući da iznesu svoje stavove o ulozi i načinu ostvarivanja funkcije Zaštitnika građana (član 4). Postavlja se pitanje o čemu bi članovi odbora raspravljali ukoliko kandidati nisu izneli svoje stavove o obavljanju funkcije na koju su predloženi. Osim toga, na toj sednici nadležnog odbora nije bilo predviđeno učešće predstavnika

⁴⁷ A11, CRTA, 2019, *Joint Submission to the GANHRI Sub-Committee on Accreditation (SCA) on the occasion of re-accreditation of Serbian National Human Rights Institution*, pp. 2, 5.

civilnog društva, akademske zajednice ili stručnih pojedinaca koji bi mogli da daju značajan doprinos u proceni kvaliteta ličnosti kandidata, kao i njihovih stavova, ukoliko bi oni bili izneti. Kako na sednici Skupštine o izboru ombudsmana mogu raspravljati samo poslanici, i to samo o kandidatu koga je predložio odbor, nije ni bilo moguće raspravljati o svim kandidatima koje su predložile odborničke grupe. Iz toga možemo zaključiti da propisana procedura izbora ombudsmana u Srbiji nije bila u skladu sa proklamovanim principom javnosti i transparentnosti, posebno zbog nedostatka faze javne rasprave o kandidatima za ombudsmana.

Odredbama novog ZZG kojima se ustanovljava javnost i transparentnost postupka izbora Zaštitnika građana i na sednici nadležnog odbora uvodi javni razgovor o kandidatima, usvojen je značajan princip izbora ombudsmana.

3.2.4. Širok krug kandidata

Venecijanskim principima određeno je da postavljeni kriterijumi za izbor ombudsmana moraju biti dovoljno široki kako bi se u postupku izbora ombudsmana omogućilo učešće raznovrsnih kandidata i što većeg broja odgovarajućih kandidata, a s druge strane, zahteva se da ombudsman mora imati visoke moralne kvalitete, integritet i odgovarajuću stručnost i iskustvo, uključujući iskustvo u oblasti ljudskih prava i sloboda (princip 8).

Kriterijumi za izbor ombudsmana moraju biti zasnovani na određenim kvalitetima, ali u postupku izbora ombudsmana mora se omogućiti i da u krug kandidata za ombudsmana uđu svi oni za koje se pretpostavlja da bi uspešno obavljali funkciju ombudsmana, a ne da se postavljenim kriterijumima taj krug nepotrebno, pa i neosnovano sužava. Pre svega, u postupku izbora ombudsmana ne treba da postoje bilo kakve procesne prepreke koje otežavaju kandidovanje, niti one koje prevazilaze razumnu meru zahtevanih kvaliteta u pogledu visokog moralnog kvaliteta i integriteta ombudsmana, a naročito ne u pogledu njegove stručnosti, iskustva i postignuća.

Postavljanje dodatnih, prekomernih uslova za izbor ombudsmana po pravilu kao posledicu ima smanjivanje broja kandidata. Navedeno može dovesti do neopravdanog onemogućavanja kandidature lica koja bi mogla uspešno obavljati funkciju ombudsmana, i to na osnovu neispunjavanja određenih zahteva koji uopšte nisu od suštinskog značaja za obavljanje funkcije. Ako se ima u vidu pojava da u nacionalnim zakonodavstvima navedeni kriterijumi, poput visokih moralnih kvaliteta, integriteta, stručnosti i iskustva deluju nejasno, i da se najčešće preciziraju tako što se, na primer, kao uslov u pogledu odgovarajuće stručnosti zahteva diploma pravnog fakulteta, ili se zahteva određen broj godina iskustva, negde i određena starosna dob, nameće se zaključak da je potrebno preispitati neophodnost propisivanja dodatnih uslova ili njihovo nepotrebno preciziranje u pogledu kvaliteta koje treba da ispunjava ombudsman.

Kriterijume koje ombudsman treba da poseduje treba posmatrati u duhu Venecijanskih principa i onako kako je izričito u njima navedeno, a to je da se ohrabri širok krug odgovarajućih kandidata. Na subjektima od kojih zavisi izbor ombudsmana je zadatak da, poštujući principe izbora, ocene u kojoj meri kandidati za ombudsmana

ispunjavaju zahtevane uslove, te da za ombudsmana bude izabran najbolji kandidat, za koga se veruje da će uspešno obavljati funkciju ombudsmana, a ne da se u startu postavljanjem visokih kriterijuma, koji često nisu od odlučnog značaja za obavljanje funkcije ombudsmana, nepotrebno sužava krug kandidata i na taj način eliminišu oni koji bi eventualno najviše odgovarali za izbor na tu funkciju.

U ZZG je predviđeno da nadležni odbor utvrđuje spisak prijavljenih lica koja ispunjavaju uslove za izbor na funkciju Zaštitnika građana (član 6. stav 7). Tu se otvara pitanje po kojim kriterijumima i u kom postupku će odbor ocenjivati da li kandidati ispunjavaju zahtevane uslove. Osim toga je predviđeno da odbor dostavlja poziv poslaničkim grupama da sa spiska prijavljenih lica koja ispunjavaju zahtevane uslove predlože kandidata za Zaštitnika građana (isti član, stav 8). Navedeno bi u praksi moglo prerasti u mehanizam koji bi odborničkoj većini koju čine poslanici skupštinske većine omogućio da određenog kandidata eliminišu sa liste onih koji ispunjavaju zahtevane uslove, i na taj način bi opozicione poslaničke grupe bile onemogućene da tog kandidata predlože odboru kao kandidata za Zaštitnika građana.

Možemo zaključiti da se omogućavanjem širokog kruga kandidata za ombudsmana ne osujećuje izbor onoga ko je najkompetentniji za tu funkciju, a da se nepotrebim sužavanjem kruga kandidata može onemogućiti izbor onoga ko bi zaista najbolje obavljao tu funkciju.

3.2.5. Učešće civilnog društva

Pariskim principima je određeno da izbor članova nacionalnih institucija za ljudska prava treba sprovesti u skladu sa procedurom koja podrazumeva učešće civilnog društva (princip 4). Učešće civilnog društva u postupku moglo bi biti sprovedeno na više načina. Organizacije civilnog društva, akademska zajednica, strukovna udruženja i druge društvene snage i pojedinci mogu svojim učešćem u javnoj raspravi i ukazivanjem na kvalitete, odnosno nedostatke kvaliteta pojedinih kandidata i iznošenjem kritičkih stavova o njima doprineti izboru ombudsmana koji zaslužuje da obavlja tu funkciju. Takođe, mogu i podržati određene kandidate i zahvaljujući svom kredibilitetu doprineti njihovom izboru.

Jedno od pitanja koje se postavilo u stručnoj javnosti u Srbiji je da li organizacijama civilnog društva treba omogućiti da budu ovlašćeni predlagači kandidata za ombudsmana. Raniji ZZG je propisivao da se izbor Zaštitnika građana od strane Narodne skupštine vrši na predlog skupštinskog odbora nadležnog za ustavna pitanja, a da kandidata za Zaštitnika građana ima pravo da odboru predloži svaka poslanička grupa u Skupštini i da više poslaničkih grupa može da predloži zajedničkog kandidata za Zaštitnika građana (član 4). Novi ZZG ne donosi promenu u tom pogledu (član 6). Možemo zaključiti da važeći propisi ne omogućuju da organizacije civilnog društva ili bilo koja druga društvena snaga predlože Skupštini kandidata za Zaštitnika građana, jer je to pravo isključivo rezervisano za poslaničke grupe.

Restriktivan odnos prema učešću civilnog društva u postupku izbora ombudsmana u Srbiji ogleda se i u tome što u ZZG nije predviđena javna rasprava koja prethodi

proceduri izbora ombudsmana u parlamentu, a u kojoj bi organizacije civilnog društva, akademska zajednica, strukovna udruženja i druge društvene snage i pojedinci mogli da daju značajan doprinos za izbor ombudsmana koji zaista ispunjava sve kriterijume koji se zahtevaju za obavljanje te funkcije.

Prema ranijem ZZG, pre utvrđivanja predloga Narodnoj skupštini za izbor Zaštitnika građana, odbor može odlučiti da održi sednicu na kojoj će svim kandidatima biti omogućeno da iznesu svoje stavove o ulozi i načinu ostvarivanja funkcije Zaštitnika građana (član 4). Novi ZZG predviđa da će se na sednici odbora kandidatima koje su predložile poslaničke grupe obaviti javni razgovor na kojem će se kandidatima omogućiti da iznesu svoje stavove o ulozi i načinu ostvarivanja funkcije Zaštitnika građana (član 6), što predstavlja unapređenje u odnosu na ranije važeći propis.

3.2.6. Izbor shodno kompetenciji/sposobnosti

Venecijanskim principima određeno je procedura izbora ombudsmana mora da bude zasnovana na kompetenciji/sposobnosti kandidata (princip 7), da su suštinski kriterijumi odgovarajuća profesionalna ekspertiza i iskustvo, uključujući ekspertizu i iskustvo u oblasti ljudskih prava i osnovnih sloboda (princip 8). PS SE u preporuci iz 2003. godine (Rec. 1615) ukazuje na to da se pri izboru ombudsmana treba rukovoditi strogim kriterijumima koji nesumnjivo utvrđuju da je ombudsman ličnost koja poseduje odgovarajuću stručnost i iskustvo.

Umesto da se zasniva po na početku pomenutom „sistemu partijskog plena”, izbor ombudsmana bi trebalo da se vrši shodno kompetenciji kandidata, u smislu vrednovanja očekivanih sposobnosti, veštine, znanja, iskustva i postignuća određenog kandidata da uspešno i odgovorno obavlja posao ombudsmana.

Izbor ombudsmana mora da se zasniva isključivo na kriterijumima koji se odnose na posao ombudsmana. Postavljanje dodatnih, prekomernih uslova za izbor ombudsmana može predstavljati i mehanizam za ciljano privilegovanje određenih kandidata u odnosu na ostale, i to na osnovu posedovanja određenih kvaliteta koji uopšte nisu od suštinskog značaja za obavljanje funkcije ombudsmana.

Imajući u vidu da je ranijim ZZG bilo propisano da za Zaštitnika građana može biti izabrano lice koje ispunjava uslov da ima najmanje deset godina iskustva na pravnim poslovima koji su od značaja za obavljanje poslova iz nadležnosti Zaštitnika građana i ima zapaženo iskustvo u zaštiti prava građana, u javnosti je bilo otvoreno pitanje koja su prethodna iskustva referentna za obavljanje poslova iz nadležnosti Zaštitnika građana, kao i koja iskustva predstavljaju iskustva u oblasti zaštite prava građana.⁴⁸

Kao što je već napomenuto, novim ZZG omogućeno je da se odlukom većine članova odbora, koji čine poslanici partija na vlasti ili onih koje podržavaju vlast, unapred eliminiše određeni kandidat koji ne odgovara vladajućoj većini na taj način što bi bio izostavljen sa liste onih koji ispunjavaju zahtevane uslove. Time bi opozicione poslaničke

48 Na primer, u postupku izbora Zaštitnika građana 2017. godine otvoreno je pitanje da li posao sudije prekršajnog suda, koji je kandidat za Zaštitnika prethodno obavljao, predstavlja posao koji je od značaja za obavljanje poslova iz nadležnosti Zaštitnika građana, kao i da li je na osnovu obavljanja posla prekršajnog sudije stekao iskustvo u zaštiti prava građana.

grupe bile onemogućene da kandidata za koga smatraju da poseduje sve potrebne kompetencije predlože odboru kao kandidata za Zaštitnika građana.

3.2.7. *Nepristrasnost*

Venecijanskim principima je određeno da procedura izbora ombudsmana mora da bude nepristrasna (princip 7). Postojanje nepristrasnosti u postupku izbora ombudsmana podrazumeva da u tom pogledu ne smeju biti od uticaja lična osećanja, privatni odnosi, ideologija ili politička opredeljenja. Trebalo bi da kandidati budu tretirani jednako, bez bilo kakve diskriminacije, u jednoj fer i pravednoj proceduri zasnovanoj na propisima i opšteprihvaćenim principima. Nepristrasno doneta odluka je ona kojom je ocenjena kompetentnost i sposobnost kandidata, zasnovana na nesumnjivo utvrđenim činjenicama koje ukazuju na to da on raspolaze potrebnim kvalitetima, prevashodno sposobnošću da uspešno obavlja poslove ombudsmana, i da je u tom pogledu u prednosti nad ostalim kandidatima.

U pogledu izbora ombudsmana, kao uslov njegove nezavisnosti, najvažnije je da izbor određene ličnosti za ombudsmana nije sproveden po sistemu „plena”, odnosno zato što to lice predstavlja isključivo volju vladajuće partije ili je rezultat pukog političkog kompromisa. Može se očekivati da tako izabran ombudsman nikada neće biti politički nezavisan, da će biti podložan uticaju vlasti i da će razviti mehanizam autocenzure, koja će ga sputavati u kritičkom odnosu prema nedostacima u radu organa javne vlasti, prema slučajevima tzv. loše uprave i kršenja ljudskih prava i sloboda.

3.2.8. *Izbor u parlamentu*

Venecijanskim principima određeno je da je poželjno da ombudsmana bira parlament (princip 8). PS SE u preporuci iz 2003. godine (Rec. 1615) navodi da je za efikasan rad institucije ombudsmana neophodno da on bude izabran od strane parlamenta. Rezolucija GS UN 75/186 ohrabruju članice UN da poštuju Venecijanske principe, među kojima je i napred navedeni princip da bi ombudsmana trebalo da bira parlament. Ustavom i ZZG je propisano da Zaštitnika građana bira Skupština.

Izbor ombudsmana u parlamentu zaista jača njegovu nezavisnost. To što Venecijanska komisija navodi da je „poželjno” a ne „neophodno” da ombudsmana bira parlament, posledica je činjenice da u malom broju zemalja ombudsmana imenuje izvršna vlast, prevashodno u onima u kojima je predsednički sistem (npr. u Francuskoj). Vlada, u svakom slučaju, ne treba da bude u funkciji imenovanja ombudsmana.⁴⁹ On je, inače, po definiciji, parlamentarni poverenik.

Prema našem rešenju, Skupština bira Zaštitnika građana većinom glasova svih narodnih poslanika, na predlog skupštinskog odbora nadležnog za ustavna pitanja. U vezi sa izborom Zaštitnika građana u javnosti su istaknute brojne primedbe, pre svega, u pogledu toga što kandidate za Zaštitnika građana nadležnom odboru mogu predložiti

49 Glušac, L., 2021, str. 34.

isključivo poslaničke grupe. Novim ZZG učinjeno je unapređenje utoliko što je predviđeno da pre utvrđivanja predloga za izbor Zaštitnika građana, odbor sa kandidatima obavlja javni razgovor, na kojem im se omogućuje da iznesu svoje stavove o ulozi i načinu ostvarivanja funkcije Zaštitnika građana.

Kao problem uočava se i to što odluku o predlogu Skupštini za izbor Zaštitnika građana nadležni odbor donosi na sednici prostom većinom glasova prisutnih članova odbora, čija većina oslikava sastav vladajuće većine u parlamentu. To praktično omogućuje da odbor uvek predlaže Skupštini kandidata za Zaštitnika građana koga je odboru predložila odbornička grupa političke stranke koja čini ili podržava vladu.

Značajan nedostatak je to što Skupština ne vrši izbor ombudsmana između više kandidata, već samo odlučuje da li će (ili neće) izabrati jedinog predloženog kandidata. Potrebno je omogućiti pravo stvarnog izbora, tj. izbora između više predloženih kandidata.⁵⁰

Novi ZZG je predvideo da zamenike postavlja Zaštitnik građana. To rešenje umanjuje autoritet njihove funkcije i smanjuje stepen njihove samostalnosti u radu, naročito u specijalističkim oblastima, ali i ugrožava opšti kredibilitet institucije Zaštitnika građana, posebno u situacijama kada određeni zamenik Zaštitnika građana vrši funkciju Zaštitnika.

3.2.9. Kvalifikovana parlamentarna većina koja uključuje glasove opozicije

Venecijanskim principima određeno je da ombudsman u parlamentu treba da bude izabran adekvatnom kvalifikovanim većinom (princip 8). PS SE u preporuci iz 2003. godine (Rec. 1615) navodi da je za efikasan rad institucije ombudsmana neophodno da on bude izabran od strane parlamenta kvalifikovanim većinom glasova, dovoljno velikom da pokazuje podršku izboru ombudsmana od strane političkih stranaka van vlade. Ustav i ZZG propisuju da Zaštitnika građana bira Skupština većinom glasova svih narodnih poslanika.

Ukoliko bi ombudsman bio izabran samo prostom većinom glasova poslanika, kredibilitet ombudsmana bi nesumnjivo bio sporan. Naime, u toj situaciji bi, poput bilo koje druge odluke parlamenta, ishod glasanja za ombudsmana mogao kao posledicu mogao imati izbor koji odslikava samo volju većine unutar parlamenta. Iz tog razloga, u dokumentima međunarodnih tela postavljen je zahtev da u parlamentu ombudsman treba da bude izabran kvalifikovanim većinom glasova. Kao i u Srbiji, uslov za izbor ombudsmana u parlamentu kvalifikovanim većinom glasova propisan je u velikom broju država.⁵¹

Očigledno je da je uslov za izbor ombudsmana kvalifikovanim većinom glasova postavljen kao rezultat intencije da ombudsman ne bude izabran isključivo voljom parlamentarne većine, jer na taj način izabrani ombudsman ne bi ispunjavao uslov u pogledu nezavisnosti. Očekivanje da će postavljeni uslov za ostvarivanje kvalifikovane većine u parlamentu kao takav obezbediti to da će za njeno postizanje biti neophodni i glasovi parlamentarne opozicije, u praksi se nije ostvarilo. Naime, u brojnim parlamentima današnjih država političke stranke koje su formirale ili podržavaju vladu zajedno imaju znatno veći broj poslanika od broja potrebnog za kvalifikovanu većinu.

⁵⁰ YUCOM, 2020, str. 17.

⁵¹ Na primer, Hrvatska, Slovenija, Makedonija, Jermenija, Azerbejdžan.

U tom smislu značajna je napred navedena preporuka PS SE u kojoj se jasno i nedvosmisleno naglašava da je uslov za efikasan rad institucije ombudsmana to da je ombudsman izabran od strane parlamenta kvalifikovanom većinom glasova, dovoljno velikom da pokazuje podršku izboru ombudsmana od strane političkih stranaka van vlade. Iz toga možemo zaključiti da izbor ombudsmana ne treba da predstavlja isključivo volju parlamentarne većine, bez obzira na to što je prilikom njegovog izbora postignuta zakonom propisana kvalifikovana većina, već da je neophodno da je postignuta većina dovoljno velika da nesumnjivo pokazuje podršku izboru ombudsmana i od strane opozicije u parlamentu. Zbog toga naše rešenje o većini potrebnoj za izbor Zaštitnika građana ne održava smisao navedenog principa iz preporuke PS SE.

3.2.10. *Saglasnost društvenih činilaca*

U Mišljenju na Amandmane na Zakon o ombudsmanu Jermenije, Venecijanska komisija navodi da ličnost Ombudsmana treba da uživa visoko poštovanje/ugled u javnosti, što se odnosi i na njegovu pronicljivost i integritet, čiji pokazatelj je stepen konsenzusa koji je postignut pri njegovom izboru.⁵² Venecijanskim principima određeno je da postupak izbora ombudsmana mora biti javan i transparentan (princip 7), a Pariskim principima je određeno da izbor članova nacionalnih institucija za ljudska prava treba sprovedi u skladu sa procedurom koja podrazumeva učešće civilnog društva (princip 4).

Iz navedenog proističe da je povodom izbora ombudsmana potrebno da postoji ne samo politička saglasnost u parlamentu, već i visok stepen saglasnosti najrazličitijih društvenih činilaca. Okolnost da je neko u parlamentu izabran za ombudsmana može biti isključivo rezultat postignute političke saglasnosti, bilo samo vladajućih, bilo i vladajućih i opozicionih parlamentarnih stranaka. Međutim, takav izbor, ako je tretiran isključivo kao političko pitanje, može predstavljati puki kompromis zainteresovanih političkih činilaca. Ispunjenost minimalnih formalnih uslova za izbor ombudsmana, koji mogu biti fleksibilno tumačeni u korist politički odgovarajućeg kandidata, nije pokazatelj da to lice zaista ispunjava sve kriterijume neophodne za uspešno obavljanje funkcije ombudsmana.

3.2.11. *Jedan, minimalno sedmogodišnji mandat*

Venecijanskim principima određeno je da mandat ombudsmana treba da bude duži od mandata tela koje ga bira, da broj mandata po mogućstvu treba ograničiti na jedan, bez mogućnosti ponovnog izbora, te da trajanje mandata po mogućstvu ne bude kraće od sedam godina (princip 10). Ranijim ZZG bilo je propisano da se Zaštitnik građana bira na vreme od pet godina i da isto lice može biti najviše dva puta uzastopno birano na ovu funkciju, dok novi ZZG predviđa da se Zaštitnik građana bira na vreme od osam godina, bez mogućnosti ponovnog izbora na ovu funkciju:

Značaj zahteva da dužina mandata ombudsmana treba da bude duža od mandata organa javne vlasti koji ga bira je nesporan. Naime, ako se mandat ombudsmana ne

⁵² Venice Commission, CDL-AD(2006)038 §§21–24.

poklapa sa trajanjem mandata poslanika parlamentarnog saziva koji ga je izabrao, onda je smanjena njegova povezanost sa tom parlamentarnom većinom koja ga je izabra-la. Shodno tome, ombudsman koji je izabran od strane jednog parlamentarnog saziva ostvarivaće funkciju i u vreme narednog saziva, bez obzira na to koje političke stranke će imati većinu u parlamentu, što u velikoj meri otvara prostor ombudsmanu da svoju funkciju obavlja nezavisno i nepristrasno, odnosno van političkog uticaja stranaka koje su u parlamentu glasovima svojih poslanika doprinele njegovom izboru.

Venecijanskim principima je određeno da je poželjno da broj mandata ombudsmana bude ograničen na jedan. Postavljanje takvog principa je opravdano. Naime, omogućavanjem izbora na drugi mandat, ombudsman se dovodi u situaciju konflikta dva suprotstavljena interesa, odnosno dileme da li da prevashodno ostvaruje svrhu funkcije ombudsmana na koju je izabran ili da postupa tako da postigne svoj lični cilj da bude ponovo izabran, odnosno da i u drugom, uzastopnom mandatu obavlja tu funkciju. Očigledno je da ostvarivanjem svrhe funkcije ombudsmana, koja se ogleda u ukazivanju na nedostatke u radu organa javne vlasti i zaštiti ljudskih prava, po logici stvari dolazi do polarizacije u odnosima između ombudsmana, koji upućuje kritiku, i organa javne vlasti, koji trpe tu kritiku. Male su mogućnosti da bi ista vladajuća većina narednog saziva parlamenta koja bi bila u prilici da bira ombudsmana ponovo izabrala lice koje je u prethodnom periodu snažno kritikovalo rad organa javne vlasti, koja je u njihovim rukama, posebno jer se može očekivati da su izrečene kritike mogle doprineti smanjenju poverenja koje vladajuće partije imaju među glasačima.

S druge strane, teško je očekivati da bi se nova vladajuća većina u narednom sazivu parlamenta odlučila da ponovo izabere ombudsmana koji je snažno ukazivao na propuste u radu prethodne vlasti i čija kritika je doprinela padu poverenja javnosti u političke partije koje su imale vlast. Izvesno je da takav ombudsman ne bi imao šanse za svoj reizbor. Okolnost da su u praksi česti slučajevi da su ombudsmeni birani i na drugi mandat može otvoriti pitanje da li je taj reizbor posledica toga da je prepoznata njihova uspešnost u obavljanju posla ombudsmana ili je prepoznata njihova spremnost na kompromis i uzdržanost u kritici vlasti. Očigledno je da se ombudsman tokom svog mandata nalazi pred dilemom da li će zbog karijere koja je pred njim nakon isteka mandata svoju funkciju obavljati po principu nezameranja vlastima ili će kao ličnost od visokog integriteta beskompromisno i bez kalkulacija vršiti svoju dužnost.

Venecijanskim principima određeno je da trajanje mandata ombudsmana po mogućstvu ne bude kraće od sedam godina. Dužina mandata ombudsmana od sedam ili više godina je period u kome ombudsman može ostvariti ciljeve koje je pred sebe postavio pri započinjanju svog mandata. Kraći mandat uz mogućnost njegove obnove, tj. drugog mandata u praksi je pokazao nedostatke koji su prethodno objašnjeni. Iz tih razloga opravdano je zagovaranje mogućnosti samo jednog mandata ombudsmana, ali da trajanje tog jedinog mandata bude duže.

Raniji ZZG koji je propisivao da se Zaštitnik građana može na ovu funkciju birati dva puta uzastopno, uz ostavljanje mogućnosti da isto lice u nekom narednom krugu izbora ponovo bude izabrano za ombudsmana, nije u skladu sa Venecijanskim principima. Rešenje iz novog ZZG, koje utvrđuje mandat Zaštitnika građana u trajanju od osam godina, bez mogućnosti ponovnog izbora na tu funkciju, u skladu je sa Venecijanskim principima.

U prelaznim i završnim odredbama novog ZZG propisano je da Zaštitnik građana, kao i njegovi zamenici koji su obavljali te funkcije u momentu donošenja novog ZZG, nastavljaju da vrše svoje funkcije do isteka mandata na koje su izabrani, što je opravdano.

Međutim, poražavajuće je to što je u prelaznim i završnim odredbama novog ZZG propisana mogućnost da Zaštitnik građana, kao i njegovi zamenici koji su obavljali te funkcije u momentu donošenja novog ZZG, mogu da budu ponovo izabrani na iste funkcije (član 48). Na taj način je u završnim odredbama novog ZZG uvedena mogućnost reizbora ombudsmana, što je u suprotnosti sa prethodno Zakonom utvrđenim načelom ograničenja mandata ombudsmana na jedan (član 6, stav 2), kao značajnim principom izbora ombudsmana.

3.2.12. Procedura propisana zakonom

Venecijanskim principima određeno je da procedura izbora kandidata treba da bude propisana zakonom (princip 7). Preporukom KM SE vladama država članica je preporučeno da, ustavom i zakonom, obezbede čvrst pravni okvir za instituciju ombudsmana, te da Venecijanske principe inkorporiraju u važeće zakone.⁵³ Pomenutom rezolucijom GS UN 75/186 države članice se ohrabruju da uspostavljanje, odnosno jačanje institucija ombudsmana sprovode u skladu sa Venecijanskim principima.

Princip da procedura izbora kandidata treba da bude propisana zakonom je jasan i nedvosmislen. Međutim, iz navedene preporuke KM SE i rezolucije GS UN proističe da nije dovoljno da države ispune formalni aspekt tog principa, u smislu da proceduru izbora ombudsmana propišu zakonom, već da je neophodno ispuniti i suštinski element, po kom procedura propisana zakonom mora biti zasnovana na Venecijanskim principima. To ne isključuje ispunjenje načela i smernica sadržanih u drugim međunarodnim dokumentima, kojima se mogu dopuniti ili precizirati Venecijanski principi. Stoga Venecijanske principe, kao i načela i smernice sadržane u drugim međunarodnim dokumentima, a koji su našli mesto i u ovom radu, treba uneti u nacionalna zakonodavstva.

Ako se imaju u vidu navedeni principi, nedostatak ranijeg ZZG ogleda se, između ostalog, i u tome što on nije sadržao odredbe koje se odnose na fazu koja prethodi izbornim radnjama u Skupštini. Nije bilo predviđeno da procedura izbora ombudsmana započinje javnim pozivom, nije propisana javnost postupka, niti se utvrđivala njegova transparentnost, a u potpunosti je izostavljena javna rasprava o kandidatima. Posebno je značajno to da u procesu kandidovanja ombudsmana nije obezbeđeno učešće organizacija civilnog društva, predstavnika akademske zajednice, strukovnih udruženja, kao i drugih društvenih snaga i stručnih pojedinaca koji bi svojim učešćem u tom postupku i ukazivanjem na kvalitete pojedinih kandidata, odnosno iznošenjem kritičkih stavova o njima mogli doprineti izboru ombudsmana koji zaista zaslužuje da obavlja tu funkciju.

Novim ZZG učinjeno je značajno unapređenje time što procedura izbora ombudsmana započinje javnim pozivom. U pogledu ostalih napred opisanih nedostataka, koji se

53 Appendix to Recommendation CM/Rec(2019)6, *Principles for the development of the Ombudsman institution*.

odnose na period koji prethodi izbornim radnjama u Skupštini, nisu načinjena unapređenja u skladu sa Venecijanskim principima.

Dobro je što novi ZZG ustanovljava javnost i transparentnost postupka izbora Zaštitnika građana, i na sednici nadležnog odbora uvodi javni razgovor o kandidatima. Međutim, ostaje otvoreno pitanje to po kojim kriterijumima i u kom postupku će odbor ocenjivati da li kandidati ispunjavaju zahtevane uslove. Osim toga, omogućeno je da se odlukom većine članova odbora unapred eliminiše određeni kandidat koji ne odgovara vladajućoj većini, o čemu je bilo reči.

Propisivanje procedure u potpunosti u skladu sa Venecijanskim principima u najvećoj mogućoj meri bi garantovalo izbor ombudsmana na osnovu kvaliteta koje poseduje, a koji se ogledaju u njegovom ugledu, visokim moralnim kvalitetima i integritetu, političkoj nezavisnosti, odgovarajućoj stručnosti, iskustvu i postignućima koja je prethodno ostvario u oblasti zaštite ljudskih prava.

4. ZAKLJUČAK

Izbor ombudsmana treba da bude sproveden na osnovu zakona i u skladu sa Venecijanskim principima i drugim relevantnim instrumentima SE i UN.

Principi koje treba primeniti pri izboru ombudsmana, a odnose se na njegovu ličnost su: da poseduje ugled u javnosti i visoke moralne kvalitete i integritet, da je politički nezavisna ličnost, da poseduje odgovarajuću stručnost i sposobnost za obavljanje poslova ombudsmana i da ima zapaženo iskustvo i postignuća u oblasti zaštite ljudskih prava.

Prilikom izbora ombudsmana neophodno je primeniti i principe koji se odnose na postupak izbora ombudsmana, u smislu da procedura izbora mora da bude blagovremeno sprovedena kako mesto ombudsmana ne bi bilo upražnjeno u dužem periodu, da mora biti objavljen javni poziv, da postupak mora biti javan i transparentan, da mora biti sprovedena javna rasprava, da se omogući širok krug kandidata, da u postupku učestvuje civilno društvo, da se izbor ombudsmana ceni shodno njegovoj kompetenciji i sposobnosti a ne kao partijski „plen”, da postupak mora biti nepristrasan, da se izbor vrši u parlamentu kvalifikovanom većinom, iz koje proističe podrška političkih stranaka koje ne čine ili ne podržavaju vladu, da je u pogledu ličnosti izabranog ombudsmana postignut visok stepen saglasnosti, da se ombudsman bira na samo jedan mandat, koji ne treba da bude kraći od sedam godina, kao i da je procedura izbora ombudsmana propisana zakonom.

Navedeni principi u potpunosti su primenjivi na izbor ombudsmana opšteg tipa na nacionalnom nivou, a treba ih primenjivati i kada se vrši izbor specijalizovanih ombudsmana (za prava deteta, vojni i univerzitetski ombudsmani i sl.), kao i ombudsmana na regionalnom (pokrajinskom) ili lokalnom nivou (gradskom ili opštinskom), uz uvažavanje referentnih specifičnosti koje opravdano onemogućavaju primenu navedenih principa u potpunosti. Takođe, postavljene principe je poželjno primeniti u

najvećoj mogućoj meri i na izbor zamenika ombudsmana, naročito kad je reč o uslovi-
ma u pogledu stručnosti, iskustva i postignuća u specifičnim oblastima rada u kojima
zamenjuju ombudsmana.

LITERATURA I PRAVNI IZVORI

1. Glušac, L., 2021, A Critical Appraisal of the Venice Principles, *Human Rights Law Review*, 1.
2. Janković, S., Glušac, L., 2015, Zaštitnik građana Republike Srbije – pojašnjenja nekih čestih nepoznanica, *Iustitia*, 3.
3. A11, CRTA, 2019, *Joint Submission to the GANHRI Sub-Committee on Accreditation (SCA) on the occasion of re-accreditation of Serbian National Human Rights Institution*.
4. YUCOM, 2020, *Analiza položaja lokalnih ombudsmana u Republici Srbiji*, Beograd: YUCOM.
5. UN General Assembly, *Principles relating to the Status of National Institutions (Paris Principles)*, UN doc. 48/134 (1993).
6. UN General Assembly, *National human rights institutions*, UN doc. A/RES/74/156 (2019).
7. UN General Assembly, *The role of Ombudsman and mediator institutions in the promotion and protection of human rights, good governance and the rule of law*, UN doc. A/RES/75/186 (2020).
8. UN General Assembly, *The role of the Ombudsman, mediator and other national human rights institutions in the promotion and protection of human rights*, UN doc. A/RES/72/186 (2017).
9. Committee of Ministers of the Council of Europe, *Recommendation on the development of the Ombudsman institution*, CM/Rec(2019)6.
10. Committee of Ministers of the Council of Europe, *Recommendation on the Institution of the Ombudsman*, CM/Rec (85)13 (1985).
11. Parliamentary Assembly of the Council of Europe, *Recommendation of the institution of Ombudsman*, Rec. 1615 (2003).
12. Venice Commission, *Opinion on Amendments to the Law on the Human Rights Defender of Armenia*, CDL-AD(2006)038.
13. Venice Commission, *Opinion on the possible reform of the Ombudsman Institution in Kazakhstan*, CDL-AD(2007)020.
14. Venice Commission, *Opinion on the Constitution of Bulgaria*, CDL-AD(2008)009.
15. Venice Commission, *Opinion on the Law on the People's Advocate (Ombudsman) of the Republic of Moldova*, CDL-AD(2015)017.
16. Venice Commission, *Opinion on the Draft Law on Ombudsman for Human Rights of Bosnia and Herzegovina*, CDL-AD(2015)034.

17. Venice Commission, *Memorandum on the Organic Law on the Institution of the Ombudsman of the Federation of Bosnia and Herzegovina*, CDL-INF(2001)007.
18. Venice Commission, Commissioner for Human Rights and Directorate General of Human Rights of the Council of Europe, *Joint Opinion on the Draft Law on the Ombudsman of Serbia*, CDL-AD(2004)041.
19. Venice Commission, 2019, *Principles on the protection and promotion of the ombudsman institution (Venice Principles)*.
20. Ustav Republike Srbije, *Sl. glasnik RS*, broj 98/06.
21. Zakon o zaštitniku građana, *Sl. glasnik RS*, br. 79/05 i 54/07.
22. Zakon o zaštitniku građana, *Sl. glasnik RS*, broj 125/21.
23. Zakon o ombudsmanu Bugarske, <https://www.ombudsman.bg/pictures/Ombudsman%20Act%20EN.pdf> (15. 10. 2021).
24. Statut Autonomne pokrajine Vojvodine, *Sl. list AP Vojvodine*, br. 37/14, 40/14 – ispr. i 54/14.
25. Odluka o pokrajinskom zaštitniku građana – ombudsmanu, *Sl. list AP Vojvodine*, broj 20/14.
26. Statut Grada Beograda, *Sl. list grada Beograda*, br. 39/08, 6/10 i 23/13, *Sl. glasnik RS*, br. 7/16 – odluka US i *Sl. list grada Beograda*, broj 60/19.
27. Odluka o Ombudsmanu grada Beograda, *Sl. list Grada Beograda*, broj 85/19.
28. Statut Grada Zrenjanina, *Sl. list Grada Zrenjanina*, broj 17/20.
29. Odluka o lokalnom ombudsmanu Grada Zrenjanina, *Sl. list Grada Zrenjanina*, broj 23/19.
30. Statut Grada Kragujevca, *Sl. list Grada Kragujevca*, broj 27/19.
31. Odluka o Lokalnom ombudsmanu Grada Kragujevca, *Sl. list Grada Kragujevca*, broj 23/19.

PRINCIPLES FOR THE ELECTION OF OMBUDSMAN

Miloš Janković

Summary: *Today, ombudsman institutions are important features of democratic governance, and they play a key role in protecting and promoting human rights, good governance, and the rule of law. Bearing in mind that the successful work of any institution is determined by the personality of its head, it is necessary that the appointment of the ombudsman is conducted in accordance with the principles that will ensure the independence and efficiency of that important body in a democratic society. This article sets out the principles for the election of ombudsman, based on the Venice Principles and other relevant international instruments. The principles are specifically structured and explained individually. The first group consists of principles related to the required quality of the ombudsman's personality, in terms of public reputation, integrity, moral character, political independence, ability, professional expertise, experience, and achievements. The second group consists of principles related to the ombudsman election procedure, in terms of timely initiation of the proceeding, the existence of public call, publicity, transparency and public debate, impartiality, a wide range of candidates, participation of civil society, merit-based selection, the election in the parliament by a qualified majority of votes sufficiently large as to imply support from parties outside government, elections for only one term, as well as the procedure prescribed by law. The principles outlined in this article relate to comprehending the challenges that are imposed in terms of the election of an ombudsman, and the explanations given in this regard can be helpful to a number of actors, such as State authorities, political parties, NGOs and professional organizations, expert community, media, and to all others who are involved or interested in the election of an ombudsman, whether at the national, regional or local level.*

Key words: *Venice principles, ombudsman, Protector of Citizens, Provincial Ombudsman, local ombudsman, election, good administration, human rights, rule of law.*

5. LOKALNE ODLUKE O OMBUDSMANIMA I NEZAVISNOST LOKALNIH OMBUDSMANA

Petar Teofilović¹

Apstrakt: Puno ostvarivanje funkcije kontrolora uprave i zaštitnika ljudskih prava zahteva da institucija ombudsmana bude nezavisna u svom radu. Propisi koji uređuju osnivanje, položaj i postupanje ombudsmana stoga sadrže rešenja koja treba da obezbede tu nezavisnost. Mogućnost osnivanja ove institucije u jedinicama lokalne samouprave u Srbiji je propisana Zakonom o lokalnoj samoupravi, njeno uvođenje se omogućava statutima lokalnih zajednica, a njeno osnivanje i način rada detaljnije se uređuju odlukama konkretnih lokalnih zajednica. U radu se razmatraju relevantne odredbe lokalnih odluka sa stanovišta njihove adekvatnosti za osiguravanje nezavisnosti lokalnih ombudsmana, pa samim tim i realnih mogućnosti da oni ostvaruju ulogu koju treba da imaju u zaštiti ljudskih prava na nivou lokalnih zajednica u kojima deluju. U zaključnim razmatranjima ukazuje se na tipična rešenja koja nalazimo u odgovarajućim lokalnim odlukama, a koja nisu u skladu sa zahtevom u pogledu nezavisnosti institucije ombudsmana.

Ključne reči: ombudsman; nezavisnost; ljudska prava; zaštitnik građana; lokalni ombudsman; građanski branilac; lokalna samouprava; uprava; lokalna uprava.

¹ Vanredni profesor Fakulteta za pravne i poslovne studije „Dr Lazar Vrkatić“ u Novom Sadu, Univerzitet UNION u Beogradu, e-mail: figarons021@gmail.com.

1. UVOD

Osnovni cilj institucije ombudsmana je da vrši nadzor nad radom uprave radi zaštite ljudskih prava i, ako nakon izvršene kontrole utvrdi da je bilo kršenja ljudskih prava, prekršiocu uputi obrazloženu preporuku da izmeni nezakonitu ili nepravilnu odluku ili predlog ili mišljenje o eventualnim merama koje će preduprediti takve povrede ubuduće. Ombudsman je od nastanka² definisan kao nezavisna institucija koju bira parlament, i ta karakteristika – nezavisnost – jeste osnovna pretpostavka za nepristrasno i kvalitetno vršenje njene funkcije.

Institucija ombudsmana je u Srbiji uvedena 2002. godine na pokrajinskom, a 2003. na lokalnom nivou.³ Na republičkom nivou je Zakon o zaštitniku građana usvojen 2005. godine,⁴ a institucija je počela da deluje 2007. godine. O nazivu institucije od početka nije bilo saglasnosti pa su za istu instituciju na različitim nivoima korišćeni različiti termini: u AP Vojvodini institucija je uvedena pod nazivom „Pokrajinski ombudsman”, na lokalnom pod nazivom „Građanski branilac/ombudsman” (kasnije najpre zamenjen nazivom „Zaštitnik građana”, a 2018. godine nazivom „Lokalni ombudsman”), a na republičkom pod nazivom „Zaštitnik građana”.⁵

U Srbiji su lokalni ombudsmani u protekle dve decenije uvedeni u 24 od 174 jedinice lokalne samouprave (što je manje od 14%), ali ni u jednom periodu do sada nisu sve te institucije bile istovremeno aktivne. Uz to, lokalni ombudsmani su uvedeni i u 7 gradskih opština u Beogradu. Pošto gradske opštine, koje postoje i u nekim drugim gradovima, nemaju zakonom utvrđene „izvorne” nadležnosti, pojedini autori ukazuju na to da je sporno da li i gradske opštine spadaju u jedinice lokalne samouprave;⁶ bez uračunavanja gradskih opština koje su uvele ombudsmana, ukupan broj uvedenih institucija bio bi manji gotovo za četvrtinu. S obzirom na istovetan status i ulogu ombudsmana u gradskim opštinama kao i onih u jedinicama lokalne samouprave, u ovom radu su razmatrani i ombudsmani gradskih opština.

U radu je razmatran položaj lokalnih ombudsmana prema propisima koji se odnose na ovu instituciju, kako republičkim kojima je uspostavljen osnov za osnivanje lokalnih ombudsmana, tako i lokalnim kojima se oni osnivaju i detaljno uređuju u konkretnim jedinicama lokalne samouprave. Relevantne odredbe su analizirane prvenstveno sa stanovišta njihove adekvatnosti da osiguraju nezavisnost lokalnih ombudsmana, koja je

2 Ova institucija je prvi put uvedena 1809. godine u Švedskoj.

3 U Autonomnoj Pokrajini Vojvodini Pokrajinski ombudsman je uveden Odlukom o pokrajinskom ombudsmanu (*Sl. list APV*, broj 23/02. od 31. 12. 2002). Prvi lokalni ombudsman je uveden u opštini Bačka Topola usvajanjem Odluke o građanskom braniocu (*Sl. list opštine Bačka Topola*, broj 1/03).

4 Zakon o zaštitniku građana, *Sl. glasnik RS*, broj 79/05.

5 Uz pomenute nazive, u nacrtima koji su pripremani korišćeni su još i nazivi „građanski (narodni) advokat” i „zaštitnik prava građana”.

6 U tom smislu v.: Đorđević S., Milenković D. i Veljović D., 2011, *Kapaciteti i potencijali institucije lokalnog ombudsmana u Srbiji (studija sa istraživanjem)*, Beograd, Misija OEBS-a u Srbiji, str. 19 (<https://www.osce.org/files/f/documents/e/d/95110.pdf>, 11. 11. 2021).

ključna za ostvarenje uloge koju ova institucija treba da ima u zaštiti ljudskih prava u lokalnim zajednicama u kojima deluje.

2. PRAVNI OSNOV ZA USPOSTAVLJANJE LOKALNIH OMBUDSMANA I NJIHOVE NADLEŽNOSTI

Osnov za osnivanje lokalnih ombudsmana kao zaštitnika ljudskih prava građana je uspostavljen Zakonom o lokalnoj samoupravi iz 2002. godine⁷, čiji je član 126. propisao mogućnost osnivanja institucije građanskog branioca (ombudsmana), koji štiti individualna i kolektivna prava i interese građana tako što vrši opštu kontrolu rada uprave i javnih službi. Po Zakonu, trebalo je da nadležnosti i ovlašćenja, postupanje i izbor i prestanak dužnosti građanskog branioca budu uređeni lokalnim statutom i opštim aktom, s tim da Zakon u pogledu izbora propisuje da građanskog branioca „postavlja” lokalna skupština iz reda uglednih i politički nepristrasnih ličnosti na način propisan lokalnim aktom. Lokalna uprava i javne službe su bile dužne da na zahtev građanskog branioca daju podatke i informacije od značaja za vršenje njegovih ovlašćenja. U slučaju da utvrdi nezakonit i nepravilan rad kojim se krše prava i interesi građana, građanski branilac bi upozoravao upravu i službe, uz mogućnost da im uputi preporuke i kritike i o tome obavesti lokalnu skupštinu i javnost.

Dakle, lokalni ombudsman je u pravni sistem Srbije uveden kao moguć, ali neobavezan organ na lokalnom nivou, a odluka o njegovom uspostavljanju je prepuštena samim jedinicama lokalne samouprave. Zakon je u jednom članu postavio neke uopštene principe u vezi sa položajem i delovanjem institucije ne zalazeći u detalje, a „građanskog branioca” nije izričito definisao kao nezavisnu instituciju. Na nezavisnost lokalnog ombudsmana je, samo izdaleka i nedovoljno, asocirao zahtev da ga lokalna skupština postavlja iz reda „politički nepristrasnih ličnosti”.⁸ U zakonu iz 2002. izbor („postavljanje”) ombudsmana nije bio izričito naveden kao jedna od nadležnosti lokalnih skupština nabrojanih u članu 30, pa je to spadalo u „druge poslove utvrđene zakonom i statutom”, što je bilo propisano u stavu 1. tačka 20. tog člana.

Ovaj zakon je 2007. godine zamenjen istoimenim zakonom⁹, koji je i sada na snazi i predstavlja osnov za osnivanje i delovanje ove institucije na lokalnom nivou. Važeći zakon je do sada u više navrata menjan i dopunjavan. Umesto da precizira ili izmeni neke od ranijih nedorečenih formulacija koje su u praksi dovodile do različitih tumačenja i primene, odredba člana 97, koji se odnosi na lokalne „zaštitnike građana” (novi naziv ove institucije uveden 2007. godine umesto ranijeg „građanskog branioca”), još je neodređenija od prethodne. Uvođenje institucije na lokalnom nivou je i

7 Zakon o lokalnoj samoupravi, *Sl. glasnik RS*, br. 9/02, 33/02, 33/04, 135/04, 62/06.

8 Član 126. stav 4. Zakona o lokalnoj samoupravi Srbije iz 2002 godine.

9 Zakon o lokalnoj samoupravi, *Sl. glasnik RS*, br. 129/07, 83/14 – dr. zakon, 101/16 – dr. zakon i 47/18.

dalje fakultativno.¹⁰ Poslednjim izmenama zakona iz 2018. godine ponovo je izmenjen naziv institucije i uveden naziv „lokalni ombudsman”. Pojedine jedinice lokalne samouprave su, prateći izmene Zakona o lokalnoj samoupravi, vršile i izmene i dopune svojih statuta i/ili odluka o lokalnim ombudsmanima, između ostalog, i da bi uskladile naziv institucije sa onim koji je trenutno bio propisan tim zakonom, pa se od uvođenja ove institucije u Srbiji ona na lokalnom nivou tokom pojedinim perioda pojavljuje pod različitim nazivima. Da bi se izbegla zabuna, mi ćemo u daljim razmatranjima u ovom tekstu koristiti naziv lokalni ombudsman kao generički naziv za ove institucije. Na ovom mestu je potrebno ukazati na to da česte promene naziva institucije ne doprinose njenoj prepoznatljivosti i vidljivosti već, naprotiv, u široj javnosti proizvode konfuziju u pogledu toga da li je reč o istoj ili nekoj novoj instituciji, kao i u pogledu njenih funkcija i nadležnosti.

Istim izmenama Zakona o lokalnoj samoupravi iz 2018 (dakle 15 godina nakon uvođenja institucije ombudsmana u Srbiji) u dotadašnji tekst Zakona je izričito dodato i da lokalni ombudsman „nezavisno i samostalno” kontroliše poštovanje prava građana, a u članu 32. su među nadležnosti skupštine opštine izričito dodati i izbor i razrešavanje lokalnog ombudsmana. Važeći zakon propisuje još i da dve ili više jedinica lokalne samouprave mogu da uspostave zajedničkog lokalnog ombudsmana¹¹, a organizacija i rad lokalnog ombudsmana se, kao i po ranijem zakonu, uređuju statutom i drugim opštim aktom (jedinice lokalne samouprave). Dakle, republički zakon i dalje sadrži samo veoma uopštene odredbe, dok je detaljnije uređenje gotovo svih pitanja koja se tiču lokalnih ombudsmana ostavljeno lokalnim samoupravama.

Zakonom o lokalnoj samoupravi iz 2007. godine, u poređenju sa tekstom ranijeg zakona, nadležnosti lokalnih ombudsmana znatno su sužene tako što su ograničene na utvrđivanje povreda učinjenih aktima, radnjama ili nečinjenjem organa uprave i javnih službi koje osniva jedinica lokalne samouprave, i to samo kada se radi o povredama propisa i opštih akata jedinice lokalne samouprave. Dakle, kršenja ljudskih prava učinjena povredama pokrajinskih ili republičkih propisa nisu u nadležnosti lokalnih ombudsmana. Na slučajeve kada se pritužba upućena lokalnom ombudsmanu odnosi na povrede republičkog opšteg akta primenjuje se Zakon o Zaštitniku građana, po kojem lokalni ombudsman takvu pritužbu dostavlja republičkom Zaštitniku građana; u slučajevima kada se u pritužbi istovremeno ukazuje na povredu republičkog/pokrajinskog propisa i propisa jedinice lokalne samouprave lokalni ombudsman kome je upućena pritužba će postupati po njoj u delu svojih nadležnosti, a kopiju pritužbe će dostaviti drugom nadležnom ombudsmanu (Pokrajinskom ombudsmanu ili Zaštitniku građana), koji će postupati u delu pritužbe koji je u

10 Po nekim mišljenjima trebalo bi da institucija ombudsmana bude obavezna i na nivou jedinica lokalne samouprave. Sa današnji republički ombudsman je u novembru 2019. godine izjavio: „Imamo nameru da uvedemo obaveznost da u lokalnim sredinama postoji lokalni ombudsman, jer su najčešće problemi lokalni”. Iako iz izjave nije jasno u čije ime govori ombudsman, pošto obaveznog lokalnog ombudsmana može da uvede samo Narodna skupština, navedeni stav sugerise da je kroz praksu sazrela svest onih koji se bave zaštitom ljudskih prava da postoji potreba da se takva zaštita na adekvatan način obezbedi i na lokalnom nivou. Pašalić: Obaveza postojanja lokalnih ombudsmana (intervju), *Jugpress*, 14. 11. 2019. (<https://jugpress.com/pasalic-obaveza-postojanja-lokalnih-ombudsmana/>, 22. 12. 2021).

11 Zakon o lokalnoj samoupravi iz 2007. godine, član 97. stav 2.

njegovoj nadležnosti.¹² Dakle, hijerarhijski princip koji važi među organima uprave je službenicima koji su pisali tekst zakona poslužio kao model i za uređivanje odnosa između ombudsmana različitih nivoa. Visok stepen centralizacije, inače karakterističan za pravni i politički sistem Srbije, u praksi često dovodi do sporog, lošeg, neekonomičnog i neefikasnog rada centralnih organa i institucija zbog prevelikog obima poslova koje obavljaju i nedovoljnog poznavanja pokrajinskih i lokalnih prilika, potreba i propisa. Pojedine jedinice lokalne samouprave su, po donošenju pomenuta dva zakona, a radi usklađivanja sa njima, izvršile odgovarajuće izmene svojih statuta i/ili odluka o lokalnom ombudsmanu.¹³

Kratak osvrt na odredbe dva republička zakona pokazuje da lokalni ombudsman od početka i tokom većeg dela dosadašnjeg postojanja nije bio jasno i izričito određen kao nezavisna institucija. To je u praksi vodilo različitim rešenjima u lokalnim propisima kojima su uređivane ove institucije, pri čemu njihova nezavisnost nije uvek bila postavljena i zaštićena na odgovarajući način.

3. NEZAVISNOST LOKALNIH OMBUDSMANA PREMA LOKALNIM ODLUKAMA

Nezavisnost kao karakteristika institucije nije definisana zakonom. Ona podrazumeva da status i postupanje institucije nisu pod uticajem i kontrolom drugih organa vlasti (pre svega izvršne vlasti), političkih partija, poslovnih, verskih i drugih interesnih organizacija, grupa i pojedinaca.¹⁴ Za druge subjekte ona predstavlja zabranu uplitanja u zakoniti rad i odlučivanje institucije. Uz izvesne specifičnosti, nezavisnost ombudsmana počiva na istim razlozima na kojima i nezavisnost sudstva i zahteva odgovarajuću zaštitu. Na nezavisnost utiču različiti faktori koji mogu da deluju ograničavajuće na delovanje i odlučivanje ombudsmana, pa i na ostvarivanje ustavnih i društvenih funkcija ove institucije. Neki od tih elemenata se pretežno tiču statusa institucije, drugi nosioca funkcije ombudsmana, zaposlenih u stručnoj službi institucije, njenih materijalnih resursa, njenog postupanja i donošenja odluka itd.¹⁵ Stoga relevantni propisi po pravilu predviđaju

12 Član 35. stav 2. i 3. Zakona o zaštitniku građana. Na isti način postupaju i Pokrajinski ombudsman i republički Zaštitnik građana kada se pritužba upućena njima odnosi na povrede propisa drugih nivoa vlasti.

13 Primera radi, v. član 2. stav 2. Odluke o zaštitniku građana Niša (*Sl. list Grada Niša*, broj 2/11 – prečišćen tekst odluke iz 2005 sa izmenama i dopunama iz 2010), i član 2. stav 1. i član 6. važeće odluke o lokalnom ombudsmanu Grada Niša iz 2021. godine (*Sl. list Grada Niša*, broj 47/21); član 2. Odluke o organizaciji, delokrugu i radu zaštitnika građana Grada Kruševca (*Sl. list grada Kruševca*, broj 1/11) i član 4. Odluke o lokalnom ombudsmanu Grada Kruševca (*Sl. list grada Kruševca*, broj 4/19); član 25. stav 1. Odluke o zaštitniku građana Novog Sada (*Sl. list Grada Novog Sada*, broj 47/08) i član 21. stav 1. Odluke o lokalnom ombudsmanu Grada Novog Sada (*Sl. list Grada Novog Sada*, broj 59/19); prvu odluku o građanskom braniocu Bačke Topole iz 2003. (*Sl. list opštine Bačka Topola*, broj 1/03) ne sadrži takvu odredbu, ali ona postoji u novoj odluci iz 2019. (*Sl. list opštine Bačka Topola*, broj 5/19) u članu 2. stav 1. i 2., i dr.

14 Pojedini autori posebno ističu da lokalni ombudsmani mogu imati značaj u zaštiti ljudskih prava samo ako su istinski nezavisni od lokalnih političkih elita. V. Đorđević S. i drugi, 2011, id., str. 36.

15 Za iscrpan pregled činilaca koji mogu da utiču na nezavisnost institucije ombudsmana v.: Teofilović, P. 2010, *Nezavisnost parlamentarnih ombudsmana – uporedni pregled, Glasnik Advokatske komore Vojvodine*, br. 7-8, godina LXXXII, knjiga 70, Novi Sad, str. 309–339.

mehanizme čiji je cilj zaštita različitih aspekata nezavisnosti ombudsmana od delovanja faktora koji je ograničavaju ili narušavaju. U ovom poglavlju ćemo se osvrnuti na odredbe lokalnih propisa o ombudsmanima koje utiču na nezavisnost ovih institucija, bilo tako što je jačaju i štite, bilo tako što je slabe i ograničavaju.

Pre analize posebnih činilaca koji utiču na nezavisno delovanje ombudsmana, ističemo da je u većini važećih lokalnih odluka ombudsman definisan kao nezavisna institucija, obično uz dodatak da niko nema pravo da utiče na njegov rad. To, međutim, nije bio slučaj u ranim odlukama, od kojih su samo neke izričito proklamovale nezavisnost institucije.

3.1. Način i uslovi za izbor i razrešenje lokalnog ombudsmana

Na položaj ombudsmana i nezavisnost institucije značajno utiče način izbora lokalnog ombudsmana (ima li više kandidata ili samo jedan, da li se kandidati sami prijavljuju ili ih neko predlaže, ko predlaže kandidata, ko bira nosioca ove funkcije, koja je većina potrebna za izbor i dr.), kao i način razrešenja nosioca ove funkcije (iz kojih razloga ombudsman može biti razrešen, ko je ovlašćen da predloži razrešenje, ko vrši razrešenje, po kom postupku, kojom većinom). Ombudsman treba nepristrasno i nezavisno da kontroliše zakonitost i pravilnost rada organa uprave i nosilaca javnih ovlašćenja, dakle velikog segmenta izvršne vlasti. Iz toga sledi da, radi obezbeđivanja nezavisnosti u radu ombudsmana, u tim postupcima ne bi smeli da učestvuju nosioci izvršne vlasti čiji rad ova institucija treba da kontroliše i koji su neposredno zainteresovani za to ko će vršiti kontrolu. Iz istog razloga izvršna vlast ne bi smela da učestvuje ni u razrešenju ombudsmana, da razrešenje ne bi postalo potencijalno sredstvo ucene ili odmazde u slučaju da je ombudsman previše agiln u kritikama izvršne vlasti.

U poređna studija ovih institucija u evropskim zemljama sprovedena na bečkom univerzitetu u periodu 2005–2007. godine pokazala je da se kao ovlašćeni predlagači pojavljuju različiti subjekti, ali su retki slučajevi da u predlaganju kandidata učestvuju nosioci izvršne vlasti. Predlaganje kandidata po pravilu je povezano sa parlamentom (određen broj poslanika, neko radno telo parlamenta, predsednik parlamenta, nezavisna komisija).¹⁶ Izbor predloženog kandidata (odnosno jednog od njih, ako ih ima više) gotovo uvek vrši parlament, a nisu retki slučajevi da se za izbor zahteva kvalifikovana većina.¹⁷ Viši prag za izbor treba da oteža da vladajuća stranka/koalicija sama izabere „svog” ombudsmana, koji bi bio sklon da „žmuri” na kršenja ljudskih prava od strane njene administracije, i da obezbedi da kandidat uživa poverenje bar dela opozicije. Što se tiče razrešenja, predlog po pravilu podnose isti subjekti koji mogu da predlažu

¹⁶ U ovom pogledu u evropskim zemljama izuzetak su Estonija (kandidata predlaže predsednik republike) i Ruska Federacija (jedan od ovlašćenih predlagača, iako ne jedini, jeste i predsednik Federacije), Ujedinjeno Kraljevstvo (ombudsmana postavlja monarh), Francuska (ombudsmana postavlja Savet ministara). U ostalim državama je predlaganje kandidata povezano sa parlamentom (predsednik parlamenta, određeni broj poslanika, nezavisna komisija, odbor ili drugo radno telo parlamenta i sl.). V. Kucsko-Stadlmayer, G. (ed.), 2008, *European Ombudsman-Institutions*, Wien-NewYork, Springer, str. 12–13.

¹⁷ Kad je reč o evropskim institucijama, u jedanaest zemalja se za izbor ombudsmana zahteva 3/5, 2/3 ili više od ukupnog broja poslanika. V. Kucsko-Stadlmayer, G., 2008, str. 471. Dvotrećinska većina je potrebna i za izbor Pokrajinskog ombudsmana AP Vojvodine.

kandidate, a ponekad uz njih i neki drugi; o predlogu odlučuje parlament i to po pravilu istom, a ponekad i većom većinom od one koja je potrebna za izbor ombudsmana.¹⁸

U pogledu izbora i razrešenja lokalnih ombudsmana u Srbiji situacija je šarolika. Danas je većinom lokalnih odluka predviđen način predlaganja kandidata u kojem ne učestvuju lokalne izvršne vlasti već isključivo skupština, što u tom segmentu treba da umanjí moguće pritiske sa te strane na nezavisno delovanje ombudsmana.¹⁹ Ipak, gotovo četvrtina lokalnih odluka i dalje propisuje da kandidata (samo jednog) predlaže predsednik opštine / gradonačelnik, koji je na čelu opštinskog/gradskog veća (lokalne „vlade“) i lokalne uprave, ili neki drugi deo izvršne vlasti koji je neposredno zainteresovan za to ko će biti kontrolor rada izvršne vlasti i kako će vršiti kontrolu. Kao ovlašćeni predlagáč, nekad sa pravom prvenstva u predlaganju, a ponekad i jedini, čelnik lokalne izvršne vlasti praktično odlučuje o tome ko će postati lokalni ombudsman, a može i da opstruira izbor lokalnog ombudsmana uzdržavanjem od davanja predloga. Takvo rešenje definitivno otvara vrata neprimerenim uticajima izvršne vlasti na ombudsmana i slabi njegovu/njenu nezavisnost. Neke od lokalnih samouprava su prvobitnim odlukama o ombudsmanu propisivale ovakav način predlaganja ombudsmana, ali su ga izmenile novim odlukama i svrstale se u prethodnu grupu; neke su, međutim, i u novim odlukama zadržale isti način predlaganja kandidata.²⁰ Uz to, u većini slučajeva skupštini bude upućen samo jedan predlog kandidata, pa se skupština pre saglašava (ili ne) sa predlogom koji je podneo ovlašćeni predlagáč nego što zaista bira ombudsmana. U domaćoj

18 U osam evropskih država se za razrešenje ombudsmana zahteva veća većina u parlamentu nego za izbor, a samo u jednom slučaju (Moldavija) većina potrebna za razrešenje je niža od one potrebne za izbor. V. Kucsko-Stadlmayer, G., 208, str. 481.

19 Nova Odluka o ombudsmanu grada Beograda (*Sl. list grada Beograda*, broj 85/19) u članu 28. stav 1. propisuje da kandidata predlaže više od 1/3 odbornika, što je slučaj i u Sjenici i u beogradskim gradskim opštinama Rakovica, Voždovac, Vračar, Sopot i Savski venac. U Kragujevcu je i prvom i novom odlukom o lokalnom ombudsmanu bilo propisano da predlog podnosi najmanje 1/3 odbornika, kao i u obe odluke Kraljeva i Žitišta i u beogradskim gradskim opštinama Stari grad i Zvezdara. U Pančevu je u obe odluke propisano da predlog kandidata podnosi skupštinska Komisija za kadrovska, administrativna pitanja i radne odnose. U Tutinu i Somboru, prema novim odlukama, i u Kikindi predlog kandidata podnosi odbornička grupa ili najmanje 1/3 odbornika. U Zrenjaninu je po staroj odluci predlog mogla da podnese najmanje 1/4 odbornika, a po novoj odluci podnosi ga najmanje 1/3 odbornika. Komisija za personalna pitanja ili predsednik skupštine. Slično je i u Novom Sadu, gde je po obe odluke (iz 2008. i 2019) propisano da kandidata za ombudsmana predlaže Savet za statutarne pitanja i lokalnu samoupravu kao skupštinsko radno telo; kandidate Savetu može da predloži najmanje 1/3 odbornika, a za predlog Saveta treba da glasa većina od ukupnog broja članova Saveta. Po obe relevantne odluke Niša (iz 2005. i 2021) kandidata predlaže predsednik skupštine. U Pribiju je primenjen mešoviti model: predlog kandidata utvrđuje, većinom od ukupnog broja članova, Odbor za administrativno-mandatna pitanja i podnosi ga skupštini, a Odboru kandidate, osim odborničkih grupa i predsednika skupštine, može da predloži i predsednik opštine. Slično važi za Mali Idoš i Gornji Milanovac, gde kandidata za lokalnog ombudsmana može da predloži odbornička grupa, 1/3 odbornika ili radno telo lokalne skupštine koje obavlja kadrovske poslove (dakle, i jedno izvršno telo skupštine).

20 U Bačkoj Topoli je u članu 3. prve odluke iz 2003. bilo propisano da kandidata za ombudsmana predlaže samo predsednik opštine; novom odlukom iz 2019. je, u članu 9. stav 1. i dalje predviđeno da ombudsmana predlaže predsednik opštine, a novina je u tome da, ako on ne podnese predlog, to može da učini i odbornička grupa ili 1/3 odbornika (*Sl. list opštine Bačka Topola*, broj 5/19). U Bečeju je u članu 4. st. 3. i 4. odluke propisano da lokalnog ombudsmana predlaže predsednik opštine nakon konsultacija sa predstavnicima odborničkih grupa, udruženja građana i Saveta za zaštitu i unapređenje lokalne samouprave, a da ga može predložiti i najmanje 1/3 odbornika (*Sl. list opštine Bečej*, br. 16/06 i 17/08, br. 7/09 – prečišćeni tekst i 14/14). Gotovo identično rešenje postoji i u članu 25. st. 2. i 3. Odluke o građanskom braniocu Leskovca iz 2003. U Šapcu, Subotici i Vranju kandidata za ombudsmana skupštini predlaže gradonačelnik. U obe odluke Kruševca (iz 2011. i 2019) propisano je da kandidata predlaže Gradsko veće. U članu 26. st. 1. i 3. prve Odluke o građanskom braniocu za Grad Beograd (*Sl. list grada Beograda*, broj 25/05) bilo je propisano da kandidata predlaže gradonačelnik, koji prethodno treba da obaví „potrebne konsultacije“, bez navođenja sa kim, a u Tutinu su po ranijoj odluci predlog podnosili predsednik opštine ili 1/3 odbornika.

literaturi se ukazivalo na potrebu da se unapredi način izbora ombudsmana uvođenjem javnog konkursa, proširenjem kruga ovlašćenih predlagača, predstavljanjem programa kandidata na javnom slušanju i kroz transparentan postupak.²¹ Samo je u Kragujevcu predviđen javni konkurs pri izboru i propisan najsloženiji postupak koji bi mogao da se uklopi u navedene kriterijume.²²

Izbor ombudsmana u uporednom pravu, uz retke izuzetke, vrši parlament. Što je prag za izbor viši, oko izbora ombudsmana mora da se složi više političkih činilaca u parlamentu. Kandidat u principu treba da bude prihvatljiv ne samo za partije na vlasti, već i za opoziciju; to je veoma važno kod ove institucije, čiji autoritet ne počiva na obaveznosti i prinudi, već na nezavisnom i nepristrasnom delovanju. Kako Jerinić ističe, one koje kontroliše ombudsman bi na poštovanje njegovih preporuka trebalo da ubedi obrazloženje sadržano u preporuci, a ne prinuda.²³

Viši prag otežava izbor ombudsmana, ali doprinosi većem poverenju u instituciju tokom njenog kasnijeg delovanja. I u Srbiji je telo koje vrši izbor predloženog kandidata u svim jedinicama lokalne samouprave lokalna skupština. Razlike među jedinicama se ogledaju u broju odbornika potrebnih za izbor: u malom broju njih je za izbor dovoljna većina glasova prisutnih odbornika²⁴, a u Kruševcu većina potrebna za izbor nije izričito propisana pa bi i tamo trebalo da se izbor vrši prostom većinom. U svim ostalim jedinicama lokalne samouprave ombudsmana bira većina od ukupnog broja odbornika. Kvalifikovanu većinu (npr. dve trećine od ukupnog broja odbornika) ne propisuje nijedna odluka o lokalnom ombudsmanu. U principu, za izbor ombudsmana bi trebalo predvideti bar apsolutnu većinu odbornika u skupštini; prosta većina omogućava da ga izabere nešto više od jedne četvrtine odbornika, pa politička partija odnosno koalicija koja je trenutno na vlasti najčešće može to i sama da učini.

Na nezavisnost rada ombudsmana utiče i to ko odlučuje o njegovom razrešenju, kao i to iz kojih razloga može biti pokrenut postupak razrešenja. U uporednom pravu o razrešenju ombudsmana gotovo bez izuzetka odlučuje parlament, istom a ponekad i većom većinom od one koja je potrebna za njegov izbor. Takvo rešenje sadrže sve odluke o lokalnim ombudsmanima, pa u pogledu toga ko odlučuje o razrešenju nema odstupanja. Međutim, po nekim lokalnim odlukama predlog za razrešenje može da podnese predsednik opštine / gradonačelnik ili neki drugi nosilac izvršne vlasti. Ne bi trebalo da nosioci izvršne vlasti čiji rad kontroliše ombudsman budu ovlašćeni da pokreću postupak razrešenja ombudsmana ili da čak i odlučuju o njegovom razrešenju, iz istih razloga

21 Komitet pravnika za ljudska prava YUCOM, 2020, *Analiza položaja lokalnih ombudsmana u Republici Srbiji*, Beograd, YUCOM, str. 14.

22 Novi postupak izbora ombudsmana u Kragujevcu propisan je još uvek „svežim” izmenama i dopunama odluke o lokalnom ombudsmanu iz novembra 2021. godine (*Sl. list grada Kragujevca*, br. 27/19, 34/21). Postupak započinje predsednik skupštine raspisivanjem javnog poziva u više medija. Po isteku roka za podnošenje prijave odbor nadležan za oblast izbora, imenovanja i postavljenja sastavlja spisak kandidata koji ispunjavaju uslove iz poziva, a zatim odborničke grupe mogu da predlože odboru nekog od kandidata sa tog spiska. Odbor zatim od tih predloga sastavlja listu kandidata za ombudsmana, sa kojima najpre obavlja razgovor i potrebne provere, pa na osnovu toga Skupštini predlaže jednog kandidata, koji se bira većinom od ukupnog broja odbornika.

23 Jerinić, J., Uporedna analiza nadležnosti regionalnih i evropskih ombudsmana: sankcije zbog nesaradnje (<https://www.ombudsman.rs/index.php/component/content/article/171-2008-04-17-12-52-15/4540-2016-01-15-08-19-55>, 11. 11. 2021).

24 Od važećih odluka prostu većinu za izbor propisuju odluke Zrenjanina, Niša, Šapca i nova odluka Subotice.

zbog kojih ne treba da odlučuju ni o njegovom izboru. Ako onaj koji je kontrolisan može da ukloni onoga ko ga kontroliše, on to može da iskoristi radi odmazde ili ometanja rada kontrolora, a kontrolor tada ne može biti zaista nezavisan u svom radu. Stoga su sporna već i rešenja po kojima je izvršna vlast jedan od subjekata koji mogu da predlože razrešenje, a posebno ona po kojima je nosilac izvršne vlasti jedini ovlašćeni predlagač. Odluke gotovo trećine jedinica lokalne samouprave u Srbiji su u nekom periodu propisivale učešće nekog dela izvršne vlasti u razrešenju ombudsmana. Neke od njih su svojim novim odlukama predvidele da takav predlog mogu da podnose samo odbornici²⁵, ali nekoliko jedinica je ipak sve do danas ostalo dosledno u tome da razrešenje može da predlaže i izvršna vlast.²⁶

Lokalne odluke se donekle razlikuju u pogledu propisanih razloga za razrešenje. U nekim odlukama su svi razlozi za raniji prestanak mandata ombudsmana podvedeni pod razrešenje, dok se u nekim razlikuju razlozi za prestanak (o kojima skupština ne odlučuje, već samo konstatuje da su nastupile okolnosti zbog kojih po sili zakona prestaje ova funkcija)²⁷ i razlozi za razrešenje (kada skupština utvrđuje postojanje određenih činjenica i glasanjem odlučuje o tome da li zbog njih ombudsman treba da bude razrešen). U potonjim odlukama posebno se navode i konkretni razlozi za razrešenje. Tipično, ombudsman može biti razrešen sa funkcije ako nestručno i nesavesno obavlja svoju funkciju; ako obavlja drugu javnu funkciju ili profesionalnu delatnost, dužnost ili posao koji bi mogao uticati na njegovu samostalnost i nezavisnost; ako krši zakon kojim se uređuje sprečavanje sukoba interesa pri vršenju javnih funkcija; ili ako bude osuđen za krivično delo (što je objektivizirano na različite načine, kao i u prethodnom slučaju). Većina ovih razloga nije sasvim konkretizovana (npr. osuda za koja krivična dela čini nekoga

25 Prve odluke o lokalnom ombudsmanu grada Beograda iz 2005. i Kraljeva iz 2008. godine propisivale su da razrešenje ombudsmana može da predloži gradonačelnik ili 1/3 odbornika; nove, važeće odluke ovih jedinica lokalne samouprave, obe iz 2019. godine, propisuju da predlog može da podnese samo 1/3 odbornika. I u Tutinu je prvom odlukom iz 2013. bilo propisano da se ombudsman razrešava na predlog predsednika opštine, što je važećom odlukom iz 2019. izmenjeno tako da sada predlog za razrešenje ombudsmana podnosi 1/3 odbornika ili odbornička grupa. U odluci Leskovca iz 2003. predlog za pokretanje postupka za razrešenje ombudsmana (ili njegovog/njenog zamenika) mogli su da podnesu Komisija za izbor, imenovanja, administrativna pitanja, nagrade i priznanja, predsednik opštine ili najmanje 1/4 od ukupnog broja odbornika; nakon izmena statuta Leskovca 2018. godine, predlog za razrešenje lokalnog ombudsmana može da podnese samo odbornička grupa ili najmanje jedna trećina odbornika.

26 Obe odluke Kruševca propisuju da razrešenje ombudsmana skupštini predlaže Gradsko veće. U Subotici je u obe odluke (iz 2002. odnosno 2014) propisano da se postupak za razrešenje ombudsmana (i njegovog/njenog zamenika) pokreće na predlog predsednika opštine odnosno gradonačelnika (Subotica je u periodu između usvajanja dve odluke stekla status grada). I u Vranju samo gradonačelnik može da predloži razrešenje ombudsmana. Prvom odlukom o lokalnom ombudsmanu Bačke Topole bilo je propisano da predlog za razrešenje ombudsmana može da podnese predsednik opštine ili najmanje 10 odbornika; nova odluka predviđa da taj predlog, kao i kod izbora, podnosi predsednik opštine, a ako predloga nema, tada to može da učini odbornička grupa ili najmanje 1/3 odbornika. Prelazno rešenje je propisano u Novom Sadu, gde je po prvoj odluci predlog za razrešenje ombudsmana podnosilo administrativno telo skupštine (Savet za statutarna pitanja i lokalnu samoupravu) ili najmanje 1/3 odbornika, a po novoj takođe Savet ili odbornici, s tim da je postupak razrešenja u potonjem slučaju otežan jer predlog mora da podrži najmanje 1/2 odbornika.

27 Lokalne odluke navode sledeće razloge za prestanak funkcije ombudsmana: istek mandata; smrt; ostavka; gubitak državljanstva; ispunjenje uslova za penziju u skladu sa zakonom; trajno gubljenje sposobnosti za obavljanje funkcije; uklanjanje u političke organizacije; lišenje poslovne sposobnosti odlukom suda; pravnosnažna osuda za učinjeno krivično delo (npr. važeće odluke Beograda i Niša), koja nekad treba da bude za krivično delo koje ga „čini nedostojnim da obavlja tu funkciju“ (npr. prve odluke Beograda i Niša, obe odluke Novog Sada), dok neke odluke ovaj kriterijum objektivizuju tako što presuda treba da bude na (bilo koju) kaznu zatvora (npr. u Leskovcu) ili da glasi na bezuslovnu kaznu zatvora od najmanje šest meseci (npr. u Kikindi, Bačkoj Topoli i Somboru); i razrešenje.

nedostojnim za vršenje funkcije ombudsmana; koji poslovi ili javne funkcije mogu da utiču na nezavisnost ombudsmana), ali prostora za različita tumačenja posebno ostavlja mogućnost razrešenja kada ombudsman svoju funkciju „ne obavlja stručno i savesno” (neke odluke, npr. u Leskovcu, dodaju i „nepriistrasno”, a u Kragujevcu i „nezavisno”).²⁸ Široko i neodređeno formulisani razlozi za razrešenje, kao što je nesavesno obavljanje funkcije, olakšavaju i zloupotrebu propisanih osnova i posredno mogu negativno uticati na način rada ombudsmana; ako je razrešenje lako, ombudsman je svakako manje nezavisan u svom radu. U retkim slučajevima je predviđeno da je za razrešenje potrebno da je ombudsman svojim nestručnim i nesavesnim radom prouzrokovao nenadoknadivu štetu stranama u postupcima koje vodi i ovlašćenjima koja ima²⁹, čime se ne baš precizan osnov koliko-toliko objektivizuje pomoću dokazivih posledica nesavesnog rada.

U nekim odlukama je propisano da pre postupka razrešenja ombudsman mora da bude upozoren na nepravilnosti u svom radu i da mu najpre mora biti dat rok da otkloni te nedostatke; razrešenje može da usledi tek ako nedostaci ne budu otklonjeni u datom roku.³⁰ Taj dodatni korak pre razrešenja u izvesnoj meri otežava samovoljno ili osvetničko razrešenje ombudsmana, ali ga ne onemogućava u potpunosti već samo odlaže. Ipak, to je još jedno sredstvo koje jača nezavisnost ombudsmana jer mu daje izvesno vreme da otkloni nedostatke koji bi mogli da budu osnov za razrešenje.

3.2. Nadležnosti lokalnog ombudsmana

Kao što je već pomenuto, Zakonom o lokalnoj samoupravi iz 2007. godine su nadležnosti lokalnih ombudsmana znatno sužene u odnosu na tekst ranijeg zakona tako što su ograničene na utvrđivanje povreda učinjenih aktima, radnjama ili nečinjenjem lokalnih organa uprave i javnih službi kada je reč o povredama propisa i opštih akata jedinice lokalne samouprave. Takva novina je sporna jer su nadležnosti lokalnih ombudsmana i inače bile usko postavljene Zakonom o lokalnoj samoupravi. Sužavanje njihovih nadležnosti je dvojako: oni mogu da kontrolišu samo rad lokalnih organa, a i to samo kada su u pitanju povrede lokalnih propisa.

Takvo rešenje se ne može okarakterisati ni kao razumno ni kao korisno. Osim što odredbe Zakona o Zaštitniku građana nepotrebno uvode centralizaciju i u odnose između nezavisnih institucija ombudsmana različitih nivoa, neadekvatnost ovog rešenja se ogleda i u sledećem:

1. Smislenost ovog rešenja je upitna jer praktično svi organi uprave i javne službe na lokalnom nivou postupaju po Zakonu o opštem upravnom postupku (republički propis), a povrede prava i sloboda građana od strane tih organa u praksi često nastaju zbog kršenja odredbi baš tog zakona. Osim toga, obim i sadržina većine ljudskih prava se uređuju ustavom i zakonima, odnosno republičkim propisima. Pomenuta odredba Zakona

28 Izuzetak je odluka o ombudsmanu Sjenice (*Opštinski službeni glasnik Sjenica*, broj 10/17), koja uopšte ne navodi ove osnove za razrešenje ombudsmana.

29 Npr. član 12. odluke o ombudsmanu Pančeva iz 2019, *Sl. list grada Pančeva*, broj 16/19.

30 Npr. u odlukama o ombudsmanu Bačke Topole iz 2019, Pančeva iz 2019, Tutina iz 2019, Niša iz 2021.

o lokalnoj samoupravi, međutim, propisuje da lokalni ombudsmani nisu nadležni da postupaju u takvim slučajevima, čime su oni lišeni ovlašćenja da postupaju u velikoj većini slučajeva navodnih kršenja ljudskih prava.

2. Zakon o Zaštitniku građana nalaže da u slučajevima kada se u pritužbi istovremeno ukazuje na povredu republičkog ili pokrajinskog propisa i propisa jedinice lokalne samouprave, ombudsman svakog od umešanih nivoa postupa po njoj u delu svojih nadležnosti. U praksi je, međutim, teško, a ponekad i nemoguće, razdvojiti i posebno razmatrati povezane delove nekog spornog pitanja koji su uređeni propisima različitih nivoa vlasti (npr. zaštita životne sredine, obrazovanje). Umesto kriterijuma po kome su ombudsmani nadležni samo u delu koji je regulisan propisima odgovarajućeg nivoa vlasti (po kom se u većini slučajeva pritužba mora „deliti” između više ombudsmana jer je sve u vezi sa postupkom u nadležnosti republičkog Zaštitnika građana – v. prethodnu tačku), ispravnija bi bila primena teritorijalnog principa, po kome bi ombudsman svakog nivoa postupao u svim predmetima u kojima je navodno kršenje prava izvršio organ koji deluje na teritoriji na kojoj se prostire nadležnost tog ombudsmana, bez obzira na to na kom nivou vlasti je usvojen propis koji je prekršen, uz eventualne izuzetke. Tako bi lokalni ombudsmani mogli da postupaju u celini po mnogo većem broju pritužbi. Takvo postupanje je ekonomičnije i efikasnije nego kada u istom predmetu postupaju dve ili više nezavisnih institucija čije postupanje mora da se koordinira, a institut pravne pomoći je inače uvek na raspolaganju kada se u praksi javi potreba da po pritužbi postupa više institucija.

3. Među ombudsmanima različitih nivoa ne postoji nikakva hijerarhija ili višestepenost. Svaka od tih institucija, bez obzira na to na kom nivou deluje, jeste nezavisna, pa i u odnosu na druge istovrsne institucije na različitim nivoima. Nalazi i mišljenja ombudsmana višeg nivoa ne obavezuju ombudsmane nižeg nivoa, a na mišljenje ombudsmana nižeg nivoa ne može se izjaviti žalba ili neko drugo pravno sredstvo ombudsmanu višeg nivoa. Stoga ograničavanje postupanja ombudsmana prema nivou na kom je usvojen propis na koji se odnosi pritužba u suštini dovodi u pitanje i njihovo nezavisno delovanje, jer je u slučajevima kada po pritužbi postupa više institucija, svaka od njih u određenoj meri zavisna od efikasnosti postupanja i mišljenja ostalih o (ne)postojanju povrede ljudskih prava.

4. Iako nije neposredno povezano sa lokalnim ombudsmanima, treba istaći i da se navedenom odredbom Zakona o Zaštitniku građana republičkim propisom uređuje i materija koja nije u nadležnosti republike već autonomne pokrajine (posredno utvrđivanje nadležnosti pokrajinskog ombudsmana republičkim propisom i propisivanje postupanja kada se pritužba odnosi na materiju u nadležnosti pokrajinskog i lokalnih ombudsmana bez upletenosti republičkog ombudsmana u konkretan slučaj).³¹ Drugim rečima, uređivanje nadležnosti i odnosa institucija različitih nivoa je učinjeno republičkim aktom kojim to nije moglo biti učinjeno jer je u suprotnosti sa drugim republičkim aktom (koji utvrđuje nadležnosti autonomne pokrajine).

31 Pravni osnov za uvođenje institucije ombudsmana u AP Vojvodini je bio član 56. Zakona o utvrđivanju određenih nadležnosti Autonomne Pokrajine (*Sl. glasnik RS*, broj 6/02), po kojem pokrajina ustanovljava funkciju pokrajinskog ombudsmana, njegova ovlašćenja i način njihovog ostvarivanja. Na osnovu tog zakona je Skupština AP Vojvodine u decembru 2002. godine usvojila Odluku o Pokrajinskom ombudsmanu (*Sl. list APV*, br. 23/02, 5/04, 16/05); danas je na snazi Pokrajinska skupštinska odluka o Pokrajinskom zaštitniku građana – ombudsmanu (*Sl. list APV*, broj 37/14).

Otprilike četvrtina jedinica lokalne samouprave koje su uvodile ombudsmana je svojim odlukama dodatno suzila nadležnost svojih lokalnih ombudsmana propisujući da oni ne mogu razmatrati predstavke koje se odnose na rad gradskog/opštinskog veća.³² Opštinsko/gradsko veće odlučuje o pravima i obavezama građana u drugostepenom upravnom postupku kada je to propisano i ne postoji nikakav opravdan razlog da kontrola lokalnog ombudsmana u tim slučajevima ne obuhvati i zakonitost i pravilnost rada tih veća; postupanje drugostepenih organa u upravnom postupku takođe podleže kontroli zakonitosti i pravilnosti od strane ombudsmana. Nasuprot tome, više od polovine lokalnih odluka izričito propisuje da lokalni ombudsman kontroliše i rad gradskog/opštinskog veća kada ono postupa kao drugostepeni organ u upravnom postupku³³, a u retkim slučajevima je od kontrole ombudsmana izričito bila izuzeta samo lokalna skupština.³⁴

3.3. Uslovi za kandidovanje i inkompatibilnosti

Da bi se dodatno obezbedilo nezavisno i nepristrasno postupanje ombudsmana, propisuju se slučajevi koji su nespojivi sa vršenjem te funkcije, čiji je smisao da se nezavisnost ombudsmana zaštiti i od iskušenja u pogledu njegovog sopstvenog interesa. Takvi, mada ne uvek isti, slučajevi su propisani svim odlukama o lokalnim ombudsmanima. Najčešće je propisano da vršenje ove funkcije nije spojivo sa vršenjem bilo koje druge javne funkcije ili profesionalne delatnosti i sa članstvom u političkim partijama, i da te

- 32 V. npr. član 1. stav 3. Odluke o građanskom braniocu za grad Beograd, *Sl. list grada Beograda*, broj 25/05; član 2. stav 2. Odluke o ombudsmanu grada Beograda, *Sl. list grada Beograda*, broj 85/19; član 8. stav 2. prve Odluke o zaštitniku građana grada Kraljeva, *Sl. list grada Kraljeva*, broj 13/08; član 25. stav 3. stare Odluke o zaštitniku građana Novog Sada, *Sl. list grada Novog Sada*, broj 47/08; član 22. stav 3. prve Odluke o zaštitniku građana grada Pančeva, *Sl. list grada Pančeva*, broj 27/09, ali i član 14. stav 2. nove Odluke o lokalnom ombudsmanu grada Pančeva, *Sl. list grada Pančeva*, broj 16/19; član 15. stav 3. Odluke o lokalnom ombudsmanu Priboja, *Sl. list opštine Priboj*, broj 4/18; član 2. stav 2. Odluke o zaštitniku građana Sjenice, *Opštinski sl. glasnik Sjenica*, broj 10/17; član 21. stav 3. Odluke o zaštitniku građana gradske opštine Stari grad, *Sl. list grada Beograda*, broj 17/16 i dr. Ovo rešenje je usvojeno i u beogradskoj gradskoj opštini Voždovac – v. Godišnji izveštaj zaštitnika građana gradske opštine Voždovac za 2015. godinu, str. 2.
- 33 Ovamo spadaju i neke jedinice lokalne samouprave koje su prvobitnim odlukama isključivale kontrolu nad većem, da bi u novim odlukama prihvatile ovo rešenje. V. npr. član 2. stav 2. Odluke o lokalnom ombudsmanu grada Kikinde, *Sl. list grada Kikinde*, broj 2/20; član 2. stav 2. Odluke o lokalnom ombudsmanu opštine Bačka Topola, *Sl. list opštine Bačka Topola*, broj 5/19; član 15. stav 2. Odluke o zaštitniku građana grada Kraljeva, *Sl. list grada Kraljeva*, broj 13/19; član 2. stav 1. Odluke o lokalnom ombudsmanu grada Niša, *Sl. list grada Niša*, broj 47/21; član 2. stav 1. nove Odluke o lokalnom ombudsmanu Novog Sada, *Sl. list grada Novog Sada*, broj 59/19; član 12. stav 3. Odluke o zaštitniku građana grada Šapca, *Sl. list grada Šapca i opština Bogatić, Vladimirci i Koceljeva*, br. 6/09 i 31/12; član 2. stav 2. Odluke o lokalnom ombudsmanu grada Sombora, *Sl. list grada Sombora*, broj 5/19; član 2. stav 2. Odluke o zaštitniku građana grada Subotice, *Sl. list grada Subotice*, br. 7/14 i 35/19; član 2. stav 2. Odluke o lokalnom ombudsmanu opštine Tutin, *Sl. list opštine Tutin*, broj 3/19; član 2. stav 3. nove Odluke o lokalnom ombudsmanu opštine Žitište, *Sl. list opštine Žitište*, broj 35/19; član 2. stav 1. Odluke o lokalnom ombudsmanu grada Zrenjanina, *Sl. list grada Zrenjanina*, broj 23/19. Isto rešenje je usvojeno i u beogradskoj gradskoj opštini Vračar – v.: Lokalni ombudsman, *Informator o radu gradske opštine Vračar* (ažuriran 6. 4. 2021), str. 27 (<https://vracar.rs/wp-content/uploads/2021/08/INFORMATOR-jun-2021-latinica.pdf>, 11. 12. 2021).
- 34 V. član 1. stav 2. Odluke o zaštitniku građana (Kragujevca), *Sl. list grada Kragujevca*, broj 35/08. Isto je predviđao i član 2. stav 2. Odluke o građanskom braniocu opštine Leskovac iz 2003.

funkcije i članstva prestaju danom izbora;³⁵ neke odluke ovde dodaju i zabranu članstva u sindikatima i upravnim i nadzornim odborima preduzeća i ustanova.³⁶ U nekim odlukama se nabrajaju konkretne funkcije čije obavljanje u periodu od 12 meseci pre izbora čini kandidata za ombudsmana nepodobnim za tu funkciju.³⁷ Nabrojane funkcije su po pravilu one čiji su nosioci povezani sa donošenjem rešenja koja mogu postati povod za pritužbu ombudsmanu, pa se može dogoditi da pritužba bude predata ombudsmanu koji je kao funkcioner učestvovao u donošenju odluke na koju se pritužba odnosi – a teško da se može govoriti o nezavisnom i nepristrasnom postupanju ombudsmana u predmetu za čiji ishod može biti neposredno zainteresovan. Neretko se navodi i otvorena formulacija da je ova funkcija nespojiva sa bavljenjem drugom delatnošću i poslom „koji bi mogao uticati na njegovu samostalnost i nezavisnost”,³⁸ pri čemu pojedine odluke dozvoljavaju paralelno bavljenje delatnostima i poslovima u oblasti naučnoistraživačkog rada, obrazovanja, sporta ili umetnosti.³⁹

Svojevrsan vid inkompatibilnosti je nekim odlukama propisan kao zabrana ombudsmanu da daje izjave političke prirode.⁴⁰ S jedne strane, jasno je da ombudsman koji treba da bude nezavisan u svom radu ne sme da bude aktivan učesnik u dnevnim političkim događajima. S druge strane, propisivanje zabrane na ovaj način deluje preširoko. Sporno je šta su „izjave političke prirode”, kao i da li je ombudsmanima realno moguće da izbegnu politički sadržaj svojih izjava. Ljudska prava, čija je zaštita ključni zadatak ombudsmana, imaju političku sadržinu samim tim što ograničavaju državnu vlast; ona su stoga političko pitanje *par excellence* i nerealno je očekivati da izjave o ljudskim pravima mogu da budu potpuno ispražnjene od političke sadržine. Smatramo da bi trebalo razmisliti da se ta zabrana donekle preformuliše tako da ne zabranjuje svaki prizvuk politike u izjavama ombudsmana, već samo otvoreno pristrasno političko delovanje i agitovanje za određenu političku opciju.

3.4. Imunitet ombudsmana

Da bi mogao nesmetano da obavlja svoju funkciju i iznosi mišljenja o slučajevima u kojima postupa – što je od ključnog značaja za instituciju čiji akti nisu pravno obavezujući i koja iza sebe nema aparat državne prinude pa javna istupanja u sredstvima informisanja

35 Zanimljivo je da je na sajtu Smederevske Palanke raniji lokalni ombudsman na listi lokalnih funkcionera bio izričito naveden kao opštinski funkcioner sa liste SPS – PUPS – Pokret snaga Srbije, što je u direktnoj suprotnosti sa zabranom da ombudsman bude član političke partije (<http://opstinskiservisi.palankaonline.info/pregled-funkcionera-za-opstinu-smederevska-palanka>, 20. 12. 2020). Pojava da je lokalni ombudsman član političke partije nije retkost u praksi, ali se to po pravilu prikriva i obično se kaže da članstvo u partiji „miruje” dok traje mandat.

36 Npr. odluka Vranja iz 2015.

37 Odlukom Niša iz 2005. je bilo propisano da funkciju ombudsmana ne može da obavlja lice koje je u tom periodu bilo na funkciji kao izabrano, postavljeno ili imenovano lice u organu i službi grada ili gradske opštine ili u javnoj službi grada. Odlukom Tutina iz 2019. je propisano da za lokalnog ombudsmana ne može biti birano lice koje je u tom periodu bilo predsednik ili potpredsednik skupštine opštine, predsednik opštine, član opštinskog veća, načelnik opštinske uprave ili direktor javne ustanove ili javnog preduzeća čiji je osnivač opština. Zrenjaninska odluka iz 2003. godine je propisivala da ne može biti izabrano lice koje je u periodu od 12 meseci pre izbora bilo predsednik ili potpredsednik Skupštine opštine, predsednik ili zamenik predsednika opštine, predsednik ili potpredsednik Izvršnog odbora Skupštine opštine ili sekretar odnosno načelnik Opštinske uprave.

38 Npr. u Kikindi, Kruševcu.

39 Npr. u odluci Sombora iz 2019. ili Vranja iz 2015.

40 Npr. u obe odluke Novog Sada i Beograda, u odlukama Šapca iz 2012. i Sombora iz 2019.

čine njeno najjače oružje – kao i da ne bi bio obeshrabrivan i ometan u radu tužbama onih čiji rad kontroliše, trebalo bi da i ombudsman uživa izvesne imunitete kao i vršiocu drugih odgovornih poslova. Smisao imuniteta je da ombudsmanu omoguće nesmetano i efikasno obavljanje funkcije bez pomenutih pritisaka. Pojedine lokalne odluke utvrđuju da ombudsman uživa imunitet kao i odbornici u skupštini.⁴¹ Više lokalnih odluka propisuje da ombudsman ne može biti pozivan na odgovornost za mišljenje ili preporuku koje je dao u vršenju funkcije⁴², a neke dodaju da ne može biti kažnjen za njih⁴³. Ipak, bez obzira na to što pojedine odluke predviđaju neki vid imuniteta za ombudsmana, oko 2/3 lokalnih odluka ne sadrži nikakvu odredbu kojom bi izjave, mišljenja koja daje i/ili radnje koje ombudsman preduzima u vršenju funkcije bile zaštićene imunitetom. Budući da u tim jedinicama postoji mogućnost da ombudsman bude tužen za svoja mišljenja, čak i kada su ona povezana sa konkretnim slučajevima koje vodi, on zbog toga može biti uzdržan u svom delovanju i izjavama za javnost, što nikako ne doprinosi višem stepenu nezavisnosti u radu ombudsmana.

3.5. Formiranje stručne službe u instituciji

Postojanje stručne službe pri instituciji ombudsmana za obavljanje stručnih, tehničkih i administrativnih poslova omogućava ombudsmanu i stručnim izvršiocima u instituciji da se posvete obavljanju poslova koji spadaju u nadležnost institucije, kao i efikasnije i kvalitetnije vođenje postupaka koje pokrene. Nezavisnost institucije zahteva da o stručnoj službi, odnosno o broju i strukturi zaposlenih u instituciji odlučuje sam ombudsman kao njen starešina. Međutim, takvo rešenje je veoma retko u odlukama kojima se uređuje lokalni ombudsman. U malom broju odluka je izričito propisano da akt o organizaciji stručne službe i sistematizaciji radnih mesta u službi donosi ombudsman⁴⁴ ili da ga donosi skupština jedinice lokalne samouprave na predlog građanskog branioca.⁴⁵ U ogromnoj većini ostalih je, međutim, propisano da akt o sistematizaciji donosi ombudsman, ali uz saglasnost nekog drugog lokalnog organa, i to po pravilu nosilaca lokalne izvršne vlasti⁴⁶,

41 Npr. prva odluka Subotice.

42 Npr. nove odluke Kruševca, Bačke Topole i Kragujevca iz 2019, obe beogradske odluke, leskovačka odluka, odluka Vranja iz 2008; obe odluke Žitišta i subotička odluka iz 2019. isključuju odgovornost i za radnje preduzete u vršenju funkcije.

43 Npr. prva odluka Zrenjanina.

44 Npr. u obe subotičke odluke je propisano da lokalni ombudsman obrazuje stručnu službu za obavljanje stručnih i administrativno-tehničkih poslova i donosi opšti akt o organizaciji službe i sistematizaciji radnih mesta. U odluci beogradske gradske opštine Stari grad takođe je propisano da akt o sistematizaciji radnih mesta u stručnoj službi donosi lokalni ombudsman.

45 Npr. u odlukama Leskovca, Kikinde i u odluci Tutina iz 2019.

46 Niška odluka iz 2005. i kruševačka odluka iz 2011. su propisivale da akt o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mesta donosi Zaštitnik građana uz saglasnost Gradskog veća, a kruševačka je predviđala i da finansijsko-materijalne i tehničke poslove za ombudsmana obavlja Gradska uprava. I nova odluka Kruševca iz 2019. propisuje da administrativne, računovodstvene, informatičke i tehničke poslove za lokalnog ombudsmana obavljaju odgovarajuća odeljenja lokalne uprave. Odluka Novog Sada iz 2008. je predviđala davanje saglasnosti na akt o sistematizaciji koji predloži ombudsman, s tim da je tu saglasnost davao već pominjani Savet za statutarna pitanja i lokalnu samoupravu; novom odlukom iz 2019. je propisano lošije rešenje jer, po njoj, saglasnost na akt o sistematizaciji daje Gradsko veće. Važeća odluka Vranja iz 2015. propisuje da ombudsman obrazuje stručnu službu za obavljanje stručnih poslova, dok za obavljanje administrativno-tehničkih poslova zaključuje ugovor sa Gradskom upravom, kao i da pravilnik o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji radnih mesta u stručnoj službi donosi lokalni ombudsman uz prethodnu saglasnost Gradskog veća. U Bečeju je po odluci iz 2009.

ili da akt o sistematizaciji donosi neki drugi organ (najčešće deo izvršne vlasti) a ne ombudsman⁴⁷, što znači da u tom pogledu lokalni ombudsman nije nezavisan. Konačno, u nekim jedinicama uopšte nije predviđeno postojanje stručne službe lokalnog ombudsmana pa nema ni posebne sistematizacije radnih mesta za tu instituciju, a odgovarajuće tehničke i finansijske poslove obavljaju drugi lokalni organi.⁴⁸ Kratak osvrt na izloženo jasno pokazuje da je, uz nekoliko izuzetaka, nezavisnost ombudsmana veoma ograničena baš u oblasti uređenja interne organizacije i poslovanja institucije, sve do potpunog prepuštanja lokalnoj izvršnoj vlasti da obavlja većinu tehničkih i drugih poslova od značaja za normalno funkcionisanje institucije. Takvo rešenje, iako deluje praktično, u krajnjoj liniji vodi tome da broj i struktura zaposlenih u stručnoj službi zavise i od procena koje o tome donose drugi organi, pa čak i izvršna vlast, koja ne bi smela da ima takvu vrstu uticaja na instituciju koja je kontroliše. U takvom kontekstu dodatni vid pritiska na nezavisno delovanje ombudsmana može da se ispolji kroz uskraćivanje obavljanja izvesnih poslova koje za ombudsmana obavlja lokalna uprava i za koje on nema zaposlenih, ili kroz krojenje broja i strukture zaposlenih u stručnoj službi prema drugim interesima, a ne prema realnim potrebama same institucije. Ako u konkretnoj jedinici lokalne samouprave postoji procena da je za obavljanje tih poslova potrebno i postojanje stručne službe, adekvatno rešenje sa stanovišta jačanja nezavisnosti institucije jeste da se ombudsmanu obezbedi veća nezavisnost u uređivanju organizacije i samog rada institucije nego što je to sada slučaj u većini jedinica lokalne samouprave.

3.6. Budžet Institucije i plata ombudsmana i zaposlenih

Materijalna sredstva za plate ombudsmana i drugih zaposlenih u instituciji, kao i za njeno opremanje i efikasno i normalno funkcionisanje određuju se u budžetu konkretne jedinice lokalne samouprave. Budžet za sve budžetske korisnike usvaja skupština jedinice lokalne samouprave, ali je, sa stanovišta nezavisnosti institucije, potrebno osigurati

propisano da akt o sistematizaciji radnih mesta u stručnoj službi donosi ombudsman uz saglasnost predsednika opštine, a prvom odlukom Beograda da ga donosi ombudsman uz saglasnost gradonačelnika Grada Beograda. Prema obema odlukama Kraljeva, taj akt je donosio/donosi ombudsman, uz saglasnost skupštine grada. U Kragujevcu, po odluci iz 2019, akt o organizaciji službe i sistematizaciji radnih mesta predlaže lokalni ombudsman, ali ga kao sastavni deo akta o organizaciji i sistematizaciji radnih mesta u upravi, organima i stručnim službama grada donosi Gradsko veće; međutim, akte koji se odnose na način rada i postupanja ombudsmana i stručne službe i druge akte neophodne za rad i funkcionisanje institucije donosi samostalno lokalni ombudsman. Slično rešenje u pogledu objedinjenog akta o sistematizaciji je predviđeno i novom odlukom Pančeva iz 2019, dok je prvom odlukom Pančeva ombudsman taj akt donosio uz saglasnost Gradskog veća. U Priboju se obrazuje stručna služba ombudsmana, kojom on rukovodi, a on donosi i akt o sistematizaciji, na koji saglasnost daje Opštinsko veće. Prema odluci Bačke Topole iz 2019, akt o sistematizaciji usvaja ombudsman, ali ga zatim predlaže organu nadležnom za usvajanje objedinjene sistematizacije za sve lokalne organe.

47 Npr. u Gornjem Milanovcu je propisano da akt o organizaciji i sistematizaciji ombudsmana donosi opštinsko veće na predlog načelnika opštinske uprave, što znači da stručnu službu ombudsmana zapravo formira lokalna izvršna vlast, koju ombudsman treba da kontroliše, a ne ombudsman. V. Pravilnik o organizaciji i sistematizaciji radnih mesta u Opštinskoj upravi, Opštinskom pravobranilaštvu i Lokalnom ombudsmanu opštine Gornji Milanovac, *Sl. glasnik opštine Gornji Milanovac*, br. 8/21 i 11/21.

48 Npr. u Somboru ombudsman nema stručnu službu, a nije je imao ni u Subotici i Bačkoj Topoli po njihovim prvim odlukama o lokalnom ombudsmanu. Nema je ni u Šapcu, gde je odlukom iz 2012. bilo propisano da stručne i administrativno-tehničke poslove za lokalnog ombudsmana obavlja gradska uprava, a i u Tutinu je po odluci iz 2013. pod naslovom „Stručna služba i sredstva za rad“ u stvari bilo propisano da ombudsman nema stručnu službu već da sve stručne, knjigovodstvene i administrativno-tehničke poslove za potrebe institucije obavlja opštinska uprava.

da ombudsman uživa solidan nivo nezavisnosti u predlaganju strukture budžeta institucije, od kojeg u krajnjoj liniji zavisi i njena mogućnost da ostvaruje svoju socijalnu funkciju, kao i u raspolaganju odobrenim budžetskim sredstvima. I u ovom pogledu postoje različita rešenja u odlukama različitih jedinica. U nekim odlukama je propisano da ombudsman samostalno podnosi skupštini predlog strukture i obima budžeta institucije za narednu godinu.⁴⁹ U nekima je propisano da budžet lokalnog ombudsmana zajedno predlažu ombudsman i načelnik opštinske uprave.⁵⁰ Neke odluke formalno ne predviđaju nikakvu ulogu ombudsmana u predlaganju budžeta, već samo da se sredstva za rad institucije obezbeđuju u budžetu te jedinice lokalne samouprave.⁵¹ U potonjem slučaju, na predlog budžeta o kojem će odlučivati skupština faktički odlučujuće utiče lokalna izvršna vlast, što je rešenje koje treba izbegavati. Kada ombudsman ne odlučuje o budžetu institucije i korišćenju tih sredstava, oni subjekti koji odlučuju o tome imaju na raspolaganju moćno sredstvo za uticaj na rad institucije, tačnije za ometanje i otežavanje njenog rada, jer posredno mogu da utiču na rad institucije predlaganjem nedovoljnih sredstava za njeno funkcionisanje ili uskraćivanjem saglasnosti za plaćanja koja institucija ima prema trećim licima.

3.7. Podnošenje godišnjeg izveštaja skupštini

Godišnji izveštaj koji ombudsman podnosi lokalnoj skupštini je svakako najznačajniji dokument koji ova institucija donosi svake godine, a može upućivati i vanredne izveštaje o kršenjima ljudskih prava u posebnim oblastima. U godišnjem izveštaju ombudsman iznosi opštu ocenu stanja ljudskih prava na teritoriji koju pokriva, ukazuje na konkretne slučajeve kršenja ljudskih prava od strane uprave (posebno ako se kršenja ponavljaju), izriče kritike i upućuje pohvale organima koji su se istakli u pogledu kršenja odnosno zaštite ljudskih prava. On po pravilu u svom godišnjem izveštaju daje i pregled svojih aktivnosti tokom protekle godine, ali izveštaj koji on podnosi nije izveštaj o radu ombudsmana već onih subjekata čiji rad on kontroliše. Njegov smisao je u tome da najvišim organima ukaže na nedostatke u radu uprave i na moguće mere kojima bi se ti nedostaci otklonili, na aktuelne probleme u oblasti uživanja ljudskih prava, kao i inicijative za donošenje novih ili izmenu postojećih propisa koji se odnose na ljudska prava ili na rad uprave. Iz tog razloga godišnji izveštaj nije podoban za usvajanje u skupštini, jer bi to u suštini bilo izjašnjavanje o radu subjekata o kojima izveštava ombudsman. Zahtev

49 Npr. u odlukama Bačke Topole iz 2019, Bečeja iz 2009. (prečišćeni tekst), Subotice iz 2014, Zrenjanina iz 2019, u obe odluke Pančeva i Žitišta. U odlukama Beograda iz 2005. i 2019. je propisano da predlog budžeta sačinjava ombudsman i zatim ga upućuje Gradskom veću radi njegovog uvrštavanja u predlog budžeta Grada. Slično je propisano u odluci Priboja – predlog priprema ombudsman, a zatim ga dostavlja organu uprave radi uključivanja u budžet opštine, kao i u odluci Sjenice, gde ombudsman svoj predlog budžeta dostavlja opštinskom veću radi uključivanja u budžet opštine. U obe odluke Kragujevca, iz 2003. i 2008. godine, propisano je da predlog budžeta podnosi lokalni ombudsman, kao i u obe odluke Novog Sada, odluci beogradske gradske opštine Stari grad iz 2016, Kikinde iz 2020, Niša iz 2021. i Kruševca iz 2019.

50 Takvo rešenje je bilo propisano u odluci Tutina iz 2013.

51 Npr. u odluci Malog Idoša iz 2018, u prvoj odluci Bačke Topole iz 2003, leskovačkoj odluci iz 2003. i odluci Šapca iz 2012, u odluci beogradske gradske opštine Rakovica iz 2009, u prvoj odluci Kraljeva iz 2008, dok nova kraljevačka odluka iz 2018. ne predviđa čak ni toliko – sredstva za rad institucije se uopšte i ne pominju u toj odluci.

da se o godišnjem izveštaju glasa u skupštini takođe može da dovede do jednog specifičnog problema: šta se događa kada u takvom kontekstu izveštaj ombudsmana ne bude usvojen u skupštini? S jedne strane, neprihvatanje izveštaja nigde nije predviđeno kao razlog za razrešenje ombudsmana, pa bi takva posledica bila u suprotnosti i sa relevantnim lokalnim propisima, ali i sa suštinom postojanja institucije ombudsmana. S druge strane, glasanje o izveštaju nema logike ako iz toga ne nastaju nikakve posledice.⁵² Svega nekoliko lokalnih odluka i izričito propisuju da se o godišnjem izveštaju ombudsmana ne glasa.⁵³ U većini odluka stoji da ombudsman podnosi godišnji izveštaj skupštini bez detaljnijih odredbi o tome šta skupština preduzima povodom onoga što se nalazi u izveštaju i kakav je status izveštaja.⁵⁴ Više odluka sadrži odredbu po kojoj skupština razmatra (a ne „usvaja”) taj izveštaj, što je relativno blisko onome što bi trebalo da se dešava sa izveštajem, ali opcija glasanja o izveštaju u tim slučajevima ipak nije potpuno isključena.⁵⁵ U nekim odlukama je ipak eksplicitno predviđeno da skupština usvaja godišnji izveštaj ombudsmana, ali bez ikakvih odredbi o tome da li i kakve posledice nastaju ako izveštaj ne bude usvojen.⁵⁶ Konačno, pojedine odluke samo propisuju da ombudsman jednom godišnje podnosi skupštini izveštaj, bez ikakvih odredbi o tome šta se dalje događa sa njim – da li se o njemu raspravlja ili ne, da li se objavljuje i gde i sl.⁵⁷ U principu, trebalo bi da godišnji izveštaj bude podsticaj skupštini da razmotri primedbe, kritike i pohvale koje se u njemu nalaze i da osmisli mere koje bi mogle da umanje nedostatke i nepravilnosti na koje se ukazuje u izveštaju.

3.8. Društveni kontekst i praksa

Osim sadržine odredbi relevantnih lokalnih odluka, za nezavisno delovanje ombudsmana značajan je i kontekst u kome se te odredbe primenjuju (ili ne primenjuju), kao i praksa koja nastaje u kombinaciji normi i realnog života. Kontekst se pre svega tiče nivoa razvijenosti i koordinisanosti demokratskih institucija, i adekvatnog pozicioniranja institucije ombudsmana u postojećem sistemu državnih organa. Uvođenje nove institucije u jedan pravni sistem obično zahteva i izvesne izmene važećeg zakonodavstva, ali i doslednost u naporima da ona bude postavljena na zdrave osnove. Dosadašnja praksa pokazuje da kod jednog broja institucija postoji diskontinuitet u funkcionisanju i pored toga što su normativni preduslovi za njihovo delovanje ispunjeni: više puta se događalo da institucija bude uvedena i započne sa radom, pa ombudsmanu iz nekog razloga

52 V. i Teofilović, P., Lokalni ombudsmani u Srbiji, u: Teofilović, P. (ur.), 2011, *Savet za međunacionalne odnose i lokalni zaštitnik građana u multietničkim sredinama*, Beograd, Centar za istraživanje etniciteta, str. 47–48.

53 To je izričito propisano samo u Bačkoj Topoli, u članu 42. odluke iz 2019. i u novoj odluci Kraljeva iz 2019.

54 Prva odluka Beograda je propisivala samo da se izveštaj kasnije objavljuje u Službenom listu grada Beograda, a nova odluka dodaje da se izveštaj objavljuje još i na zvaničnoj internet stranici grada. Slično propisuju i obe odluke Pančeva i prva odluka Tutina iz 2013.

55 Npr. u Malom Idošu i Tutinu prema odluci iz 2018. Slično je i u jedinicama čije odluke propisuju da ombudsman podnosi izveštaj o kome se raspravlja samo ako ombudsman to zahteva – npr. u obe odluke Kragujevca.

56 Npr. odluka u Gornjem Milanovcu propisuje da se godišnji izveštaj usvaja zaključkom u skupštini, a taj zaključak se objavljuje u službenom listu.

57 Npr. prva odluka Bačke Topole iz 2003. ili odluka Bečeja iz 2009.

prestane mandat pre vremena, a novi ne bude izabran godinama nakon toga⁵⁸, ili da odluka o lokalnom ombudsmanu bude doneta, ali ombudsman ne bude izabran⁵⁹, pa se opravdano postavlja pitanje da li u tim jedinicama lokalne samouprave ta institucija, osim u propisima, postoji i u stvarnosti ili ne, odnosno da li se prećutno odustalo od daljeg postojanja jednom već uvedene institucije. Dugotrajno odlaganje ili izbegavanje izbora nosioca ove funkcije predstavlja vid ispoljavanja arbitrarnosti lokalnih političkih aktera u odlučivanju: iako uspostavljanje ombudsmana u jedinicama lokalne samouprave po zakonu nije obavezno, u jedinicama gde je ova institucija jednom uspostavljena statutom i odgovarajućom odlukom, ti se akti moraju i primenjivati. Lokalni ombudsman u tim jedinicama više nije fakultativan, već obavezan organ. Budući da je to u suprotnosti sa propisima kojima se uređuju lokalni ombudsmani, ovde govorimo o primeni u praksi, a ne o uređenosti ove oblasti. Protivpravna praksa je potencijalna pretnja po samo postojanje institucije jer uvodi neizvesnost u pogledu njenog statusa i ne doprinosi jačanju nezavisnosti lokalnih ombudsmana.

4. ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

Analiza odredbi odluka o lokalnim ombudsmanima pokazuje da su među njima retke one koje predviđaju zaista adekvatne mehanizme koji bi trebalo uspešno da štite različite aspekte nezavisnosti ombudsmana. Nakon gotovo dve decenije od uvođenja institucije ombudsmana u pravni sistem Srbije, u mnogim relevantnim lokalnim odlukama i dalje postoje neodgovarajuće odredbe koje ne mogu da ostvare taj cilj. Poređenje svih do sada usvojenih odluka o lokalnim ombudsmanima, kojih do sada ima pedesetak (neke jedinice lokalne samouprave su do sada usvojile po dve takve odluke), pokazuje da pojedina kvalitetnija rešenja iz ugla nezavisnosti institucije postepeno (ali veoma polako) zamenjuju ona lošija, koja su bila zastupljenija u prvoj deceniji ovog veka. I pored toga, i dalje je značajan udeo lokalnih odluka (blizu četvrtine njih) koje propisuju da u izboru i u razrešenju ombudsmana učestvuju organi izvršne vlasti, koju ombudsman treba da kontroliše, i kojima tu nije mesto zbog odnosa koji postoji između njih i ombudsmana. Pošto ombudsman kontroliše rad uprave, nosioci izvršne vlasti, koji imaju interes u tome ko će ih i kako kontrolisati, ne bi smeli nikako, a pogotovo ne odlučujuće, uticati na to ko će biti izabran na tu funkciju ili koga mogu sa nje da uklone. Ni u jednom slučaju za izbor ili za razrešenje ombudsmana nije propisana neka kvalifikovana većina, što u uporednom pravu nije retkost za ovu instituciju. Među razlozima za razrešenje se nalaze i neki koji nisu dovoljno operacionalizovani i stoga omogućavaju različita tumačenja. Ipak, najveća odstupanja od željenog stanja (bar u kvantitativnom smislu) nalazimo u onim odredbama odluka koje bi

58 Tako je npr. prvim ombudsmanima Vladičinog Hana, Grocke i Sombora sredinom i u drugoj polovini 2000-ih mandat prestao pre isteka, a u Bečeju je prvom ombudsmanu mandat prestao 2014. zbog odlaska u penziju; u Vladičinom Hanu, Grockoj i Bečeju novi ombudsman nije izabran od tada, a u Somboru je to učinjeno tek 7 godina kasnije.

59 Npr. Leskovac je odluku o lokalnom ombudsmanu doneo još 2003. godine, ali ombudsman nikada nije izabran.

trebalo da uređuju status same institucije, njenu unutrašnju organizaciju i budžetska sredstva potrebna za njeno delovanje: u tim pitanjima ombudsman ima veoma mali ili gotovo nikakav uticaj, i to nije eksces već prilično raširena pojava. Može se pretpostaviti da bi odgovarajuće regulisanje određenih pitanja republičkim zakonom o lokalnoj samoupravi, pre svega nešto detaljnija razrada inače vrlo šturih odredbi koje se u tom zakonu tiču nezavisnog statusa institucije, u narednih nekoliko godina pozitivno uticalo i na sadržinu bar jednog dela odluka o lokalnim ombudsmanima.

LITERATURA

1. Đorđević S., Milenković D. i Veljović D., 2011, *Kapaciteti i potencijali institucije lokalnog ombudsmana u Srbiji (studija sa istraživanjem)*, Beograd, Misija OEBS-a u Srbiji (<https://www.osce.org/files/f/documents/e/d/95110.pdf>, 11. 11. 2021).
2. Jerinić, J., *Uporedna analiza nadležnosti regionalnih i evropskih ombudsmana: sankcije zbog nesaradnje* (<https://www.ombudsman.rs/index.php/component/content/article/171-2008-04-17-12-52-15/4540-2016-01-15-08-19-55>, 11. 11. 2021).
3. Pašalić: Obaveza postojanja lokalnih ombudsmana (intervju), *Jugpress*, 14. 11. 2019. (<https://jugpress.com/pasalic-obaveza-postojanja-lokalnih-ombudsmana/>, 22. 12. 2021).
4. Komitet pravnika za ljudska prava – YUCOM, 2020, *Analiza položaja lokalnih ombudsmana u Republici Srbiji*, Beograd, YUCOM.
5. Kucsko-Stadlmayer, G. (ed.), 2008, *European Ombudsman-Institutions*, Wien-NewYork, Springer.
6. Lokalni ombudsman, *Informator o radu gradske opštine Vračar*, ažuriran 6. 4. 2021. (<https://vracar.rs/wp-content/uploads/2021/08/INFORMATOR-jun-2021-latinica.pdf>, 11. 12. 2021).
7. Teofilović, P., 2011, Lokalni ombudsmani u Srbiji, u: Teofilović, P. (ur.), *Savet za međunarodne odnose i lokalni zaštitnik građana u multietničkim sredinama*, Beograd, Centar za istraživanje etniciteta.
8. Teofilović, P. 2010, Nezavisnost parlamentarnih ombudsmana – uporedni pregled, *Glasnik Advokatske komore Vojvodine*, br. 7-8, godina LXXXII, knjiga 70, Novi Sad.

Propisi

1. Godišnji izveštaj zaštitnika građana gradske opštine Voždovac za 2015. godinu.
2. Odluka o građanskom braniocu opštine Bačka Topola, *Sl. list opštine Bačka Topola*, broj 1/03.
3. Odluka o građanskom braniocu (ombudsmanu) opštine Subotica, *Sl. list opštine Subotica*, broj 74/02.

4. Odluka o građanskom braniocu opštine Leskovac, *Sl. glasnik opštine Leskovac*, br. X/03.
5. Odluka o građanskom braniocu za Grad Beograd, *Sl. list grada Beograda*, broj 25/05.
6. Odluka o lokalnom ombudsmanu opštine Bačka Topola, *Sl. list opštine Bačka Topola*, broj 5/19.
7. Odluka o lokalnom ombudsmanu Grada Kikinde, *Sl. list grada Kikinde*, broj. 2/20.
8. Odluka o lokalnom ombudsmanu Grada Kragujevca, *Sl. list grada Kragujevca*, br. 27/19 i 34/21.
9. Odluka o lokalnom ombudsmanu grada Kraljeva, *Sl. list grada Kraljeva*, broj 13/19.
10. Odluka o lokalnom ombudsmanu Grada Kruševca, *Sl. list grada Kruševca*, broj 4/19.
11. Odluka o lokalnom ombudsmanu Grada Niša, *Sl. list Grada Niša*, broj 47/21.
12. Odluka o lokalnom ombudsmanu Grada Novog Sada, *Sl. list Grada Novog Sada*, broj 59/19.
13. Odluka o lokalnom ombudsmanu grada Pančeva, *Sl. list grada Pančeva*, broj 16/19.
14. Odluka o lokalnom ombudsmanu grada Zrenjanina, *Sl. list grada Zrenjanina*, broj 23/19.
15. Odluka o lokalnom ombudsmanu opštine Tutin, *Sl. list opštine Tutin*, broj 3/19.
16. Odluka o lokalnom ombudsmanu opštine Žitište, *Sl. list opštine Žitište*, broj 35/19.
17. Odluka o lokalnom ombudsmanu Priboja, *Sl. list opštine Priboj*, broj 4/18.
18. Odluka o lokalnom ombudsmanu grada Sombora, *Sl. list grada Sombora*, broj 5/19.
19. Odluka o lokalnom ombudsmanu u opštini Gornji Milanovac, *Sl. glasnik opštine Gornji Milanovac*, broj 8/21.
20. Odluka o ombudsmanu grada Beograda, *Sl. list grada Beograda*, broj 85/19.
21. Odluka o organizaciji, delokrugu i radu zaštitnika građana Grada Kruševca, *Sl. list grada Kruševca*, broj 1/11.
22. Odluka o pokrajinskom ombudsmanu, *Sl. list APV*, br. 23/02, 5/04 i 16/05.
23. Odluka o zaštitniku građana opštine Bečej, *Sl. list opštine Bečej*, br. 16/06 i 17/08, br. 7/09 – prečišćeni tekst i 14/14.
24. Odluka o zaštitniku građana grada Kragujevca, *Sl. list grada Kragujevca*, broj 35/08.
25. Odluka o zaštitniku građana Grada Kraljeva, *Sl. list grada Kraljeva*, broj 13/08.
26. Odluka o zaštitniku građana Grada Niša, *Sl. list Grada Niša*, br. 2/11 – prečišćen tekst odluke iz 2005 sa izmenama i dopunama iz 2010.
27. Odluka o zaštitniku građana grada Pančeva, *Sl. list grada Pančeva*, broj 27/09.
28. Odluka o zaštitniku građana grada Subotice, *Sl. list grada Subotice*, br. 7/14 i 35/19.
29. Odluka o zaštitniku građana grada Šapca, *Sl. list grada Šapca i opština Bogatić, Vladimirci i Koceljeva*, br. 6/09 i 31/12.
30. Odluka o zaštitniku građana gradske opštine Stari grad, *Sl. list grada Beograda*, broj 17/16.
31. Odluka o zaštitniku građana Novog Sada, *Sl. list Grada Novog Sada*, broj 47/08.
32. Odluka o zaštitniku građana opštine Žitište, *Sl. list opštine Žitište*, broj 16/15.
33. Odluka o zaštitniku građana Sjenice, *Opštinski sl. glasnik Sjenica*, broj 10/17.
34. Odluka o zaštitniku prava građana opštine Tutin, *Sl. list opštine Tutin*, broj 9/13.

35. Pokrajinska skupštinska odluka o Pokrajinskom zaštitniku građana – ombudsmanu, *Sl. list APV*, broj 37/14.
36. Pravilnik o organizaciji i sistematizaciji radnih mesta u Opštinskoj upravi, Opštinskom pravobranilaštvu i Lokalnom ombudsmanu opštine Gornji Milanovac, *Sl. glasnik opštine Gornji Milanovac*, br. 8/21 i 11/21.
37. Zakon o lokalnoj samoupravi, *Sl. glasnik RS*, br. 9/02, 33/02, 33/04, 135/04 i 62/06.
38. Zakon o lokalnoj samoupravi, *Sl. glasnik RS*, br. 129/07, 83/14 – dr. zakon, 101/16 – dr. zakon i 47/18.
39. Zakon o utvrđivanju određenih nadležnosti Autonomne Pokrajine, *Sl. glasnik RS*, broj 6/02.
40. Zakon o zaštitniku građana, *Sl. glasnik RS*, broj 79/05.

Izvori sa interneta

1. Pregled funkcionera opštine Smederevska Palanka (<http://opstinskiservisi.palankaonline.info/pregled-funkcionera-za-opstinu-smederevska-palanka>, 20. 12. 2020).

LOCAL DECISIONS ON OMBUDSMAN AND INDEPENDENCE OF LOCAL OMBUDSMEN

Petar Teofilović

Summary: *Efficient and effective functioning of ombudsman institutions as controllers of administration and protectors of human rights requires that the institution is independent in its organization and work. Thus, regulations that deal with the establishment, status and work of ombudsman need to contain adequate mechanisms that shall secure the institution's independence. The possibility to establish ombudsman institutions at the level of local self-government was opened by the enactment of the Act on Local Self-Government of Serbia in 2002. At the local level they are introduced by the statutes of particular local communities as the highest-ranking act at that level, while all the details of their organization and work are further regulated by local decrees (by-laws) of concrete local communities. In this article we analysed relevant provisions of local by-laws that regulate local ombudsman from the point of their adequacy to ensure independence of local ombudsmen, and consequently to meet the requirements regarding their role in the protection of human rights in local communities where they operate. In the conclusive remarks we highlighted the typical solutions found in local regulations that are not in accordance with the demand that the institution of ombudsman ought to be independent in its work.*

Keywords: *ombudsman; independent institution; human rights; local ombudsman; citizens' defender; protector of citizens; local self-government; administration; local administration.*

6. ANALIZA INSTITUCIJE LOKALNOG OMBUDSMANA U REPUBLICI BUGARSKOJ NA PRIMERU OPŠTINE STARA ZAGORA I GRADA SOFIJE

Dejan Milenković¹

***Apstrakt:** Predmet ovog rada je položaj i status institucije lokalnog ombudsmana u Republici Bugarskoj prikazan na primerima opštine Stara Zagora i grada Sofije. Bugarska i Srbija spadaju u krug zemalja koje imaju instituciju ombudsmana na centralnom i lokalnom nivou. U obe zemlje, institucija lokalnog ombudsmana je nastala i razvijala se u relativno sličnim okolnostima, vremenskom periodu i uslovima, a relativno mali broj JLS se do danas odlučio za njeno osnivanje. Međutim, to ne znači da je lokalni ombudsman još jedna u nizu nepotrebnih i „promašenih” institucija koje se mogu pojaviti u političko-pravnim sistemima pojedinih država. Ovo istraživanje treba da pokaže, s jedne strane, svrhu institucije lokalnog ombudsmana, a sa druge, značaj koji ova institucija ima u opštinama i gradovima u Bugarskoj, analizom njihovih sličnosti i razlika u Sofiji i Staroj Zagori. Dodatno, u Srbiji niko se do sada nije naučno bavio proučavanjem ove institucije u Bugarskoj. U Bugarskoj, s druge strane, nema značajnijih istraživanja koja bi se odnosila na ovu instituciju. U Srbiji je naučni i stručni fond koji se odnosi na instituciju lokalnog ombudsmana takođe mali. Ovaj rad treba da posluži i upoznavanju naučne i stručne javnosti sa ovom institucijom, ali i da doprinese dodatnom komparativnom, tzv. „tvining” istraživanju, koje bi moglo da omogući bolje sagledavanje i dalji razvoj ove institucije u obe zemlje u budućnosti.*

***Ključne reči:** ombudsman, lokalni ombudsman, Bugarska, Sofija, Stara Zagora.*

¹ Vanredni profesor, Fakultet političkih nauka Univerziteta u Beogradu, e-mail: dejan.milenkovic@fpn.bg.ac.rs

1. UVOD

„U mnogim zemljama, poseban vid kontrole uprave ostvaruje se uvođenjem institucije ombudsmana.”² „Izvorno, ombudsman je institucija švedskog porekla koja je uvedena Ustavom Švedske iz 1809. godine.”³

„Institucija ombudsmana danas postoji u oko 200 država (na nacionalnom nivou ili na nivou država članica), i predstavlja jedan od nezaobilaznih elemenata u uređenju modernog demokratskog društva.”⁴ „Jedan broj zemalja je decentralizovao instituciju ombudsmana tako da ona postoji na regionalnom ili lokalnim nivoima. Svaka od tih institucija deluje u okvirima svoje nadležnosti.”⁵ Dakle, vremenom se ova institucija „spušta” i na niže nivoe vlasti, i sve češće se, u komparativnim političkim sistemima, može pronaći i u jedinicama lokalne samouprave (JLS).

U nastavku ovog rada, terminom „lokalni ombudsman” neće biti obuhvaćene institucije ombudsmana na drugim nivoima vlasti nižim od centralnog nivoa, kao što su federalne jedinice, lenderi, pokrajine, regioni koji nisu u statusu JLS. Termin „lokalni ombudsman” u nastavku odnosi se isključivo institucije ombudsmana koje osnivaju JLS.

Takve lokalne ombudsmane, pokazuje jedno od retkih istraživanja objavljenih u Srbiji (pa i šire), možemo pronaći u Holandiji (u gradovima Amsterdam, Rotterdam, Hag, Utreht, Groningen), Belgiji (Antverpenu, Brižu, Levenu i Gentu), Švajcarskoj (Cirihi, Bernu i Vinterturu), Španiji (pored regionalnih, ombudsmane možemo naći i na lokalnom nivou u npr. Madridu, Barseloni i San Sebastijanu), u Francuskoj u Parizu, u Argentini u Buenos Airesu i još nekoliko gradova, zatim u pojedinim gradovima u Australiji (npr. u Pertu), kao i još nekim drugim zemljama.⁶ Ovo širenje ukazuje i na moguće kapacitete i potencijale institucije lokalnog ombudsmana u Srbiji⁷ kao i u Bugarskoj, jer je ova institucija prisutna u obe zemlje. Prate je slična vremenska dinamika razvoja, problemi u njenom širenju u obe zemlje, kao i sličan, ali ne i identičan status. Na kraju, slični su i problemi sa kojima se suočavaju građani u JLS u Bugarskoj i Srbiji. Izveštaji i preporuke lokalnih ombudsmana u obe zemlje mogu poslužiti za kreiranje i sprovođenje lokalnih javnih politika koje bi, s obzirom na tendencije ugrožavanja prava i sloboda građana od strane opštinskih/gradskih aktera, u budućnosti trebalo da otklone svakodnevne probleme sa kojima se suočavaju građani u svojim lokalnim zajednicama, a koje utiču na njihov svakodnevni život.

2 Lilić, S., Milenković, D., Kovačević-Vučo, B., 2002, *Ombudsman, međunarodni dokumenti, uporedno pravo, zakonodavstvo i praksa*, Beograd, Komitet pravnika za ljudska prava.

3 Lilić, S., 2014, *Upravno pravo – Upravno procesno pravo*, Beograd, Pravni fakultet u Beogradu, str. 352.

4 Milosavljević, B., 2002, *Ombudsman – Zaštitnik prava građana*, Beograd, Centar za antiratnu akciju, str. 13.

5 Dimitrijević, P., 2007, Problemi u funkcionisanju lokalnog ombudsmana, *Zbornik radova pravnog fakulteta u Nišu*, 49, str. 162.

6 Klarić, A., 2020, Institucija lokalnog ombudsmana – uporedna iskustva iz svijeta i u gradu Beogradu, *Administracija i javne politike*, 1, str. 89–110.

7 Đorđević, S., Milenković, D., 2012, Kapaciteti i potencijali institucije lokalnog ombudsmana u Srbiji, *Godišnjak Fakulteta političkih nauka*, 7, str. 25–40.

Ovo istraživanje, tačnije komparativna analiza dve institucije lokalnog ombudsmana u Bugarskoj, treba da pokaže, s jedne strane, svrhu institucije, a s druge, značaj koji ova institucija ima u opštinama i gradovima u Bugarskoj, te na koji način, lokalni ombudsmeni u Bugarskoj, traže rešenja sa sve češće probleme sa kojima se suočavaju građani pri ostvarivanju svojih prava i obaveza sa opštinskom/gradskom administracijom.

U Srbiji, kao ni u Bugarskoj, nije bilo mnogo naučnih radova niti novijih istraživanja koji bi rasvetlili ulogu lokalnih ombudsmana, a retka systemska istraživanja su danas već zastarela jer su rađena pre deset i više godina.⁸ Dodatno, u Srbiji se niko do sada nije ni bavio proučavanjem ove institucije u Bugarskoj. U Bugarskoj nema značajnijih istraživanja i radova koji se odnose na ovu instituciju. U Srbiji naučni i stručni fond koji se odnosi na ovu instituciju takođe je još uvek mali. Ovaj rad zato treba da posluži i upoznavanju naučne i stručne javnosti u Srbiji sa ovom institucijom, ali i da doprinese dodatnom komparativnom, tzv. „tvining” istraživanju, koje bi moglo da dovede boljeg upoznavanja ove institucije i njenog daljeg širenja u opštinama i gradovima u obe zemlje u budućnosti.

2. NASTANAK I RAZVOJ INSTITUCIJE LOKALNOG OMBUDSMANA U REPUBLICI SRBIJI

U Srbiji je do nastanka institucije ombudsmana došlo tek nakon demokratskih promena iz 2000. godine. Institucija je ustanovljena na tri nivoa: republičkom, pokrajinskom i na nivou JLS.

Zakonom o lokalnoj samoupravi iz 2002. godine, u Srbiji je prvi put data mogućnost JLS da ustanove instituciju lokalnog ombudsmana. Zatim je iste godine ustanovljen i pokrajinski ombudsman u AP Vojvodini, da bi 2005. godine bio donet i Zakon o Zaštitniku građana (ombudsmanu na centralnom nivou vlasti). Na kraju procesa, u novom Ustavu Republike Srbije 2006. godine, institucija Zaštitnika građana postala je i ustavna kategorija.

Zakonom o lokalnoj samoupravi iz 2002. godine bilo je predviđeno sledeće: „U jedinici lokalne samouprave može se ustanoviti građanski branilac 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. Građanskom braniocu postavlja skupština jedinice lokalne samouprave iz reda uglednih i politički

8 Đorđević, S., Milenković, D., Veljović, D., 2012, *Studija – Kapaciteti i potencijali institucije lokalnog ombudsmana (sa istraživanjem)*, Beograd, Misija OEBS u Srbiji; U Republici Bugarskoj: Местни обществени посредници в България, 2004, София: Център за изследване на демокрацията.

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.”⁹

Sadašnji zakonski osnov za osnivanje ove institucije je Zakon o lokalnoj samoupravi iz 2007. godine. Prema prvobitnoj verziji tog zakona, naziv ove institucije se promenio. Umesto naziva „građanski branilac”, institucija je preimenovana i uvodi se naziv „zaštitnik građana”¹⁰, a izmenama i dopunama Zakona o lokalnoj samoupravi koje su izvršene 2018. godine¹¹ naziv institucije je ponovo promenjen, te je od tada njen naziv „lokalni ombudsman”.

Prema sadašnjem Zakonu o lokalnoj samoupravi¹², „U jedinici lokalne samouprave može se ustanoviti lokalni ombudsman koji je ovlašćen da nezavisno i samostalno 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 lokalnog ombudsmana. Nadležnost i ovlašćenja, način postupanja i izbora i prestanka dužnosti lokalnog ombudsmana uređuje se statutom i drugim opštim aktom.”

Pored lokalnog ombudsmana, postoji i Pokrajinski ombudsman AP Vojvodine. Osnivanje ove institucije 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”.¹³ Zatim je Skupština AP Vojvodine, 23. decembra 2002. godine, usvojila Odluku o pokrajinskom ombudsmanu¹⁴, da bi septembra 2003. godine izabrala prvog Pokrajinskog ombudsmana, a institucija je počela sa radom januara 2004. godine. Prema Odluci, Pokrajinski ombudsman je nezavistan i samostalan organ, koji se stara o zaštiti i unapređenju ljudskih prava i sloboda. 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 ima i druge funkcije.¹⁵

Zaštitnik građana, kao državni organ nastao je donošenjem Zakona o Zaštitniku građana 2005. godine¹⁶, da bi Ustavom iz 2006. godine ova institucija postala ustavna kategorija. U članu 138. Ustava predviđeno je sledeće: „Zaštitnik građana 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. Zaštitnik građana nije ovlašćen

9 Zakon o lokalnoj samoupravi, *Sl. glasnik RS*, broj 9/02, član 126.

10 Zakon o lokalnoj samoupravi, *Sl. glasnik RS*, broj 129/07, član 97.

11 Zakon o izmenama i dopunama Zakona o lokalnoj samoupravi, *Sl. glasnik RS*, broj 47/18, član 37.

12 Zakon o lokalnoj samoupravi, *Sl. glasnik RS*, br. 129/07, 83/14, 101/16 – dr. zakon, 47/18 (u daljem tekstu: ZLS).

13 Zakon o utvrđivanju određenih nadležnosti autonomne pokrajine, *Sl. glasnik RS*, br. 6/02, 101/07, član 56.

14 Odluka o pokrajinskom ombudsmanu, *Sl. list APV*, broj 23/02.

15 *Ibid.*, čl. 1–6.

16 Zakon o zaštitniku građana, *Sl. glasnik RS*, br. 79/05, 54/07 (u daljem tekstu: ZZG).

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 donosi se zakon.¹⁷

Zakon o Zaštitniku građana iz 2005. godine, polazeći od premise da su AP Vojvodina i pojedine JLS na osnovu prethodno postojećeg zakonskog utemeljenja osnovale svoje institucije ombudsmana pre donošenja ovog zakona, rešava i odnos između nadležnosti institucija ombudsmana na različitim nivoima vlasti. Sistem nije pratio hijerarhiju institucija na državnom, pokrajinskom i lokalnom planu, već hijerarhiju pravnih akata. Zakonom je utvrđeno da se odnosi između Zaštitnika građana i organa autonomne pokrajine i JLS nadležnih za pitanja zaštite prava građana zasnivaju na međusobnoj saradnji, u okviru nadležnosti Zaštitnika građana utvrđenih ovim zakonom. Zaštitnik građana saraduje sa ombudsmanom autonomne pokrajine i lokalnim ombudsmanom JLS u kojima je on ustanovljen. Ako Zaštitnik građana primi pritužbu koja se odnosi na povredu 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 JLS, dostaviće takvu pritužbu bez odlaganja ombudsmanu autonomne pokrajine, odnosno građanskom braniocu (ombudsmanu) JLS, ako je ustanovljen. Ako organ autonomne pokrajine ili JLS nadležan za pitanja zaštite prava građana primi pritužbu koja se odnosi na povredu republičkog zakona, drugog propisa ili opšteg akta, dostaviće takvu pritužbu, bez odlaganja Zaštitniku građana.¹⁸

To u najkraćem ima svoju implikaciju i na subjekte kontrole od strane lokalnog ombudsmana. Dok Zaštitnik građana može da kontroliše i organe na nižim nivoima vlasti (uključujući i opštinske organe i javne službe), lokalni ombudsmani kao subjekte kontrole mogu imati samo „lokalne organizacione oblike”, pre svega opštinsku/gradsku upravu i javne službe (ustanove i komunalna javna preduzeća) JLS, uz dodatni uslov da je njihovim radom, činjenjem ili nečinjenjem povređen gradski/opštinski propis (a ne zakon jer se u tom slučaju radi o nadležnosti Zaštitnika građana).

U Srbiji, od 174 opštine/grada, uključujući i glavni grad, institucija lokalnog ombudsmana postoji u 21 opštini / gradu / gradskoj opštini¹⁹ (Subotica, Bačka Topola, Mali Idoš, Kragujevac, Kraljevo, Kruševac, Novi Sad, Beograd, Zrenjanin, Pančevo, Vranje, Niš, Šabac, Kikinda, Tutin, Sombor, Žitište, Sjenica i u beogradskim opštinama Vračar, Voždovac i Savski Venac).²⁰

To u osnovi znači da ni posle 20 godina od dobijanja zakonske mogućnosti da osnuju instituciju lokalnog ombudsmana, najveći broj JLS u Srbiji ovu mogućnost do danas nije iskoristio. Postavlja se pitanje zašto, a iz ovog pitanja i pitanje da li je lokalni ombudsman zaista neophodan kao institucija i kontrolor lokalne vlasti u opštinama i gradovima.

17 Ustav Republike Srbije, *Sl. glasnik RS*, broj 98/06, član 138.

18 ZZG, čl. 34–35.

19 Udruženje lokalnih ombudsmana Srbije – ULOS: <https://www.ulos.org.rs/clanstvo/spisak-kancelarija/>.

20 Napomena: gradske opštine nisu jedinice lokalne samouprave u Srbiji, pa je zato broj ombudsmana lokalne samouprave u ranije izvedenom značenju 18.

Jedan razlog svakako jeste to što lokalne vlasti ne žele u svojim sistemima da imaju još jednog „kontrolora”. Drugi je taj što obrazovanje ove institucije zahteva da JLS moraju da obezbede dodatna finansijska sredstva, kao i prostor i kadrove za rad ove institucije (što predstavlja problem naročito u malim i siromašnim opštinama u Srbiji). Treće, što nije manje bitno, rad lokalnih ombudsmana nije dovoljno promovisan u javnosti. I na teritorijama JLS gde su lokalni ombudsmani osnovani, u odnosu na broj stanovnika, broj obraćanja i podnošenja pritužbi je relativno mali, njihov rad nije dovoljno vidljiv ni na vlastitoj opštinskoj/gradskoj teritoriji, a još manje na teritorijama drugih opština i gradova, što svakako umanjuje domet ove institucije.

Prema tome, širenje ove institucije je u Srbiji značajno usporeno, ali neka retka ranija istraživanja pokazuju brojne benefite koji građani u svom svakodnevnom životu i radu imaju od ove institucije tamo gde ona postoji. Ne ulazeći dalje u problem neophodnosti i potrebe da se dalje širi ova institucija, u nastavku ćemo komparativno sagledati sličnu genezu razvoja ove institucije na lokalnom nivou u Bugarskoj.

3. NASTANAK I RAZVOJ INSTITUCIJE LOKALNOG OMBUDSMANA U REPUBLICI BUGARSKOJ

U ovom delu razmotrićemo normativni okvir nastanka i razvoja institucije lokalnog ombudsmana u Bugarskoj. Zato najpre moramo da ukratko proučimo status JLS u Bugarskoj, koji je načelno utvrđen Ustavom, a detaljno razrađen Zakonom o mesnoj administraciji i lokalnoj samoupravi.

Prema Ustavu Republike Bugarske, teritorija zemlje deli se na opštine i okruge. Međutim, iz kasnije razrade ustavnih odredbi jasno je da je opština administrativno-teritorijalna jedinica u kojoj se vrši lokalna samouprava. Status okruga je, može se uočiti, sličan kao i u Srbiji. Okrug je administrativno-teritorijalna zajednica (a ne JLS) za sprovođenje regionalne politike, za sprovođenje lokalne uprave i za obezbeđivanje poštovanja nacionalnih i lokalnih interesa. Na čelu okruga se nalazi regionalni guverner, kojeg imenuje Vlada. Regionalni guverner treba da osigura sprovođenje državne politike u okrugu, štiti nacionalne interese, zakonitost, javni red i vrši upravnu (administrativnu) kontrolu. Prema tome, okruzi su oblik dekoncentracije vlasti, a ne JLS. U Bugarskoj ima 28 okruga. Vratimo se na trenutak na JLS. Iz Ustava proističe da je lokalna samouprava u Bugarskoj monotipska, te da je čine opštine, kojih u Bugarskoj ima 264. Organi JLS su opštinska skupština (veće), koju neposredno biraju građani na izborima. Organ izvršne vlasti je gradonačelnik, a Ustav Bugarske ostavlja mogućnost da njega građani biraju neposredno ili posredno, tj. da ga bira opštinska skupština, na period od četiri godine. Opština ima svoj imovinu i ima svoj budžet.²¹

21 Конституция Република България, Обн., ДВ, бр. 56/91, 85/03, 18/05. 27/06, 78/06, 12/07, 100/15, чл. 135–142.

Prve institucije lokalnog ombudsmanu u Bugarskoj nastaju krajem 1998. godine. U to vreme, međutim, nije postojao zakonski osnov za njihovo osnivanje. Kako se ističe: „Usled nedostatka zakonskog okvira, u periodu od 1998. do 2003. godine, lokalni ombudsman u Bugarskoj najpre je nastao kao pilot-projekat koji je zasnovan na sporazumu između gradova i opština u Bugarskoj, s jedne strane, i organizacija civilnog društva, s druge strane.²² Tačnije, reč je o projektu koji je najpre, od 1998. godine, finansiran iz budžetske linije „mali projekti“, a koji je zatim doveo do nastanka široke koalicije nevladinih organizacija u Bugarskoj i dobijanja novog, značajno većeg antikorupcionog projekta, u okviru kojeg je bilo predviđeno osnivanje i praćenje rada institucije lokalnog ombudsmana u šest opština u saradnji sa nevladinim organizacijama.²³

Izmenama Zakona o lokalnoj samoupravi i mesnoj administraciji 2003. godine, koje su stupile na snagu 1. januara 2004. godine, institucija „lokalnog ombudsmana“ dobila je i svoju zakonsku osnovu. Naziv institucije lokalnog ombudsmana je, prema ovom zakonu, „javni posrednik“ (bug. *обществѐн посредник*). Ipak, zakon ne „razrađuje“ bliže ovu instituciju, već samo predviđa da opštinsko veće može izabrati javnog posrednika, zatim da on pomaže u poštovanju prava i pravnih interesa građana pred organima lokalne samouprave i lokalne administracije, da se organizacija i delatnost javnog posrednika uređuju propisima koje donosi opštinsko veće (skupština), pri čemu zakon predviđa da se javni posrednik bira i razrešava 2/3 većinom od ukupnog broja opštinskih odbornika.²⁴

U Bugarskoj su doskora postojale 22 institucije lokalnog ombudsmana²⁵, a danas ih je nešto malo više (Sofija, Plovdiv, Stara Zagora, Blagoevgrad, Batak, Satovča, Ruse, Čirpan, Burgas, Gabrovo, Zavet, Vraca, Pazardžik, Bansko, Dobrič, Červen Brag, Elin Pelin, Šumen, Veligrad, Lesičovo, Veliko Trnovo, Kardžali, Čustendil).²⁶

Prema tome, postoje dve vrste ombudsmana: nacionalni ombudsman i (fakultativno) opštinski ombudsmani, odnosno javni posrednici kao lokalni ombudsmani.²⁷

Slično kao i u Srbiji, u genezi nastanka ombudsmana, najpre je nastala institucija lokalnog ombudsmana, da bi ova institucija nastala 2004. godine i na centralnom nivou. Isto kao i u Srbiji, na kraju je centralni (nacionalni ombudsman) 2006. godine posto i ustavna kategorija. Zanimljivo je reći da je Ustav Bugarske donet 1991.

22 Василева, Ж., 2015, Институцията „местен омбудсман“, у: Пенчева, И., Пенчева, П., Павлов В., (ур.), Ефективно управление – желани резултати, Велико Търново: Университетско издателство „Св. Св. Кирил и Методий“, Велико Търново, стр. 137–144.

23 Център за изследване на демокрацията, 2004, Местни обществени посредници в България, 2004, София, стр. 21. (https://books.google.rs/books?id=o-UmnR9kMWUC&printsec=copyright&hl=sr&source=gbs_pub_info_r#v=onepage&q&f=false).

24 Закон за местното самоуправление и местната администрация, Обн., ДВ, бр. 77/91, 24/95, 49/95, 90/96, 122/97, 33/98, 130/98 154/98, 67 от 27/99, 69/99, 26/00, 85/00, 1/01, 28/02, 45/02, 69/03, 19/05, 30/06, 69/06, 61/07, 54/08, 108/08, 6/09, 35/09 15/10, 97/10, 9/11, 32 11, 57/11,38/12, 15/13, 1/14, 19/14, 53/14, чл. 21а.

25 Василева, Ж., 2014, стр. 137.

26 Napomena: Nema tačnog podatka o broju opština u Bugarskoj koje su osnovale instituciju lokalnog ombudsmana. Kao i u Srbiji, broj je promenljiv, jer u pojedinim opštinama/gradovima institucije nastaju, a u nekima prestaju da postoje, slično kao i u JLS u Srbiji. Ovaj popis opština u Bugarskoj rezultat je intenzivne internet pretrage autora u „potrazi“ za institucijama lokalnog ombudsmana u Bugarskoj, koja je obavljena početkom septembra 2021. godine. Autor ovog teksta nije mogao da pronađe najnovije naučne članke u vezi sa razvojem ove institucije koji su u Bugarskoj objavljeni u poslednjih nekoliko godina.

27 Savet Evrope, Kongres lokalnih i regionalnih vlasti, *Mesna i regionalna demokratija u Republici Bugarskoj*, CG (21)14 (21. Septembar 2011). str. 23–24.

godine, te da u velikim ustavnim promenama kroz izmene i dopune Ustava 2003. godine, nije bilo „mesta” za uvođenje ove institucije na centralnom nivou. Do toga dolazi tek izmenama i dopunama Ustava 2006. godine. Institucija je predviđena u delu Ustava koji se odnosi na bugarsku Narodnu skupštinu. „Narodna skupština bira ombudsmana koji će se zalagati za prava i slobode građana. Ovlašćenja i delatnost ombudsmana uređuju se zakonom”.²⁸ Zakonom o ombudsmanu predviđeno je da „Ombudsman koristi pravna sredstva predviđena ovim zakonom, kada su radnjom ili nečinjenjem državnih i opštinskih organa i njihove uprave i javnih službi prekršena prava i slobode građana.”²⁹ Međutim, ako ga uporedimo sa Zakonom o Zaštitniku građana u Srbiji, Zakon o ombudsmanu u Bugarskoj propušta da uredi odnos centralnog i lokalnih ombudsmana, a na osnovu navedene zakonske odredbe ostaje nejasan odnos između dve institucije.

4. INSTITUCIJA LOKALNOG OMBUDSMANA – JAVNOG POSREDNIKA U SOFIJI I STAROJ ZAGORI: NASTANAK, RAZVOJ I KOMPARATIVNA ANALIZA STATUSA

4.1. Nastanak i razvoj institucije lokalnog ombudsmana (javnog posrednika) u Sofiji i Staroj Zagori

U ovom delu, najpre ćemo razmotriti normativni okvir nastanka i razvoja institucije lokalnog ombudsmana u ove dve JLS.

U gradu Sofiji institucija lokalnog ombudsmana nastala je nešto ranije nego u opštini Stara Zagora, i to najpre kao pilot-projekat još 2001. godine, pre donošenja zakona koji reguliše oblast lokalne samouprave. Ona je osnovana odlukom Opštinskog veća (skupštine opštine) Sofije od 23. maja 2001. Prvi javni ombudsman imenovan je u martu 2002. godine.³⁰ Nakon donošenja zakona koji reguliše oblast lokalne samouprave 2004. godine, Skupština opštine Sofije donela je, u julu mesecu, novi Pravilnik o organizaciji i delatnosti javnog posrednika za teritoriju Sofije, koji je do danas u nekoliko navrata menjan i dopunjavan.³¹

Skupština opštine Stara Zagora je na osnovu pomenutog zakonskog ovlašćenja usvojila, krajem novembra 2008. godine, Pravilnik o organizaciji i delatnosti javnog posrednika na

28 Конституция Република България, чл. 91а.

29 Закон за омбудсмана, Обн., ДВ, бр. 48/03, 30/06, 68/06, 42/09, 97/10, 29/12, 15/13. чл. 2.

30 Više podataka o hronologiji nastanka institucije lokalnog ombudsmana grada Sofije može se pronaći na zvaničnom veb-sajtu institucije: <http://www.sofiaombudsman.bg/en.php>.

31 Правилник за организацията и дейността на обществения посредник на територията на Столична община Приет с Решение № 154 по Протокол № 22. (8. јул. 2004) (<http://www.sofiaombudsman.bg/document.php?id=12>).

teritoriji opštine Stara Zagora³², a institucija je počela sa radom 26. februara 2009. godine, dakle nekoliko godina nakon što je osnovana institucija javnog branioca u Sofiji. Već u prvoj godini rada (2009), instituciji u Staroj Zagori se pritužbom obratio 151 građanin, u 11 različitih oblasti, čime je ona dobila i svoje formalno priznanje od strane građana.³³



4.2. Način izbora i prestanka mandata lokalnog ombudsmana (javnog posrednika)

Oba pravilnika detaljno regulišu način izbora i prestanka mandata lokalnog ombudsmana. Prema zakonu koji je stupio na snagu 2004. godine, neophodna je 2/3 većina odbornika opštinske skupštine za izbor lokalnog ombudsmana.

Prema prethodno pomenutom pravilniku skupštine Sofije, javnog posrednika na teritoriji sofijske opštine bira Opštinsko veće (skupština) nakon sprovedenog postupka imenovanja. Postupak je bliže uređen ovim pravilnikom. Svako ko ispunjava uslove za izbor opštinskog odbornika, može postati i lokalni ombudsman grada Sofije. Ipak, postoje i dodatna ograničenja, te lokalni ombudsman ne može biti lice koje je zaposleno u opštinskoj upravi i opštinskim javnim preduzećima, lice koje učestvuje u privrednim društvima, kao ni lice koje je član političke stranke ili sindikalne organizacije. Opštinsko veće najpre imenuje komisiju, koju čini po jedan opštinski odbornik iz svake odborničke grupe u skupštini grada Sofije. Komisija zatim najavljuje početak postupka i određuje rok od 30 dana za podnošenje dokumenata, nakon čega komisija ispituje pristigle

32 Правилник за организацията и дейността на обществения посредник на територията на община Стара Загора, приет от Общински съвет с Решение № 302 (27. новембар 2008) (https://ombudsman.starazagora.bg/uploads/pages/pravilnik_obsh_posrednik1.pdf).

33 Упореди: Годишни отчети за дейността на обществения посредник, 2009. (<https://ombudsman.starazagora.bg/bg/otcheti-i-analizi>).

dokumente kandidata i na osnovu sopstvene ocene određuje kandidate koji će biti pozvani na razgovor. Na intervjuu sa komisijom, kandidati izlažu i obrazlažu svoje stavove o tome kako bi obavljali ulogu javnog posrednika / lokalnog ombudsmana. Komisija takođe proverava i teorijsko i praktično znanje kandidata iz oblasti lokalne samouprave, ljudskih prava, socijalnog rada i drugih relevantnih oblasti. Komisija za imenovanje donosi zatim odluku kojom se predlaže gradskoj skupštini glasanje o kandidaturi za javnog posrednika. Opštinsko veće bira javnog posrednika kvalifikovanom većinom od 2/3 od ukupnog broja odbornika. Ako izbor ne bude uspešan, sprovodi se novi izbor nakon ponavljanja postupka. Zamenika javnog posrednika takođe bira Opštinsko veće Sofije na predlog izabranog javnog posrednika, prostom većinom. Javni posrednik će biti razrešen dužnosti zbog ostavke pred Opštinskim većem Sofije; istekom mandata na koji je izabran; usled trajne nemogućnosti ili neizvršavanja obaveza duže od dva meseca i usled pravnosnažne presude kojom je osuđen na kaznu zatvora.³⁴

Prema Pravilniku Skupštine opštine Stara Zagora, skupština bira javnog posrednika, nakon sprovedenog postupka koji je detaljno utvrđen Pravilnikom, kao i u Sofiji. Pravilnik najpre utvrđuje ko može da bude kandidat. To može biti lice koje ima poslovnu sposobnost, koje je neosuđivano, uživa autoritet i poštovanje, ima visoke moralne kvalitete i mesto prebivališta na teritoriji opštine. Dodatni uslov je da kandidat mora imati visoku školsku spremu i radni staž od najmanje deset godina. Takođe, Pravilnikom je detaljno utvrđeno ko ne može biti kandidat. To ne može biti lice koje je član političke stranke, preduzetnik niti lice koje je član upravljačkog tela privrednog društva, narodni poslanik, opštinski odbornik, lice koje ima funkciju u državnom aparatu ili je zaposleno u opštinskoj administraciji. Kao i u Sofiji, Skupština opštine imenuje komisiju od sedam članova, koju čine opštinski odbornici. Komisija raspisuje konkurs i objavljuje ga u lokalnim štampanim i elektronskim medijima. Kandidat je dužan da podnese prijavu i prateću dokumentaciju u roku od 14 dana od dana objavljivanja. Kandidati uz prijavu podnose sledeća dokumenta: motivaciono pismo, biografiju, diplomu o visokom obrazovanju, kao i potvrdu o dužini radnog staža. Po završetku konkursa, komisija najpre utvrđuje da li kandidati ispunjavaju formalne uslove, a zatim predsednik komisije zakazuje intervju komisije sa kandidatom. Na intervjuu komisija proverava i ocenjuje znanje kandidata iz oblasti ljudskih prava, kao i njegovo viđenje odnosa građana i lokalne uprave. Komisija rangira predložene kandidate i podnosi Skupštini opštine predlog od tri prvorangirana kandidata. Kandidat se bira 2/3 većinom glasova opštinskih odbornika. Lice koje je izabrano dužno je da počne s radom u roku od 14 dana od dana donošenja odluke. Mandat javnog posrednika traje četiri godine, a javni posrednik može biti biran najviše dva puta uzastopno. Mandat mu prestaje u slučaju smrti, ostavkom, istekom mandata na koji je izabran, u slučaju trajne nemogućnosti da ispunjava obaveze duže od dva meseca, zbog neispunjavanja svojih obaveza u periodu dužem od dva meseca, kao i u slučaju izricanja pravnosnažne presude kojom mu je izrečena kazna zatvora.³⁵

34 Правилник за организацията и дейността на обществения посредник на територията на Столична община, чл. 6–15.

35 Правилник за организацията и дейността на обществения посредник на територията на община Стара Загора, чл. 5–11.

Tabela 1. Izbor i prestanak mandata javnog branioca u Sofiji i Staroj Zagori – zajednički elementi u pravilnicima institucija

Izbor	Bira skupština opštine	Javni konkurs	Komisija za izbor	Intervju sa kandidatima	Uslovi za izbor	Razlozi za razrešenje	Dužina mandata
Sofija	Da	Da	Da	Da	Da	Da	4 god.
Stara Zagora	Da	Da	Da	Da	Da	Da	4 god.

Prema tome, možemo zaključiti da je način izbora lica za opštinskog/gradskog ombudsmana sličan i u Sofiji i u Staroj Zagori.

4.3. Kontrola lokalnog ombudsmana, vođenje postupka i podnošenje pritužbe

Krug opštinskih organa/tela koje kontrolišu institucije lokalnog ombudsmana u Sofiji i Staroj Zagori je različit, jer je taj krug u Sofiji „usko određen”, podrazumeva primanje pritužbi i obraćanja građana za povrede prava od strane prvenstveno administrativnih službi gradskih organa i gradske uprave (izričito ne obuhvata opštinska javna preduzeća)³⁶, a u Staroj Zagori uključuje i opštinske organe i njihovu administraciju, ali i opštinske pružaoce javnih usluga, odnosno opštinska komunalna javna preduzeća i javne službe.

Ova razlika u delokrugu subjekata kontrole u Sofiji manifestuje se u značajno manjem broju žalbi koje građani upućuju ombudsmanu Sofije u poređenju sa ombudsmanom Stare Zagore. Na to upozorava i naredni stav ombudsmana Sofije iznet u Godišnjem izveštaju iz 2020. godine.

Kvalitet administrativnih usluga

U 2020. godini dolazi do povećanja broja pritužbi, čije je rešavanje van nadležnosti Ombudsmana – 55 predmeta. One se uglavnom odnose na pružanje javnih usluga od strane opštinskih preduzeća. Administrativne usluge vezane za njihov rad nesumnjivo dovode do potrebe za zaštitom prava i legitimnih interesa njihovih korisnika. Najnovijim izmenama Zakona o upravnom postupku, organizacije koje pružaju javne usluge izjednačene su sa organima uprave (u pogledu njihovih akata i radnji koje utiču na potrošače). Sve veći je broj žalbi u vezi sa administrativnim uslugama koje se odnose na pružanje usluga u vezi sa transportom, parkiranjem, prevozom, snabdevanjem toplotnom energijom itd., koje su predmet delatnosti opštinskih javnih preduzeća. To nedvosmisleno ukazuje na to da korisnici ovih usluga prepoznaju javnog posrednika na teritoriji Sofijske opštine kao branioca svojih prava i legitimnih interesa. ...

36 Правилник за организацията и дейността на обществения посредник на територията на Столична община, чл. 16.

Broj pritužbi primljenih van ovlašćenja pokazuje potrebu da lokalna struktura za ljudska prava obuhvati celo područje javnih usluga koje pruža Opština Sofija, pa i usluge javnih preduzeća, čime će se obezbediti poštovanje prava i legitimnih interesa građana i pravnih lica u njihovim odnosima kao kupaca i korisnika/potrošača opštinskih pružalaca takvih usluga.³⁷

U tom smislu, možemo uočiti da bi broj pritužbi u Sofiji mogao biti znatno veći u slučaju kada bi normativnim okvirom bile obuhvaćene i lokalne organizacije koje pružaju javne usluge – odnosno opštinski pružaoci javnih usluga (posebno javna preduzeća). Ovako se broj odbačenih pritužbi javnom braniocu, usled nenadležnosti, u Sofiji vremenom uvećava.

U Sofiji, građani se pritužbom mogu obratiti ombudsmanu radi provere kršenja uslova koji se odnose na zakonitost i pravilnost upravnih akata i radnji lokalnih vlasti, nepoštovanja postupka njihovog donošenja ili nepružanja administrativnih usluga, kao i usled davanja lažnih i nedovoljnih informacija za ostvarivanje prava i obaveza građana ili neupoznavanja sa uslovima za izvršenje administrativnih usluga.³⁸ U Staroj Zagori, intencija Pravilnika je drugačija, bez taksativnog navođenja razloga za obraćanje javnom posredniku. U Pravilniku se kaže da javni posrednik pruža dodatnu mogućnost za ostvarivanje prava, zadovoljavanje legitimnih interesa i očuvanje sloboda građana povezanih sa opštinom, u njihovim odnosima sa lokalnom vlašću, vršeći nezavisno praćenje akata i radnji lokalne vlasti.³⁹

I u Sofiji i u Staroj Zagori određena su pravila postupka i način podnošenja pritužbe javnom posredniku. Mogli bismo reći da je forma pritužbe u Sofiji „slobodna” jer pritužba mora da sadrži samo podatke o pošiljaocu, prekršiocu i okolnostima pod kojima je prekršaj učinjen. Javni posrednik je dužan da u roku od dve nedelje od prijema pritužbe obavesti podnosioca o merama koje je preuzeo u konkretnom slučaju, ili, da u slučaju odbijanja/odbacivanja pritužbe navede razloge za odbijanje. Kako bi se razjasnilo činjenično stanje, javni posrednik može prikupiti dodatne podatke od podnosioca pritužbe i od organa na koji se pritužba odnosi. Da bi sproveo postupak javni posrednik u Sofiji vrši inspekciju i poseduje između organa uprave i podnosioca pritužbe radi prevazilaženja utvrđenih kršenja prava.⁴⁰

U Staroj Zagori, ovaj postupak je značajno detaljnije određen. Zainteresovani građanin i/ili organizacija, upućuje žalbu javnom posredniku radi ostvarivanja nekog prava, zadovoljenja svog legitimnog interesa ili očuvanja sloboda povezanih sa radom opštine. U Staroj Zagori postoji više elemenata koje pritužba mora da sadrži: organ protiv kog je podneta, ime i adresa podnosioca pritužbe, akt ili odluka na koje se žali i okolnosti pod kojima je prekršaj učinjen. Takođe, pritužba se može podneti i usmeno javnom braniocu koji je sastavlja i zavodi u protokol. Organi lokalne uprave i opštinski službenici dužni su da javnom braniocu dostave sve neophodne dokumente i izvrše druge radnje koje mogu da budu od značaja za vođenje postupka u roku od 7 dana. Javni posrednik je dužan da licu koje je podnelo pritužbu u roku od mesec dana odgovori o preduzetim radnjama

37 ГОДИШЕН ОТЧЕТ ЗА ДЕЙНОСТТА НА ОБЩЕСТВЕНИЯ ПОСРЕДНИК НА ТЕРИТОРИЯТА НА СТОЛИЧНА ОБЩИНА ЗА 2020 ГОДИНА (<http://www.sofiaombudsman.bg/document.php?id=48>).

38 Правилник за организацията и дейността на обществения посредник на територията на Столична община, чл. 15.

39 Правилник за организацията и дейността на обществения посредник на територията на община Стара Загора, чл. 2.

40 Правилник за организацията и дейността на обществения посредник на територията на Столична община, чл. 18–19.

u vezi sa navodima iznetim u pritužbi. Taj rok se može produžiti najviše do 3 meseca, u slučaju da javni posrednik zahteva dodatne informacije od podnosioca žalbe. Nakon sprovedenog postupka, javni posrednik daje organu lokalne vlasti predlog i preporuke na koji način da postupi kako bi podnosiocu pritužbe bila obezbeđena prava i slobode koji su konkretnom slučaju prekršeni od strane nadležnog organa odnosno opštine i administracije. Može i da posreduje između podnosioca pritužbe i lokalnih organa uprave radi prevazilaženja učinjene povrede i pomirenja njihovih stavova. Takođe, on može predložiti i dati preporuke za otklanjanje nedostataka u normativnim aktima opštine usled kojih dolazi do povrede i kršenja prava i sloboda. Takođe, može obavestiti i nacionalnog ombudsmana, ako je reč o pritužbi koja spada u njegovu nadležnost.⁴¹

Tabela 2. Elementi postupka sadržani u pravilnicima o osnivanju institucije javnog posrednika

Pritužba i postupak	Elementi pritužbe sadržani u Pravilniku	Jasno određen krug organa koje kontroliše	Utvrđena obaveza saradnje organa koje kontroliše	Pokreće postupak po sopstvenoj inicijativi	Posredovanje između organa i podosioca pritužbe	Definisan odnos sa nacionalnim ombudsmanom u pogledu pritužbi iz njegove nadležnosti
Sofija	Da	Delimično	Da	Da	Da	Ne
Stara Zagora	Da	Ne	Da	Da	Da	Da

5. STRUKTURA I BROJ PRITUŽBI I NAJČEŠĆI PROBLEMI SA KOJIMA SE SUOČAVAJU GRAĐANI U POJEDINIM OBLASTIMA

5.1. Godišnji izveštaji i polugodišnje analize – pritužbe i druga obraćanja građana

Ombudsmani Sofije i Stare Zagore imaju, prema pravilnicima, dve obaveze. Da dostave šestomesečnu analizu primljenih žalbi i preporuka gradonačelniku Sofije i opštinskoj skupštini, odnosno načelniku opštine Stara Zagora i opštinskoj skupštini. Pored te analize, imaju obavezu da dostave godišnji izveštaj o radu skupštini opštine. U Sofiji Skupština ovaj izveštaj razmatra, a u Staroj Zagori ga usvaja i donosi odluku o tome. Prema tome, u vezi sa izveštajem, čini se da je bolje rešenje ono koje je predviđeno u Pravilniku Sofije nego u Staroj Zagori, jer se hipotetički može desiti da neusvajanje izveštaja bude osnov za

41 Правилник за организацията и дейността на обществения посредник на територията на община Стара Загора, чл. 12–22.

razrešenje javnog posrednika u Zagori. Zanimljivo je da javni posrednik u Sofiji dostavlja godišnji izveštaj do 31. januara naredne godine za prethodnu kalendarsku godinu (što je uobičajeno u normativnom smislu), a da je javni posrednik u Staroj Zagori dužan da dostavi izveštaj najkasnije poslednjeg dana iste godine na koji se izveštaj odnosi.⁴²

Komparativnu analizu podnetih pritužbi i drugih obraćanja izvršićemo prema godišnjim izveštajima javnih posrednika iz perioda od 2017. do 2020. godine. Komparativna analiza data je u narednoj tabeli. Već na prvi pogled jasno je da je broj pritužbi u gradu Sofiji znatno manji nego u opštini Stara Zagora.

Posmatrajući ovaj period zapažamo da se broj pritužbi i drugih obraćanja u Staroj Zagori svake godine povećava, dok je broj pritužbi u Sofiji u 2017. godini bio relativno mali, da bi se ovaj broj značajno povećao u 2018. godini, te da je u 2019. i 2020. godini došlo do novog opadanja broja pritužbi i drugih obraćanja, ali je u poslednje dve godine obuhvaćene ovim kratkim istraživanjem broj pritužbi i obraćanja skoro isti. Detaljni podaci za obe opštine nalaze se u narednom grafikonu u tabeli.

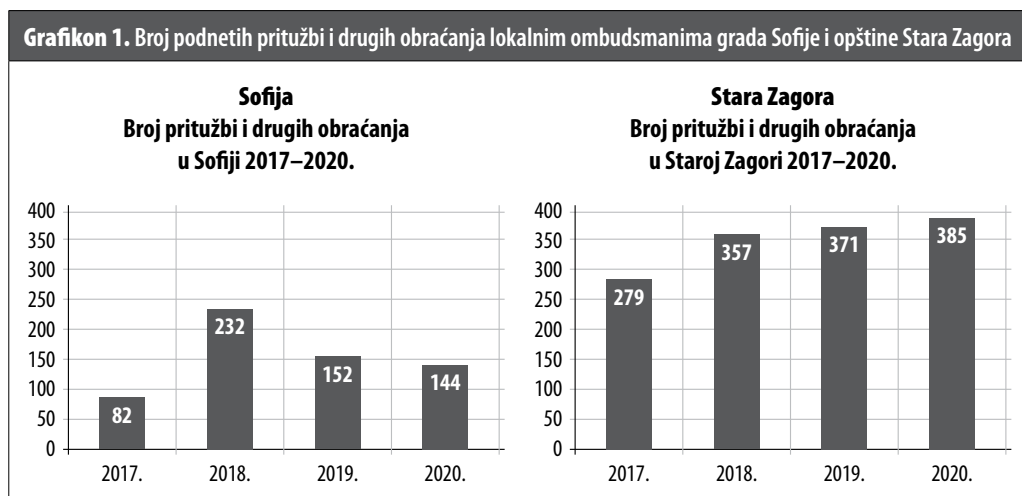


Tabela 3. Broj podnetih pritužbi i drugih obraćanja lokalnim ombudsmanima grada Sofije i opštine Stara Zagora

Godina	Ukupan broj pritužbi, uključujući i one za koje nije nadležan javni posrednik Sofije	Broj pritužbi i drugih obraćanja protiv subjekata kontrole za koje je nadležan javni posrednik Stare Zagore
2020.	144	279
2019.	152	357
2018.	232	371
2017.	82	385

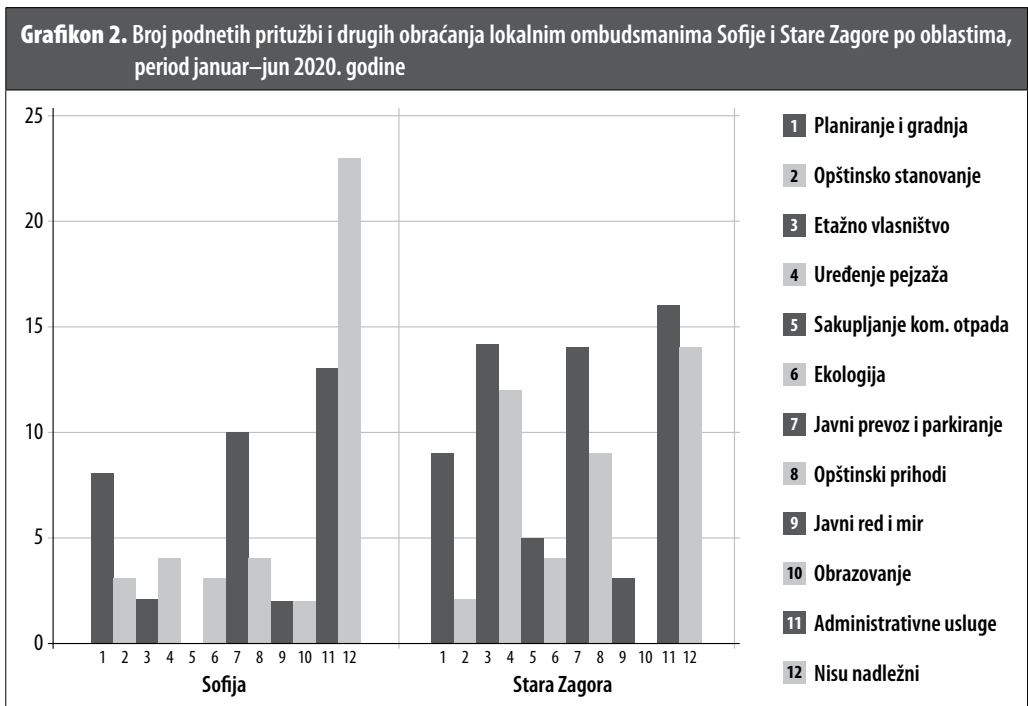
⁴² Правилник за организацията и дейността на обществения посредник на територията на Столична община, чл.27; Правилник за организацията и дейността на обществения посредник на територията на община Стара Загора, чл. 24–26.

5.2. Najčešći problemi sa kojima se suočavaju građani u pojedinim oblastima koje nadziru javni posrednici

Shodno drugim zakonima koji imaju implikaciju i za obraćanja građana javnom posredniku, oblasti u koje se pritužbe grupišu su slične (ali ne i identične) u godišnjim izveštajima oba javna posrednika i polugodišnjim analizama. Struktura godišnjeg izveštaja se znatno razlikuje u ove dve JLS.

Na primer, po oblastima podnošenja pritužbi i obraćanjima, podatke u Staroj Zagori pronalazimo u šestomesečnim analizama, a ne u godišnjem izveštaju. Tačnije, godišnji izveštaj uopšte i nema zbirni pregled pritužbi i obraćanja po oblastima, već on postoji samo u šestomesečnoj analizi koja se odnosi na prvi deo godine, dok podaci za drugu polovinu godine ostaju nejasni.

Zato je naredna analiza sačinjena prema podacima koji su sadržani u šestomesečnim periodičnim analizama u Sofiji i Staroj Zagori⁴³, a ne u godišnjim izveštajima, jer takvi podaci nedostaju u Staroj Zagori. Tabelarni pregled odnosi se na broj pritužbi i drugih obraćanja u Staroj Zagori i Sofiji u prvih 6 meseci 2020. godine, ali samo po zajedničkim oblastima koje prate oba javna posrednika



43 Sofija: Анализ за постъпилите жалби при обществения посредник и становищата по тях за периода януари – юни 2020 г. <http://www.sofiaombudsman.bg/document.php?id=46>; Stara Zagora: Анализ - за периода от 01.01.2020 - 30.06.2020 г. (https://ombudsman.starazagora.bg/uploads/posts/analiz_2020.pdf).

Tabela 4. Broj podnetih pritužbi i drugih obraćanja lokalnim ombudsmanima Sofije i Stare Zagore po oblastima, period januar–jun 2020. godine

RB	Klasifikacija oblasti u kojima su pritužbe i druga obraćanja najčešće	Stara Zagora	Sofija
1.	Prostorno planiranje i nelegalna gradnja	9	8
2.	Stambeni smeštaj i opštinsko stanovanje	2	3
3.	Etažno vlasništvo (zajedničke prostorije)	16	2
4.	Uređenje pejzaža	12	4
5.	Sakupljanje komunalnog otpada	5	0
6.	Ekologija	4	3
7.	Javni prevoz i parkiranje	14	10
8.	Opštinski prihodi i takse	9	4
9.	Gradski/opštinski javni red i mir	3	2
10.	Restitucija i kompenzacija	0	0
11.	Administrativn usluge i matične knjige	16	13
12.	Škole, vrtići i obrazovanje	0	2
13.	Druge oblasti	69	3
14.	Van nadležnosti javnog posrednika	14	23
	Ukupno	173	77

Najčešće pritužbe u prvoj polovini 2020. godine u Staroj Zagori odnosile su se na administrativne usluge, i to na neizdavanje različitih potvrda od strane opštinske administracije, posebno onih koje se odnose na zakonske naslednike, brak i matične knjige rođenih, prebivalište i boravište i slično. Zabeležen je i značajniji broj pritužbi i obraćanja koja se odnose na etažnu svojinu, koja je takođe pod kontrolom lokalnog ombudsmana u Bugarskoj. U ovoj oblasti posebno treba izdvojiti pritužbe koje su se odnosile na prokišnjavanje u zgradama, buku i druga uznemiravanja i slično. Značajan broj pritužbi i obraćanja u Staroj Zagori odnosio se i na mesni i međumesni prevoz u ovom periodu. Posebno treba u ovoj oblasti istaći pritužbe koje su se odnosile na skraćenje i ograničenja linija prevoza ka prigradskim naseljima i groblju, što je, po mišljenju ombudsmana, bio vid ograničenja slobode kretanja.

U drugom delu godine, tendencije su bile slične. Ponovo se javlja značajniji broj pritužbi koje se odnose na etažnu svojinu u zgradama za stanovanje (veći nego u prvoj polovini godine, čak 20). Uzrok tome, između ostalog jesu i uslovi karantina u vreme pandemije bolesti COVID-19, a obraćanja i pritužbe su se uglavnom odnosili na nepoštovanje kućnog reda u zgradi, nelegitimne sednice skupština stanara i slično. Poseban

problem u ovom delu godine bio je problem sa opštinskim pružaocem usluga (javnim preduzećem) koji obavlja delatnost u oblasti vodovoda i kanalizacije, jer je takvih pritužbi i obraćanja bilo preko 15. Građani su posebno bili nezadovoljni plaćanjem dodatnih taksi na distribuiranu vodu, zatim zamenom vodomera na teret građana opštine i slično. Sakupljanje i odnošenje smeća, kao problem koji se u ovoj opštini ponavlja iz ranijeg perioda, ponovo je postao aktuelan u ovom periodu, kada se pritužbom ili obraćanjem javnom posredniku obratilo 12 građana (mali broj kontejnera, neredovno odnošenje smeća u ruralnim opštinskim predelima/selima, nedovoljna čistoća centralnih gradskih ulica i sl.). Na kraju, bilo je dosta obraćanja pritužbom i protiv drugih komunalnih preduzeća odnosno pružalaca opštinskih usluga koja nisu svrstana u posebnu kategoriju.⁴⁴

Pritužbi i obraćanja ombudsmanu u Sofiji u 2020. godini, prema podacima iz Godišnjeg izveštaja⁴⁵, bilo je nešto malo manje nego u 2019. – 144. Posmatrano za celu godinu, tendencije iz prve polovine 2020. godine opisane u analizi za taj period, nastavile su se i u drugom delu godine. U oblasti prostornog planiranja i nelegalne gradnje, bilo je za celu godinu 11 pritužbi, u vezi sa administrativnim uslugama ukupno 17, a u vezi sa etažnom svojinom 5. Gradski prevoz i parkiranje ostaju takođe dominantni problemi u Sofiji (ukupno 10 pritužbi u 2021. godini). Interesantno je još pomenuti da je svega 12% pritužbi upućeno poštom, 20% je izjavljeno usmeno na zapisnik, a čak 58% pritužbi i obraćanja bilo je putem elektronske pošte i veb-sajta.

Na ovom mestu ukazaćemo i na dva zanimljiva slučaja koja su se u 2020. godini pojavila pred ombudsmanom Sofije.

U jednom slučaju, građani su obavestili ombudsmana da, i pored prijave koja je upućena Direkciji za zeleni sistem, grane drveta koje su usled lomljave u toku oluje u maju mesecu 2020. godine ugrozile krov zgrade nisu uklonjene, a ni samo drvo nije naknadno orezano. Nakon hitne preporuke javnog posrednika, uklanjanje polomljenih grana i orezivanje Direkcija je učinila u kratkom roku. U drugom slučaju iz iste godine, koji se odnosi na prostorno planiranje i izgradnju, podnosilac pritužbe žalio se da je izdavanjem dozvole investitoru za tekuću popravku i adaptaciju stana ugrožena njegova imovina, tačnije greda i zidovi njegovog stana, koji se nalazi ispod stana za koji je data dozvola za adaptaciju. Dozvolu je izdala Direkcija za opštinsku kontrolu izgradnje – Odeljenje za arhitekturu i urbanizam. Komisija je izvršila inspekciju i nije našla da je izdavanjem dozvole za adaptaciju ugrožen stan na nižem spratu. Podnosilac pritužbe je pozvan da prilikom sledeće posete inspekcije i sam prisustvuje inspeksijskom nadzoru, što je podnosilac pritužbe prihvatio. Lično prisustvo podnosioca pritužbe pri drugoj inspekciji, umanjilo je njegovu zabrinutost i uverilo ga da su zaključci odnosno dozvola pomenute Direkcije izdati pravilno.⁴⁶

44 ГОДИШЕН ОТЧЕТ 2020 ЗА ДЕЙНОСТТА НА ОБЩЕСТВЕНИЯ ПОСРЕДНИК НА ТЕРИТОРИЯТА НА ОБЩИНА СТАРА ЗАГОРА (https://ombudsman.starazagora.bg/uploads/posts/otchet_2020-godina.pdf).

45 ГОДИШЕН ОТЧЕТ ЗА ДЕЙНОСТТА НА ОБЩЕСТВЕНИЯ ПОСРЕДНИК НА ТЕРИТОРИЯТА НА СТОЛИЧНА ОБЩИНА ЗА 2020 ГОДИНА

46 *Ibid.*

6. ZAKLJUČAK

Iz prethodnih odeljaka proističe da, usled brojnih sličnosti koje postoje između institucija lokalnog ombudsmana u Srbiji i Bugarskoj, postoji potreba za daljim sličnim istraživanjima. Na primer, komparacija pojedinih institucija lokalnog ombudsmana u Srbiji i Bugarskoj, u pogledu njihovog pravnog statusa, položaja, načina izbora, postupka i načina podnošenje pritužbe, problema sa kojima se institucije suočavaju u obe zemlje i oblastima u kojima najčešće dolazi do kršenja prava i sloboda građana na nivou opština i gradova, bila bi u budućnosti veoma poželjna.

U normativnom smislu, to bi moglo da dovede i do toga da se neka dobra rešenja transponuju iz jedne zemlje u drugu, odnosno da se dobra rešenja unesu u odluke o osnivanju / pravilnike o radu institucija u obe zemlje. Na primer, i u Staroj Zagori i u Sofiji postupak izbora kandidata jeste značajno transparentniji u odnosu na one koji su predviđeni u odlukama o osnivanju lokalnih ombudsmana u JLS u Srbiji, jer postupak izbora podrazumeva obrazovanje posebne komisije, saslušanje kandidata i sl., što u JLS koje imaju lokalnog ombudsmana u Srbiji nije slučaj. Naravno, ni bugarsko rešenje nije „idealno”, ali bi dodatno moglo biti unapređeno i korigovano.

Dodatni problem u Bugarskoj u vezi sa ovom institucijom zapažen je u jednoj javnoj raspravi održanoj povodom izmena Zakona o mesnoj administraciji i lokalnoj samoupravi pre par godina. Lokalni ombudsmeni teško mogu biti izabrani jer Zakon uslovljava izbor lokalnog ombudsmana podrškom najmanje 2/3 odbornika prilikom glasanja u lokalnoj skupštini, što je teško ostvarivo i „smeta” imenovanju kandidata.

Ono što može zabrinuti jeste načelno mali broj pritužbi i obraćanja građana ombudsmanima u Sofiji i Staroj Zagori. U Sofiji, dodatni razlog za to jeste činjenica da ombudsman ne kontroliše opštinske pružaocce javnih usluga, odnosno opštinska komunalna javna preduzeća. Međutim, svakako da postoje i drugi razlozi. Jedan od tih jeste nedovoljna „vidljivost” institucije u javnosti. Čini se da se obezbeđivanje javnosti ne može svesti samo na dobro koncipiran godišnji izveštaj ili izdavanje biltena na veb-stranici institucije javnog posrednika, već je potrebno mnogo više njegovih javnih istupa, pre svega u lokalnim medijima, jer „javnost” odnosno građani jesu istovremeno i najveća podrška lokalnom ombudsmanu. Prema tome, pronalaženjem novih kanala komunikacije sa građanima kako bi se povećao broj obraćanja i pritužbi bio bi nužan u daljem razvoju ove institucije i u Sofiji i u Staroj Zagori.

Takođe, uočavamo problem u koncepciji godišnjeg izveštaja u Staroj Zagori, jer ne postoje zbirni podaci o broju obraćanja i pritužbi građana po oblastima, što značajno otežava komparaciju u vezi sa najčešćim problemima i oblastima u kojima dolazi do kršenja ili ograničavanjem prava građana.

I pored svega, konkretni primeri pokazuju da lokalni ombudsmeni u Sofiji i Staroj Zagori mogu efikasno i efektivno da reše probleme sa kojima se svakodnevno suočavaju građani ove dve opštine. Ključ ove institucije na lokalnom nivou jeste upravo otklanjanje

tih malih, svakodnevnih i učestalih problema koji zagorčavaju život građana, a koji nastaju u odnosu sa opštinskom/gradskom administracijom i drugim opštinskim/gradskim telima u Sofiji i Staroj Zagori.

LITERATURA

1. Център за изследване на демокрацията, 2004, Местни обществени посредници в България, София.
2. Dimitrijević, P., 2007, Problemi u funkcionisanju lokalnog ombudsmana, Zbornik radova pravnog fakulteta u Nišu, 49.
3. Đorđević, S., Milenković, D., 2012, Kapaciteti i potencijali institucije lokalnog ombudsmana u Srbiji, *Godišnjak Fakulteta političkih nauka*, 7.
4. Đorđević, S., Milenković, D., Veljović, D., 2012, *Studija – Kapaciteti i potencijali institucije lokalnog ombudsmana (sa istraživanjem)*, Beograd: Misija OEBS u Srbiji.
5. Klarić, A., 2020, Institucija lokalnog ombudsmana – uporedna iskustva iz svijeta i u gradu Beogradu, *Administracija i javne politike*, 1.
6. Milosavljević, B., 2001, *Ombudsman – Zaštitnik prava građana*, Beograd: Centar za antiratnu akciju.
7. Василева, Ж., 2015, Институцията „местен омбудсман“, у: Пенчева, И., Пенчева, П., Павлов В., (ур.), Ефективно управление – желани резултати, Велико Търново: Университетско издателство „Св. Св. Кирил и Методий“, Велико Търново.
8. Savet Evrope, Kongres lokalnih i regionalnih vlasti, *Mesna i regionalna demokratija u Republici Bugarskoj*, CG (21)14 (21. septembar 2011), str. 23–24.

Propisi

1. Конституция Република България, Обн., ДВ, бр. 56/91, 85/03, 18/05. 27/06, 78/06, 12/07, 100/15.
2. Ustav Republike Srbije, *Sl. glasnik RS*, broj 98/06.
3. Закон за местното самоуправление и местната администрация, Обн., ДВ, бр. 77/91, 24/95, 49/95, 90/96, 122/97, 33/98, 130/98 154/98, 67 от 27/99, 69/99, 26/00, 85/00, 1/01, 28/02, 45/02, 69/03, 19/05, 30/06, 69/06, 61/07, 54/08, 108/08, 6/09, 35/09 15/10, 97/10, 9/11, 32 11, 57/11, 38/12, 15/13, 1/14, 19/14, 53/14.
4. Закон за омбудсмана, Обн., ДВ, бр. 48/03, 30/06, 68/06, 42/09, 97/10, 29/12, 15/13.
5. Закон o lokalnoj samoupravi, *Sl. glasnik RS*, broj 9/02.
6. Закон o lokalnoj samoupravi, *Sl. glasnik RS*, broj 129/07.

7. Zakon o izmenama i dopunama Zakona o lokalnoj samoupravi, *Sl. glasnik RS*, broj 47/18.
8. Zakon o lokalnoj samoupravi, *Sl. glasnik RS*, br. 129/07, 83/14, 101/16 – dr. zakon, 47/18.
9. Zakon o utvrđivanju određenih nadležnosti autonomne pokrajine, *Sl. glasnik RS*, br. 6/02, 101/07.
10. Zakon o zaštitniku građana, *Sl. glasnik RS*, br. 79/05, 54/07.
11. Odluka o pokrajinskom ombudsmanu, *Sl. list APV*, broj 23/2002.
12. Правилник за организацията и дейността на обществения посредник на територията на Столична община Приет с Решение № 154 по Протокол № 22. (8. јул 2004) (<http://www.sofiaombudsman.bg/document.php?id=12>).
13. Правилник за организацията и дейността на обществения посредник на територията на община Стара Загора, приет от Общински съвет с Решение № 302 (27. новембар 2008) (https://ombudsman.starazagora.bg/uploads/pages/pravilnik_obsh_posrednik1.pdf).

Izvori sa interneta

1. <http://www.sofiaombudsman.bg/en.php>.
2. Годишни отчети за дейността на обществения посредник, 2009. (<https://ombudsman.starazagora.bg/bg/otcheti-i-analizi>).
3. ГОДИШЕН ОТЧЕТ 2020 ЗА ДЕЙНОСТТА НА ОБЩЕСТВЕНИЯ ПОСРЕДНИК НА ТЕРИТОРИЈАТА НА ОБЩИНА СТАРА ЗАГОРА (https://ombudsman.starazagora.bg/uploads/posts/otchet_2020-godina.pdf).
4. ГОДИШЕН ОТЧЕТ ЗА ДЕЙНОСТТА НА ОБЩЕСТВЕНИЯ ПОСРЕДНИК НА ТЕРИТОРИЈАТА НА СТОЛИЧНА ОБЩИНА ЗА 2020 ГОДИНА (<http://www.sofiaombudsman.bg/document.php?id=48>).
5. Анализ за постъпилите жалби при обществения посредник и становищата по тях за периода јануари – јуни 2020 г. (<http://www.sofiaombudsman.bg/document.php?id=46>).
6. Анализ - за њериода оїї 01.01.2020 - 30.06.2020 і. (https://ombudsman.starazagora.bg/uploads/posts/analiz_2020.pdf).
7. Udruženje lokalnih ombudsmana Srbije – ULOS (<https://www.ulos.org.rs/clanstvo/spisak-kancelarija/>).

ANALYSIS OF THE INSTITUTION OF LOCAL OBMUDSMAN IN THE REPUBLIC OF BULGARIA ON THE EXAMPLES OF A MUNICIPALITY STARA ZAGORA AND THE CITY OF SOFIA

Dejan Milenković

Summary: The subject of this paper is the position and status of the institution of local ombudsman in the Republic of Bulgaria shown on the examples of these institutions in the municipalities of Stara Zagora and Sofia. The Republic of Bulgaria and the Republic of Serbia belong to the circle of countries, which in their political and legal systems have the institution of ombudsman at the central level, but they can also have it at the level of local self-governments. In both countries, this institution was created and developed in relatively similar circumstances and time period as well as under similar conditions. In both countries, given the optional character of the institution, a relatively small number of municipalities and cities, have decided to establish local ombudsman. However, this does not mean that the local ombudsman is another in a series of unnecessary and “failed” institutions that may appear in the political and legal systems of individual states. This research should show, on the one hand, the purpose of the local ombudsman institution, and on the other hand, the importance that this institution has in the municipalities and cities in Bulgaria, by analysing their similarities and differences in Sofia and Stara Zagora. In addition, no one in the Republic of Serbia has so far scientifically studied this institution in Bulgaria. In Bulgaria, on the other hand, there is no significant research related to this institution. In the Republic of Serbia, the scientific and professional fund related to the institution of the local ombudsman in our country is also rare. This paper should contribute to a “twinning” research that could lead to a better understanding and further development of this institution in Serbia and Bulgaria.

Keywords: ombudsman, local ombudsman, Bulgaria, Sofia, Stara Zagora.

7. DA LI JE DRUŠTVENI PRAVOBRANILAC SAMOUPRAVLJANJA PRETEČA ZAŠTITNIKA GRAĐANA (OMBUDSMANA)

Nebojša Šarkić¹, Vladimir Crnjanski²

Apstrakt: Krajem 60-tih godina prošlog veka u tadašnjoj Jugoslaviji započeta je široka teorijska rasprava o potrebi za institucionalnim unapređenjem i zaštitom ustavnosti i zakonitosti. Time su učinjeni prvi koraci za ustanovljenje društvenog pravobranioca samoupravljanja. Nakon Ustava SFRJ iz 1974. godine, uveden je novi pravno-politički institut društvenog pravobranioca samoupravljanja. U pitanju je bila posebna nedržavna samoupravna institucija sa ozbiljnim ovlašćenjima koja su bila uređena posebnim zakonima. Ukoliko je društveni pravobranilac samoupravljanja u okviru svoje nadležnosti utvrdio protivpravno ili protivzakonito ponašanje, on je o uočenim nepravilnostima obavestavao nadležne organe i inicirao postupak za pružanje dalje zaštite. Suštinski koncept društvenog pravobranioca samoupravljanja ogledao se u nepostojanju imperativnih akata koje je donosio s obzirom na to da je njegov uticaj proisticao iz njegove društveno-samoupravne pozicije. Upravo takva ključna obeležja i osnovni principi delovanja upućuju na zaključak da konceptijsko ustrojstvo društvenog pravobranioca samoupravljanja predstavlja preteču današnjeg koncepta organizacije zaštitnika građana (ombudsmana). U osnovi njihovog rada sličan je način delovanja-moralna osuda i autoritet njihovog postupanja. Zaštitnik građana se stara o zaštiti i unapređenju ljudskih i manjinskih prava i sloboda. Ombudsman ne raspolaže represivnim i efektivnim ovlašćenjima. On ne naređuje, ne presuđuje i zbog toga predstavlja poseban oblik spoljne kontrole uprave. Zaštitnik građana ne poseduje klasična ovlašćenja državne vlasti jer u okviru delokruga svoje nadležnosti preporučuje, upozorava i iznosi mišljenja i predloge. U zaključku rada jasno je naglašeno da je konceptijski model društvenog pravobranioca samoupravljanja morao biti sačuvan i pravno modifikovan proširivanjem nadležnosti i na druge oblasti života – dečja prava, prava marginalizovanih grupa, prava zatvorenika i druge oblasti zaštite i unapređenja ljudskih i manjinskih prava. Na taj način bi se, prema mišljenju autora, dodatno učvrstio integritet zaštitnika građana kroz neprekinuti kontinuitet u osnovi slične institucije pravne zaštite koja je sticala svoju popularnost i ugled u periodu od 1975. do 1990. godine.

Ključne reči: društveni pravobranilac samoupravljanja, zaštitnik građana (ombudsman).

1 Redovni profesor, Pravni fakultet Univerziteta Union u Beogradu, e-mail: nebojsa.sarkic@pravnofakultet.rs

2 Docent, Pravni fakultet Univerziteta Union u Beogradu, e-mail: vladimir.crnjanski@pravnofakultet.rs

1. UVODNE NAPOMENE

Kraj šezdesetih i sam početak sedamdesetih godina prošlog veka donosi u Socijalističkoj Federativnoj Republici Jugoslaviji (tadašnji oblik zajednice jugoslovenskih naroda) niz promena koje su se ogledale u sferi prava, ideologije, politike i sl. Snažne reformske promene bile su pokušaj tadašnjeg jugoslovenskog rukovodstva da napravi distinkciju od tvrde komunističke linije koja je još uvek zagovarana u većini istočno-evropskih zemalja (Sovjetski Savez, Poljska, Istočna Nemačka, Rumunija, Bugarska, Albanija itd.).

Ove promene uglavnom su se označavale ideološkim predznacima deetatizacije i decentralizacije vlasti. Slabljenje države podrazumevalo je jačanje teritorijalnih organizacionih jedinica (republika i autonomnih pokrajina), jačanje lokalnih samouprava (opština i gradova), a posebno značajno mesto zaslužuje i analiza stanja u mesnim zajednicama kao osnovnim životnim sredinama.

Sa stanovišta ideološkog koncepta dominira društvena svojina definisana kao „svačija i ničija“. Dakle, ne radi se o državnoj svojini niti o svojini koja ima titulara, već o pravnom statusu nad kojim upravu vrše „radni ljudi i građani“.

U sferi deetatizacije posebnu pažnju treba posvetiti „teoriji naoružanog naroda“ što je podrazumevalo opšte služenje vojnog roka, postojanje stalnog sastava i rezervnog sastava vojske, ali i veoma visok stepen organizovanja jedinica teritorijalne odbrane i društvene samozaštite (vrsta organizovanih službi spasavanja, pomoć u elementarnim nepogodama i sl.).³

U domenu privrednog poslovanja posebno treba analizirati uvođenje samoupravnog sistema.⁴ Samoupravljanje je konceptijski naglašen model autonomije radničkog odlučivanja koji je do besmisla dovodio značaj organa upravljanja u privrednim subjektima. Sa normativnog stanovišta, treba apostrofirati i pojavu samoupravnih sporazuma i društvenih dogovora kao načina uređivanja samoupravnih odnosa sa „labavijim formama u odnosu na obligacionopravne standarde“, i jačanje društveno-moralnih normi radnih ljudi i građana koji odlučuju o ključnim pitanjima.

U oblasti zaštite prava treba pomenuti uvođenje samoupravnih sudova koji su u određenom trenutku imali izuzetan značaj jer su doveli do ozbiljnog poboljšanja stanja u zaštiti pre svega prava radnika, ali i zaštiti prava građana i njihove imovine Sudovi udruženog rada (konceptijski pravljeni kao nemački sudovi za radne sporove – nem. *Arbeitsgericht*) imali su ogromnu ulogu u zaštiti prava radnika u odnosu na poslodavce, zaštiti kolektivnih sporova (sačinjavanje samoupravnih sporazuma-preteča kolektivnih ugovora) i naravno društvenih sporazuma. S tim u vezi, treba takođe pomenuti i značaj

3 Videti o tome: Halidović, D., 1976, Društvena samozaštita i njeno normativno regulisanje u radnim i drugim samoupravnim organizacijama i zajednicama, *Samoupravljanje*, 3; Cicović, J., 1976, Društveni pravobranilac samoupravljanja, značajna institucija društvene samozaštite, *Samoupravljanje*, 5.

4 Videti: Blagojević, B., 1967, Patricipacija i radničko samoupravljanje, *Samoupravno pravo*, 1; Đorđević, J., 1977 Autonomno pravo i društveno samoupravljanje, *Pravni život*, 1.

mirovnih veća, koja su sigurno bila preteča nedržavnog sudstva, o kome se u poslednje vreme toliko govori. Dakle, mirovna veća bila su organizovana na teritorijalnim principima (mesne zajednice) i donosila su odluke u veću sastavljenom od tri člana koji po pravilu nisu bili diplomirani pravnici, već su ispunjavali kriterijum poštenih ljudi. U pojedinim sredinama mirovna veća su imala ogroman značaj u rešavanju sporova pre svega iz oblasti porodičnih odnosa, komšijskih odnosa, radnih sporova i sl. Ostali samoupravni sudovi bili su organizovani kao arbitraže (stalne i privremene), izabrani sudovi i drugi samoupravni sudovi koji su se, po pravilu, mogli organizovati u pojedinim sredinama, poput tadašnjih udruženja građana sportskih organizacija i sl.⁵

2. UVOĐENJE DRUŠTVENOG PRAVOBRANIOCA SAMOUPRAVLJANJA I NJEGOVA ULOGA

Kriza socijalističkog samoupravnog sistema podstakla je, krajem 60-tih godina prošlog veka, teorijska razmišljanja u pogledu institucionalnog unapređenja i zaštite ustavnosti i zakonitosti u tadašnjoj Jugoslaviji. Na tragu tih ideja stvoreni su preduslovi za ustanovljenje društvenog pravobranioca samoupravljanja kao određene vrste „samoupravnog ili radničkog ombudsmana“.⁶ Nakon Ustava SFRJ iz 1974. godine, koji je u celosti zaokružio konfederativni sistem Jugoslavije sa republikama i dvema autonomnim pokrajinama u sastavu Republike Srbije, učvršćen je samoupravni socijalizam, kao vodeća ideološka i pravno-politička tvorevina. Ustav je učvrstio društvenu svojinu kao dominantan oblik svojine koji je potisnuo druge oblike svojine (poput privatne, zadružne, državne i sl.). Na krilima svih ovih promena uveden je i novi pravno-politički institut društvenog pravobranioca samoupravljanja. On je označen kao posebna nedržavna samoupravna institucija sa ozbiljnim ovlašćenjima koja su bila predviđena posebnim zakonom na nivou savezne republike, pri čemu su usvojeni i republički zakoni o društvenom pravobraniocu samoupravljanja koji su praktično bili međusobno identični.⁷

2.1. Vertikalna struktura

Društveni pravobranilac samoupravljanja koncipiran je tako da je postojao na nivou ondašnje države Jugoslavije, na republičkom, pokrajinskom i gradskom nivou, dok su opštinski društveni pravobranioци samoupravljanja postojali na opštinskom nivou.

5 Videti više o tome: Pantović, M., 1984, Društveni učesnik u postupku pred sudovima udruženog rada, *Radni odnos i samoupravljanje*, 6; Rajović, V., 1975, *Sudovi udruženog rada*, Beograd; Rajović, V., 1978, Subjektivni društvene zaštite samoupravnih prava i društvene svojine, *Radni odnos i samoupravljanje*, 7.

6 Opširnije o tome, videti: Radojević, M., 2003, Razvoj ideje i institucije ombudsmana u Srbiji, *Politička revija*, Institut za političke studije Beograd, 1, str. 85-124.

7 Videti: Rajović, V., 1977, Forma u ostvarivanju funkcije društvenog pravobranioca samoupravljanja i sudova udruženog rada, *Pravni život*, 6.

Njihova vertikalna struktura bila je prilično labava jer je insistirano na tome da društveni pravobranilac samoupravljanja nema državnu strukturalnu formu (poput na primer tužilaštva, vojske ili policije), pri čemu je minimalizovan i subordinirajući odnos u „komandnom smislu reči“.

2.2. Oblici delovanja

Sušтина koncepta društvenog pravobranioca samoupravljanja bila je u nepostojanju imperativnih akata koje je donosio, već se prevashodno radilo o uticaju koji proističe iz njegove društveno-samoupravne pozicije. To je i osnovna nit koja nas upućuje na polazno razmišljanje da takvo konceptijsko ustrojstvo predstavlja preteču današnjeg koncepta organizacije ombudsmana (zaštitnika građana), jer je u osnovi sličan način delovanja - moralna osuda i autoritet iskazane reči.⁸

Društveni pravobranilac samoupravljanja dakle nije imao elemente krivičnog kažnjavanja, niti bilo kakve sankcije kao mehanizam svog delovanja. Naravno, mogao je da bude pokretač različitih postupaka.⁹

2.3. Zaštita društvene svojine

Poseban značaj društveni pravobranilac samoupravljanja imao je u postupku zaštite društvene svojine. On je mogao da reaguje u svim slučajevima kada je procenio da je društvena svojina ugrožena nezakonitim raspolaganjem od strane subjekata – titulara odlučivanja, recimo u postupku stečaja ili likvidacije, u različitim tranzicijskim promenama statusnog menjanja oblika organizovanja privrednih subjekata i sl.

Koliki je bio potencijalni značaj društvenog pravobranioca samoupravljanja najbolje govori činjenica da je na nivou Republike Slovenije on zadržan i nakon 2000. godine, do god je trajao i poslednji postupak privatizacije društvenih preduzeća u Republici Sloveniji.

Sudbina društvenog pravobranioca samoupravljanja nažalost okončava se u svim republikama u sastavu bivše Jugoslavije (izuzev navedenog primera Slovenije) sa procesom raspadanja bivše zajednice jugoslovenskih naroda. Svaka od republika članica, sa sticanjem samostalnosti, trudila se da svoj pravno-politički i ekonomski supstrat napravi tako da se maksimalno približi zapadno-evropskim standardima. Tako je u potpunosti

8 Anderson V. S., 1980, "Scandinavian Ombudsman" (reprinted from the American-Scandinavian Review, Vol. 52.No. 4, December 1964, p.p. 403-409), in: S.V.Anderson, *Ombudsman Readings, Prepared for a Political Science, Seminar on Grievance Mechanism*, Fall, p.p. 20-26. Iako u pravnoj doktrini široko prevlađuje mišljenje da je Švedska kolevka institucije ombudsmana, ne dovodi se u pitanje da ombudsman ima složenu istorijsku strukturu čiji se začeci u suženim oblicima zaštite slobode i prava čoveka uočavaju još u kineskim juanima i rimskim narodnim tribunima.

9 Videti: Cicović, J., 1978, Uloga društvenog pravobranioca samoupravljanja u zaštiti društvene svojine, *Radni odnos i samoupravljanje*, 4; Cicović, J., 1976, Mesto i uloga društvenog pravobranioca samoupravljanja u našem socijalističkom društvu, *Radni odnos i samoupravljanje*, 7-8; Cicović, J., 1977, Uloga društvenog pravobranioca samoupravljanja u zaštiti društvene svojine, *Radni odnos i samoupravljanje*, 10.

došlo do odustajanja od samoupravnog koncepta, društvena svojina je zamenjena dominantno privatnom svojinom, a svi elementi koji su asociirali na samoupravni socijalistički sistem zdušno su gušeni.

2.4. Ombudsmanski karakter delovanja

Prema ondašnjem Zakonu o društvenom pravobraniocu samoupravljanja, (Sl. list SFRJ, br. 36 od 25. jula 1975. godine) kada se opštim aktom ili pojedinačnim aktom donetim van upravnog ili sudskog postupka ili radnjom organizacije udruženog rada, druge samoupravne organizacije ili zajednice, društveno-političke organizacije, odnosno organa društveno-političke zajednice, povređuje samoupravno pravo radnih ljudi i društvene svojine, društveni pravobranilac samoupravljanja imao je pravo i dužnost da na to upozori odgovarajuću organizaciju, zajednicu ili organ i da im podnese predlog, ili da preduzme drugu inicijativu radi usklađivanja predmetnog akta ili radnje sa Ustavom i zakonom, odnosno sa samoupravnim opštim aktom (član 15. stav 1. Zakona o društvenom pravobraniocu, *Sl. list SFRJ*, broj 36/75). Dakle, pomenuta odredba po našem mišljenju ima sličnosti u koncepcijskom smislu sa načinom delovanja ombudsmana (zaštitnika građana), jer ukoliko je društveni pravobranilac samoupravljanja utvrdio protivpravno ili protivzakonito ponašanje ili uočio protivzakonitu pojavu i radnju samoupravnih organa, organizacija i zajednica, on je o uočenim nepravilnostima obaveštavao nadležne organe i samim tim inicirao postupak za pružanje dalje zaštite.¹⁰

Postupajući po inicijativi društvenog pravobranioca samoupravljanja skupština društveno-političke zajednice ima pravo da raspusti izvršne organe i da smeni sa dužnosti poslovne organe (direktora organizacije udruženog rada) i druge radnike na rukovodećim radnim mestima. U takvim slučajevima skupština društveno-političke zajednice vrši imenovanje privremenih organa a može privremeno i ograničiti druga samoupravna prava.

Elemente ombudsmanskog karaktera vidimo i u ovlašćenjima društvenog pravobranioca samoupravljanja¹¹ u pogledu podnošenja inicijative pred Ustavnim sudom. Zakonom je bilo utvrđeno njegovo pravo da pred Ustavnim sudom pokrene postupak za ocenu ustavnosti zakona, drugih opštih akata i propisa društveno-političkih zajednica, kao i samoupravnih opštih akata (član 8. Zakona o društvenom pravobraniocu).

Zanimljiva je i analiza uloge društvenog pravobranioca samoupravljanja u odnosu na javne tužioce. U pojedinim stvarima na istom pravnom problemu mogli su se angažovati i javni tužilac (u pogledu ocene postojanja krivične odgovornosti) i društveni pravobranilac samoupravljanja u slučaju utvrđivanja povrede samoupravnih prava. Nekadašnjim saveznim Zakonom o društvenom pravobraniocu samoupravljanja bile su utvrđene nadležnosti društvenog pravobranioca samoupravljanja kada je u pitanju krivično delo kojim se

10 Šarkić, N., 1988, Izvršenje odluka sudova udruženog rada i drugih samoupravnih sudova, *Sudska praksa*, 3, str. 1-19; Šarkić, N., 1986, Nedostaci u izrekama odluka sudova udruženog rada koje utiču na mogućnost njihovog prinudnog izvršenja, *Konsultacije*, 3, str. 25-28; Šarkić, N., 1988, Izvršenje odluka sudova udruženog rada, *Planiranje i kadrovi*, 1, str. 82-88; Šarkić, N., 1988, Izvršenje odluka samoupravnih sudova, *Planiranje i kadrovi*, 1, str. 82-87; Šarkić, N., 1988, Izvršenje odluka kojima se utvrđuje povreda samoupravnih prava radnika, *Planiranje i kadrovi*, 4, str. 39-47.

11 Videti detaljnije o tome: Kulić, D., 1985, *Ombudsman i društveni pravobranilac samoupravljanja*, Niš, str. 257.

povređuju samoupravna prava radnika i društvene svojine (član 11. Zakona o društvenom pravobraniocu). Zakonskom odredbom je bilo izričito propisano da ukoliko smatra da je povredom samoupravnih prava radnih ljudi ili društvene svojine učinjeno krivično delo odnosno privredni prestup, društveni pravobranilac samoupravljanja podnosi je prijavu nadležnom javnom tužiocu radi vođenja postupka protiv odgovornih lica. Dakle, i ovde se društveni pravobranilac samoupravljanja pojavljuje kao inicijator eventualnog krivičnog postupka. Pored toga, Zakonom o društvenom pravobraniocu samoupravljanja utvrđena je bila i obaveza javnog tužioca da postupi po prijavi društvenog pravobranioca samoupravljanja, pri čemu je njegova obaveza prema društvenom pravobraniocu samoupravljanja postojala i nakon podnošenja prijave za pokretanje postupka. Da bi se efikasno zaštitili samoupravno pravo i društvena svojina, bilo je potrebno da se društveni pravobranilac samoupravljanja izveštava o radnjama krivičnog postupka.

2.5. Sličnosti između društvenog pravobranioca samoupravljanja i zaštitnika građana

Osnovne konceptijske sličnosti između društvenog pravobranioca samoupravljanja i ombudsmana uočavaju se i u odgovarajućim odredbama novog Zakona o zaštitniku građana.¹² Zaštitnik građana se stara o zaštiti i unapređenju ljudskih i manjinskih prava i sloboda. Pod pojmom građanin, podrazumeva se ne samo fizičko lice koje je domaći državljanin, već i strani državljanin i lice bez državljanstva, kao i svako domaće ili strano pravno lice o čijim pravima i obavezama odlučuju nadležni organi uprave (član 1. st. 2. i 3. Zakona o zaštitniku građana).

Zaštitnik građana je nezavisan i samostalan u obavljanju poslova iz svoje nadležnosti i niko nema pravo da utiče na njegov rad i postupanje. Prilikom obavljanja poslova iz svoje nadležnosti Zaštitnik građana postupa u okviru Ustava, zakona i drugih opštih akata, kao i potvrđenih međunarodnih ugovora i opšteprihvaćenih pravila međunarodnog prava (član 3. st. 1-2. Zakona o zaštitniku građana).

Zaštitnik građana za svoj rad odgovara Narodnoj skupštini (član 3. stav 3. Zakona o zaštitniku građana).

Narodna skupština bira Zaštitnika građana većinom glasova svih narodnih poslanika, na predlog odbora nadležnog za ustavna pitanja. Zaštitnik građana se bira na vremenski period od osam godina, bez mogućnosti izbora na ponovnu funkciju (član 6. st. 1-2. Zakona o zaštitniku građana).

Zaštitnik građana je ovlašćen da kontroliše zakonitost i pravilnost rada organa uprave, radi utvrđivanja da li je njihovim radnjama, aktima ili nečinjenjem došlo do kršenja prava građana zajemčenih Ustavom, potvrđenim međunarodnim ugovorima, opšteprihvaćenim pravilima međunarodnog prava, zakonima, drugim propisima i opštim aktima Republike Srbije. Zaštitnik građana nije ovlašćen da kontroliše rad Narodne skupštine,

¹² Zakon o zaštitniku građana, *Sl. glasnik RS*, broj 105/21.

predsednika Republike, Vlade, Ustavnog suda, sudova i javnih tužilaštava. Zaštitnik građana može da preduzima procesne i druge radnje u postupcima pred državnim i drugim organima i organizacijama, kada je za to ovlašćen posebnim propisima. (član 19. Zakona o zaštitniku građana).

Kada je reč o ovlašćenjima normativne prirode, Zaštitnik građana ima pravo da predloži zakon iz svoje nadležnosti. On ima pravo da Narodnoj skupštini, Vladi i organu uprave podnese inicijativu za izmenu ili dopunu zakona i drugih propisa i opštih akata, ukoliko smatra da do povrede prava građana dolazi zbog nedostatka 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. Nadležni odbor Narodne skupštine, Vlada i organi uprave dužni su da razmotre inicijativu koju je podneo Zaštitnik građana i obaveštenje o tome dostave Zaštitniku građana najkasnije 60 dana od dana podnošenja inicijative (član 20. Zakona o zaštitniku građana). Pored toga, Zaštitnik građana je ovlašćen da u postupku pripreme propisa daje mišljenje Narodnoj skupštini, Vladi i organu uprave na predlog zakona i drugih propisa, ukoliko se njima uređuju pitanja koja su od značaja za zaštitu prava građana. (član 21. Zakona o zaštitniku građana).

Kada je reč o postupku pred Ustavnim sudom, Zaštitnik građana je ovlašćen da pokrene postupak pred Ustavnim sudom za ocenu ustavnosti i zakonitosti zakona, drugih propisa i opštih akata (član 22. Zakona o zaštitniku građana).

Autoritet institucije ogleda se i u zakonskoj odredbi člana 23. Zakona o zaštitniku građana, koja propisuje ovlašćenje Zaštitnika građana da pismeno preporuči razrešenje funkcionera, odnosno da inicira pokretanje disciplinskog postupka protiv zaposlenog u organu uprave koji je povredio prava građana ili načinio propust kojim je građaninu pričinjena materijalna ili druga šteta:

- 1) ako povredu ili propust odbija ili propušta da otkloni po preporuci Zaštitnika građana, ili
- 2) ako ne izvrši drugu zakonom predviđenu obavezu u postupku koji vodi Zaštitnik građana.

Ukoliko nađe 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.

Propisana je zakonska obaveza organa uprave da saraduju sa Zaštitnikom građana i da mu omoguće pristup prostorijama koji uključuje pristup svim raspoloživim podacima od značaja za postupak koji se vodi ili za ostvarenje preventivnog cilja njegovog delovanja, bez obzira na stepen njihove tajnosti, osim kada je to u suprotnosti sa zakonom (član 24. stav 1. Zakona o zaštitniku građana).

Zaštitnik građana je ovlašćen da obavi razgovor sa svakim zaposlenim u organu uprave kada je to od značaja za postupak koji vodi (član 24. stav 21. Zakona o zaštitniku građana).

Zaštitnik građana, kao i njegov zamenik, dužan je da čuva kao tajnu podatke do kojih dođe u vršenju svoje funkcije i nakon prestanka funkcije (član 24. stav 3. Zakona o zaštitniku građana).

Obaveza čuvanja tajne proširena je i na zaposlene u stručnoj službi Zaštitnika građana (član 24. stav 4. Zakona o zaštitniku građana).

Zaštitnik građana je ovlašćen i da bez prethodne najave pregleda mesta u kojima se nalaze lica lišena slobode, lica kojima je ograničena sloboda kretanja i mesta gde su smeštene ili borave grupe čija prava štiti, a posebno mesta pod kontrolom policije i Vojske Srbije, pritvorske jedinice, zavode za izvršenje krivičnih sankcija, psihijatrijske ustanove, prihvatilišta za strance i centre za azil (član 25. stav 1. Zakona o zaštitniku građana).

Pregled se može izvršiti i u ustanovama socijalne zaštite koje pružaju uslugu domskog smeštaja deci i mladima, kao i odraslim i starijim licima. Zaštitnik građana je ovlašćen da razgovara nasamo, pregleda sve instalacije i drugu opremu, kao i da pristupi svakom dokumentu i podatku, u skladu sa zakonom kojim se uređuje tajnost podataka. Zakonom je i propisana obaveza da je svako dužan da Zaštitniku građana omogući vršenje ovlašćenja, pri čemu je nadležni organ dužan da na njegov zahtev pruži pomoć u vršenju ovlašćenja Zaštitnika građana (član 25. st. 2-5. Zakona o zaštitniku građana).

Na zahtev Zaštitnika građana predsednik Republike, predsednik i članovi Vlade, predsednik Narodne skupštine, predsednik Ustavnog suda i funkcioneri u organima uprave dužni su da prime Zaštitnika građana u roku od 15 dana. U hitnim slučajevima određen je rok od tri dana (član 26. Zakona o zaštitniku građana).

Zaštitnik građana pokreće postupak po pritužbi građana ili po sopstvenoj inicijativi (član 27. Zakona o zaštitniku građana).

Pritužbu može da podnese svako fizičko ili pravno lice, domaće ili strano, koje smatra da mu je aktom, radnjom ili nečinjenjem organa uprave povređeno ljudsko ili manjinsko pravo i sloboda. Pritužbu u ime fizičkog lica, uz njegovu saglasnost, može da podnese udruženje koje se bavi zaštitom ljudskih prava. Pritužbu zbog povrede prava deteta mogu da podnesu njegovi roditelji ili staratelj, kao i udruženje koje se bavi zaštitom prava deteta, uz saglasnost deteta ili staratelja deteta ili uz saglasnost deteta starijeg od deset godina (član 28. st. 1-3. Zakona o zaštitniku građana).

Izričito je zakonom propisano da niko ne može biti sprečen u podnošenju pritužbe Zaštitniku građana ili zbog nje biti stavljen u nepovoljniji položaj. Pre podnošenja pritužbe podnosilac je dužan da pokuša da zaštiti svoja prava u odgovarajućem postupku pred organom uprave. Zaštitnik građana će uputiti podnosioca pritužbe na pokretanje odgovarajućeg postupka, ukoliko je takav postupak predviđen, i neće pokretati postupak dok ne budu isrpljena sva pravna sredstva pred nadležnim organima uprave (član 28. st. 6-8. Zakona o zaštitniku građana).

Kao izuzetak od opšteg zakonskog pravila, Zaštitnik građana može pokrenuti postupak i pre nego što budu isrpljena sva pravna sredstva pred organima uprave, ukoliko bi podnosiocu pritužbe bila naneta nenadoknadviva 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. (član 28. stav 9. Zakona o zaštitniku građana).

Zaštitnik građana, po pravilu, ne postupa po anonimnim pritužbama, osim ukoliko smatra da u anonimnoj pritužbi ima osnova za njegovo postupanje kada može pokrenuti postupak po sopstvenoj inicijativi (član 28. st. 10-11. Zakona o zaštitniku građana). Pritužba se podnosi u pisanoj formi ili usmeno na zapisnik. Pritužba ne podleže nikakvom plaćanju takse ili neke druge naknade. Propisan je i rok za podnošenje pritužbe: tri godine od izvršene povrede prava građana, odnosno od poslednjeg postupanja ili nepostupanja organa uprave u vezi sa učinjenom povredom prava građana (član 29. Zakona o zaštitniku građana).

3. OVLAŠĆENJA OPŠTINSKIH DRUŠTVENIH PRAVOBRANILACA SAMOUPRAVLJANJA

Iako je društveni pravobranilac samoupravljanja imao vertikalnu strukturu (savezni, republički, pokrajinski i gradski) - osnov njegovog delovanja bio je na nivou opština. Ovakva njegova struktura pratila je osnovni ideološki koncept u sferi organizacije državne uprave, koji je podrazumevao deatizaciju te prenošenje vlasti sa savezne države na republike i pokrajine, sa republika na opštine, sa opština na mesne zajednice ili druge samoupravne subjekte.

Tako je društveni pravobranilac samoupravljanja postao pravno-politički subjekt zaštite samoupravnih prava radnih ljudi i građana. Pojam „samoupravna prava“ bio je veoma široko tumačen i mogao bi se u određenom smislu izjednačavati sa ustavnim pravima ili ljudskim pravima. Dakle, pojam samoupravna prava tretiran je u različitim sferama poput: izbornih prava, prava na rad, prava na ekonomsko blagostanje, zdravstvene i socijalne zaštite, prava invalida, penzionera, nezaposlenih i sl.

Opštinski društveni pravobranilac samoupravljanja u zavisnosti od veličine opštine imao je dva ili više zamenika koji su birani na četiri godine i odgovarali su društvenom pravobraniocu samoupravljanja opštine za koju su birani, a on je za svoj rad odgovarao neposredno višem društvenom pravobraniocu samoupravljanja kao i skupštini opštine koja ga je birala.

Slobodno možemo reći da je društveni pravobranilac samoupravljanja bio učesnik različitih političkih procesa, poput učešća u kontroli izbora u osnovnim organizacijama udruženog rada ili u drugim oblicima udruženog rada.

Ipak, po našem mišljenju, sa aspekta kompariranja sa današnjim zaštitnikom građana najznačajniju ulogu tražimo u pravu i obavezi društvenog pravobranioca samoupravljanja da bude zaštitnik zaposlenih (radnika) u radnome sporu. Posebno napominjemo da je sistem zaštite prava radnika u radnome sporu bio neuporedivo širi u odnosu na današnju koncepciju radnog spora. (Učesnik u postupku pred sudovima udruženog rada: radnik odredbi člana 24. tada važećeg Saveznog zakona o sudovima udruženog rada: radnik pojedinac, samoupravna radnička kontrola, društveni pravobranilac samoupravljanja, sindikat i dr.)

3.1. Procesni položaj društvenog pravobranioca samoupravljanja u zaštiti prava radnika

Društveni pravobranilac samoupravljanja (dalje u tekstu: DPS), u zavisnosti od toga za koju je teritoriju bio mesno nadležan, imao je i ogromna ovlašćenja za zaštitu samoupravnih prava i društvene svojine na teritoriji za koju je bio biran. Mogao je da pokrene postupak pred Sudom udruženog rada radi zaštite prava zaposlenih, bilo u pojedinačnom ili u kolektivnom radnom sporu.¹³ To je dalje značilo da je DPS imao status predlagača kada god bi on procenio da je povređeno neko samoupravno pravo radnika, bilo da se radilo o radniku pojedincu, grupi radnika (na primer, organizacionoj jedinici, ekspozituri i sl.) ili radnicima u celini.

DPS je bio i takozvani obavezni učesnik u postupku, te je bila obaveza Suda udruženog rada da mu dostavi svaki predlog (inicijalni akt kojim je započinjao postupak pred Sudovima udruženog rada nazivao se predlog - prema opštim pravilima Zakona o vanparničnom postupku, a ne tužba). U zavisnosti od svoga nahođenja, mogao je da se pojavljuje u formi obaveznog učesnika u sporu ili samo da prati spor. U slučaju da je DPS bio nezadovoljan pojedinom odlukom, čak i nezavisno od ostalih učesnika u sporu, mogao je da koristi institut žalbe, kao i da pokrene postupak za zaštitu zakonitosti pred tadašnjim Vrhovnim sudom u slučaju da je utvrdio da je došlo do bitnijih povreda samoupravnih prava ili do ozbiljnije povrede društvene svojine.

Prema tada važećem Zakonu o Sudovima udruženog rada učesnici u postupku nisu mogli da koriste procesni institut revizije (pred tadašnjim Vrhovnim sudom Srbije), već je kao vanredni pravni lek bio predviđen isključivo predlog za ponavljanje postupka. Dakle, DPS je mogao komotno i da podnese predlog za ponavljanje postupka.

Poenta je, dakle, da je DPS mogao biti samostalni pokretač postupka, ali je morao biti i informisan o svim sporovima koji su se dešavali na određenoj teritoriji (neisplaćene zarade, disciplinska odgovornost, šikaniranje radnika, neuplaćivanje doprinosa nadležnim fondovima penzijskog, zdravstvenog i socijalnog osiguranja, predstečajni postupak i sl.). Tome svedoči i zakonsko pravilo da je DPS kao samostalni organ društvene zajednice bio ovlašćen da preduzima mere i pravna sredstva i vrši druge zakonom utvrđene radnje radi ostvarivanja zaštite samoupravnih prava radnih ljudi i društvene svojine (član 2. Zakona o društvenom pravobraniocu samoupravljanja).

Od samog formiranja sudova udruženog rada velika pažnja je bila posvećena posredovanju radi razrešavanja spora mirnim putem. U tom smislu značajnu ulogu je imao DPS. Kada bi se nagomilao veći broj predmeta iz jedne organizacije udruženog rada ili su ti sporovi bili „ozbiljniji“ po svojoj prirodi, sud je zakazivao suđenje u samoj organizaciji udruženog rada. To je bio način da se aktivno uključe i drugi subjekti poput organizacije

13 Više o tome u: Vračar, D., 1980, Učešće društvenog pravobranioca samoupravljanja u postupku pred sudom udruženog rada, *Pravni život*, 3; Dinić, M., 1975, Društveni pravobranilac samoupravljanja, *Arhiv za pravne i društvene nauke*, 1; Denković, D., 1981, Društveni pravobranilac samoupravljanja, *Pravni život*, 7; Denković, D., 1977, Društveni pravobranilac samoupravljanja, *Pravni život – Okrugli sto o sudovima udruženog rada i društvenom pravobraniocu samoupravljanja*, 7.

sindikata, samoupravne radničke kontrole i sl. Tako se i postizala informisanost zaposlenih oko eventualnih nepravilnosti koje su uočene. U ovakvoj vrsti sporova uloga DPS bila je od izuzetnog značaja. On je predstavljao neku vrstu „društvenog medijatora“ koji je snagom svog autoriteta i bez državne represije pokušavao da iznađe najbolje rešenje u predmetnim sporovima (na primer, oko uslova rada, neisplaćenih zarada, šikanoznog odnosa rukovodstva prema radniku ili grupi radnika i sl.).¹⁴

S obzirom na činjenicu da je izvršni postupak praktično kontinuitet u zaštiti prava radnika, to je i uloga DPS bila veoma aktivna i u izvršnom postupku. DPS je bio ovlašćen da pred redovnim sudovima pokrene postupak za sprovođenje izvršenja odluka kada je bilo povređeno neko samoupravno pravo ili društvena svojina. Razlog za to je bila i činjenica da je on bio dužan da prati stepen ostvarivanja samoupravnih prava i da štiti društvenu svojinu.

Uloga DPS u izvršnom postupku može se iskazati u više osnovnih vidova. To može biti aktivno učešće u svojstvu pokretača izvršnog postupka sa specifičnim statusom poverioca (prema opšte važećim pravilima načela oficijelnosti-kada se postupak pokreće i vodi po službenoj dužnosti) koji ne mora dokazivati svoj pravni interes jer on proizilazi *ex lege*, budući da je reč o licu ovlašćenom za zaštitu samoupravnih prava i društvene svojine.

DPS takođe može pokrenuti postupak pred nadležnom skupštinom društveno-političke zajednice ukoliko se odlukom suda utvrdi da se odluka ne može izvršiti prema pravilima izvršnog postupka (odluka koja nema klasičnu kondemnatornost te ne podleže opštim pravilima tada važećeg zakona koji je uređivao postupak izvršenja i obezbeđenja). Pored toga, DPS može da proceni da treba da se sa sadržinom spornog odnosa upozna društveno-politička zajednica i njena skupština kao najviši organ odlučivanja. Moguće je bilo zatražiti i posredovanje šire društvene zajednice kako bi se neki ozbiljniji problemi raspravili (predstečajni postupak, preteći bankrot i sl.).

Da bi DPS mogao da ostvari svoju ulogu da prati stanje na nivou određene opštine, postojala je i obaveza „sudova opšte nadležnosti koji su bili nadležni za sprovođenje kondemnatornih odluka sudova udruženog rada“ da mu dostave svako rešenje kojim je dozvoljeno prinudno izvršenje. To je zato da bi DPS mogao da proceni da li ima potrebe za njegovim aktivnijim uključivanjem u izvršni postupak, ili radi preduzimanja drugih mera naročito u drastičnijim slučajevima (na primer, direktor ne želi da sprovede odluku o vraćanju radnika na rad ili ne želi da vrati radnika na ranije radno mesto već ga raspoređuje mimo njegove školske spreme i radne sposobnosti).

Na nivou opština, posebno je bila značajna uloga DPS-a u izvršenju odluka unutrašnjih arbitraža. Prema tada važećim odredbama Zakona o privremenim merama za društvenu zaštitu samoupravnih prava i društvene svojine neizvršenje odluke unutrašnjih arbitraža ili drugog samoupravnog suda ne tretira se na isti način kao i neizvršenje

14 Analizirajući rad beogradskog Suda udruženog rada, uočili smo da je između 1982. godine pa do prestanka rada suda postojala praksa da se predmeti iz iste organizacije udruženog rada spajaju ukoliko imaju isti pravni osnov. To su najčešće bili stambeni sporovi, jer bi se na raspisani konkurs za dodelu, na primer 5–6 stanova javljalo najmanje desetak puta više zaposlenih, te bi se pojavio veliki broj sporova iz iste osnovne organizacije udruženog rada. Sud bi te predmete spajao, pozvao društvenog pravobranioca samoupravljanja na aktivno učešće i u samoj organizaciji udruženog rada analizirao svaku od pojedinačnih tužbi, kako bi se donelo što je moguće bolje i pravičnije jedinstveno rešenje.

odluka suda udruženog rada.¹⁵ Tako bi DPS, ukoliko utvrdi da odluka unutrašnje arbitraže nije izvršena, mogao pred nadležnom skupštinom društveno-političke zajednice (opština, grad, republika) pokrenuti postupak za uvođenje privremenih mera za društvenu zaštitu samoupravnih prava i društvene svojine zbog poremećenih samoupravnih odnosa, i na taj način posredno uticati na obavezu izvršenja odluka arbitraža ili drugih samoupravnih sudova.¹⁶

Uloga DPS ogledala se i u takozvanoj sferi autoriteta funkcije. On je bio ovlašćen da utiče na dobrovoljnost izvršenja odluka samoupravnih sudova uz davanje obavezujućih uputstava, preporuka ili mišljenja kako je najjednostavnije da se neki samoupravni spor (čitaj radni spor) razreši. Ovde DPS nije koristio mehanizme zakonske prirode kao današnji zaštitnik građana, koji koristi autoritet funkcije da izvrši pravno-politički uticaj na subjekte koji treba da izvrše odluku.¹⁷

4. OSNOVE DELOVANJA OMBUDSMANA (ZAŠTITNIKA GRAĐANA)

Da bismo pravilno odgovorili na pitanje postavljeno u ovom članku, o sličnostima i razlikama između ombudsmana i DPS-a, sasvim kratko ćemo se setiti osnovnih principa delovanja ombudsmana.

Ombudsman je ustanovljen prvi put 1809. godine u Švedskoj, da bi danas postao deo pravnih sistema svih evropskih i većine svetskih zemalja. Ombudsman je svakako specifičan organ parlamentarizma te visokog stepena razvoja demokratije. On predstavlja kontrolni mehanizam rada organa uprave i javnih službi. Jezički se može označiti kao zastupnik, predstavnik, poverenik i sl. Ova ideja o čuvanju prava građana ima svoje korene još u dalekoj prošlosti (mandarini u Kini, kefori u Atini, plebejski tribuni u Rimu i slično).

Ombudsman je, nakon Švedske, uveden u Finskoj 1919. godine, potom u Danskoj 1953. godine i u Norveškoj 1962. godine. U Nemačkoj je ustanovljen vojni ombudsman 1957. godine, a krajem pedesetih godina prošlog veka institucija ombudsmana proširila se i na države anglosaksonskog prava. Ombudsman je postao deo pravnog sistema

15 Videti o tome: Đukić, S., 1979, Privremene mere društvene zaštite, *Rad i samoupravljanje*, 9, str. 139. Zečević, B., 1976, Društveni pravobranilac samoupravljanja i zaštita samoupravnih prava, *Radni odnos i samoupravljanje*, 9.

16 Videti: Momčilović, Z., 1978, Samoupravna unutrašnja arbitraža, *Privreda i pravo*, 4; Novaković, S., 1980, Arbitraža u radnoj organizaciji, *Samoupravljanje*, 11.

17 Videti više o tome: Šarkić, N., 1990, Izvršenje odluka sudova udruženog rada i drugih samoupravnih sudova, *Pravni život: list za pravna pitanja i praksu*, 2, str. 451-462. Šarkić, N., Rašić, D., 2000, Izvršenje sudskih odluka donetih u parnici iz radnog odnosa, *Izbor sudske prakse: stručno-informativni časopis*, 5, str. 11-14. Šarkić, N., 1998, Izvršenje odluka donetih u radnim sporovima, *Radno i socijalno pravo, Časopis za teoriju i praksu radnog i socijalnog prava*, 3/6, str. 55-63. Šarkić, N., 1997, Izvršenje odluka donetih u radnim sporovima, *Sudska i upravna praksa za organizacije udruženog rada, SIŽ i radne zajednice*, 3, str. 73-77. Šarkić, N., 1992, Izvršenje odluka donetih u radnim sporovima, *Sudska i upravna praksa za organizacije udruženog rada, SIŽ i radne zajednice*, 2, str. 49-53. Šarkić, N., 1988, Izvršenje odluka sudova udruženog rada i drugih samoupravnih sudova i odluka donetih u privrednim sporovima, *Sudska i upravna praksa za organizacije udruženog rada, SIŽ i radne zajednice*, 3, str. 5-19. Šarkić, N., 2001, Predlog Zakona o zaštitniku ljudskih prava i sloboda (ombudsman), *Izbor sudske prakse: stručno-informativni časopis*, 10, str. 11-13. Šarkić, N., 1993, Ugovor o radnim sporovima, *Pravni život: list za pravna pitanja i praksu*, 11-12, str. 207-216.

Velike Britanije od 1967. godine. U narednim godinama proces uvođenja institucije ombudsmana dostigao je zapažene razmere, koje su rezultirale činjenicom da je do kraja osamdesetih godina prošlog veka ombudsman ustanovljen u preko 100 zemalja.¹⁸

Konceptijski posmatrano ombudsman bi najpre trebalo da bude zaštitnik prava građana, ali i zaštitnik društvene zajednice u celini. Opšte karakteristike rada zaštitnika građana u uporednom pravu uglavnom bi bile sledeće: da ostvaruje besplatnu zaštitu građana; da vrši kontrolu rada organa države; da svoju „pravnu snagu i autoritet“ ne crpi iz represivnih mera već iz činjenice da ga je izabrao parlament (po pravilu kvalifikovanom većinom poslanika); da se bitno razlikuje po mehanizmu rada od drugih državnih organa jer je njegov funkcionalni značaj prevashodno preventivnog karaktera, usmeren na unapređenje rada; da predlaže i inicira promene kako normativnog supstrata tako i ponašanja državnih organa i sl.

Značaj ombudsmana ogleda se u tome što on predstavlja osobenog posrednika između građana i organa državne vlasti. Za građane je lako dostupan jer je postupak pred njim manje formalan u odnosu na postupke pred drugim državnim organima.¹⁹

Zbog svoje specifičnosti u delovanju i izuzetnosti institut ombudsmana se proširio, kao što je rečeno, u praktično sve savremene pravne sisteme. Njegova efikasnost svakako najviše zavisi od stepena demokratičnosti u jednoj zemlji, koji se ogleda u realnosti prihvatanja konstatacija u vezi sa radom državne uprave koje je utvrdio ombudsman.

Suštinski posmatrano, ombudsman doprinosi unapređenju pravne i političke kulture. Preduzimanjem aktivnosti iz delokruga svoje nadležnosti, on unapređuje nivo legitimnosti političkog poretka i efikasnosti državnih organa. Pored toga, unapređenjem normativnog supstrata ombudsman u značajnoj meri doprinosi opštoj demokratizaciji političke zajednice.²⁰

Ombudsman ne raspolaže represivnim i efektivnim ovlašćenjima. On ne naređuje, ne presuđuje i zbog toga predstavlja poseban oblik spoljne kontrole uprave. Zaštitnik građana ne poseduje klasična ovlašćenja državne vlasti jer u okviru delokruga svoje nadležnosti preporučuje, upozorava i iznosi mišljenja i predloge.²¹

Nasuprot inherentnim funkcionalnim slabostima, institucija ombudsmana je tokom vremena održala svoju vitalnost. Svojim postupanjem ombudsman se dokazao kao delotvoran oblik zaštite ljudskih prava. Pored toga, njegova delotvornost je potvrđena i u postupku kontrolnog nadzora nad radom javne uprave. Nesumnjivo se može zaključiti da ombudsman svojim ukupnim delovanjem osnažuje princip vladavine prava i pravne države.²²

Opšte je poznato da birokratija nema sklonost ka samokritičnosti i nije spremna da prihvati korekciju svog ponašanja. Jedna od univerzalnih karakteristika birokratije jeste nastojanje da se stalno brojčano širi, ali i da faktički pojačava svoj uticaj. U tom kontekstu, pravila birokratskog ponašanja su gotovo identična u svim zemljama sveta.

Konceptija ombudsmana deluje gotovo beznadežno u zemljama s niskim stepenom demokratičnosti i sa totalitarnim sistemima čiji politički predstavnici nisu spremni da

18 Videti: Radojević, M., 2009, Dva veka ombudsmana-švedski justitiombudsman, *Politička revija*, 4, str. 155.

19 Milosavljević, B., 2001, Ombudsman-zaštitnik prava građana, *Centar za antiratnu akciju Beograd*, str. 18-24.

20 Radojević, M, 2009, str. 156.

21 *Ibid*, str. 164.

22 *Ibid*, str. 168.

prihvate bilo kakve sugestije, korekcije ili inovativne predloge. Stoga je razumljivo da se i prijemčivost ideje ombudsmana kao zaštitnika prava građana, uglavnom mora vezivati za zemlje čiji je stepen demokratičnosti visok ili zemlje koje nastoje da nešto suštinski promene u svom političkom sistemu.

Tako je i naš preliminarni zaključak pošao od pozitivnog koncepta da je jugoslovenska vlast, svesna brojnih propusta i nedostataka, uvođenjem DPS-a pokušala da nešto promeni i da modernizuje politički sistem tadašnje Jugoslavije. Ipak sa žaljenjem moramo konstatovati da su osnovne ideje institucije DPS-a bile ozbiljno omeđene i ograničene delokrugom njegove nadležnosti – zaštita samoupravnih prava radnika i društvene svojine.

Dakle, „jugoslovenski ombudsman – DPS“ nije imao širinu ovlašćenja koju treba da ima „savremeni zaštitnik građana“. Savremeni evropski i svetski zaštitnik građana²³ bavi se prevashodnom zaštitom pojedinačnih prava građana ali i zaštitom univerzalnih prava pojedinih grupa (manjina, invalida, dece, osoba s posebnim potrebama, emigranata i sl.).

Za razliku od bivših jugoslovenskih republika (Hrvatska, 1990, Slovenija, 1991), ombudsman je znatno kasnije ustanovljen u Srbiji. Mnogobrojni slučajevi zloupotrebe vlasti i kršenja ljudskih prava u poslednjoj deceniji prošlog veka inicijalno su podstakli teorijsku raspravu o ombudsmanu u Republici Srbiji. Kao rezultat pomenutih debata ombudsman je postao deo pravnog sistema Republike Srbije od 2001. godine. Konačno, tokom 2021. godine usvojen je novi Zakon o zaštitniku građana u Republici Srbiji.

5. ZAKLJUČNO RAZMATRANJE

Ni u primisli ovaj tekst nije napisan da bi se „veličale“ ideje socijalističkog samoupravnog društva ili da bi se iskazivala „žal za prošlim vremenima“.

Ono što se, po našem mišljenju, može konstatovati jeste da su prebrze reforme u pravu uglavnom štetne. Sistem u kome je naglo došlo do potpunog transformisanja iz jednog sistema u drugi, doveo je do brojnih problema pre svega u narušavanju socijalne jednakosti, enormnom i neopravdanom bogaćenju malog broja ljudi, nepravičnom procesu privatizacije i uništavanju osnovnih sistema vrednosti koji su u negativnom pogledu uticali na moral, poštenje i ljudsku solidarnost.

S ove vremenske distance čini se da je sporiji i promišljeniji sistem reformi mogao da sačuva ono što je bilo dobro u prethodnim rešenjima (na primer, sačuvati Sudove udruženog

23 O nastanku, razvoju i konceptu institucije ombudsmana, vidi detaljnije u: Andenaes, J., 1962.; *Statsforfatningen i Norge*, 3. éd. Johan Grundt Tanum Forlag, B. N. Sc. Sup. 44813, Oslo. Anderson S., V., 1968.; ed. *Ombudsmen of American Government?* Englewood Cliffs, N. J.: Prentice-Hall, Inc., for the American Assembly, 1969; *Ombudsman papers: American experience and proposals*. Institute of Governmental studies, University of California, Berkeley Chapman B., 1959, *The profession of Government (Chapter 12: The Ombudsman)*, Allen and Unwin, London; Kenneth D., 1962, *Ombudsmen in America*, Public Law, pp. 34-42; Hansen P., 1961; *The Ombudsman*, Published By the Royal Danish Ministry of Foreign Affairs, Copenhagen; Jovičić, M., 1969, Ombudsman čuvar zakonitosti i prava građana, *Institut za uporedno pravo Beograd*; Mitchell J.D.B., 1962, *The Ombudsman fallacy* Public Law, pp. 43-51; Rowat, D., 1962, *The parliamentary ombudsman: R.I.S.A.* pp. 399-405 in: Filand's Defenders of the Law, Canadian Public Administration, 4 (3) 316-325.

rada, mirovna veća i druge samoupravne sudove), uz „pravno čišćenje normi od svih ideoloških predznaka“. To bi svakako bilo neuporedivo bolje jer je vraćanje radnih sporova u nadležnost sudova opšte nadležnosti dovelo do katastrofalnog stanja u radnopravnoj zaštiti. S druge strane, DPS je u nekakvoj modifikovanoj formi morao da opstane i da se njegova uloga jača kroz proširivanje njegovih prava na druge oblasti života (dečja prava, prava marginalizovanih grupa, prava zatvorenika i sl). Dakle, postojeći mehanizam nedržavnog organa koji je postepeno u periodu od 1975. do 1990. godine ipak sticao određenu popularnost i ugled, po našem mišljenju, nije trebalo zakonodavnom voljom „izbrisati“, već je on „očišćen od ideoloških predrasuda“ morao biti sačuvan i modifikovan.²⁴

Kao što smo ranije napomenuli, krajem pedesetih godina prošlog veka ideja o instituciji ombudsmana zaživela je i na terenu anglosaksonskog prava. U Engleskoj je proces ustanovljenja ombudsmana prilagođavan njihovim nacionalnim osobenostima. Ombudsman se formirao po funkcionalnom i teritorijalnom principu i kao oblik posebno specijalizovanih ombudsmana za unutrašnju kontrolu u privatnom sektoru.²⁵ Suprotno takvom pristupu, Srbija je zanemarila prethodne etape svog „razvojnog puta“ i nekritički preuzela model ombudsmana uobičajen u uporednom pravu. Zbog takvog nepromišljenog pristupa, mnogo godina kasnije ponovo prolazimo kroz proces uvođenja jednog nedržavnog organa (istini za volju, sa drugojačijim nazivom i širim krugom ovlašćenja) i kroz sve dečje bolesti formiranja i jačanja uloge te nove institucije. Namesto da se iskoristi ono što je dobro, da se odbaci ono što je loše, ali da se ide sa nadgradnjom i prerastanjem DPS-a u zaštitnika građana, mi smo izabrali teži i, po našem mišljenju, pogrešan put.

LITERATURA

1. Andenaes, J., 1962, Statsforfatningen i Norge, 3 éd. Johan Grundt Tanum Forlag, Oslo, 1962, B. N. Sc. Sup. 44813.
2. Blagojević, B., 1977, Patricipacija i radničko samoupravljanje, Samoupravno pravo, 1.
3. Cicović, J., 1978, Uloga društvenog pravobranioca samoupravljanja u zaštiti društvene svojine, Radni odnos i samoupravljanje, 4.
4. Cicović, J., 1976, Mesto i uloga društvenog pravobranioca samoupravljanja u našem socijalističkom društvu – Radni odnos i samoupravljanje, 7-8.
5. Cicović, J., 1977, Uloga društvenog pravobranioca samoupravljanja u zaštiti društvene svojine, Radni odnos i samoupravljanje, 10.
6. Cicović, J., 1976, Društveni pravobranilac samoupravljanja, značajna institucija društvene samozaštite – Samoupravljanje, 5.

24 Videti o tome: Ivošević, Z., 1977, Samoupravni sporovi o udruživanju u radnu organizaciju, *Radni odnos i samoupravljanje*, 7-8; Ivošević, Z., 1970, *Radni sporovi u praksi*, Beograd; Ivošević, Z., 1977, Samoupravni sporovi o udruživanju u radnu organizaciju, *Radni odnos i samoupravljanje*, 8, Lazarević, A., 1977, Uloga društvenog pravobranioca samoupravljanja u pravosuđu, *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu*, 4.

25 Radojević, M, 2009, str. 155.

7. Chapman, B., 1959, The profession of Government (Chapter 12: The Ombudsman, Allen and Unwin, London.
8. Denković, D., 1981, Društveni pravobranilac samoupravljanja, *Pravni život*, 7.
9. Denković, D., 1977, Društveni pravobranilac samoupravljanja, *Pravni život – Okrugli sto o sudovima udruženog rada i društvenom pravobraniocu samoupravljanja*, 6-7.
10. Dinić, M., 1975, Društveni pravobranilac samoupravljanja, *Arhiv za pravne i društvene nauke*, 1.
11. Đorđević, J., 1967, Autonomno pravo i društveno samoupravljanje, *Pravni život*, 1.
12. Đukić, S., 1979, Privremene mere društvene zaštite, *Rad i samoupravljanje*, 9.
13. Ivošević, Z., 1977, Samoupravni sporovi o udruživanju u radnu organizaciju, *Radni odnos i samoupravljanje*, 7-8.
14. Ivošević, Z., 1970, *Radni sporovi u praksi*, Beograd.
15. Ivošević, Z., 1977, Samoupravni sporovi o udruživanju u radnu organizaciju, *Radni odnos i samoupravljanje*, 8.
16. Jovičić, M., 1969, *Ombudsman čuvar zakonitosti i prava građana*, Institut za uporedno pravo, Beograd.
17. Kenneth, D., 1962, *Ombudsmen in America*, Public Law.
18. Košutić, B., 1980, Uloga pravnika u procesu zaključivanja kolektivnih ugovora o radu u SAD, *Pravni život*, 5.
19. Kulić, D., 1985, *Ombudsman i društveni pravobranilac samoupravljanja*, Niš.
20. Lazarević, A., 1977, Uloga društvenog pravobranioca samoupravljanja u pravosuđu, *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu*, 4.
21. Milosavljević, B., 2001, *Ombudsman-zaštitnik prava građana*, Centar za antiratnu akciju, Beograd.
22. Mitchell J.D.B., 1962, *The Ombudsman fallacy Public Law*.
23. Momčilović, Z., 1978, Samoupravna unutrašnja arbitraža, *Privreda i pravo*, 4.
24. Novaković, S., 1980, Arbitraža u radnoj organizaciji, *Samoupravljanje*, 11.
25. Pantović, M., 1984, Društveni učesnik u postupku pred sudovima udruženog rada, *Radni odnos i samoupravljanje*, 6.
26. Radojević, M., 2003, Razvoj ideje i institucije ombudsmana u Srbiji, *Politička revija*, 1.
27. Radojević, M., 2009, Dva veka ombudsmana-švedski justitiombudsman, *Politička revija*, 4.
28. Rajović, V., 1975, *Sudovi udruženog rada*, Beograd.
29. Rajović, V., 1977, Forma u ostvarivanju funkcije društvenog pravobranioca samoupravljanja i sudova udruženog rada, *Pravni život*, 6.
30. Rajović, V., 1978, Subjekti društvene zaštite samoupravnih prava i društvene svojine, *Radni odnos i samoupravljanje*, 7.
31. Rowat, D., 1962, *The parliamentary ombudsman: R.I.S.A.*
32. Filand's Defenders of the Law, 1961, *Canadian Public Administration*, 4 (3).
33. Stanley, V A., 1968, "Scandinavian Ombudsman" (reprinted from the American-Scandinavian Review, Vol. 52. No. 4, December 1964), in: S.V.Anderson, 1980, *Ombudsman Readings*, Prepared for a Political Science, Seminar on Grievance Mechanism, Fall.

34. Stanley, VA., 1968, *Ombudsmen of American Government?* Englewood Cliffs, N. J.: Prentice-Hall, Inc., for the American Assembly.
35. *Ombudsman papers: American experience and proposals*, Institute of Governmental studies, University of California, Berkeley 1969.
36. Halidović, D., 1976, Društvena samozaštita i njeno normativno regulisanje u radnim i drugim samoupravnim organizacijama i zajednicama, *Samoupravljanje*, 3.
37. Hansen, P., 1961, *The Ombudsman*, Published By the Royal Danish Ministry of Foreign Affairs, Copenhagen.
38. Šarkić, N., 1993, Ugovor o radnim sporovima, *Pravni život: list za pravna pitanja i praksu*, 11-12.
39. Šarkić, N., 1990, Izvršenje odluka sudova udruženog rada i drugih samoupravnih sudova, *Pravni život: list za pravna pitanja i praksu*, 2.
40. Šarkić, N., 2001, Predlog Zakona o zaštitniku ljudskih prava i sloboda (ombudsman), *Izbor sudske prakse: stručno-informativni časopis*, 10.
41. Šarkić, N., Rašić, D., 2000, Izvršenje sudskih odluka donetih u parnici iz radnog odnosa, *Izbor sudske prakse: stručno-informativni časopis*, 5.
42. Šarkić, N., 1998, Izvršenje odluka donetih u radnim sporovima, *Radno i socijalno pravo, Časopis za teoriju i praksu radnog i socijalnog prava*, 3-6.
43. Šarkić, N., 1997, Izvršenje odluka donetih u radnim sporovima, *Sudska i upravna praksa za organizacije udruženog rada, SIZ i radne zajednice*, 3.
44. Šarkić, N., 1992, Izvršenje odluka donetih u radnim sporovima, *Sudska i upravna praksa za organizacije udruženog rada, SIZ i radne zajednice*, 2.
45. Šarkić, N., 1988, Izvršenje odluka sudova udruženog rada i drugih samoupravnih sudova i odluka donetih u privrednim sporovima, *Sudska i upravna praksa za organizacije udruženog rada, SIZ i radne zajednice*, 3.
46. Šarkić, N., 1988, *Izvršenje odluka sudova udruženog rada i drugih samoupravnih sudova, sudska praksa*, 3.
47. Šarkić, N., 1986, Nedostaci u izrekama odlukama sudova udruženog rada koje utiču na mogućnost njihovog prinudnog izvršenja, *Konsultacije*, 32.
48. Šarkić, N., 1988, *Izvršenje odluka sudova udruženog rada, planiranje i kadrovi*, 1.
49. Šarkić, N., *Izvršenje odluka samoupravnih sudova, planiranje i kadrovi*, 3.
50. Šarkić, N., *Izvršenje odluka kojima se utvrđuje povreda samoupravnih prava radnika, planiranje i kadrovi*, 4.
51. Vračar, D., 1980, Učešće društvenog pravobranioca samoupravljanja u postupku pred sudom udruženog rada, *Pravni život*, 3.
52. Zečević, B., 1976, Društveni pravobranilac samoupravljanja i zaštita samoupravnih prava, *Radni odnos i samoupravljanje*, 9.

Propisi

1. Zakon o društvenom pravobraniocu samoupravljanja, *Sl. list SFRJ*, broj 36/75.
2. Zakon o zaštitniku građana, *Sl. glasnik RS*, broj 105/21.

IS THE SOCIAL OMBUDSMAN OF SELF-MANAGEMENT A PREDICTOR OF THE PROTECTOR OF CITIZENS (OMBUDSMAN)

Nebojša Šarkić
Vladimir Crnjanski

Summary: At the end of the 1960s, a broad theoretical debate on the need for institutional improvement and protection of constitutionality and legality began in the former Yugoslavia. Thus, the first steps were taken to establish a social ombudsman of self-management. After the Constitution of the SFRY from 1974, a new legal-political institute of the Social Ombudsman of Self-Management was introduced. It was a special non-state self-governing institution with serious powers regulated by special laws. If the Social Ombudsman of Self-Management within his competence determined illegal or illegal behavior, he informed the competent authorities about the observed irregularities and initiated a procedure for providing further protection. The essential concept of the Social Ombudsman of Self-Management was reflected in the non-existence of imperative acts that he passed, considering that his influence stemmed from his social-self-governing position. Such key features and basic principles of action point to the conclusion that the conceptual structure of the Social Ombudsman of Self-Management is the forerunner of today's concept of the organization of the Protector of Citizens (Ombudsman). At the core of their work is a similar way of acting-moral condemnation and the authority of their actions. The Protector of Citizens takes care of the protection and promotion of human and minority rights and freedoms. The ombudsman does not have repressive and effective powers. It does not order, does not judge and therefore represents a special form of external control of the administration. The Protector of Citizens does not have the classic powers of the state government because he recommends, warns and presents opinions and proposals within the scope of his competence. In the conclusion of the paper, it was clearly emphasized that the conceptual model of the Social Ombudsman of Self-Management had to be preserved and legally modified by extending competencies to other areas of life-children's rights, rights of marginalized groups, rights of prisoners and other areas of protection and promotion of human and minority rights. In that way, according to the author, the integrity of the Protector of Citizens would be further strengthened through uninterrupted continuity in the basis of a similar institution of legal protection, which gained its popularity and reputation in the period from 1975 to 1990.

Key words: social ombudsman of self-management, protector of citizens (ombudsman).

8. IZAZOVI VRŠENJA INFORMATIVNE I EDUKATIVNE FUNKCIJE INSTITUCIJE OMBUDSMANA

Ankica Dragin¹

Apstrakt: Institucija ombudsmanau Republici Srbiji postoji od 2002. godine. Ostvarivanjem, zaštitom i unapređenjem ljudskih prava bavi se vršeci tri funkcije: kontrolnu, informativnu i edukativnu. Interdisciplinarnim pristupom, čiju okosnicu čini autoetnografski metod sa elementima pravno-antropološkog, rad razmatra izazove vršenja informativne i edukativne funkcije ombudsmana u Republici Srbiji na lokalnom nivou. Pomenute funkcije čine ovu instituciju jednim od zamajaca demokratizacije društva, koja, između ostalog, počiva na svesti građana o njihovim pravima i ustavnom načelu vladavine prava. Iskustvo rada ombudsmana, međutim, ukazuje na to da, usled nedovoljnog korišćenja demokratskih potencijala pomenute dve funkcije institucije za podizanje nivoa svesti građana o njihovim ljudskim pravima i građanskim slobodama, prevagu odnose socio-kulturološki faktori koji umeju biti ne samo suprotni osnovnim načelima ljudskih prava, nego uzrokuju i osporavanje postojanja ombudsmana u sistemu institucija.

Ključne reči: ombudsman, informisanje, edukacija, ljudska prava, vladavina prava, kultura, demokratija

¹ Master rodnih studija, profesorka engleskog jezika na Pravnom fakultetu Univerziteta Union u Beogradu; e-mail: ankica.dragin@pravnofakultet.edu.rs

1. LOKALNI OMBUDSMANI U REPUBLICI SRBIJI

Društvo u Republici Srbiji je, po svojim socio-ekonomskim i političkim odlikama, tranziciono i postkonfliktno² i kao takvo ga, između ostalog, karakteriše nezadovoljstvo „funkcionisanjem demokratije”³ i nepoverenje u institucije. Ustanovljavanje institucija ombudsmana posle tzv. petooktobarskih promena doživljeno je kao podsticaj demokratizaciji društva.⁴ Naglasak u radu današnjih institucija lokalnih ombudsmana, koje su u pravnom sistemu Republike Srbije ustanovljene 2002. godine Zakonom o lokalnoj samoupravi⁵ kao „građanski branilac (ombudsman) koji štiti individualna i kolektivna prava i interese građana, tako što vrši opštu kontrolu rada uprave i javnih službi”⁶; bio je i ostao na njihovoj kontrolnoj funkciji.⁷

Međutim, već tokom 2003. godine, po *de facto* početku rada prvih institucija lokalnih ombudsmana i ombudsmana Autonomne Pokrajine Vojvodine u Republici Srbiji, pokazalo se da su za njihov efikasan i svrsishodan rad na svim nivoima jednako značajni i informisanje i edukacija. Dok ZLS eksplicitno propisuje kontrolna ovlašćenja lokalnih ombudsmana, ovlašćenja u domenu njihove informativne i edukativne funkcije regulisana su više implicitno i u kontekstu primarne uloge ombudsmana - kontrole organa izvršne vlasti. ZLS propisuje da lokalni ombudsman „o pojavama nezakonitog i nepravilnog rada kojima se povređuju prava i interesi građana [...] upozorava upravu i javne službe, upućuje im preporuke i kritike i o tome obaveštava skupštinu jedinice lokalne samouprave i javnost.”⁸ Ova odredba značajna je zbog toga što se očekivalo da će pomenuto ovlašćenje institucije lokalnog ombudsmana podsticati odgovornost i transparentnost u radu organa uprave i javnih službi⁹ u jedinicama lokalne samouprave, ali i ličnu i društvenu odgovornost, aktivizam, participaciju, pa i međusobnu solidarnost građana.

2 Osim što Srbiju sa početka XXI veka (tj. u vreme kada se u njoj uspostavljaju institucije ombudsmana), Birešev i Jovanović Ajzenhamer, u svom radu, pozivajući se na druge referentne izvore, nazivaju „neopopulističkom” zemljom, sa odlikama karakterističnim za „postkomunističke prostore”. Birešev, A., Jovanović Ajzenhamer, N., *Autoritarni populizam: težak put do objašnjenja (Slučaj Srbije)*, u Đorđević, B., (ur.), 2018, *Konstitucionalizam i ustavni dizajn u demokratskoj recesiji*, Beograd, Udruženje za političke nauke, str. 244.

3 *Ibid.*

4 Npr. ukazujući na „praksu partokratije koja ozbiljno ugrožava legalne institucije odlučivanja, kontrole, kanale uticaja i procedure”, Đorđević, Milenković i Veljović se u svojoj studiji o lokalnim ombudsmanima pozivaju i na istraživanje CESID-a i Kancelarije za decentralizaciju iz 2011. godine u kom su građani „ocenjivali uticaj pojedinih organa na lokalnom nivou na procese odlučivanja”. Ocena građana u pomenutom istraživanju okarakterisana je kao „porazna po kvalitet demokratije u Srbiji” zbog toga što najmanje uticaja prilikom odlučivanja imaju predstavnička tela građana, odnosno organi koji zastupaju interese građana. Đorđević, S., Milenković, D., Veljović, D., 2011, *Studija „Kapaciteti i potencijali lokalnog ombudsmana u Srbiji - sa istraživanjem”*, Beograd, Misija OEBS u Srbiji, str. 90.

5 Zakon o lokalnoj samoupravi, *Sl. glasnik RS*, br. 9/02, 33/04 (u daljem tekstu: ZLS).

6 *Ibid.* član 126, stav 1. Zakona.

7 Literatura koja analizira rad (lokalnih) ombudsmana u Republici Srbiji takođe se u najvećoj meri bavi ovom njihovom funkcijom.

8 ZLS, član 126, stav 2. Kurziv dodat.

9 U daljem tekstu: organa izvršne vlasti.

Poštovanje „vrednosti ljudskog dostojanstva, slobode, jednakosti i solidarnosti” zasnovanih na „principima demokratije i vladavine prava”¹⁰ i nadalje je izazov, kako na globalnom, planetarnom nivou, tako i u društvima na putu evrointegracija, ali i manjim zajednicama u kojima deluju lokalni ombudsmeni.¹¹ Razgovarajući 2010. godine sa novinarima na temu svesti građana o stvarnoj ulozi institucija ombudsmana i tome zašto im se ne obraća veći broj građana, tadašnji pokrajinski ombudsman prof. dr Dejan Janča naveo je da će sasvim izvesno proteći decenije dok građani Srbije, baš kao i drugde u svetu, ovu instituciju ne prihvate kao „svoju”. Zamoljen da pojasni ovu tvrdnju, prof. Janča rekao je da je toliko bilo potrebno i u državama u kojima je demokratija znatno razvijenija nego u Srbiji, te da se u zemlji u kojoj je mentalitet još uvek praktično feudalni može očekivati da će ovaj proces potrajati. Dok na Zapadu javnost, građani državu pozivaju na odgovornost kao onu koja je dužna da bude u njihovoj službi, na ovim prostorima se država doživljava kao „neprijatelj” komese ne veruje. Ovdášnji građani smatraju da im država premalo pruža u odnosu na namete koje (su dužni da) joj plaćaju. Državu, „sistem” stoga treba izigrati, nadmudriti, zaobići ga, raditi protiv njega, ali ne i otvoreno se konfrontirati sa njim jer je „jači” od građana. Ako se to ima u vidu, logično je da se državnim institucijama, kako građani prvenstveno doživljavaju ombudsmana, ne veruje, da se one izbegavaju.¹²

Analizirajući opsežnije istraživanje o kapacitetima i potencijalima lokalnih ombudsmana u Srbiji iz 2011. godine, Đorđević i Milenković u svom stručnom članku iz 2012. godine navode da se građani lokalnim ombudsmanima najviše žale na narušen princip dobre uprave. To se najčešće ogleda u nepravilnostima u radu organa izvršne vlasti, odnosno njihovom nepostupanju po propisima, dok „i sam pregled 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, ćutanje administracije, koje nije sankcionisano, veliki je problem za građane.”¹³ Osim što je ponižavajuće jer ih stavlja „na milost i nemilost administracije”,¹⁴ vreme i novac administracije, odnosno građana time se rasipa, uz opšte uverenje da „verovatno samo mito može da ubrza procedure i dovede do pozitivnog ishoda”¹⁵

Iskustva lokalnih ombudsmana u Republici Srbiji i nadalje ukazuju na to da je demokratska kultura u svesti građana još uvek nedovoljno afirmisana, da nije zaživela u praksi, odnosno da je i dalje prisutna većinom deklarativno. Pomaka na tom putu, međutim,

10 Povelja Evropske Unije o osnovnim pravima, (Charter of Fundamental Rights of the European Union 2012/C 326/02 of 1 December 2000), preambula, st. 2.

11 U literaturi na temu autoritarizma i populizma u Srbiji, koja ove fenomene karakteriše kao prepreke ostvarivanju demokratije, navodi se i „da je reć o globalnom trendu [...] da postoje neke osobenosti populizama u različitim delovima sveta, ali da je ipak prvenstveno reć o krovnom mundijalnom fenomenu koji nije zaobišao ni Srbiju”. Birešev, Jovanović Ajzenhamer, 2018, str. 244.

12 Parafrazirano po autorkinom sećanju na razgovor pokrajinskog ombudsmana prof. dr Dejana Janče sa novinarima u njegovom kabinetu početkom aprila 2010. godine povodom objavljivanja Godišnjeg izveštaja Pokrajinskog ombudsmana za 2009. godinu.

13 Đorđević, S., Milenković, D., 2012, Kapaciteti i potencijali institucije lokalnog ombudsmana u Srbiji, *Godišnjak Fakulteta političkih nauka*, godina VI, br. 7, str. 32.

14 *Ibid.*

15 *Ibid.*

ima. Ustanovljavanje institucije ombudsmana građanima je, sa jedne strane, omogućilo da se o ostvarivanju i zaštiti sopstvenih ljudskih prava i građanskih sloboda informišu na jedan novi, neposredan i efikasan način. Štaviše, građani su u ombudsmanima, ali i u drugim tzv. nezavisnim institucijama,¹⁶ teuvođenjem usluge besplatne pravne pomoći,¹⁷ dobili saveznike, svojevrsno „pojačanje” u nastojanju da ostvare svoja zajemčena prava. Sa druge strane, pod pretpostavkom da rade po propisima, svrsishodno i efikasno, pomenuti organi dobili su, kako će praksa pokazati, podršku u vidu jednog suštinski krajnje benevolentnog mehanizma praćenja njihovog rada čiji je cilj dobrobit svih građana, državnih organa te, naposljetku, i same države. Tokom protekle bezmalo dve decenije, ovakav mehanizam pokazao se kao potreban i koristan, uprkos brojnim izazovima sa kojima se institucija ombudsmana susretala, od kojih će u nastavku biti pomenuti samo oni koji su najrelevantniji za predmet ovog rada.

1.1. Izazovi u radu ombudsmana

Započeto na nivou jedinica lokalne samouprave, ustanovljavanje institucija ombudsmana u Republici Srbiji tokom prve decenije XXI veka privuklo je značajnu pažnju javnosti i teklo je paralelno sa drugim značajnim procesima zaafirmacijuljudskih prava.¹⁸ Sa stanovišta informisanja i edukacije javnosti, naročito je značajno poimanje institucije ombudsmana od strane građana i medija, zaposlenih u instancama koje ombudsmani kontrolišu, ali i od strane skupština na svim nivoima budući da one imaju presudan uticaj na dodeljivanje resursa institucijama čiji suosnivači, uključujući i ombudsmane.

1.1.1. Poimanje ombudsmana

Institucija ombudsmana je u vreme njenog uspostavljanja bila novina kako u sistemu institucija u Republici Srbiji, tako i u očima građana. Pritome ZLS iz 2002. godine ovu instituciju prvo naziva građanskim braniocem, odnosno ombudsmanom, da bi 2007. godine ona bila preimenovana u zaštitnika građana, a 2018. godine u lokalnog ombudsmana.¹⁹ Najviše pažnje u javnosti privlačio je naziv „ombudsman”. Pri susretima sa građanima, zaposlenima u organima izvršne vlasti, ali i sa novinarima, moglo se čuti da im reč „ombudsman” zvuči rogobatno, odbojno, strano, „nesrpski”.²⁰

16 Poput Poverenika za zaštitu ravnopravnosti, Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, Agencije za borbu protiv korupcije, Državne revizorske institucije itd.

17 Na osnovu Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći, *Sl. glasnik RS*, br. 87/18.

18 Poput uvođenja nastave građanskog vaspitanja u obrazovni sistem, o čemu će biti više reči u tački 1.2.2.

19 Jerinić, J., Vučetić, D., Stanković, M., 2020, *Priručnik za sprovođenje principa dobrog upravljanja na lokalnom nivou*, Beograd, Stalna konferencija gradova i opština – Savez gradova i opština Srbije, str. 163.

20 Đorđević, Milenković i Veljović u svojoj studiji o lokalnim ombudsmanima navode da „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”. Đorđević, S., Milenković, D., Veljović, D., 2011, str. 80. Autorka rada, međutim, bila je u prilici da se lično osvedoči da je i nakon više od jedne decenije od uspostavljanja institucije ombudsmana u Republici Srbiji pogrešno izgovaranje, pa i pisanje imena ove institucije (poput „obdusman”, „ombusam”, „onbucam”, „omnibus”, „bucman” i sl.) još uvek bilo učestalo kako kod građana, tako i kod predstavnika organa izvršne vlasti, čak i u zvaničnim prilikama, odnosno prepisci, naročito u lokalnim sredinama u kojima ova institucija nije bila uspostavljena.

Novinari su, dakako, nastojali da shodno načelima svoje profesije promoviraju novu instituciju koja je po svojoj prirodi trebala da im bude saveznik na putu demokratizacije društva putem informisanja i edukacije građana. Dok su građani bili uglavnom surevnjivi zbog reči „branilac” u nazivu institucije, jer ih je podsećala na reč „pravobranilac”, novinari su nastojali da pojednostave njen naziv. Najčešće su u tu svrhu koristili izraz „narodni advokat”, stvarajući time utisak kod građana da je ombudsman institucija u kojoj će moći besplatno da dobiju usluge koje inače pruža advokatura, naročito uslugu zastupanja pred sudovima.²¹

Organi izvršne vlasti su isprva pružali otpor saradnji sa institucijom ombudsmana, što se najčešće ogledalo u ćutanju administracije (tj. prekoračenju rokova za odgovaranjena dopise ombudsmana ili njihovom potpunom ignorisanju). Nakon što su instance podložne kontroli institucije ombudsmana dokućile neobavezujuću prirodu njenih mišljenja i preporuka, pasivni otpor lokalnih organa uprave onome što su oni doživljavali kao tek novi vid „interne kontrole” proširio se i na osporavanje mišljenja ombudsmana i nesprovodene preporuke ove institucije. Ombudsmani, kao starešine organa i odgovorna lica, uz tada retke zaposlene u ovim institucijama, našli bi se zbog toga u nezavidnoj poziciji, praktično između dve vatre, čime su neretko bili primorani i na primenu alternativnih pristupa rešavanju sporova na relaciji građani – organi izvršne vlasti.²² Sa jedne strane bili su građani, pa i mediji i predstavnici organizacija civilnog sektora, koji su očekivali „da ombudsman udari šakom o sto, da može da *naredi* da se nešto uradi”²³ i bivali razočarani kada njihov predmet ne bi bio rešen u skladu sa njihovim očekivanjima, koja su sa stanovišta primene propisa bila nerealna, neretko čak i neosnovana. Organi izvršne vlasti, sa druge strane, na razne načine su pokušavali da „pacifikuju” institucije ombudsmana. Izuzevdemonstriranja moći ignorisanjem njihovih mišljenja i preporuka, nedostatak političke volje da se uspostavljanje institucija ombudsmana podrži suštinski, na njihovom operativnom nivou najjasnije se ogledao u ograničavanju resursa koji su im stavljeni na raspolaganje.

1.1.2. Resursi lokalnih ombudsmana

Po formalnopravnom ustanovljavanju lokalnog ombudsmana i izboru vršioca ove funkcije od strane skupštine jedinice lokalne samouprave sledi određivanje prostora za rad novonastale institucije i njegovo opremanje. Ombudsmanima se po pravilu

21 Posebnu zbuđenost kod građana izazivala je i činjenica da je krajem 2004. godine osnovana i Narodna kancelarija predsednika Republike, koja je građanima, najkraće rečeno, obećavala zaštitu njihovih prava i rešavanje problema o kojima će i predsednik biti neposredno obavešten. Ova kancelarija primala je predstave građana i imala je ogranke u jedinicama lokalne samouprave, što je i građane i novinare zbuđivalo. Narodna kancelarija predsednika Republike funkcionisala je do sredine 2012. godine, kada je, prema medijskim navodima, iz Predsedništva saopšteno da je ona „izgubila autoritet posebne organizacije koja će služiti stvaranju dvosmerne komunikacije građana sa šefom države i saradnji predsednika sa ostalim državnim organima”. Gasi se narodna kancelarija predsednika Republike?, *Internet portal Novog magazina* (<https://www.novimagazin.rs/vesti/19953-gasi-se-narodna-kancelarija-predsednika-republike>, 3.7.2012). Kurziv dodat.

22 Iako im se povremeno spočitava uloga medijatora, u literaturi je prepoznato to da lokalni ombudsman „služi i kao *posrednik* između građana i opštinske uprave, obnavljajući poverenje u demokratska načela u tom smislu što u slučaju sukoba između uprave i građana posreduje kao neko izvan sukoba, sprovodeći nezavisan i nepristrasan postupak i predlažući smernice za buduće postupanje organa uprave u sličnim situacijama”. Jerinić, Vučetić, Stanković, 2020, str. 164. Kurziv dodat.

23 Prema autorkinom iskustvu, ovo je jedna od najčešćih rečenica izrečenih od strane građana koji su se obraćali instituciji ombudsmana u jedinicama lokalne samouprave nakon što bi saznali da mišljenja i preporuke ove institucije nisu obavezujućeg karaktera.

dodeljuje veličinom i opremom relativno skroman prostor u okviru sedišta gradske, odnosno opštinske uprave ili u okviru prostora u kom su i neki drugi organi izvršne vlasti. Iskustvo ombudsmana pokazuje da takva lokacija u određenoj meri odvraća građane od obraćanja ovoj instituciji. Građani strahujuda bi se to moglo „pročuti”, te da će im zbog toga možda u budućnosti od strane tih istih organa biti uskraćena neka usluga na koju imaju pravo.²⁴ Prostorije ombudsmana ponegde su težeuočljive ili dostupne, pa i arhitektonski nepristupačne, jer su na zabačenim mestima u zgradi, a put do njih izvan i unutar zgrade nije jasno obeležen. Studija o kapacitetima i potencijalima lokalnih ombudsmana iz 2011. godine ukazuje na to „da bez adekvatnih uslova ne bi trebalo da se osniva ova institucija jer se na taj način devalvira njena vrednost, što je po sistem veoma štetno”.²⁵ Analiza položaja lokalnih ombudsmana u Republici Srbiji iz 2020. godine navodi da „svi lokalni ombudsmeni [smatraju da] imaju prostor koji je samo njihov, tj. namenjen samo radu njihove institucije”.²⁶ Pomenuta analiza u vezi sa tim zaključuje sledeće: „Arhitektonski i organizaciono gledano, postojanje posebnog poslovnog prostora za lokalnog ombudsmana omogućava i naglašava njihovu nezavisnost i fizičku odvojenost od organa uprava čiji rad treba da kontrolišu.”²⁷ Istraživanje sprovedeno u okviru ovog rada, međutim, ukazuje na to da lokalni ombudsmeni i dalje rade u prostorijama koje građani zbog njihove lokacije nedvosmisleno povezuju sa organima lokalne samouprave, a što kod građana izaziva podozrenje, naročito ako se ima u vidu njihovo ranije pomenuto nepoverenje u državne institucije.

Zaposleni u instituciji lokalnog ombudsmana, odnosno zamenici ombudsmana i osoblje u stručnoj službi institucije, ukoliko ih ima, u najvećem broju su pravници, baš kao i sam ombudsman. Iako kvalifikovani da se bave pravničkim poslovima, bez dodatne obuke ni ombudsman, niti ostali zaposleni u instituciji nemaju dovoljno specifičnog, stručnog znanja i iskustva, pa ni kapaciteta i resursa (vremena, opreme, materijala itd.), da se bave informisanjem i edukacijom građana.²⁸ Osim što u pogledu logističke podrške i podrške u oblasti javnog informisanja najčešće zavise od nadležnih službi jedinice lokalne samouprave,²⁹ lokalni ombudsmeni su na pomenute službe upućeni i u vezi sa kadrovskim pitanjima, ukoliko se u potpunosti ili delimično sami njima ne bave, kao i u vezi sa finansijskim poslovanjem institucije.

Kad je reč o finansiranju institucija lokalnih ombudsmana, u istraživanjima njihovog rada najviše pažnje se posvećuje visini primanja ombudsmana, odnosno njegovih zamenika i zaposlenih kao simboličkoj poruci javnosti o značaju ove institucije. Sa stanovišta izazova u radu, u ranije pominjanoj studiji iz 2011. godine navodise da lokalni

24 Autorka je imala prilike da se lično osvedoči da su građani koji su se ipak odlučili da se obrate ombudsmanu neretko izjavljivali i to da znaju da će ih zaposleni u upravi „videti, ali ne može više ovako, vi [ombudsman] ste mi poslednja nada”.

25 Đorđević, S., Milenković, D., Veljović, D., 2011, str. 83.

26 Analiza položaja lokalnih ombudsmana u Republici Srbiji, 2020, Beograd, YUCOM, str. 23.

27 *Ibid.* U pomenutoj analizi, međutim, ne navodi se i da li prostor dodeljen instituciji smatraju adekvatnim sa stanovišta stvarnih potreba građana i institucije.

28 „Pravna orijentacija je potpuno razumljiva ali nepostojanje nijedne druge predstavlja ostatak arhaičnog razmišljanja o najvažnijem elementu: tumačenju prava. [...] Ovaj institut ima prevashodni cilj da štiti ljudska prava te je tumačenje prava tek deo aktivnosti zaštitnika.” Đorđević, S., Milenković, D., Veljović, D., 2011, str. 82–83.

29 Npr. kada je potrebno obezbediti ombudsmanu vozilo i vozača za odlazak na teren, obezbediti prostor za neki događaj ombudsmana, poslati informacije o radu ombudsmana medijima i sl.

ombudsmeni smatraju da im za normalan rad službe nedostaje 30–80% potrebnih sredstava, kao i to „da su zaštitnici kao organfinansijski 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 [...] zaštitnici usled zavisnosti ne smeju da otvore neko osetljivo pitanje, jer su svesni da bi posledice bile smanjenje sredstava, otežani uslovi rada pa i smena. U sistemskom smislu ovo je potpuno neprihvatljivo, jer se tako služba zaštitnika formira za obavljanje manje bitnih poslova (najčešće pravne pomoći građanima), što sistemski uopšte nije opravdano.”³⁰

Uz razumevanje otežanih ekonomskih i drugih društvenih izazova u svom neposrednom okruženju, pa i globalnih okolnosti, lokalni ombudsmeni i danas, jednako kao i pre jedne decenije, tvrde da „usled nedostatka sredstava najviše trpi opremljenost službe,³¹ uslovi rada, uključujući i potrošni materijal, putni troškovi, *promocija, skupovi*, istraživanja po sopstvenoj inicijativi a u krajnjem, sami građani.”³²

1.2. Informisanje i edukacija sa stanovišta ombudsmana

Institucija ombudsmana ustrojena je prvenstveno kao instanca kojoj se građani pritužuju na rad organa izvršne vlasti. Ombudsman se potom u njihovo ime obraća pomenutim organima, te naposletku i javnosti. Međutim, praksa je pokazala da je institucija ombudsmana ta koja prva mora da se obrati najširoj javnosti – prvenstveno medijima, građanima i zaposlenima u državnim organima, odnosno organima uprave – kako bi ih informisala o svom postojanju i nadležnostima, ali i da bi ih edukovala o njihovim pravima, dužnostima i obavezama. Ovlašćenja lokalnih ombudsmana u pogledu informativne i edukativne funkcije propisana su osnivačkim aktom institucije.³³ Najjači argument za sprovođenje pomenutih aktivnosti, uz pogrešno nazivanje institucije u medijima i ćutanje administracije, svakako je i značajan broj neosnovanih pritužbi građana institucijama ombudsmana,³⁴ što ukazuje na to da građani nedovoljno poznaju ne samo svoja prava, nego i načine na koje ih mogu ostvariti, odnosno mehanizme putem kojih ih mogu zaštititi.

Sa stanovišta njihove informativne i edukativne funkcije, ciljna publika lokalnih ombudsmana može se svrstati u šest podgrupa (prikaz 1):³⁵

30 Đorđević, S., Milenković, D., Veljović, D., 2011, str. 86.

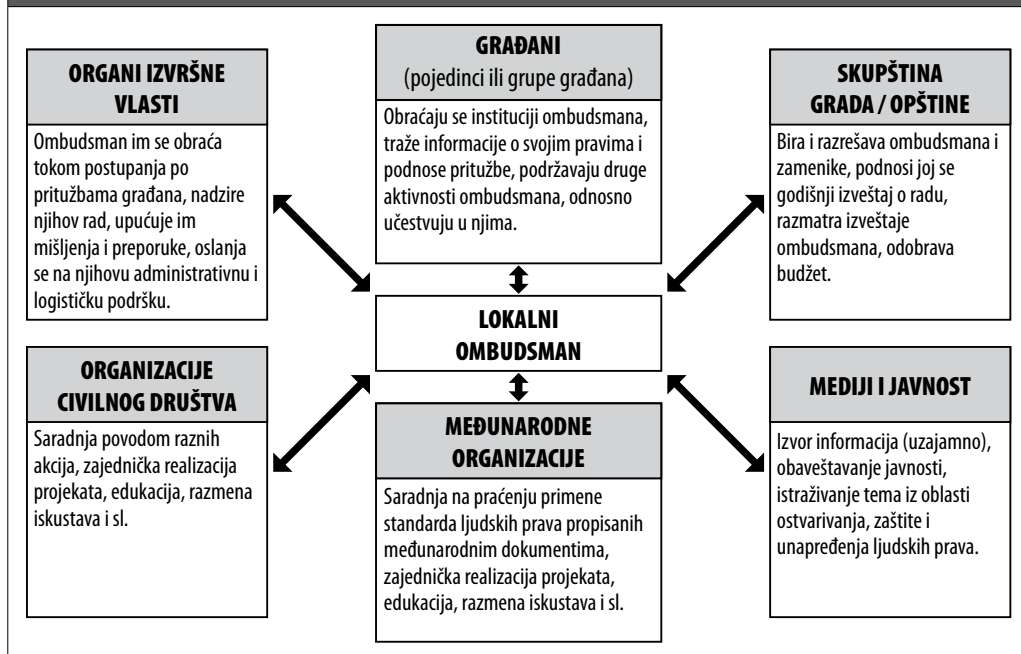
31 Jedan sagovornik u istraživanju sprovedenom u okviru ovog rada naveo je da nema tehničke uslove da aplikacije za stanke, odnosno da učestvuje na stručnim skupovima, savetovanjima, edukacijama, konferencijama i sl. koje se održavaju onlajn jer uz računar u kancelariji nema kameru i mikrofon.

32 Đorđević, S., Milenković, D., Veljović, D., 2011, str. 85–86. Kurziv dodat.

33 Npr. Lokalni ombudsman Grada Pančeva ima ovlašćenje da „inicira i podstiče obrazovanje o ljudskim pravima u svim oblastima života”, kao i da „sarađuje sa medijima u cilju unapređenja ljudskih i manjinskih prava na teritoriji Grada Pančeva, obaveštavanja građana o svome radu i drugim pitanjima od značaja za vršenje funkcije lokalnog ombudsmana”. Odluka o Lokalnom ombudsmanu Grada Pančeva, *Sl. list Grada Pančeva*, br. 16/19 od 12.7.2019, član 1, stav 1, tač. 11 i 13.

34 Navodeći da je procenat neosnovanih pritužbi lokalnim ombudsmanima 2011. godine varirao u rasponu 25–98%, Đorđević i Milenković zaključuju sledeće: „Otuda veliki deo energije ove službe [tj. zaposlenih u instituciji ombudsmana koji se bave pritužbama građana – op. aut.] ide na upoznavanje građana sa ulogom i konkretnim nadležnostima ovog organa, dok ostatak vremena mogu da posvete analizi osnovanih obraćanja i pritužbi.” Đorđević, S., Milenković, D., 2012, str. 33.

35 Prilagođeno na osnovu Dragin, A., 2006, *Pokrajinski ombudsman – mogućnosti saradnje sa medijima*, str. 2.

Prikaz 1. Podgrupe ciljne publike lokalnih ombudsmana u Republici Srbiji

Približno dvodecenijsko iskustvo lokalnih ombudsmana pokazalo je da ova institucija ima potrebu za obraćanjem javnosti u najmanju ruku jednako koliko i građani imaju realne potrebe za obraćanjem ombudsmanu. Dok ombudsmani javnost – u koju spada svih šest gore navedenih društvenih grupa – moraju da „pravno obrazuju”³⁶ odnosno informišu i u manjoj ili većoj meri edukuju o svrsi sopstvenog postojanja, nadležnostima i tome kako ocenjuju rad organa izvršne vlasti, javnost je vremenom sve češće, kako je ranije predočeno, bivala suočena sa problemima u radu pomenutih organa. Stručnjaci za promovisanje ljudskih prava zbog svega ovoga informativnu i edukativnu funkciju institucija ombudsmana smatraju jednako važnom koliko rad po pritužbama građana, nazivajući je drugim nivoom rada ove institucije koji je „sistemskog, promotivnog i preventivnog karaktera.”³⁷

1.2.1. Informativna funkcija institucije lokalnog ombudsmana

Institucija ombudsmana je instanca koja, načelno uzevši, prvenstveno progovara u ime građana. Naročito lokalni ombudsmanisu u izvesnom smislu i posrednici između raznih grupa unutar svoje ciljne publike. Postavlja se pitanje, međutim, o čemu to lokalni ombudsmaniju Republici Srbiji konkretno progovaraju kako bi informisali svoju ciljnu publiku i na koji način to čine suočeni sa izazovnim sopstvenog delovanja?

36 Makarova, E., 2012, The Role of Ombudsman in Citizen's Legal Education Through Mass Media: Implementation in Practice, Зборник радова Правног факултета у Нишу, 61, str. 163–170.

37 Samaluk, B., Uloga ombudsmana u stvaranju tolerantnijeg društva, u Teofilović, P., (ur.), 2005, *Konferencija Ombudsman u multietničkim društvima – Zbornik radova i prezentacije*, Novi Sad, Pokrajinski ombudsman, str. 30.

Ombudsmeni se u javnosti najčešće oglašavaju kako bi promovisali rad institucije, ukazali na godišnje i posebne izveštaje institucije predate skupštini, dali svoje viđenje dnevno aktuelnih događaja u vezi sa ostvarivanjem, kršenjem ili zaštitom ljudskih prava ili u vezi sa pritužbama građana. Dok se povodom postojanja i rada institucije i njenih izveštaja ombudsmeni samoinicijativno obraćaju medijima, odnosno javnosti, oglašavanje o dnevno aktuelnim događajima i pritužbama građana najčešće se dešava na inicijativu medija. Obaveštavanje javnosti o radu institucije i godišnjim izveštajima je obaveza lokalnih ombudsmana, ali i dužnost javnih medijskih servisa. Odlučivanje o načinu i obimu obaveštavanja javnosti o pokretanju istrage o kršenju ljudskih prava po službenoj dužnosti, kao i u vezi sa pritužbama građana jediskreciono pravo ombudsmana i zavisi od procene rizika po podsticanje daljeg ili dodatnog kršenja ljudskih prava. Potonja okolnost nikako ne ide na ruku tabloidizovanoj „medijskoj klimi” u Srbiji, te je izazov vršenja informativne funkcije ombudsmana time veći.³⁸

Većina institucija lokalnih ombudsmana pritom nema (dovoljno) sredstava u budžetu, osoblja, niti stručnog znanja za unapred osmišljeno, kontinuirano bavljenje informisanjem javnosti i procenom efekata ove aktivnosti. Samim tim, većini njih nedostaje štampanih promotivnih materijala ili su oni vrlo skromni,³⁹ dok za postavljanje i održavanje sopstvenog veb-sajta ili ažurno prisustvo na društvenim mrežama praktično nemaju uslova. Pritom se za podršku u pogledu informisanja javnosti⁴⁰ u najvećoj meri oslanjaju na službe u okviru jedinice lokalne samouprave, što je, kako je ranije navedeno, upitno sa stanovišta percepcije nezavisnosti institucije lokalnih ombudsmana u očima građana.

1.2.2. Edukativna funkcija institucije lokalnog ombudsmana

Edukativna funkcija lokalnih ombudsmana ogleda se prvenstveno u potrebi da građanima koji im se obrate objasne koja su njihova zajemčena prava i da ih *pouče* kako ih mogu ostvariti ili zaštititi. Usled nedovoljne informisanosti o nadležnostima institucije ombudsmana, te neukosti u pogledusopstvenih prava ili postupaka pred organima uprave, građani se lokalnim ombudsmanima neretko obraćaju sa nerealnim očekivanjima kad je reč o ishodu postupka kako institucije ombudsmana, tako i instanci na koje se pritužuju. Građani često smatraju da na nešto „imaju pravo”,⁴¹ nesvesni toga da je to

38 Dragin, A., 2006, str. 3–5. Na tabloidni pristup i ozbiljne propuste medija u pogledu profesionalnog izveštavanja o kršenju ljudskih prava u lokalnim sredinama koje je okarakterisano kao krivično delo, a koje je bilo i predmet istrage ombudsmana po službenoj dužnosti, ukazuje i Dragin, A., Medijsko izveštavanje o Romima: slučaj Jabuka, u: Valić Nedeljković, D., (ur.), 2011, *Media Discourse of Poverty and Social Exclusion*, Novi Sad, Filozofski fakultet, str. 279–294.

39 Analiza položaja lokalnih ombudsmana u Republici Srbiji iz 2020. godine ukazuje na to da blizu polovine anketiranih nema svoje promotivne materijale. Ovaj podatak ocenjen je kao alarmantan kada se upoređi sa „podacima o broju godina koliko oni [lokalni ombudsmeni] postoje, odnosno rade s jedne strane, kao i saznanjem da njihov značaj, autoritet i snaga zavise od broja građana koji za njih znaju, odnosno koji su im se obratili.” Analiza položaja lokalnih ombudsmana u Republici Srbiji, 2020, str. 25.

40 Npr. slanje saopštenja i poziva medijima, obezbeđivanje prostora i drugih uslova za održavanje konferencija za medije i ostalih događaja u organizaciji lokalnih ombudsmana itd. Osnovne informacije o lokalnim ombudsmanima na internetu najčešće se nalaze u okviru veb-sajtova jedinica lokalne samouprave.

41 Razgovori sa građanima u lokalnim zajednicama pokazali su da je vrlo učestao odgovor građana na to zašto insistiraju na tome da su oni „u pravu” i nakon što im je objašnjeno koje korake je po zakonu je moguće preduzeti u njihovom konkretnom slučaju, a koje oni do tada nisu preduzeli, sledeći: da je „to do sada tako išlo, a sada odjednom ne može tako”, ali da oni smatraju da na to „imaju pravo”.

što žele da ostvare ili ono što očekuju da ombudsman tim povodomuradi delimično ili u potpunosti neosnovano, pa čak i protivpravno. Shvativši koliko vremena potroše na razgovore sa građanima u nastojanju da razumeju njihovu situaciju, da oforme predmet na osnovu njihove pritužbe ukoliko je ona u nadležnosti lokalnog ombudsmana, da građane pouče o daljim koracima koje treba da preduzmu ukoliko su nenadležni, te imajući u vidu veliki broj njihovih usmenih, nezabeleženih pritužbi na instance u odnosu na koje nisu nadležni da postupaju, lokalni ombudsmeni su uveli praksu evidentiranja tzv. obraćanja instituciji. Ovaj korak, sa jedne strane, bio je neophodan kako bi se što preciznije dokumentovalo kakve sve probleme građani imaju sa ostvarivanjem i zaštitom svojih prava, ko ih sve krši, na koji način i sa kakvim posledicama. Sa druge strane, svesni nenaklonosti organa izvršne vlasti prema ombudsmanima kao kontrolnoj instanci, ali i uzdržanostijavnosti prema njima zbog toga što nemaju ranije pominjanu „moć da naređuju”, važno je bilo prikazati da broj pritužbi, odnosno predmeta u lokalnom ombudsmanu ne predstavlja niti realni broj, niti raznolikost problema koje građani imaju u nastojanju da ostvare svoja prava. Broj obraćanja građana realnije ukazuje na to koliko vremena lokalni ombudsmeni provedu *objašnjavajući* građanima, ali i zaposlenima u organima izvršne vlasti koja su njihova propisana prava, dužnosti i obaveze.⁴² Ovaj posao svakako nije bez rezultata, budući da se u analizi položaja lokalnih ombudsmana iz 2020. godine, u delu koji se bavi odnosom broja obraćanja u odnosu na broj pritužbi građana, zaključuje da „lokalni ombudsmeni koji beleže visok procenat primljenih pritužbi mogu sa puno osnova da tvrde da je on rezultat njihovog uspešnog rada.”⁴³

Drugu vrstu edukativnih aktivnosti lokalnih ombudsmana predstavlja njihovo učesće na raznim događajima, najčešće u saradnji sa organizacijama civilnog društva, međunarodnim organizacijama ili na inicijativu organa izvršne vlasti, kada ombudsmeni zainteresovanoj stručnoj ili široj javnosti detaljnije predstavljaju svoju instituciju i njene nadležnosti, ili govore o nekoj određenoj oblasti ostvarivanja i zaštite ljudskih prava. Edukativna funkcija lokalnih ombudsmana i ombudsmana uopšte zanimljiva je za razmatranje i zbog toga što je građansko vaspitanje, kao predmet koji se u okviru obrazovnog sistema Republike Srbije najiscrpnije bavi ljudskim pravima i građanskim slobodama, u osnovne i srednje škole uveden praktično paralelno sa procesom ustanovljavanja ombudsmanu ovdašnjem sistemu institucija.⁴⁴ Samim tim, i uškolamase obrađujuteme uloge, nadležnosti i postupanja institucije ombudsmana, što je kao jedan od rezultata trebalo da ima povećan stepen svesti građana o mogućnostima zaštite sopstvenih prava.

42 Studija o kapacitetima i potencijalima lokalnih ombudsmana u Republici Srbiji iz 2011. godine navodi 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”. Đorđević, S., Milenković, D., Veljović, D., 2011, str. 87.

43 Analiza položaja lokalnih ombudsmana u Republici Srbiji, 2020, str. 29.

44 Građansko vaspitanje je 2001/2002 školske godine uvedeno u prve razrede osnovnih i srednjih škola kao izborni predmet, paralelno sa veronaukom. Od školske 2006/2007 godine, građansko vaspitanje i veronauka postaju obavezni izborni predmeti u svim razredima osnovne i srednje škole, a učenici su birali jedan od ova dva predmeta na početku svake školske godine. Analiza literature građanskog vaspitanja na teritoriji Republike Srbije, 2018, Beograd, Građanske inicijative i Civil Rights Defenders (<https://www.gradjanske.org/wp-content/uploads/2018/09/Analiza-literature-gra%C4%91anskog-vaspitanja-na-teritoriji-Republike-Srbije-.pdf>, 13.9.2021), str. 3.

Organizacije civilnog društva Građanske inicijative i Branioci građanskih prava (*Civil Rights Defenders*) sprovele su krajem 2018. i početkom 2019. godine projekat pod nazivom „Odbrana ljudskih prava u učionicama”. Istraživanje javnog mnjenja o efektima nastave građanskog vaspitanja u Srbiji u okviru pomenutog projekta ukazuje, između ostalog, na to da je više od tri četvrtine ukupne populacije Republike Srbije (77%) upoznato sa postojanjem predmeta Građansko vaspitanje u školama, da 58% punoletnih građana smatra da je ono važno, kao i da 59% njih smatra da osnovne teme ovog predmeta (nenasilno rešavanje sukoba, poštovanje zakona i upoznatost sa ljudskim pravima) treba da budu deo obaveznog obrazovanja svih.⁴⁵ Kada je reč o ulozi ombudsmana, istraživanje iz 2019. godine kojim je meren efekat građanskog vaspitanja u srednjim školama pokazalo je da „polovina učenika (53%) adekvatno prepoznaje ulogu ombudsmana u zaštiti građana od samovolje vlasti [...]; ovaj procenat predstavlja veliki napredak, *jedan od najupadljivijih*, u odnosu na prethodno istraživanje [iz 2009. godine] u kojem je svega trećina učenika (35,5%) tačno umela da odredi ulogu ombudsmana, dok je druga trećina (30,7%) smatrala da je njegova uloga i kontrola parlamenta.”⁴⁶

Istraživanja efekata nastave građanskog vaspitanja beleže rast stepena formalnog znanja učenika, odnosno posledični razvoj svesti građana kad je reč o mogućnosti ostvarivanja i zaštite njihovih prava, negovanja demokratskih vrednosti i unapređenja vladavine prava. Međutim, relativno visok broj neosnovanih obraćanja institucijama lokalnih ombudsmana, kako je ranije pomenuto, zadržao se i do danas. Praksa lokalnih ombudsmanai posle dvadeset godina postojanja ove institucije, ali i nastave građanskog vaspitanja u školama u Republici Srbiji ukazuje na to da su građani koji im se obraćaju i dalje nesigurni u pogledu toga koja su *zapravo* njihova prava, dužnosti i obaveze, kao i toga za koje načine ostvarivanja i zaštite svojih prava je po njih same najsvrsishodnije i najefikasnije da se opredele – one formalne, propisane ili one neformalne, uslovljene socio-kulturološkim, mentalitetskim faktorima.

2. METODOLOGIJA ISTRAŽIVANJA

Nedovoljna svest građana o sopstvenim pravima, a posebno nepoverenje u mehanizme njihovog ostvarivanja, odnosno neizvesnost njihove zaštite, u kombinaciji sa socio-kulturološkim faktorima, nužno se odražava na rad institucija ombudsmana. Štaviše, percepcija ove institucije od strane građana najviše dolazi do izražaja u neposrednom kontaktu sa njima. Lokalni ombudsmani, budući i sami žitelji lokalne zajednice u kojoj su radno angažovani na pomenutoj funkciji, u prilici su da iz prve ruke dobiju povratnu informaciju građana i drugih instanci ne samo u vezi sa radom lokalnih organa izvršne

45 Efekti nastave građanskog vaspitanja u Srbiji, PPT prezentacija sa rezultatima desk istraživanja javnog mnjenja (<https://www.gradjanske.org/predstavljeno-istrazivanje-o-efektima-nastave-gradjanskog-vaspitanja/>, 13.9.2021).

46 Baucal, A. et. al., 2019, *Punoletstvo i zrelost građanskog vaspitanja: evaluacija efekata*, Beograd, Građanske inicijative, str. 22. Kurziv dodat.

vlasti koje su kao ombudsmeni ovlašćeni da kontrolišu, nego i u vezi sa sopstvenim radom. Pomenuta okolnost, kao i to da značajan broj aktivnosti lokalnih ombudsmana sprovedenih u okviru njihove informativne i edukativne funkcije ostaje nezabeležen, uprkos tome što one iziskuju značajne resurse i ekspertizu, čine okosnicu istraživanja sprovedenog u okviru ovog rada.

2.1. Problem, predmet, pristup i metod istraživanja

Literatura o radu lokalnih ombudsmana u Republici Srbiji sadrži razmatranja, istraživanja, odnosno informacije i podatke u najvećoj meri usmerene ka nastanku i razvoju ove institucije, te ka njenom učinku sa stanovišta vršenja njene kontrolne funkcije, koja se zasniva na postupcima po pritužbama građana ili onima pokrenutim po službenoj dužnosti. Ovaj rad stoga pažnju posvećuje *problemu* vršenja drugih dveju ključnih funkcija ombudsmana – informativne i edukativne. Aktivnosti u okviru ovlašćenja ombudsmana da građane informišu i edukuju o svrsi svog postojanja i načinu rada, kao i o ljudskim pravima i građanskim slobodama uopšte, u praksi su se pokazale kao presudne za motivisanje građana ne samo da svojim obraćanjem ovoj instituciji nešto saznaju o sopstvenim pravima, da ih ostvare ili zaštite, nego i da time ombudsmanu, kao jednom od temelja demokratskog ustrojstva sistema državnih institucija, daju dodatni legitimitet, odnosno povećaju njegov ugled u očima javnosti.

Predmet istraživanja su iskustva lokalnih ombudsmana u odnosu na sprovođenje aktivnosti u okviru njihovih nadležnosti koje se tiču vršenja informativne i edukativne funkcije institucije.

Budući da su problem i predmet ovog rada nedovoljno istraženi, *pristup* istraživanja je interdisciplinarni empirijski jer je usmeren ka „novim tumačenjima složenih pojava”.⁴⁷ *Metod* je kvalitativni, po svojoj suštini etnografski, i predstavlja kombinaciju autoetnografskog i metoda pravne antropologije. Autoetnografsko istraživanje je podvrsta etnografskog istraživanja koje „povezuje autobiografsko i lično sa kulturološkim, društvenim i političkim [prilikom čega] životna iskustva postaju svesni deo onoga što se istražuje. [...] Istraživači su legitimni 'insajderi', u smislu da se oni smatraju 'domaćima' u okviru istraživane grupe, koju lično i vrlo detaljno poznaju, ili su u njoj ostvarili puno članstvo”.⁴⁸ Budući da se autorka rada u istraživanju poziva i na sopstveno dvanaestogodišnje radno iskustvo u instituciji ombudsmana,⁴⁹ metod se, štaviše, može smatrati refleksivno-etnografskim, odnosno narativno-etnografskim, ako se ima u vidu to da institucije ombudsmana imaju svoju sopstvenu „supkulturu, dok autori koriste svoja sopstvena iskustva stečena u okviru pomenute kulture kako bi se detaljnije osvrnuli kako

47 Ellis, C. S., Autoethnography, u Given, L.M., (Ed.), 2008, *The SAGE Encyclopedia of Qualitative Research Methods. Volumes 1 & 2*, Los Angeles / London / New Delhi / Singapore, SAGE, p. 448.

48 *Ibid*, p. 48.

49 Autorka rada je u periodu 2005–2017. godine bila zaposlena u Pokrajinskom zaštitniku građana– ombudsmanu kao savetnica za odnose sa javnošću i programe saradnje, na radnom mestu koje je u najvećoj meri bilo povezano sa vršenjem informativne i edukativne funkcije ombudsmana. Od oktobra 2015. do oktobra 2019. godine, autorka je bila i članica Programskog saveta Javne medijske ustanove Radio-televizija Vojvodine.

na sopstvena iskustva, tako i na interakcije sa drugima u takvom kontekstu”.⁵⁰ Primena ovog metoda za istraživanje problema i predmeta rada primerena je i sa stanovišta tzv. „institucionalne etnografije [koja se primenjuje] u kritičkim sociološkim istraživanjima sa ciljem da se istraže preovlađujući društveni odnosi kako bi se uputila kritika na račun sistemskih struktura [i da se istraži] kako sistemi (stvoreni, održavani i menjani od strane ljudi) marginalizuju i vrše opresiju nad određenim grupama ljudi [...] dok druge stavljaju u privilegovan položaj.”⁵¹

Pravnoantropološke odlike metoda primenjenog u ovom radu ogledaju se u onome što se svojevremeno nazivalo i „etnološkom jurisprudencijom”,⁵² a za šta Nizen tvrdi da se „pravna antropologija u eri ljudskih prava ... suočava sa izazovom utvrđivanja kako su globalni koncepti prava i *identiteta* upravljani i oblikovani u praksi od strane onih koji sebe vide kao subjekt prava. Između fokusa na institucije globalne vladavine i lokalne uslove subjekata prava nalazi se problem *difuzije pravnih normi*.”⁵³

2.2. Istraživački postupak

Razmatranje uslova pod kojima se u kontekstu delovanja lokalnih ombudsmana ogleda upravo pomenuta difuzija ustavnog načela vladavine prava,⁵⁴ informativna i edukativna funkcija lokalnih ombudsmana, kao i nastojanje građana Republike Srbije da ostvare i zaštite svoja prava, predstavlja *cilj* ovog rada. *Specifični ciljevi* rada su da se, uz sagledavanje okolnosti pod kojima lokalni ombudsmeni u Republici Srbiji funkcionišu, posebno ukaže na socio-kulturološke faktore koji utiču nasprovođenjenjihovih informativnih i edukativnih aktivnosti, ali i na trenutni položaj lokalnih ombudsmana sa stanovišta vršenja pomenutih funkcija.

Pod *pretpostavkom* da su lokalni ombudsmeni dvadeset godina nakon njihovog ustanovljavanja u Republici Srbiji postali u javnosti prepoznata institucija koja značajno doprinosi informisanju i edukaciji javnosti o ljudskim pravima, *istraživačka pitanja* na kojimapočiva ovaj rad odnose se na procenu stepena svesti građana i organa izvršne vlasti o sopstvenim pravima, dužnostima, odgovornostima i obavezama od strane lokalnih ombudsmana. Rad se nadalje bavi okolnostima i načinom na koji ove institucije informišu i edukuju javnost o svom radu i ljudskim pravima uopšte, te posledičnom percepcijom ombudsmana u lokalnoj zajednici. Konačno, rad razmatra i uticaj stavova, razmišljanja, nivoa znanja građana o sopstvenim pravima, dužnostima i obavezama na rad lokalnih ombudsmana, osvrćući se ujedno i na trenutni položaj lokalnih ombudsmana u Republici Srbiji.

50 Ellis, C. S., 2008, p. 50.

51 Taber, N., Beginning with the Self to Critique the Social: Critical Researchers as Whole Beings, u Naidoo, L., 2012, *An Ethnography of Global Landscapes and Corridors*, Rijeka, InTech, pp. 73–74.

52 Jovanović, M. A., 2011, Pravna teorija i antropologija – O nekim disciplinarnim tačkama dodira, *Antropologija*, 11, sv. 3, str. 37.

53 Nizen u *ibid*, str. 39. Kurziv dodat.

54 Ustav Republike Srbije, *Sl. glasnik RS*, br. 98/06, član 3.

Uzorak istraživanja čini 12 predstavnika ukupno 10 institucija lokalnih ombudsmana,⁵⁵ što čini blizu polovine (42%) od ukupnog broja pomenutih institucija ustanovljenih u gradovima i opštinama u Republici Srbiji.⁵⁶ Na poziv da učestvuju u fokus grupama, odnosno da se sa njima eventualno obavi individualni intervju odazvale su se institucije lokalnog ombudsmana iz sledećih gradova i opština: Bačke Topole, Kikinde, Kragujevca, Kraljeva, Malog Idoša, Niša, Novog Sada, Sombora, Subotice i Žitišta.⁵⁷ Po svom tipu, uzorak je neslučajan, odnosno kombinacija prigodnog i dobrovoljačkog. Pri odabiru veličine uzorka prvenstveno se vodilo računa o kriterijumu stabilnosti i maksimalnosti, dok je kriterijum tradicije bio sekundaran. Budući da je cilj rada usmeren ka prikazivanju tendencija u okviru analize usmerene na okolnosti difuzije ustavnog načela vladavine prava u domenu vršenja informativne i edukativne funkcije lokalnih ombudsmana u Republici Srbiji, statistički kriterijum u ovom uzorku takođe je sekundaran.⁵⁸

Jedinicu analize empirijskog materijala prikupljenog u okviru istraživanja čine iskazi sagovornika u uzorku izrečeni tokom fokus grupa, odnosno individualnih intervjuja. Fokus grupe, odnosno intervju, kao primarne *tehnike istraživanja* primenjeni su na osnovu polustrukturisanog *upitnika* kao osnovnog *istraživačkog instrumenta*, uz sekundarno desk istraživanje, odnosno pregled sadržaja literature i izvora. Pitanja postavljena u fokus grupama, odnosno tokom intervjuja zasnivala su se na ranije navedenim istraživačkim pitanjima i formulisana su tako da se na njih kao odgovor dobiju mišljenja i stavovi lokalnih ombudsmana u Republici Srbiji o raznim aspektima vršenja njihove informativne i edukativne funkcije. Fokus grupe primenjene su zbog toga što, za razliku od klasičnog etnološkog metoda, „na površinu iznose aspekte koji bi inače ostali skriveni. Dok etnološki metod podrazumeva uočavanje pojava u njihovom prirodnom okruženju, u svakodnevnom životu, putem fokus grupa se pojave izdvajaju iz njihove uronjenosti u svakodnevni život”⁵⁹, u kom najčešće ostaju neopažene. S obzirom na epidemiološku situaciju⁶⁰, kao i logističko-tehničke mogućnosti institucija lokalnih ombudsmana, individualni intervju primenjen je kao rezervna opcija za lokalne ombudsmane koji nisu bili u mogućnosti da prisustvuju fokus grupama.

Prikupljanje preliminarnih informacija i podataka zasnivalo se na inicijalnom pregledanju literature, nakon kog je usledilo *prikupljanje empirijskog materijala*. Po pozivu upućenom lokalnim ombudsmanima članovima Udruženja ombudsmana Srbije, posredstvom predsednika Udruženja, 27. maja, odnosno 4. juna 2021. godine, fokus grupe sa predstavnicima ukupno devet institucija lokalnih ombudsmana održane su 21. jula i 3. avgusta

55 Osam lokalnih ombudsmana, tri zamenika lokalnog ombudsmana i jedan stručni saradnik.

56 Prema informacijama prikupljenim tokom sprovođenja istraživanja, u Republici Srbiji su ustanovljene ukupno 24 institucije lokalnog ombudsmana, i to u sledećim gradovima i opštinama: Bačka Topola, Bečej, Beograd i gradske opštine Grocka, Rakovica, Vračar i Voždovac; Gornji Milanovac, Kikinda, Kragujevac, Kraljevo, Mali Idoš, Niš, Novi Sad, Pančevo, Smederevska Palanka, Sombor, Subotica, Šabac, Tutin, Vladičin Han, Vranje, Zrenjanin i Žitište.

57 Autorka se ovom prilikom svim učesnicima u istraživanju zahvaljuje na svesrdnoj saradnji. Lokalnom ombudsmanu Grada Kraljeva zahvaljujem se na obezbeđivanju uslova za održavanje druge fokus grupe. Posebnu zahvalnost iskazujem Miladini Nešiću, lokalnom ombudsmanu Opštine Bačka Topola i predsedniku Udruženja ombudsmana Srbije, na organizacionoj i logističkoj podršci bez koje sprovođenje ovog istraživanja ne bi bilo izvodljivo na način opisan u tački br. 2.2.

58 Todorović, D., 2008, *Metodologija psiholoških istraživanja*, Beograd, Centar za primenjenu psihologiju, str. 34–43.

59 Demant, J., *Natural Interactions in Artificial Situations: Focus Groups as an Active Social Experiment*, u Naidoo, L., 2012, *An Ethnography of Global Landscapes and Corridors*, Rijeka, InTech, p. 62.

60 Usled u vreme sprovođenja istraživanja aktuelne pandemije COVID-19.

2021. godine u sedištu lokalne samouprave Opštine Bačka Topola i Grada Kraljeva, dok je jedan individualni intervju sa lokalnim ombudsmanom obavljen telefonskim putem 26. jula 2021. godine. Audio zapisi razgovora nastali tokom fokus grupa, odnosno intervjuja pohranjeni su potom u autorkinu ličnu arhivu, zajedno sa spiskovima učesnika fokus grupa, autorkinim svojeručnim beleškama, prepiskom sa učesnicima istraživanja putem imejla, promotivnim i drugim materijalima koje su lokalni ombudsmeni priložili kao mogući izvor informacija o predmetu istraživanja. Završnu fazu istraživanja činio je konačni pregled prikupljene literature i izvora i njihova selekcija za potrebe uvodnog dela rada. Potom je usledilo preslušavanje audio zapisa uz transkripciju najrelevantnijih sadržaja koji su u radu uvršteni u naredno poglavlje, ono o rezultatima analize empirijskog materijala. Naposljetku, informacije i podaci iz empirijskog materijala tumačeni su putem triangulacije izvora informacija i podataka⁶¹ (iz literature i izvora, prikupljenog empirijskog materijala i autorkinog iskustva u radu sa lokalnim ombudsmanima).

3. REZULTATI ANALIZE EMPIRIJSKOG MATERIJALA

Empirijski materijal čine iskazi mišljenja i stavova lokalnih ombudsmana, odnosno njihovih zamenika i saradnika kao pojedinaca (u daljem tekstu: sagovornika). Ukazujući na stanje i kretanja u oblasti ostvarivanja, zaštite i unapređenja ljudskih prava na nivou jedinica lokalne samouprave, njihovi iskazi odnose se na okolnosti u kojima institucije lokalnih ombudsmana deluju u leto 2021. godine, sa povremenim osvrtima na stanje institucije u prošlosti.

3.1. Resursi institucija lokalnih ombudsmana

Većina sagovornika svedoči ili o smanjenju resursa za njihov rad u odnosu na raniji period, ili o promeni okolnosti, uslova pod kojima rade, a koji ne idu u prilog efikasnom funkcionisanju institucije lokalnog ombudsmana, pa ni njenom kredibilitetu u očima javnosti. Jedan lokalni ombudsman, ističući da ima „sve uslove za rad u okviru mogućnosti Opštine”,⁶² navodi kako je u prvom mandatu institucija imala sekretaricu, te nije bilo potrebe za zaključavanjem vrata kada bi odlazio na teren. Danas sekretarske poslove lokalnog ombudsmana obavlja sekretarica u Opštini, a kancelarija je zaključana svaki put kada on nije lično prisutan u njoj. Jedan sagovornik, koji radi pod sličnim okolnostima, navodi sledeće: „Lakše mi je da odradim sve [što je strankama potrebno i u interesu je zaštite njihovih prava] nego da im objašnjavam za šta sam nadležan”, čak i po

61 Rothbauer, P. M., Triangulation, u Given, L. M., (Ed.), 2008, *The SAGE Encyclopedia of Qualitative Research Methods. Volumes 1 & 2*, Los Angeles / London / New Delhi / Singapore, SAGE, p. 893.

62 Ukoliko nije drugačije naznačeno, svi navodi u daljem tekstu rada predstavljaju citate izjava sagovornika iz audio-zapisa sa fokus grupa, odnosno iz intervjuja.

cenu povremenog izlaženja iz nadležnosti lokalnog ombudsmana.⁶³ Građani se, u protivnom, ponovo vraćaju kod njega, što iziskuje dodatno vreme i trud, a stranke dodatno frustrira. Gotovo istovetne tvrdnje iznelo je još sedmoro sagovornika. Pojedini lokalni ombudsmeni su pritom, koristeći svoje lične resurse u službene svrhe,⁶⁴ dovedeni u položaj da su *de facto* 24 sata dežurni, što prevazilazi propisane okvire. Osim što predstavlja svojevrsni etički, pa i operativno-praktični izazov, činjenica da su lokalni ombudsmeni u ovakvom položaju doprinosi stvaranju iskrivljene slike o nadležnostima i dužnostima institucije, ali i neosnovanih očekivanja građana, pa i organa izvršne vlasti.

Čak i kada su osnivačkim aktom o lokalnom ombudsmanu predviđeni izborzamenika, odnosno radna mesta u stručnoj službi, njihov izbor i zapošljavanje se odlažu ili se ne sprovede. Nije neuobičajeno ni to da se lična averzija ili averzija donosilaca odluka prema vršiocu funkcije lokalnog ombudsmana na osnovu njihovog političkog opredeljenja odražava i na to kako će ova institucija biti ustrojena. Štaviše, u jednom gradu prethodnom odlukom o lokalnom ombudsmanu bilisu predviđeni i mesto zamenika i stručna služba, ali je ona kasnije, sa promenom vlasti, preinačena i trenutno predviđa samo radno mesto lokalnog ombudsmana. Iako posle poslednje promene političke klime na vlasti u tom gradu postoje izgledi da će se mesto zamenika i stručna služba ponovo naći u pomenutom osnivačkom aktu, nije izvesno kada će se to dogoditi, niti kada će te odredbe biti sprovedene u delo, a lokalni ombudsman i dalje radi sam.

Pojedini sagovornici navode da, uz to što su „sami svoje administrativno osoblje”, nemaju ni osnovne tehničke uslove za vrstu posla koju obavljaju⁶⁵, nego se služe opremom i uslugama u fizički najbližim kancelarijama susednih službi, a što je upitno, na primer, sa stanovišta tajnosti podataka. Sa druge strane, lokalna samouprava, osim što im obezbeđuje prostorije za rad,⁶⁶ lokalnim ombudsmanima najčešće izlazi u susret kad je reč o obezbeđivanju vozila za odlazak na teren i druga službena putovanja, kao i prostora za sastanke i događaje u organizaciji ove institucije. Ove okolnosti ukazuju na to da pojedini lokalni ombudsmeni permanentno funkcionišu u uslovima delimične neizvesnosti u pogledu organizacije, resursa i kapaciteta institucije, što utiče i na to da nemaju dovoljnu simboličku, a neretko ni stvarnu samostalnost kako u radu, tako i u donošenju odluka o operativno-tehničkim aspektima funkcionisanja institucije.

Institucije lokalnih ombudsmana ustanovljene kao posebni organi, po pravilu one u većim gradovima, koje imaju i zaposlene u svojoj stručnoj službi, u situaciji su da se starešina organa, uz poslove rukovodioca, bavi i kadrovskim i drugim administrativnim

63 Koje se najčešće dešava u jedinicama lokalne samouprave u kojima ne funkcioniše besplatna pravna pomoć, te su lokalni ombudsmeni u situaciji da građanima pružaju pravnu podršku u vidu informacija i pravnih saveta, ali ne i pisanja podnesaka ili pravnog zastupanja.

64 Npr. iako nisu bili upitani za ovaj podatak, nekolicina njih navodi da nemaju službeni mobilni telefon, odnosno broj telefona, pa ih građani pozivaju na privatni; jedan sagovornik tvrdi da mu je službeni računar povezan sa onim kod kuće i sl.

65 Npr. nemaju štampač, skener, opremu za onlajn komunikaciju, neposredni pristup aparatu za fotokopiranje, pristup pijaćoj vodi ili aparat za vodu za stranke i sl.

66 Lokacija prostorija institucije značajna je za percepciju institucije u javnosti. Ukoliko je lociran u okviru prostora koji javnost povezuje sa lokalnom samoupravom, ombudsman se doživljava kao deo organa izvršne vlasti. Kada je npr. u zgradi sa lokalnim Crvenim krstom, građani i ombudsmana doživljavaju kao dobrotvornu organizaciju civilnog društva. Pojedini sagovornici ukazuju i na oronulost, neuslovnost i arhitektonsku nepristupačnost prostorija lokalnog ombudsmana. Činjenicu da moraju npr. da se snalaze za nabavku opreme ili da mole da im se prostorije okreće takođe smatraju snažnom implicitnom porukom donosilaca odluka kako javnosti, tako i samim lokalnim ombudsmanima.

pitanjima.⁶⁷ Organizacija posla u takvim institucijama, uprkos većem stepenu samostalnosti u odlučivanju i postojanju sredstava u budžetu za vršenje informativne i edukativne funkcije institucije, zahteva dodatni angažman ne samo starešine organa, nego i onih zaposlenih koji obavljaju poslove informisanja i edukacije javnosti.⁶⁸

3.2. Svest građana

Većina sagovornika tvrdi da kad je reč o povećanju svesti građana o njihovim pravima, dužnostima i obavezama suštinski „nema značajnijeg pomaka. Brojevi su slični iz godine u godinu. Lično volim da mislim da se oni koji znaju nadležnosti ombudsmana instituciji ne obraćaju dva puta istim povodom.” Pojedini sagovornici neznanje građana ocenjuju kao „frapantno”. Pojašnjavajući svoj odgovor, jedan sagovornik navodi da je neinformisanost građana o propisanom funkcionisanju institucija, odnosno njihova posledična inertnost u tom pogledu tolika da se „babe i dede u redovima pred policijom potuku oko toga ko je tu sa većim pravom. Pritom još optužuju porodilje i osobe s invaliditetom da su došle samo da bi izazvale sažaljenje i ranije stigle na red.”

Pomenuto neznanje sagovornici tumače kao izraz bespomoćnosti, pa i očaja građana „suočenih sa sistemom”, siromaštvom, nemaštinom, ali i sa sopstvenom neukošću, neodgovornošću zbog koje su skloni tome da sebe doživljavaju i svesno ili nesvesno predstavljaju kao žrtve okolnosti za koje misle da građanina njih nemaju, niti bi mogli imati uticaja. Sagovornici navode da je „u manjim sredinama većina građana elementarno ili funkcionalno nepismena. Zbog toga, npr. ne funkcioniše e-uprava”. Građani su „prосто navikli na redove” kao životnu realnost, način kako nešto (treba da) funkcioniše i što predstavlja neku izvesnost, „neki red”. Uz sve to, pošto ne veruju institucijama, građani umeju ibez zakazivanja da dođu lično da čekaju ispred raznih službi izjavljujući „neka, neka, možda će neko i otkazati”.

Osim što pozdravljaju to da su usluge lokalnog ombudsmana besplatne, za mnoge građane „ombudsman je mitsko biće. Čuju za njega u komšiluku, pa dođu da ih on spase.” On je kao „srednjovekovni vitezovi”: kod njega građani dolaze kao da je svemoćan, najčešće sa stavom „moraš da me zaštitiš”.⁶⁹ Samim tim većina građana koja im se obraća od lokalnih ombudsmana ima nerealna očekivanja jer „građani bukvalno tumače da ih

67 Poput npr. javnih nabavki za razne usluge, za koje jedan gradski ombudsman, govoreći o aktivnostima institucije u oblasti odnosa sa javnošću i informisanja, ističe da „deluje da se lako odrađuje, ali mi imamo oko deset postupaka javnih nabavki godišnje, uz svu papirologiju koja ih prati to je veliki broj radnih dana koji odu samo na to. Takođe, i kada angažujemo saradnike, još nekoliko radnih dana u toku godine potrošimo na kontrolu njihovog rada.”

68 Pomenuti gradski ombudsman, odgovarajući autorki imejlom na dodatna pitanja, navodi i to da „svaki objavljeni članak takođe zahteva nekoliko radnih sati da bi bio adekvatan i kvalitetan.” Na pitanje o izradi promotivnih materijala, isti ombudsman odgovara sledeće: „Kratke brošure često i sami osmišljavamo, a one duže brošure od više desetina strana koje su bazirane na istraživanjima uvek rade saradnici sa strane. Konkretno, malu zelenu svesku [vodič za građane pred organima konkretne gradske uprave u vidu minijaturne knjige] radila je koleginica iz kancelarije.”

69 Svojevremeno je na potvrdni odgovor jednog sagovornika u centralnoj Srbiji na pitanje stranke da li je on zaštitnik građana, te na njegovo pitanje kako može da joj pomogne, stranka izjavila sledeće: „Da me zaštitiš od mečku”. Ispostavilo se da je stranci zaista bila potrebna pomoć u vezi sa medvedom koji je zalazio na njeno seosko imanje, te je lokalni ombudsman potom istražio kako bi se ova situacija mogla najefikasnije i najcelishodnije rešiti u što kraćem roku, na zakonom propisan način i kontaktirao nadležne.

ombudsman štiti od svega". Nerealnim očekivanjima građana, kao i utisku da je potpuno legitimno koristiti neke druge, po pravilu etički sumnjive, odnosno pravno neosnovane načine ostvarivanja prava, doprinose i „političari, demagozi [koji umeju] često građanima [da] obećaju nešto neostvarivo, protivpravno, umesto da konsultuju ombudsmana, pa da se vidi da bude po zakonu”.

Dok pojedini sagovornici smatraju da sve više stranaka koje im se obraćaju razume nadležnost ombudsmana, te da je stoga i „sve manje verbalnih napada na ombudsmana” (*sic.*), svi se slažu u tome da je još uvek više obraćanja građana, odnosno pritužbi koje budu odbačene zbog nenadležnosti u odnosu na one koje spadaju u nadležnost lokalnog ombudsmana. Građani im se najčešće obraćaju tražeći savete, „kao kod advokata”. Pritom se često ispostavi da „građane ne interesuje procedura, nego samo to da se problem reši”, što je razlog za to da, nakon što neki problem godinama zanemaruju, posle traže hitna, pa i „alternativna rešenja”. Jedan sagovornik je stoga u predlog nove odluke o lokalnom ombudsmanu uvrstio i tzv. skraćeni postupak institucije kako bi ombudsmeni bili ne samo operativniji, nego imali i ovlašćenje da od organa izvršne vlasti zatraže postupanje u najkraćem mogućem roku u slučajevima koje ombudsmeni procene kao hitne.

Značajan broj građana odlaže rešavanje svojih problema i ombudsmanu se obraća po isteku zakonom propisanih rokova. Kada im se to predoči, skloni su tome da „na ombudsmana prebacuju sve ono što oni ne mogu, ne umeju ili neće da reše”, da se ljute na ombudsmana, pa čak i da mu prete. Ovakve situacije takođe ukazuju ne samo na nepoznavanje propisanih mehanizama za ostvarivanje i zaštitu prava, nego i na ranije pominjano „neodgovorno, pa i naivno”, uverenje građana da će se „kad zatreba, naći neko rešenje, u krajnjoj liniji ‘na mala vrata’”.

Sa druge strane, lokalni ombudsmeni neretko se susreću i sa ljudima koji nisu neuke stranke, ali nisu ni pravnici, pa pogrešno shvataju propise. Pritom, misleći da su u pravu, ne samo da imaju nerealna očekivanja od ombudsmana, nego i druge građane ubeđuju u to kako su oni u pravu. Sagovornici procenjuju da „samo oko 20 posto građana zna nadležnost ombudsmana ili razume kako sistem funkcioniše”, ali su zato veoma skloni tome da poveruju bilo kome ko je dovoljno ubeđljiv ili koga doživljavaju kao „spasioca od problema”. Ovakvo „hvatanje za slamku” ombudsmeni, u krajnjoj liniji, smatraju neodgovornim jer se, dugoročno gledano, građani time ne zalažu niti za povećanje sopstvenog znanja o dostupnim mehanizmima za ostvarivanje prava, niti za unapređenje sistema institucija, odnosno vladavinu prava, niti su međusobno solidarni.

Građani ombudsmane često brkaju sa službom besplatne pravne pomoći, organizacijama za zaštitu potrošača i sl. To ne iznenađuje, ako se ima u vidu da im sve pomenute instance pomažu da ostvare ili zaštite neka od zajemčenih prava. Sagovornici ocenjuju da se svima njima građani obraćaju jer „cene da im se kaže istina”, prvenstveno zbog toga što najčešće „nemaju povratnu informaciju šta se desilo sa njihovim predmetima”. Jedan sagovornik navodi da je ranije u tom cilju čak „išao sa građanima na lice mesta”, ali je prestao to da radi jer su se građani pritom „ponašali kao deca”. Kada jednom čuju „da ombudsman pomaže”, građani krenu da mu se obraćaju „za sve živo”, tim pre jer

su vremenom shvatili da će u ovoj instituciji biti saslušani, da će dobiti informacije, pouku ili savet, što iskustvo obraćanja lokalnom ombudsmanu razlikuje od obraćanja organima izvršne vlasti.⁷⁰

Uz nepoverenje građana u institucije, najčešće zbog ćutanja administracije, odgovori sagovornika ukazuju na to da građani još uvek nisu svesni toga da se oni obraćanjem ombudsmanu društveno aktiviraju, da preuzimaju odgovornost za svoj problem u svoje ruke i postaju manje zavisni od samovolje onih sa više moći. Štaviše, obraćanjem ombudsmanu građani bi se ujedno solidarizovali sa drugima u sličnoj situaciji, dali legitimitet i samoj instituciji ombudsmana, doprinoseći time ne samounapređenju efikasnosti sistema institucija, nego i dugoročnom, sistemskom povećanju stepena vladavine prava.

3.3. Svest organa izvršne vlasti

Svest većine zaposlenih u organima izvršne vlasti o ulozi lokalnog ombudsmana se po mišljenju pojedinih sagovornika ne razlikuje značajno od svesti drugih građana. Kako jedan sagovornik navodi, „ni portiri, ni neke službe ne znaju šta radi ombudsman. Sve što ne znaju šta će s njima [građanima], pošalju kod ombudsmana. Nepotrebno ih šetaju.”

Uprkos navedenom, većina sagovornika smatra da je saradnja sa organima izvršne vlasti na operativnom nivou, a nakon obraćanja lokalnog ombudsmana, korektna. Pomenuta korektnost najčešće se ogleda u tome da su lokalni ombudsmani, u nastojanju da se neki predmet što brže, efikasnije i svrsishodnije reši, primorani da starešine organa na koje se građani pritužuju posetelično ili da ih pozovu telefonom. Situacije na koje su pritom nailazili takođe ukazuju na neefikasnost rada organa izvršne vlasti,⁷¹ nezakonito postupanje „jer je tako lakše, a niko za to ne pita”⁷² ali i na nerazumevanje mesta i uloge ombudsmana u sistemu institucija⁷³. Razlog za to sagovornici vide u tome što je na mestima gde zaposleni u organima uprave kontaktiraju sa građanima „dosta needukovanih, koji se odmah brane umesto da razgovaraju sa građanima”

Nakon što im lokalni ombudsmani usmeno ukažu na propuste u radu, mnogi organi izvršne vlasti odmah rešavaju predmetni problem i čine sve kako ne bi došlo do toga da im ombudsmani upućuju mišljenja i preporuke.⁷⁴ Sagovornici priznaju da i sami preferi-

70 Autorka rada se tokom rada u instituciji ombudsmana nebrojeno puta susrela sa tim da se građani zaposlenima sa kojima su razgovarali zahvaljuju na ljubaznosti, što su ih saslušali, čak i u slučajevima kada su njihove pritužbe neosnovane, kada je ombudsman nenadležan ili kada je izvesno da će rešavanje njihovog predmeta potrajati.

71 Jedan od sagovornika iz Vojvodine bio je situaciji da pomogne novopostavljenom načelniku gradske uprave da brzo reše na hiljade predmeta zaostalih „iz prethodne garniture”.

72 Po stupanju na funkciju, ombudsman u jednoj vojvođanskoj opštini bio je zapanjen time da se građani nisu zapitali zašto lokalna samouprava nenamenski troši sredstva koja od njih naplaćuje po osnovu samodoprinosu za unapređenje komunalne delatnosti, a građani pritom za komunalne usluge redovno plaćaju račune lokalnom javnom komunalnom preduzeću.

73 Kada je prvi put nazvao gradski katastar da ih nešto pita i predstavio se kao lokalni ombudsman, sagovornik iz katastra mu je rekao: „Ovo je prvi put da me zove neko iz vlasti.” Potom je usledilo objašnjenje, „da ombudsman nije deo vlasti, nego nezavisni organ itd.”

74 Jedan sagovornik tvrdi da je, imajući u vidu faktor sujete u organima izvršne vlasti, „čarobna rečenica u ovakvim situacijama” sledeća: „Hajde da rešimo, pa da vas pohvalim u izveštaju”.

raju da „rešavamo problem pre nego da formalno pišemo preporuke” jer su svesni toga da je saradnja izvesnija ako se „ne ide donom” jer je „i uprava isto zatrpana poslom, pa se brane kada ih prozivaju.”⁷⁵ Iz odgovora sagovornika evidentno je da je saradnja sa organima izvršne vlasti znatno bolja tamo gde i sami lokalni ombudsmeni dolaze iz redova opštinskih, odnosno gradskih organa uprave. Zbog ove okolnosti, kao i činjenice da je značajan broj pritužbi moguće rešiti „bukvalno jednim telefonskim pozivom”, Udruženje ombudsmana Srbije predložilo je da se novim predlogom Zakona o Zaštitniku građana predvidi to da lokalni ombudsmeni mogu „na lokalnu da rešavaju predmete iz republičke nadležnosti uz obaveštavanje Zaštitnika građana Republike Srbije”. Kada je reč o nenadležnosti lokalnih ombudsmana, kao primer navodi se i to da „svi pričaju o sudovima, a niko ne spominje poresku ili katastar sa kojima svi komuniciraju”, a u vezi sa čim bi lokalni ombudsmeni imali dosta predloga za unapređenje situacije i mogli dosta toga praktično da učine.

Lokalni ombudsmeni smatraju da je u odnosu na organe izvršne vlasti „važno da nastupimo sa autoritetom, da ne zavisimo od političkih mandata”, posebno u slučajevima kada organi izvršne vlasti pružaju otpor saradnji i nakon što su im predočene nadležnosti ombudsmana i razlog zašto se građani žale.⁷⁶ Sagovornici pritom ukazuju na to da je važno imati na umu da „u upravi ne podnose kritiku”, da smatraju da su „nepogrešivi samo zato što su tamo i što se nešto tako radi godinama”. Sa druge strane, veliki problem je i „sindrom malih bogova” kod zaposlenih u upravi, koji, budući da rade u hijerarhijski ustrojenom sistemu, svoju simboličku moć nad građanima neretko demonstriraju na nekonstruktivan način, tako što im nešto onemogućavaju umesto da čine upravo suprotno. Lokalni ombudsmeni smatraju da je stoga, posebno u okolnostima „kada je neki problem koji zavisi od lične odluke pojedinca u organu izvršne vlasti jednostavno rešiv [...] najgore kada šef [službe] nema petlju da naredi” da se to i učini.

Odgovori sagovornika ukazuju na to da organi izvršne vlasti instituciju lokalnog ombudsmana doživljavaju kao autoritet, odnosno kao instancu koja ima moć uprkos – a možda i zahvaljujući – tome što se čini da zaposlenima u pomenutim organima uloga i nadležnost lokalnog ombudsmana, kao ni njihove sopstvene dužnosti i obaveze kao javnih službenika, nisu baš najjasniji. Najveći izazov u tom smislu čini promena svesti koja bi išla u pravcu toga da se lokalni ombudsmeni, umesto kao sinekura bez realnog učinka i moći, doživljavaju kao racionalni autoritet, stručna instanca koja radi u javnom interesu, odnosno interesu svih građana i organa izvršne vlasti.

75 Jedan tada novoizabrani gradski ombudsman u Vojvodini primio je tokom postupanja pismo od jednog zaposlenog u upravi koji je, u nastojanju da dočara uslove pod kojima rade izvršioци u gradskoj upravi, stanje opisao na sledeći način: „Zapeli smo kod [javne nabavke] toalet papira, a neko očekuje čuda.” Lokalni ombudsman je o problemima iznetim u tom pismu govorio pred gradskom skupštinom i time zadobio poverenje zaposlenih u upravi, čime je i saradnja sa njima znatno unapređena.

76 Jedan sagovornik smatra da „ombudsmeni [kao pojedinci] moraju biti intelektualna elita. Gotovo da ulivaju strahopoštovanje, ali na stručnom nivou, da imaju ozbiljne reference. Nemojte od nas [institucija ombudsmana] praviti baštenske patuljke u sistemu institucija.”

3.4. Vršenje informativne i edukativne funkcije

Uprkos tome što saradnju sa medijima ocenjuju kao korektnu, čak odličnu, postoji nekoliko ključnih okolnosti koje ne idu na ruku vršenju informativne funkcije lokalnog ombudsmana. Prvi je priroda upravno-pravne materije u radu ombudsmana, koja nalaže poštovanje propisanih postupaka, uključujući i robove, a što predstavlja dinamiku koja je medijima previše spora. Ombudsmani po pravilu izbegavaju javno izjašnjavanje o predmetima koji su u postupku kako ne bi, sa jedne strane, u medije dospele nepotpune informacije ili podaci koji se po zakonu tretiraju kao poverljivi, čime bi došlo do novog kršenja prava građana. Sa druge strane, izjave o postupanju po predmetima daju se po okončanju postupka kako ombudsmani ne bi neosnovano i prevremeno vršili pritisak na organe izvršne vlasti na koje se građani pritužuju, potencijalnotime izazivajući (dodatni) otpor prema saradnji sa ombudsmanom.

Sagovornici ističu kako su u pogledu javnosti zanimljivih tema za medije izuzetno korisni godišnji i posebni izveštaji lokalnih ombudsmana, kao i njihova tematska istraživanja. Međutim, priroda primarne aktivnosti lokalnih ombudsmana, pravnički jezik kojim se institucije služe, kao i činjenica da se sadržaj izveštaja ombudsmana ne može smatrati zabavnim, niti predstaviti kao takav, novinare odbija od detaljnijeg udubljenja u sadržaj ovih izveštaja čak i kada bi urednici podržali objavljivanje dužih priloga kojima prethodi novinarsko istraživanje. Čak i novinari u javnim servisima po pravilu su pod pritiskom da u vrlo kratkom roku i uz skromne resurse prave sažete, „lake” priloge, pa im se neretko umeju potkrasti i greške u izveštavanju.⁷⁷ Sagovornici primećuju i da su lokalni ombudsmani „ranije išli u medije, sada nas ne zovu ni kada je [godišnji] izveštaj”. Dok lokalni i tzv. nezavisni mediji redovno „prenose njihova saopštenja”, koja navodno kruže i po društvenim mrežama,⁷⁸ „nacionalni mediji se ne bave lokalnim temama dok god nije tema za hroniku ili neki skandal”.

Kad je reč o resursima za vršenje informativne i edukativne funkcije lokalnog ombudsmana, samo jedan od sagovornika iz gradskog ombudsmana koji ima svoju službu navodi da imaju osobu koja se bavi aktivnostima javnog informisanja i edukacije, a koja je i kvalifikovana za to jer je prethodno bila portparol gradske uprave. Dvoje sagovornika iz institucija gradskog ombudsmana navode da u budžetu postoje određena sredstva za pomenute aktivnosti, dok jedan sagovornik navodi da u

77 Npr. diplomirana novinarka koja u zborniku radova sa konferencije povodom 10 godina od osnivanja prvog lokalnog ombudsmana u Republici Srbiji prilaže tekst o saradnji medija i lokalnih ombudsmana navodi sledeći pogrešan podatak: „Agencija koju je zadužio pokrajinski ombudsman je tokom 2007. godine sprovela istraživanje koje je bilo usmereno na položaj novinara...” Savić, M., Pozitivna iskustva saradnje lokalnog ombudsmana i lokalnih medija na planu unapređenja zaštite prava građana, u *Značaj i uloga lokalnih ombudsmana – Zbornik radova*, 2014, Bačka Topola, ULOS, str. 122. Kurziv dodat. Autorka ovog rada, kao i teksta pomenutog istraživanja, osvedočila se u tome da istraživanje nije sprovela nikakva agencija. Tokom svojih početaka, institucije ombudsmana u Republici Srbiji imale su minimalna finansijska sredstva za bilo šta osim zarada. Celokupno istraživanje su sopstvenim resursima sproveli Pokrajinski ombudsman i Odssek za medijske studije Filozofskog fakulteta u Novom Sadu, dok je štampanje publikacije podržala Misija OEBS-a u Srbiji.

78 Jedan sagovornik navodi: „Bilo je dosta lajkova na tim mrežama [...] Ne znam, nisam ja postavio, preneli su mi.”

budžetu imaju značajna sredstva za „sva istraživanja, edukacije, štampanja”, ali ne i saradnika koji se bavi isključivo informisanjem javnosti i edukacijom.⁷⁹

Na pitanje kako izgleda njihova komunikacija sa medijima, sagovornici po pravilu odgovaraju da se sami direktno obraćaju medijima tako što im pošalju obaveštenje putem imejla. Ukoliko pri lokalnoj samoupravi postoji služba za odnose sa javnošću, ona insistira da „radi organizaciju medija samo ako je na njima prisutan i predstavnik gradonačelnika”. Lokalni ombudsmeni u principu izbegavaju da traže ovu vrstu podrške od lokalne samouprave kako bi „održali nivo samostalnosti”. Oni lokalni ombudsmeni koji su u prilici, odnosno imaju kapaciteta za to, sami ili uz podršku kolega postavljaju i sadržaje na društvenim mrežama institucije. Kad je reč o neposrednom, ličnom informisanju građana, jedan sagovornik navodi da je „dobro funkcionisalo obilaženje terena dok političari nisu krenuli i po selima. Otada više vremena provodimo odgovarajući na pitanje 'Koji ste vi?' nego u razgovoru o problemima građana”.

Sagovornici su svesni toga da bi trebalo da novinari i ombudsmeni po prirodi posla i tema kojima se bave budu saveznici. Međutim, medijska situacija u Republici Srbiji, odnosno nezavidni položaj novinara⁸⁰ uopšte ne idu na ruku objavljivanju sadržaja informativnog i edukativnog karaktera, posebno ne informacija od javnog interesakojimaseupućuje kritikana račun donosilaca odluka. Informacije iz institucija lokalnih ombudsmana neretko se koriste kao oruđe političke borbe na lokalnu, što javnost tumači kao da su i sami ombudsmeni tek puka poluga u rukama vladajuće političke opcije.⁸¹

Najčešće edukativne aktivnosti koje lokalni ombudsmeni sprovode su radionice sa srednjoškolicima i studentima. Dok nekoliko sagovornika smatra da bi na edukaciji najviše trebalo raditi sa studentima pravnih fakulteta, iskustva jednog gradskog ombudsmana pokazala su da edukacije među mladima nisu uticale na povećanje broja pritužbi. Broj pritužbi povećao se tek kada se institucija usmerila na edukaciju punoletnih, odraslih građana. Sagovornici se naročito pohvalno izražavaju o tribinama na koje ih pozivaju organizacije civilnog društva, kulturne i druge ustanove. Kad je reč o ciljnoj publici, svi se slažu da bi bilo uputno pronaći efikasan način kako bi se odbornici u lokalnim skupštinama edukovali o sadržaju izveštaja lokalnih ombudsmana.

Prva asocijacija sagovornika na pomen reči „edukacija” ipak su obuke koje su potrebne njima, odnosno zaposlenima u institucijama lokalnih ombudsmana. Iz njihovih odgovora, ali i opisa tema kojima se bave, kao i uslova u kojima deluju, evidentno je da su im potrebne specijalizacije ne samo u okviru pravničke struke, nego i konstantne edukacije iz oblasti psihologije i veština komunikacije.⁸²

79 Uz budžet od približno četiri miliona dinara, ovaj gradski ombudsman je u situaciji da angažuje spoljne saradnike, a na uvid je doneo ukupno 11 štampanih materijala (kartonsku torbu, publikacije sa rezultatima istraživanja, flajere, knjižicu-vodič za građane).

80 Dragin, A., Nešić, S., Sloboda izražavanja i ljudska prava novinara/ki u Vojvodini u 2007. godini – Rezultati istraživanja, u Todorov, D., (ur.), 2009, *Sloboda izražavanja i ljudska prava novinara u Vojvodini*, Novi Sad, Pokrajinski ombudsman, str. 9–30.

81 U ovom smislu ilustrativan je citat izjave jedne stranke lokalnog ombudsmana: „Ti si ovde politički postavljen. Hajde, razuveri me.”

82 Npr. rad sa teškim strankama, osnove odnosa sa javnošću i komunikacije sa medijima, veštine prezentacije, korišćenje platformi za onlajn komunikaciju, pisanje kratkih sadržaja za onlajn medije.

3.5. Percepcija uloge ombudsmana u lokalnoj zajednici

Sagovornici se listom slažu u mišljenju da građani u njihovim lokalnim sredinama smatraju da im je lokalni ombudsman potreban. Bez obzira na još uvek evidentno nerazumevanje nadležnosti institucije, građani u lokalnim ombudsmanima prepoznaju instancu koja im može pružiti pravnu, ali i svojevrsnu psihološku podršku.⁸³ Lokalnim ombudsmanima neretko se obraćaju i građani iz mesta u kojima ne postoji ova institucija, te stoga postoje i inicijative da se pronađu načini da više opština ustanovi zajedničku instituciju.⁸⁴

3.5.1. Socio-kulturološki faktori uticaja na rad lokalnog ombudsmana

Građani „čuju jedni od drugih da im je ombudsman pomogao, pa ga preporučuju.” Po rečima jednog od sagovornika, „građani hoće da im se pomogne, pa kakogod to bilo. Nema veze koja je institucija. Kažu: 'Ima ona mala tamo kod one kancelarije, ona će ti rešiti.'” Značajan broj građana istovremeno smatra da će im „ombudsman sve 'rešiti' po političkom principu” jer „kontrolise upravu koja mu daje platu”. Pritom, građanima nije bitno da li je nešto po propisu ili ne, „samo da se reši”. Štaviše, oni od lokalnog ombudsmana očekuju da im pomogne u političarskom maniru: demonstrativno, manifestno, „da naredi, da svi vide”. U protivnom, tvrde sagovornici, „građani misle da ako ćutiš, onda si beskičmenjak.” Iz svega pomenutog evidentno je suštinsko nerazumevanje uloge institucije ombudsmana i njegovo poistovećivanje sa organima izvršne vlasti.

Uz očekivanje da se „sve rešava jednim pozivom, što nije tako”, od lokalnog ombudsmana, pogotovo ako je muškarac⁸⁵, građani očekuju da bude vođa, šef, „da udari šakom o sto”. Jednom sagovorniku, nakon što je objasnio da kao lokalni ombudsman nije nadležan da postupa po pritužbi, nezadovoljna stranka odgovorila je sledeće: „Ako nećete Vi, ići ću ja kod predsednika.” Građani „svima redom pišu, do predsednika države, pa budu iznenađeni što im predsednik nije odgovorio”. Nije neuobičajeno da im oni građani koji, po mišljenu sagovornika, „samo kukaju, a ne shvataju da su često i sami odgovorni [za svoju situaciju]” čak i prete, odnosno verbalno napadaju lokalnog ombudsmana. Odbijajući da se suoče sa realnošću sopstvene situacije i da poslušaju savet ombudsmana samo zato jer im „nije po volji”, smatraju sagovornici, „građani teže jednom tromom odnosu: hoće da tuže državu i čekaju ishod suđenja, a ne shvataju da za to vreme gube ogroman korpus prava.”

83 Jedan sagovornik ovim povodom navodi: „Da mogu sutra da zaposlim nekoga, to bi bio psiholog, ne pravnik. Ogroman broj građana želi samo da ih neko sasluša.”

84 Takva inicijativa već više od jedne decenije postoji u potiskim opštinama u Vojvodini. Izgledno je da će Lokalni ombudsman Grada Novog Sada pokrivati i teritoriju Opštine Sremski Karlovci, a ustanovljavanje lokalnog ombudsmana očekuje se i u Opštini Knić.

85 Iako im nije postavljeno pitanje o tome, tri učesnice fokus grupa koje vrše funkcije lokalnog ombudsmana, odnosno zamenika navele su da im se stranke po pravilu obraćaju sa „ti”. Ukoliko su same pri ulasku u kancelariju, prvo pitanje je „Jesi ti zaštitnik građana?” Ukoliko se u kancelariji nalazi i kolega, tj. muškarac, listom se njemu prvo obraćaju, pretpostavljajući da je on ombudsman.

Građani i organi izvršne vlasti su formalno i deklarativno za pravnu državu, protiv korupcije, da sve bude „kao na Zapadu i u EU”, ali iskustvo lokalnih ombudsmana ukazuje na to da su očekivanja i građana i organa izvršne vlasti u praksi neretko upravo suprotna. Uz ranije pominjano mesijansko poimanje uloge ombudsmana od strane građana, o stanju svesti u pogledu funkcionisanja pravne države svedoči zagovaranje dvostrukih standarda kojima građani, ali i zaposleni u organima izvršne vlasti neretko nastoje da pribegnu i posredstvom institucije ombudsmana. Sagovornici se redovno susreću sa pitanjem da li „znaju nekoga ko će to da im odradi”, odnosno ponudama tipa: „Doktore⁸⁶, ne pitam šta košta, samo da mi to neko sredi”.⁸⁷ Iako na prvi pogled odišu poverenjem u lokalnog ombudsmana, ove izjave su ambivalentne jer impliciraju to da lokalni ombudsman zna kako nešto treba obaviti zato jer ga ujedno poistovećuju i sa hegemonim *sistemom vrednosti*, upravo onim koji čini da građani nemaju poverenja u institucije i od kog ombudsmani nastoje da ih zaštite. Sa druge strane, dvostruke standarde etički potpuno neosnovana očekivanja organa izvršne vlasti ilustruju i učestale „lične molbe” upućene lokalnim ombudsmanima da ipak ne postupaju.⁸⁸

Još jedan izražen faktor koji lokalni ombudsmani moraju imati u vidu je svojevrsna samodostatnost, tvrdoglavost kako građana, tako i organa izvršne vlasti. Građani sebe neretko predstavljaju kao žrtve, doživljavajući svoje probleme kao „jedinственe, najveće, nerešive, pa onda drame, patetišu” u nastojanju da izazovu sažaljenje ombudsmana kako bi ga „po svaku cenu privoleli da postupa iako nije nadležan [...] da uradi kako oni hoće.” Kako je ranije pomenuto, nije neuobičajeno da se od ombudsmana traži da „ide sa njima [građanima] da ubeđuje komšije da nisu u pravu, da im preti.” Pritom, građani su u najvećem broju čvrsto ubeđeni „kako su oni u pravu” i neće ni da saslušaju ombudsmana. Ukoliko ne postupi kako oni očekuju, nezadovoljni građani u svojoj neukosti skloni su i tome da svoje nezadovoljstvo zbog problema koji imaju, ali i zbog toga što „ombudsman neće da im pomogne” na način na koji su on i to zamislili, podele sa medijima. Sve ovo od ombudsmana iziskuje dodatni angažman kojim se samo bespotrebno troše vreme i resursi institucije, a što je, u krajnjoj liniji, nesolidarno prema drugim građanima koji su u situaciji u kojoj ombudsman jeste nadležan da postupa. Nedovoljna samokritičnost, pa čak i osionost organa izvršne vlasti prema lokalnim ombudsmanima, sa druge strane, ogleda se kako u manifestnom odbijanju saradnje sa ombudsmanom, o čemu sagovornici iznose brojne primere,⁸⁹ tako i u tome da se ombudsmani, uprkos njihovim osnovanim i konstruktivnim mišljenjima i preporukama, izbegavaju u situacijama koje lokalni čelnici procene kao „opasne po njih.”⁹⁰ Ponašajući se na ovakav način, i građani i organi

86 Uobičajeno obraćanje advokatima, sudijama i sl. na severu Vojvodine preuzeto iz mađarske tradicije, a koje odaje stepen uvažavanja osobe koja se bavi pravničkim pozivom.

87 Dok sagovornici često pominju opšteprisutno traženje „malih vrata”, zanimljivo je da niko od njih nijednom nije upotrebio frazu „tražiti vezu” kao učestaliji izraz za traženje poznanika u organima izvršne vlasti, drugim državnim institucijama, javnim službama i sl. koji bi neformalno posredovali u rešavanju problema u odnosu na ove instance ili makar u komunikaciji sa njima.

88 Npr. „Nemoj, to je moj čovek.”

89 Jedan sagovornik je nakon izmene grba grada zvanično, pisanim putem kontaktirao nadležnog inspektora kako bi zatražio informaciju u vezi sa izradom novog pečata institucije, odnosno njegovom izgledu. Posle „dužeg natezanja i prepiske”, inspektor je na kraju odgovorio da on smatra da nije dužan da ombudsmanu daje ikakve informacije.

90 Jedan gradski ombudsman je o tome rekao sledeće: „Prestali su da me zovu na sastanke kada dolazi neko iz Pokrajine. Mislim da se boje da će me neko tamo na kraju i čuti!”

izvršne vlasti pokazuju nizak stepen svesti o kolektivnom, javnom interesu, koji je jedan od imperativa demokratske društvene kulture.

Imajući u vidu okolnosti u kojima žive, građani su, po mišljenju sagovornika, iznenađujuće lakoverni, „idu na poverenje”. To se ogleda u tome da „ne gledaju šta potpisuju, pa posle dolaze da ih ombudsman spašava”, a među njima „ima čak i diplomiranih pravnika”. Takvo „poverenje na reč” ogleda se i u odnosu na sagovornike, kojima se građani, čuvši da „ombudsman pomaže” obraćaju i sledećim rečima: „Samo Vama verujem”.

Građani ispoljavaju i svojevrсни podanički mentalitet, oličeni u zazoru od onih koje percipiraju kao moćnije, naročito od institucija pred kojima imaju potrebu da „sve reše što pre i uz što manje zameranja”. Njihovi postupci, međutim, ukazuju na to da oni i lokalnog ombudsmana ubrajaju među „one moćne”, pa pokušavaju da ga „umilostive ili nagrade”, često ne znajući ni to da se za usluge ombudsmana ne naplaćuje nikakva naknada.⁹¹ Štaviše, povratna informacija iz organa izvršne vlasti ukazuje na to da građani umeju neposredno da im se obrate i da pritom „pričaju šta im padne na pamet, uz napomenu da je ombudsman rekao da će oni [organi] to da reše”.

Iz obraćanja građanaevidentno je i da su oni pod uticajem kulture konfrontacije, koju po inerciji zagovaraju. Osim što zbog sopstvenog osećaja nemoći izuzetno često od lokalnih ombudsmana traže da „pripreti drugoj strani” ili da ih zastupa pred sudovima kako bi on „konačno napravio reda” umesto njih, građani često i sami pokušavaju da vrše pritisak na ombudsmana. Uz ranije pominjane verbalne napade i pretnje, građani umeju i da stalno dolaze iznova „samo još ovo da pitaju”, a onda pokušavaju da se „raspravljaju, polemišu”. Dok neki insistiraju da zakažu termin kod lokalnog ombudsmana jer „imaju utisak da tako ima veću težinu”, značajan broj njih „s vrata traži da priča sa šefom”. Naposljetku, niska svest građana o „drugačijim, nenasilnim alternativama” ogleda se i u povremenom ugrožavanju fizičke bezbednosti ombudsmana.⁹²

Iskazi sagovornika nedvosmisleno ukazuju na to da uslovi pod kojima lokalni ombudsmani funkcionišu nakon dve decenije njihovog postojanja pogoduju ispoljavanju socio-kulturoloških faktora koji nisu u saglasnosti sa demokratskim društvenim vrednostima, posebno načelom vladavine prava. Lokalni ombudsmani o tome nerado govore zbog toga što je „sistem previše moćan. Ponekad, kada zaista vidimo da je akutno ugrožena elementarna egzistencija građana, i mi 'idemo prečicom”’. Tvrdeći da su i „ombudsmani samo ljudi”, te da tome pribegavaju prvenstveno kada procene da bi se postupak mogao ubrzati bez kršenja propisa,⁹³ na pitanje o etičkim dilemama jedan sagovornik odgovara sledeće: „Kada me grize savest zbog toga, uteha mi je da to ne radim u ličnom interesu, pa neka shvati kako ko hoće.”

91 Sagovornici iznose dva ilustrativna primera. Jedan je pokušaj neuke stranke da angažuje ombudsmana da joj pomogne „da proda zemlju Nemcu”. Stranka je za tu uslugu ombudsmanu ponudila „pet ari zemlje od svog drugog imanja”. Drugi je pokušaj stranke da se zameniku ombudsmana, nakon što mu je objasnio „kako da ostvari svoje pravo na jubilarnu nagradu za rad [...] zahvali sa 50 evra od nagrade”. Građani ombudsmane po pravilu pitaju i „Šta smo dužni?”

92 Jednu sagovornicu, koja kao gradski ombudsman nema službu i sedi sama u prilično zabačenoj kancelariji, isfrustrirana stranka je „pljunula posred čela jer joj nije uplaćen dečji dodatak”.

93 Npr. ličnom molbom lokalnog ombudsmana upućenom organima izvršne vlasti da što pre postupe, „da ne čekaju poslednji trenutak, da ne krše rokove”.

3.5.2. Položaj lokalnih ombudsmana

Lokalni ombudsmani, kao institucije i kao pojedinci, funkcionišu pod velikim pritiskom prvenstveno iz tri razloga. Osim što posreduju u rešavanju problema građana u odnosu na organe izvršne vlasti, oni to čine sa vrlo ograničenim resursima i u socio-kulturološkom okruženju u kom se načelo vladavine prava deklarativno zagovara, a u praksi krši.

Sagovornici navode da pitanje lokalnog ombudsmana i posle dve decenije „uvek ima veze sa politikom”, da je ova institucija i dalje svojevrsni „poligon za demonstriranje političke moći”. Tako je u jednom gradu sa promenom vlasti odlučeno da se kancelarija službe besplatne pravne pomoći, koja je bila odmah do kancelarije lokalnog ombudsmana, a što je dobro funkcionisalo jer su se lokalni ombudsman i zaposleni u pomenutoj službi ispomagali kada jedan od njih nije bio u kancelariji, premesti u potpuno drugi kraj zgrade lokalne samouprave. Građani su se s godinama navikli da su vrata lokalnog ombudsmana, odnosno službe pravne pomoći uvek otvorena za njih, a sada im se simbolički šalje potpuno suprotna poruka, što ih samo dodatno frustrira i podstiče njihovu podozrivost prema institucijama. Ovakve situacije čine da lokalni ombudsmani u očima javnosti deluju kao da su „deo vlasti koju nije briga za građane”, a ne institucija koja radi u javnom interesu.

Okolnosti pod kojima lokalni ombudsmani funkcionišu ograničavaju i njihove mogućnosti profesionalnog usavršavanja i specijalizacije, što je realna potreba s obzirom na šarolikost problema sa kojima im se građani obraćaju. Uprkos tome, lokalni ombudsmani su vremenom razvili sopstvenu ekspertizu u oblasti ljudskih prava, za koju smatraju da donosioci odluka još uvek nemaju potpuno razumevanje.⁹⁴

Pojedini sagovornici smatraju da pod postojećim socio-kulturnim okolnostima „ombudsmani nisu nezamenljivi” jer su građani i dalje suštinski neinformisani, needukovani, pa samim tim i nesvesni suštinske uloge i značaja ove institucije za demokratizaciju društva. Nastojanje da se problemi rešavaju mimo propisa i „na mala vrata” usled nepoverenja u institucije i vladavinu prava perpetuiru *status quo* i generiše sveopštu društvenu neizvesnost, pa i strah. Činjenica da se većina građana lokalnim ombudsmanima i posle dve decenije obraća samo u krajnjoj nuždi ukazuje na to da građani suštinski ne veruju ni instituciji ombudsmana. Sagovornici ovu okolnosti doživljavaju kao Damoklov mač nad institucijom lokalnih ombudsmana, iskazujući zabrinutost da bi, u odgovarajućim društveno-političkim okolnostima, pokušaj pacifikacije građana zbog njihovog sve očiglednijeg nezadovoljstva funkcionisanjem sistema institucijomogao da rezultira i „ukidanjem lokalnog ombudsmana”.⁹⁵

Lokalni ombudsmani smatraju da bi ovakav razvoj događaja bio štetan po građane, ističući da je „važna politička volja da se podrži rad ombudsmana jer se gomila problema rešava na lokalnu”. Sagovornicima je žao što nemaju veće kapacitete za vršenje informativne i edukativne funkcije institucije zbog toga što smatraju da bi se dobro osmišljenim, permanentnim sprovođenjem ovih aktivnosti na lokalnom nivou relativno brzo

94 Sagovornici tvrde da zbog toga Udruženje ombudsmana Srbije priprema nacrt Zakona o lokalnom ombudsmanu.

95 Osvrćući se pomalo rezignirano na ovo pitanje, jedan sagovornik je pomenutu tendenciju sažeo na sledeći način: „Znate onu izreku – ‘ićiće kola i bez jednog vola?’”

značajno povećao stepen svesti javnosti o pravima, dužnostima i obavezama građana, načinu funkcionisanja organa izvršne vlasti, ali i nadležnostima lokalnih ombudsmana.

Naposletku, ali ne i manje važno, vršeći svoju funkciju lokalni ombudsmeni sve češće su suočeni sa bezbednosnim i etičkim izazovima. Njihovo iskustvo pokazuje da se broj „uplašenih, frustriranih, očajnih, agresivnih, pa i psihički poremećenih ljudi kojima je potrebna publika da im potvrdi 'da su oni u pravu'” iz godine u godinu povećava. Neki od njih se uvek iznova vraćaju u instituciju lokalnog ombudsmana upravo zbog toga što se u njoj osećaju prihvaćeno, bezbedno.⁹⁶ Etički izazovi, uz one ranije već pomenute, proizilaze iz činjenice da lokalni ombudsmeni imaju uvid u razne privatne okolnosti života građana koji im se obraćaju, ali na koje im se građani ne pritužuju. Lokalni ombudsman će im, dakako, ukazati na to i postupati ukoliko je to u njegovoj nadležnosti. Međutim, ponekad se iz razgovora sa strankama naslućuje da i one same, kao pojedinci, krše nečija prava. Budući da izlaze iz nadležnosti lokalnog ombudsmana, ovakve situacije predstavljaju etički izazov jer i sami vršioci funkcije ombudsmana moraju prvo da procene da li bi svojom mogućom intervencijom, makoliko dobronamernom, eventualnododatno pogoršali ionako nezavidan položaj osoba koje su već izložene kršenju prava.⁹⁷

4. ZAKLJUČAK

Istraživanja o ombudsmanima u Republici Srbiji usmerena su prvenstveno na formalnopravno uređenje institucije, njen društveni položaj i ulogu, te na njenu primarnu funkciju – postupanje po pritužbama građana u odnosu na organe izvršne vlasti. Međutim, bezmalo dvodecenijsko postojanje ove institucije, od koje se očekuje da svojim primerom zagovara načelo zakonitosti i vladavine prava, pokazalo je da je za efikasan i svrsishodan rad ombudsmana jednako značajno i vršenjenjihove druge dve funkcije: informativne i edukativne. Razmatrajući iskaze lokalnih ombudsmana u vezi sa vršenjem pomenutih funkcija institucije, te stavljajući ih u kontekst dosadašnjih istraživanja i višegodišnjeg iskustva autorke vezanog za rad u neposrednom sprovođenju informativnih i edukativnih aktivnosti institucije ombudsmana, istraživanje u okviru ovog rada pokazalo je da je potreba za sprovođenjem pomenutih aktivnosti i nadalje jednako potrebna

96 Dok jedan sagovornik navodi da je u njegovoj instituciji, lociranoj pored Crvenog krsta, „ponekad bukvalno šou program od stranaka”, drugi – uz klimanje glavom svih prisutnih na fokus grupi – navodi sledeće: „Najteže stranke dolaze na promenu vremena. Imamo, na primer, jednog čoveka kome je dovoljno samo da mu kažemo: 'Doćiće ekipa, idite kući'. Ode i vrati se posle par meseci.”

97 Npr. jednom sagovorniku obratila se žena sa očiglednim psihičkim problemima u prisustvu čerke tinejdžerke. Prilikom razgovora sa lokalnim ombudsmanom bilo je evidentno da žena svoje obaveze kao odrasle osobe, ali i frustracije, prebacuje na dete, kao i da dete to smatra normalnim. Međutim, budući da je iz uvida u pritužbu shvatio da njih dve žive u veoma teškim socijalnim i porodičnim uslovima, te da dete nema oca, niti srodnika koji bi eventualno mogli o njemu da se staraju umesto majke, ombudsman je u vreme održavanja fokus grupe još uvek bio u nedoumici koje korake je najbolje preduzeti imajući u vidu najbolji interes deteta. Na pitanje o prijavljivanju slučaja centru za socijalni rad, odgovorio je: „Znajući kako sistem funkcioniše, nisam siguran da li je za dete ipak bolje da ostane sa majkom, makar i takvom. Imam troje dece, ali ipak nisam stručan da procenim da li bi upravo postupanje institucija za to dete bilo previše...”

kao i u vreme kada su ove institucije ustanovljene. Iskustvo lokalnih ombudsmana ukazuje na to da za informisanje i edukovanje javnosti postoji mnogo više prostora budući da građani i organi izvršne vlasti i dalje ne shvataju suštinsku ulogu ombudsmana u demokratskom društvu. Međutim, lokalni ombudsmeni su u takvom položaju da odredbe iz svojih osnivačkih akata u vezi sa informisanjem i edukacijom javnosti tumače u najužem smislu budući da za njihovo sprovođenje nedostaje kapaciteta i resursa, odnosno nedostaje politička volja za afirmisanje institucija ombudsmana.

Usled života u postkonfliktnom, tranzicionim društvu, građani Republike Srbije koji se obraćaju lokalnim ombudsmanima iskazuju nepoverenje prema institucijama, uključujući i instituciju ombudsmana, ali ne nužno i prema osobi koja je na funkciji lokalnog ombudsmana, čijiugled pod datim okolnostima počiva isključivo na njenom ličnom i profesionalnom integritetu. Zaposleni u organima izvršne vlasti još uvek zaziru od komunikacije sa lokalnim ombudsmanima, izuzev u slučajevima kada je to apsolutno neophodno kako bi oni sami nesmetano funkcionisali, odnosno da se građani na njih ne bi još više prituživali. Svest organa izvršne vlasti o korisnosti saradnje sa lokalnim ombudsmanom u svrhu prevencije kršenja i unapređenja mogućnosti ostvarivanja i zaštite ljudskih prava građana ocenjena je kao niska. Pomenuti organi, jednako kao i građani, naviknuti su na hijerarhijski odnos u kom oni koji su na nižoj lestvici odgovornost za svoje odluke i postupke prebacuju na više instance, one sa više moći. Ovakvo stanje negativno utiče na motivaciju građana, ali i izvršilaca u organima jedinica lokalne samouprave, da svesno, aktivno i solidarno jedni sa drugima doprinose unapređenju vladavine prava kao jednog od zamajaca demokratije.

Komunikaciju između lokalnih ombudsmana, građana i organa izvršne vlasti i dalje odlikuju nerazumevanje, otpor, tenzije, konflikti, pa i napadi na lokalne ombudsmane usled neosnovanih, nerealnih očekivanja građana od ovih institucija. Imajući u vidu da im je usled ćutanja administracije, partokratije, retrogradnog poimanja odnosa države i građana, korupcije, te nedovoljne informisanosti, odnosno edukovanosti, otežan pristup uslugama organa izvršne vlasti, ali i drugih grana vlasti, građani mogućnost ostvarivanja svojih prava pred njima doživljavaju kao svojevršnuprivilegiju, teško dostupni resurs za koji se treba boriti da ga ne bi neko drugi prigrabio za sebe. Lokalni ombudsman, i sam poiman članom male grupe privilegovanih, u njihovim očima je onaj koji je dužan da im omogući alternativne, efikasne načine pristupa nečemu što smatraju svojim jedva ostvarivim pravom, bez obzira na to da li je to pravo, pa i način na koji žele da ga uz podršku ombudsmana ostvare, zaista pravno utemeljeno. Pod takvim okolnostima, presudne okolnosti koje utiču na poimanje kulture ljudskih prava u Republici Srbiji su ranije pominjane socio-kulturološki uslovljene nazadne društvene pojave, koje su, kako je u radu prikazano, najčešće suprotstavljene ne samo osnovnim načelima ljudskih prava, nego dovode i do osporavanja legitimnosti postojanja lokalnog ombudsmana u sistemu institucija.

Osim izdvajanje resursa za neometan rad lokalnih ombudsmana u Republici Srbiji u sve tri funkcije presudne za njihov rad, preporuka ovog rada bila bi i sprovođenje povremenih socio-antropoloških istraživanja ne samo o tome kako građani doživljavaju nezavisne institucije za zaštitu ljudskih prava, nego i o njihovoj povratnoj informaciju o funkcionisanju sistema institucija koja ostaje nezabeležena u pritužbama i obraćanjima

institucijama ombudsmana. Dokumentovanje njihovih iskustava na način koji iznosi njihove lične priče i iskustva predstavljalo bi simbolički čin slušanja, za kojim građani koji se obraćaju lokalnim ombudsmanima imaju veliku potrebu. Poruka takvog čina bila bi da i sami građani imaju značajnu ulogu – drugim rečima: pravo, dužnost i odgovornost – u ostvarivanju sopstvenih prava, ali i kreiranju demokratske kulture zasnovane na načelima vladavine prava.

LITERATURA

1. Baucal, A. et. al., 2019, *Punoletstvo i zrelost građanskog vaspitanja: evaluacija efekata*, Beograd, Građanske inicijative.
2. Birešev, A., Jovanović Ajzenhamer, N., Autoritarni populizam: težak put do objašnjenja (Slučaj Srbije), u: Đorđević, B., (ur.), 2018, *Konstitucionalizam i ustavni dizajn u demokratskoj recesiji*, Beograd, Udruženje za političke nauke, str. 311–326.
3. Demant, J., Natural Interactions in Artificial Situations: Focus Groups as an Active Social Experiment, u Naidoo, L., 2012, *An Ethnography of Global Landscapes and Corridors*, Rijeka, InTech, pp. 57–72.
4. Dimitrijević, P., 2007, Problemi u funkcionisanju lokalnog ombudsmana, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu*, 49, str. 159–176.
5. Dragin, A., 2006, *Pokrajinski ombudsman – mogućnosti saradnje sa medijima*, rad napisan kao propratni materijal i podeljen učesnicima seminara „Izveštavanje o ljudskim pravima” u okviru projekta „Ombudsman bliži građanima”, koji je od 20. novembra 2005. do 31. marta 2006. godine realizovao Pokrajinski ombudsman iz Novog Sada uz podršku Misije OEBS-a u Srbiji i Crnoj Gori.
6. Dragin, A., Nešić, S., Sloboda izražavanja i ljudska prava novinara/ki u Vojvodini u 2007. godini – Rezultati istraživanja, u: Todorov, D., (ur.), 2009, *Sloboda izražavanja i ljudska prava novinara u Vojvodini*, Novi Sad, Pokrajinski ombudsman, str. 9–30.
7. Dragin, A., Medijsko izveštavanje o Romima: slučaj Jabuka, u: Valić Nedeljković, D., (ur.), 2011, *Media Discourse of Poverty and Social Exclusion*, Novi Sad, Filozofski fakultet, str. 279–294.
8. Đorđević, S., Milenković, D., 2012, Kapaciteti i potencijali institucije lokalnog ombudsmana u Srbiji, *Godišnjak Fakulteta političkih nauka*, godina VI, br. 7, str. 25–39.
9. Đorđević, S., Milenković, D., Veljović, D., 2011, *Studija „Kapaciteti i potencijali lokalnog ombudsmana u Srbiji – sa istraživanjem”*, Beograd, Misija OEBS-a u Srbiji.
10. Ellis, C. S., Autoethnography, u Given, L.M., (Ed.), 2008, *The SAGE Encyclopedia of Qualitative Research Methods. Volumes 1 & 2*, Los Angeles / London / New Delhi / Singapore, SAGE, pp. 48–51.
11. Glušac, L., Uticaj konstitucionalizacije ombudsmana na njihovo funkcionisanje u tranzicionim državama, u: Đorđević, B., (ur.), 2018, *Konstitucionalizam i ustavni dizajn u demokratskoj recesiji*, Beograd, Udruženje za političke nauke, str. 311–326.

12. Jerinić, J., Vučetić, D., Stanković, M., 2020, *Priručnik za sprovođenje principa dobrog upravljanja na lokalnom nivou*, Beograd, Stalna konferencija gradova i opština – Savez gradova i opština Srbije.
13. Jovanović, M. A., 2011, Pravna teorija i antropologija – O nekim disciplinarnim tačkama dodira, *Antropologija*, 11, sv. 3, str. 33–50.
14. Makarova, E., 2012, The Role of Ombudsman in Citizen's Legal Education Through Mass Media: Implementation in Practice, *Зборник радова Правног факултета у Нишу*, 61, str. 163–170.
15. Rothbauer, P. M., Triangulation, u Given, L. M., (Ed.), 2008, *The SAGE Encyclopedia of Qualitative Research Methods. Volumes 1 & 2*, Los Angeles / London / New Delhi / Singapore, SAGE, pp. 892–894.
16. Samaluk, B., Uloga ombudsmana u stvaranju tolerantnijeg društva, u Teofilović, P., (ur.), 2005, *Konferencija Ombudsman u multietničkim društvima – Zbornik radova i prezentacije*, Novi Sad, Pokrajinski ombudsman, str. 30–33.
17. Taber, N., Beginning with the Self to Critique the Social: Critical Researchers as Whole Beings, u Naidoo, L., 2012, *An Ethnography of Global Landscapes and Corridors*, Rijeka, InTech, pp. 73–88.
18. Teofilović, P., Lokalni ombudsmeni u Srbiji – Analiza položaja lokalnih ombudsmana u Srbiji sa preporukama za njihovo pravilno ustrojavanje i delovanje, u: Teofilović, P., (ur.), 2011, *Savet za međunacionalne odnose i lokalni zaštitnik građana u multietničkim sredinama*, Beograd, Centar za istraživanje etniciteta, str. 26–51.
19. Todorović, D., 2008, *Metodologija psiholoških istraživanja*, Beograd, Centar za primenjenu psihologiju.

Propisi

1. Odluka o Lokalnom ombudsmanu Grada Pančeva, *Sl. list Grada Pančeva*, broj 16/19.
2. Ustav Republike Srbije, *Sl. glasnik RS*, broj 98/06.
3. Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći, *Sl. glasnik RS*, broj 87/18.
4. Zakon o lokalnoj samoupravi, *Sl. glasnik RS*, br. 9/02, 33/04.

Izvori sa interneta

1. Analiza literature građanskog vaspitanja na teritoriji Republike Srbije, 2018, Beograd, Građanske inicijative i Civil Rights Defenders (<https://www.gradjanske.org/wp-content/uploads/2018/09/Analiza-literature-gra%C4%91anskog-vaspitanja-na-teritoriji-Republike-Srbije-.pdf>, 13.9.2021).
2. Analiza položaja lokalnih ombudsmana u Republici Srbiji, 2020, Beograd, YUCOM (<https://www.yucom.org.rs/wp-content/uploads/2020/01/Analiza-polo%C5%BEaja-lokalnih-ombudsmana-u-Republici-Srbiji-1.pdf>, 11.9.2021).

3. Charter of Fundamental Rights of the European Union 2012/C 326/02 of 1 December 2000, *Official Journal of the European Union* C 326/391 of 26.10.2012. (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012P/TXT&from=EN>, 16.6.2021).
4. Efekti nastave građanskog vaspitanja u Srbiji, PPT prezentacija sa rezultatima desk istraživanja javnog mnjenja (<https://www.gradjanske.org/predstavljeno-istrazivanje-o-efektima-nastave-gradjanskog-vaspitanja/>, 13.9.2021).
5. *Gasi se narodna kancelarija predsednika Republike?*, 2012, (<https://www.novimagazin.rs/vesti/19953-gasi-se-narodna-kancelarija-predsednika-republike>, 12.9.2021).
6. Koturović, D. et. al., 2021, *Obrazovanje u oblasti ljudskih prava u Srbiji*, Beograd, Civil Rights Defenders (https://crd.org/wp-content/uploads/2021/02/210226_Education_2021_SRB_WEB.pdf, 28.7.2021).
7. Savić, M., *Pozitivna iskustva saradnje lokalnog ombudsmana i lokalnih medija na planu unapređenja zaštite prava građana*, u: *Značaj i uloga lokalnih ombudsmana – Zbornik radova*, 2014, Bačka Topola, ULOS, str. 122–127 (<http://www.ulos.org.rs/wp-content/uploads/2018/04/Znacaj%20i%20uloga%20lokalnih%20ombudsmana.pdf>, 6.7.2021).

IMPLEMENTATION CHALLENGES PERTAINING TO THE INFORMATIVE AND EDUCATIONAL FUNCTION OF THE OMBUDSMAN INSTITUTION

Ankica Dragin

Summary: The ombudsman institution in the Republic of Serbia has been in existence since 2002. It deals with human rights exercise, protection and development by way of performing three general functions: monitoring, information and education. Applying an interdisciplinary approach and a combined method relying on autoethnography with elements of legal anthropology, the paper discusses implementation challenges pertaining to the informative and educational function of ombudsman institutions in the Republic Serbia at the local level. Those functions turn the ombudsman institutions into social democratization cornerstones in a process which, among others, relies on citizens' awareness of their rights and the constitutional principle of the rule of law. The ombudsman institutions' experience, however, points that, due to insufficient utilization of the democratic potentials of the two of their aforementioned functions for citizens' awareness-raising concerning their human rights and citizens' freedoms, the socio-cultural factors contrary not only to the basic human rights principles, but also causing disapproval of the existence of ombudsman institutions, remain overpowering.

Key words: ombudsman, information, education, human rights, rule of law, culture, democracy

9. ANALIZA ODLUKA O ZAŠTITNICIMA GRAĐANA I ODLUKA O LOKALNIM OMBUDSMANIMA OD 2003. DO 2021. GODINE

Marina Popov Ivetić¹

Apstrakt: Odluke o zaštitnicima građana koje su usvajane u Republici Srbiji u periodu od 2003. do 2018. godine su mahom usvojene pre početka rada institucije i kasnije nisu menjane. Takođe, svaka lokalna samouprava ima pravo da odluku sačinjava u skladu sa svojim potrebama i drugim lokalnim propisima. Takva situacija dovela je do brojnih neujednačenosti među odlukama, od kojih su neke ključne za rad institucije, a koje su dovele i do različite prakse i postupanja ombudsmana u pojedinim pitanjima. Prilika da se navedene neujednačenosti isprave se ukazala prilikom usvajanja izmena Zakona o lokalnoj samoupravi. Neke jedinice lokalne samouprave su se odlučile samo za izmenu i dopunu odluke o zaštitniku građana, dok je većina usvojila novu odluku o lokalnom ombudsmanu. Ovaj rad ukazuje na najznačajnije neujednačenosti među odlukama i promene u pojedinim segmentima.

Ključne reči: ombudsman, zaštitnik građana, lokalni ombudsman, odluka o zaštitniku građana, odluka o lokalnom ombudsmanu

¹ Lokalni ombudsman grada Novog Sada, e-mail: marina.ivetic@novisad.rs

1. UVOD

Ranije su u našoj zemlji postojale institucije sa sličnim nadležnostima kakve ima ombudsman, kao što je bio pravobranilac samoupravljanja, međutim, „institucija ombudsmana prvi put je uvedena u naš pravni sistem Zakonom o lokalnoj samoupravi iz 2002. godine pod nazivom građanski branilac (član 126. tog zakona). Definirano je da on štiti individualna i kolektivna prava i interese građana time što vrši opštu kontrolu uprave i javnih službi”² Institucija je u međuvremenu promenila naziv u „zaštitnik građana” usvajanjem drugog ZLS,³ koji „sadrži preciziranje da se radi o kontroli u slučaju povreda učinjenih aktima, radnjama ili nečinjenjem, te da se mora raditi o povredi propisa i opštih akata jedinice lokalne samouprave”⁴ Konačni naziv institucije, koji je i danas u upotrebi, ustanovljen je usvajanjem izmena i dopuna ZLS⁵ kada je institucija dobila novi naziv – lokalni ombudsman.

Prvi lokalni ombudsman ujedno je i prvi ombudsman izabran u našoj zemlji uopšte, a to je Zaštitnik građana opštine Bačka Topola, koji je počeo sa radom 1. aprila 2003. godine. Prvi pokrajinski ombudsman izabran je u septembru 2003. godine, a na republičkom nivou u junu 2007. godine.

Prva Odluka o Zaštitniku građana je usvojena u Subotici 2002. godine, ali nakon toga neko vreme nije bio izabran, tako da je ekskluzivitet prvog ombudsmana ipak preuzela Bačka Topola izborom ombudsmana 2003. godine.

Od 174 jedinice lokalne samouprave (JLS) i 17 gradskih opština, trenutno ombudsman ima ustanovljenu kancelariju u 23 JLS i gradske opštine. U odnosu na ukupan broj stanovnika, može se izvesti zaključak da oko 60% stanovnika Republike Srbije ima lokalnog ombudsmana u svojoj JLS.

U momentu pisanja ovog rada ombudsman je ustanovljen u 12 gradova i gradu Beogradu, u 7 opština i 4 beogradske gradske opštine. Od svih JLS koje su ustanovile ombudsmana, u AP Vojvodini je njih deset, devet JLS je iz centralne Srbije, a u Beogradu je sedište njih pet (Grad Beograd i četiri beogradske gradske opštine).

2. ODLUKE O ZAŠTITNICIMA GRAĐANA

S obzirom na to da u Republici Srbiji nije usvojen Zakon o lokalnom ombudsmanu, niti je pitanje lokalnih ombudsmana drugim republičkim propisom detaljnije regulirano, prilikom donošenja odluka o lokalnim zaštitnicima prepušteno je JLS da većinu

2 Milosavljević, B., Jerinić, J., 2020, *Komentar Zakona o lokalnoj samoupravi*, Beograd, Službeni glasnik, str. 415-419.

3 *Sl. glasnik RS*, br 129/07.

4 Milosavljević, B. & Jerinić, J., 2020.

5 *Sl. glasnik RS*, br. 47/18.

pitanja regulišu samostalno. Naime, iako je institucija lokalnog ombudsmana ustanovljena ZLS, njoj je posvećen samo jedan član (član 97) u kom je prepušteno JLS da donese odluku da li će ustanoviti lokalnog ombudsmana koji je ovlašćen da nezavisno i samostalno 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. Takođe, regulisano je da dve ili više JLS mogu doneti odluku o ustanovljavanju zajedničkog lokalnog ombudsmana, a da pitanja nadležnosti i ovlašćenja, načina postupanja i izbora i prestanka dužnosti lokalnog ombudsmana budu uređena statutom i drugim opštim aktom.

U periodu od 2003. do 2018. godine odluke o zaštitnicima građana je, prema dostupnim informacijama, usvojilo najmanje 25 JLS.⁶ Prilikom izrade ovog rada korišćeno je 19 od tih 25 odluka.⁷

Kako se može uočiti, odluke su veoma različite, sadrže veliki broj različitih rešenja za iste pravne situacije. Takođe, odluke koje su donete u prostorno bliskim JLS međusobno su slične, odnosno sadrže slična ili čak potpuno ista rešenja, te se može uočiti da su pisane po međusobnim uzorima.

Pojedine uočene nejednakosti su od suštinskog značaja, jer se tiču izbora, razrešenja, pa i nadležnosti zaštitnika građana i postupka koji vodi. Ove nejednakosti mogu dovesti do nezadovoljstva građana, jer u jednoj JLS ombudsman može da kontroliše rad određenog organa, dok ombudsman u susednoj JLS to ne može.

Međutim, svakako da mnogo veći jaz postoji između JLS u kojima je ustanovljen lokalni ombudsman i JLS u kojima nije. Zbog toga je mnogo važno jačanje institucije, ali i unifikacija odluka koje se u budućnosti donose. Upravo u tom cilju, Udruženje ombudsmana Srbije je zajedno sa Stalnom konferencijom gradova i opština izradilo Model Odluke o lokalnom ombudsmanu (u daljem tekstu: Model odluke).⁸

Nakon 2018. godine JLS su u obavezi da usklade svoje propise sa izmenama i dopunama ZLS, odnosno ili da donesu novu odluku o lokalnom ombudsmanu (za šta se opredelila većina JLS)⁹ ili da donesu odluku o izmenama i dopunama odluke o lokalnom ombudsmanu (za šta su se opredelile dve JLS).¹⁰

Još bi bilo značajno ukazati na to da neslaganje u broju usvojenih odluka i trenutnog broja aktivnih kancelarija ombudsmana postoji jer su neke JLS usvojile odluku o zaštitniku građana, ali ga nikada nisu izabrale (Valjevo, Loznica...), u nekim JLS je kancelarija zaštitnika građana u ranijem periodu funkcionisala, ali iz raznih razloga

6 Imajući u vidu da su izabrale zaštitnika građana, pretpostavka je i da su usvojile odluku o zaštitniku građana, sledeće JLS: Subotica, Sombor, Bačka Topola, Kikinda, Mali Idoš, Žitište, Zrenjanin, Novi Sad, Pančevo, Grad Beograd, Gradska opština Stari grad, Gradska opština Vračar, Gradska opština Savski Venac, Gradska opština Voždovac, Šabac, Loznica, Valjevo, Kragujevac, Kraljevo, Kruševac, Niš, Priboj, Sjenica, Tutin i Vranje.

7 U pitanju su odluke sledećih JLS, poređane od severa zemlje ka jugu: Subotica, Sombor, Bačka Topola, Žitište, Zrenjanin, Novi Sad, Pančevo, Grad Beograd, Gradska opština Vračar, Gradska opština Savski Venac, Gradska opština Voždovac, Šabac, Loznica, Valjevo, Kragujevac, Kraljevo, Niš, Tutin i Vranje.

8 http://www.skgo.org/storage/app/uploads/public/156/380/041/1563800413_MODEL%20ODLUKE%20O%20LOKALNOM%20OMBUDSMANU.doc (18. 1. 2022).

9 Sombor, Bačka Topola, Kikinda, Zrenjanin, Novi Sad, Kovačica, Pančevo, Grad Beograd, Gradska opština Vračar, Gradska opština Voždovac, Bor, Kragujevac, Kraljevo, Kruševac, Niš, Tutin i Vranje.

10 Subotica i Gradska opština Stari grad.

više nije u funkciji (Šabac, Novi Bečej, Grocka...), dok je u jednoj JLS odmah ustanovljena kancelarija lokalnog ombudsmana s obzirom na to da su već bile na snazi izmene ZLS (Kovačica), dok u nekim JLS još uvek nije doneta odluka o lokalnom ombudsmenu, već je na snazi i dalje odluka o zaštitniku građana, iako u toj JLS postoji aktivna kancelarija ombudsmana.

3. NEUJEDNAČENOSTI MEĐU ODLUKAMA O ZAŠTITNICIMA GRAĐANA

S obzirom na to da su JLS imale punu slobodu da samostalno odluče o pravnim rešenjima koja će primeniti u odlukama o zaštitnicima građana, odnosno da odluke usklade sa svojim propisima i potrebama zajednice, odluke su se umnogome razlikovale, posebno u ključnim delovima koji se tiču uslova za izbor ombudsmana.

Takođe, mora se imati u vidu da su odluke o zaštitnicima građana donošene pre nego što su institucije počele sa radom, da na njihovo donošenje nije mogla uticati praksa u radu institucije, jer ona nije ni postojala, tako da su odluke mahom pisane sa aspekta teorije, a ne prakse.

Prilika da se isprave neujednačenosti i loša rešenja je bilo donošenje odluka o lokalnim ombudsmanima nakon 2019. godine, te će se u radu delimično ukazati i na taj segment.

Naravno, svaki pokušaj ujednačavanja odluka ne može dati očekivane rezultate zbog autonomije JLS u donošenju svojih propisa, tako da bi ovaj problem mogao biti prevaziđen usvajanjem posebnog zakona o lokalnim ombudsmanima, koji bi sistemski regulisao njihov položaj, procedure po kojima postupaju, te ubuduće osigurao nezavisnost institucije, posebno finansijsku.¹¹

Svakako da, ukoliko se ikada usvoji, zakon o lokalnim ombudsmanima ne bi trebalo da bude previše detaljan, odnosno zakonom bi trebalo regulisati samo osnovne postulate i načela delovanja ove institucije, potom uslove za izbor i prestanak mandata ombudsmana, u osnovnim crtama postupak koji vodi ombudsman i visinu plate ombudsmana. Svaka dalja razrada bi trebalo da bude prepuštena JLS, odnosno prilagođena potrebama određene JLS.

Donošenju ove vrste zakona morala bi prethoditi nova izmena ZLS. Međutim, po mišljenju autora ovog rada, samo izmenama ZLS se ne bi postigli željeni rezultati, koji bi se mogli dobiti jedino donošenjem posebnog zakona o ombudsmanima, s obzirom na trenutnu neujednačenost i raznolikost u vrlo ključnim rešenjima, te bi previše bilo opteretiti ZLS tolikom količinom pravnih pravila.

Poređenja radi, donošenjem Zakona o pravobranilaštvu¹² je na načelni i okvirni način regulisan položaj i pravobranilaštava osnovanih na teritoriji JLS. Međutim, nedavno

11 Davinić, M., Krstić, I., 2018, The Institution of Local Ombudsman in the Republic of Serbia – Success Story or Missed Opportunity?, *Lex Localis*, 3, pp. 551-568.

12 Zakon o pravobranilaštvu, *Sl. glasnik RS*, broj 55/14.

usvojen Zakon o zaštitniku građana¹³ ne reguliše nijednim svojim članom postulate delovanja lokalnog ombudsmana, osim člana 41, koji govori o saradnji između ovih institucija, te se prema trenutnom stanju u propisima u našoj zemlji kompletno rešenje za probleme koje u radu imaju lokalni ombudsmani može naći jedino u donošenju posebnog, sistemskog zakona o lokalnim ombudsmanima.

3.1. Položaj lokalnog ombudsmana

Suštinska razlika među lokalnim zaštitnicima građana ogledala se u određivanju pravnog statusa institucije. Naime, u svim odlukama nailazimo na definiciju da je zaštitnik građana nezavisan i samostalan, ali samo u Novom Sadu, Zrenjaninu, Bačkoj Topoli, Žitištu, Pančevu, Kragujevcu, Tutinu i Vranju nailazimo i na odrednicu da je zaštitnik građana ujedno i organ, dok u Subotici, Somboru, Beogradu, Vračaru, Voždovcu, Savskom vencu, Šapcu, Loznici, Valjevu, Kraljevu, Nišu, nije uopšte definisano šta je zaštitnik građana po položaju. Dakle, donosioci odluka su se opredelili ili za varijantu da zaštitnika građana svrstaju u organe ili za varijantu da ga ne definišu uopšte. Iako ni u Ustavu Republike Srbije¹⁴ ni u ZLS lokalni ombudsman nije definisan kao organ, već je samo u ZLS propisana mogućnost ustanovljavanja institucije, ali ne i njeno organizaciono određivanje, nedopustiva je situacija u kojoj su pojedini zaštitnici građana organi, a drugi nisu.

JLS trenutnim propisima nije ostavljena mogućnost da svojim statutima definišu lokalnog ombudsmana kao organ, ali ako se imaju u vidu ovlašćena ove institucije, način funkcionisanja i obavezna nezavisnost i samostalnost u radu, JLS nije ostavljena druga mogućnost prilikom ustanovljavanja institucije lokalnog ombudsmana osim da je definišu na već pokazani način.

Iako građani ne osećaju razliku između ombudsmana koji je organ i ombudsmana koji nije definisan, ova razlika je suštinska i vrlo značajna jer ombudsmani koji su organi imaju svoj PIB i matični broj, svoj razdeo u budžetu, sami planiraju svoja sredstva u zavisnosti od mogućnosti lokalne samouprave da im ih obezbedi, odnosno njihova samostalnost u radu je ipak na višem nivou.

Ono što se postavilo kao pitanje jeste – ako ombudsman nije organ, šta bi mogao biti, odnosno kojoj organizacionoj strukturi bi mogao pripadati? Prema mišljenju autora ovog teksta, ombudsman može biti definisan samo kao organ, i na taj način bi se odrazila njegova samostalnost i nezavisnost u radu, te održao autoritet kontrolora rada ostalih organa JLS.

Ukoliko se analiziraju odluke o lokalnim ombudsmanima donete nakon 2019. godine do dana pisanja ovog rada, može se uočiti da se situacija nije nimalo promenila nabolje, čak naprotiv – trenutno je u samo 8 JLS propisano da je lokalni ombudsman organ,¹⁵ dok se jedanaest JLS¹⁶ opredelilo da i dalje ne definiše status ombudsmana. Ako se upoređi

13 Zakon o zaštitniku građana, *Sl. glasnik RS*, broj 105/21.

14 Ustav Republike Srbije, *Sl. glasnik RS*, broj 98/06.

15 Novi Sad, Pančevo, Zrenjanin, Bačka Topola, Sombor, Kovačica, Kikinda i Niš.

16 Vranje, Tutin, Kruševac, Kraljevo, Kragujevac, Bor, Voždovac, Vračar, Beograd, Subotica i Stari grad.

koje su to JLS zaštitnika građana bile definisale kao organ sa JLS koje su tako definisale lokalnog ombudsmana, može se videti šetanje iz jedne kategorije u drugu, odnosno da su se neke opredelile da ga ipak definišu kao organ, ali je većina prešla na drugu stranu, odnosno odlučila da ga ne definiše uopšte.

Model odluke nije doprineo rešavanju ove situacije, s obzirom na to da se ni u njemu nije definisao položaj ombudsmana, odnosno i u Modelu se autori nisu opredelili ni za jedan termin koji bi definisao šta je ombudsman. Autor ovog rada kao jedino konačno rešenje za ovu situaciju vidi usvajanje zakona o lokalnom ombudsmanu kojim bi se lokalni ombudsman ustanovio kao obavezan organ svih JLS.

Neujednačenost među odlukama ogleda se u još dva segmenta definisanja položaja ombudsmana. Naime, u pravnoj teoriji srećemo definiciju tri tipa ombudsmana¹⁷, odnosno klasični tip ombudsmana, koji kontroliše samo rad organa uprave, zatim hibridni tip ombudsmana, kome je pridodata i nadležnost zaštite ljudskih prava, kao i specijalizovane ombudsmane, koji vrše kontrolu rada organa uprave samo u određenom segmentu društvenog života. Samo osam JLS se opredelilo za hibridni model ombudsmana, odnosno o zaštiti i unapređenju ljudskih prava kroz posebnu odredbu zaštitnik građana se starao u samo osam lokalnih samouprava, dok se preostalih jedanaest lokalnih samouprava bilo opredelilo za klasični tip lokalnog ombudsmana koji ima nadležnost samo za kontrolu rada organa uprave.

Zaštitnik građana u 14 JLS odgovara za svoj rad Skupštini, dok u lokalnim samoupravama Bačka Topola, Loznica, Kragujevac, Tutin i Vranje zaštitnik građana nema propisan organ kome odgovara za svoj rad. Postavlja se pitanje koje JLS su pravilnije propisale ovu situaciju, odnosno da li je pravilnije u potpunosti održati nezavisnost i samostalnost ove institucije i ne propisati nikakvu odgovornost za ombudsmana ili je ipak pravilnije propisati neku vrstu kontrole njegovog rada, ne u konkretnim predmetima i za izražene stavove, već generalnu odgovornost za celokupni rad ombudsmana.

3.2. Način izbora

Sve odluke o zaštitnicima građana su jedinstveno definisale da ga bira/postavlja Skupština većinom glasova (osim u jednoj Odluci, u kojoj nema propisane većine). Međutim, tu prestaje jedinstvo među odlukama, jer su se četiri JLS opredelile za varijantu proste većine, odnosno većine svih prisutnih odbornika, jedna JLS je propisala da je većina potrebna, ali ne i preciznije koja većina i, kako je i navedeno, u jednoj odluci nema navođenja da je za izbor ombudsmana uopšte potrebna većina glasova odbornika, dok se trinaest JLS opredelilo za većinu glasova svih odbornika u Skupštini JLS.

Takođe, među JLS nema jedinstva ni u pogledu ovlašćenog predlagača. Tako predlagači mogu biti 1/3 odbornika, gradonačelnik (predsednik opštine), odbornička grupa, predsednik skupštine, neko od radnih tela skupštine, gradsko/opštinsko veće.

Neujednačenost postoji i u pogledu načina dolaska kandidata na funkciju, jer su 14 zaštitnika građana izabrana lica, a 5 zaštitnika građana su postavljena lica. S obzirom na to da

17 Milkov, D. i Radošević R., 2016, *Prava građana i državna uprava*, Novi Sad, Pravni fakultet, str. 62.

je ombudsman funkcioner koga na tu funkciju dovodi skupština JLS, prema mišljenju autora ovog rada, pravilnije određenje je da skupština bira ombudsmana, budući da se postavljene odnosi na funkcionere koje na funkciju dovodi izvršna, a ne zakonodavna vlast. Prilika za ispravku se ukazala prilikom usvajanja odluka o lokalnim ombudsmanima i iskoristile su je sve JLS, osim Grada Subotice, čija Skupština je jedina usvojila odluku prema kojoj se lokalni ombudsman i dalje postavlja. Kako je u Modelu odluke bilo navedeno da je ombudsman izabrano lice, moglo bi se konstatovati da je u ovom segmentu vidljiv uticaj Modela.

Što se tiče dužine trajanja mandata ombudsmana, prema autoru ovog rada, njegov mandat se mora razlikovati od mandata vlasti koja ga bira, odnosno mandat ombudsmana bi trebalo da traje neparan broj godina ukoliko mandat političke vlasti podrazumeva paran broj, da ne bi došlo do situacije u kojoj se poklapa godina izbora vlasti sa godinom izbora ombudsmana. Suprotno navedenom, u dve JLS mandat zaštitnika građana je bio određen u trajanju od 6 godina, a u dve druge lokalne samouprave u trajanju od 4 godine. U petnaest JLS mandat zaštitnika građana je bio određen u trajanju od 5 godina, odnosno bio je određen u skladu sa stavovima pravne teorije. Prilika za popravku je bila donošenje odluka o lokalnim ombudsmanima, što su iskoristile sve JLS koje su do sada donele odluke, osim Subotice, koja je ostavila prethodnu odredbu da je mandat ombudsmana šest godina, i Niš, u kom je mandat i dalje četiri godine. Takođe, i u ovom segmentu bi se moglo konstatovati da su JLS prilikom usvajanja svojih odluka verovatno konsultovale Model Odluke, u kom je, takođe, navedeno da mandat ombudsmana treba da traje neparan broj godina, tačnije 5.

Što se tiče reizbora zaštitnika građana, sve lokalne samouprave su bile složne oko toga da ombudsman ima pravo na reizbor. Međutim, razlika među JLS je bila u broju reizbora koji se dodeljuju ombudsmanu, te je tako u tri JLS zaštitnik građana imao pravo na ukupno jedan reizbor, dok je u 15 JLS imao pravo na dva uzastopna mandata. Jedino je u Vranju propisano ograničenje po oba osnova – dakle pravo na jedan reizbor, ali ne više od dva puta uzastopno. S obzirom na to da se u praksi dešavalo da nakon isteka mandata ombudsmana novi ne bude izabran, zbog navodnog nedostatka kadra u pojedinim JLS, i s obzirom na to da se za ombudsmana zahtevaju stroži uslovi za izbor, koje mnoge manje JLS nisu u mogućnosti da ispoštuju usled malog broja obrazovanih kadrova, prilikom usvajanja odluka o lokalnim ombudsmanima načinjen je veliki pomak u tom delu u korist opstanka institucije, te je tako u samo šest odluka propisano ograničenje od dva mandata (odnosno dva uzastopna mandata), a u svim ostalim do sada donetim odlukama ograničenja u pogledu broja mandata više nema. I u ovom segmentu se može uočiti uticaj Modela Odluke, s obzirom na to da se i u njemu insistira na tome da se ne vrši ograničavanje broja mandata ombudsmana, pri čemu se verovatno imaju u vidu upravo male JLS koje nemaju dovoljno visokoobrazovanog kadra.

3.3. Uslovi za izbor

Odluke o zaštitnicima građana se mnogo razlikuju i u odredbama koje se odnose na uslove za izbor ombudsmana. S obzirom na to da je u manjim JLS uvek prisutan nedostatak adekvatnog kadra, drugačiji uslovi su verovatno uslovljeni tim kadrovskim mogućnostima.

Većina JLS (tačnije sve sem Tutina) odlučila se za rešenje da ombudsman mora biti diplomirani pravnik. Ako se ima u vidu da u velikom broju JLS u kancelariji ombudsmana sem samog ombudsmana nije zaposleno nijedno drugo lice, a da se ombudsman bavi zaštitom prava i da je potrebno da bar jedan zaposleni bude stručan u toj oblasti, to je logično rešenje. Analizom Odluke o zaštitniku prava građana opštine Tutin¹⁸ se ne može utvrditi iz kog razloga se Tutin opredelio za varijantu da ombudsman može biti bilo koje struke, posebno ako se ima u vidu da Odlukom nije predviđeno da je u Stručnoj službi zaposlen diplomirani pravnik, već samo da će sve stručne, knjigovodstvene i administrativno-tehničke poslove za potrebe zaštitnika građana obavljati opštinska uprava.¹⁹ Jedino moguće objašnjenje je bojazan da neće imati potrebni kadar, što je pohvalna strategija ukoliko se posmatra kvantitet, ali ako se posmatra kvalitet rada kancelarije, onda ovo rešenje ne može biti opravdano. Verovatno uviđajući sve navedeno, a možda i usled uticaja Modela Odluke u kom je takođe navedeno da je poželjno da ombudsman bude pravne struke, prilikom donošenja Odluke o Lokalnom ombudsmanu opštine Tutin, predviđeno je da ombudsman ima stečeno visoko obrazovanje iz oblasti pravne nauke.²⁰

Pravno rešenje koje je stvaralo veliku polemiku prilikom donošenja odluka o lokalnim ombudsmanima je da li bi ombudsman trebalo da ima položen pravosudni ispit, s obzirom na to da ne kontroliše rad pravosudnih organa i ne zastupa interese stranaka pred sudovima. U osam odluka o zaštitnicima građana zahtevalo se od kandidata da imaju položen pravosudni ispit, u dve odluke se zahtevalo da imaju položen državni stručni ispit, dok je u Tutinu kandidat morao imati neki od dva navedena ispita. Iako se vodila velika polemika, stanje se nije mnogo promenilo nakon donošenja odluka o lokalnim ombudsmanima, te tako trenutno u osam JLS ombudsman mora imati položen pravosudni ispit, u dve državni ispit, a u jednoj je taj uslov postavljen alternativno. U preostalim JLS takav uslov nije postavljen. Ako se ima u vidu da u Zakonu o Zaštitniku građana²¹ koji je bio na snazi u tom periodu nije bila propisan uslov u pogledu stručnih ispita, a to nije navedeno ni u Modelu odluke, ne čudi rešenje koje je usvojeno u pojedinim JLS, ali se takođe može uočiti da su neke JLS odlučile da iskažu svoju samostalnost i propisale su uslove po svojim shvatanjima i potrebama, koji su stroži čak i onih koji se traže od zaštitnika građana Republike Srbije.

3.4. Prestanak funkcije

Kod prestanka funkcije je uočljivo da JLS ne razlikuju razloge za prestanak funkcije i za razrešenje funkcionera. Do prestanka funkcije dolazi po sili zakona, ispunjenjem propisanih uslova, a jedina delatnost skupštine JLS se ogleda u tome da konstatuje prestanak mandata ombudsmana. Sa druge strane, razrešenje zahteva veće angažovanje skupštine JLS, jer u tom slučaju ona ne donosi samo deklaratornu odluku već konstitutivnu odluku

18 Odluka o zaštitniku prava građana opštine Tutin, *Sl. list opštine Tutin*, broj 9/13.

19 Član 29. Odluke o zaštitniku prava građana opštine Tutin.

20 Član 9. Odluke o Lokalnom ombudsmanu opštine Tutin (*Sl. list opštine Tutin*, broj 3/19).

21 Član 5. Zakona o zaštitniku građana (*Sl. glasnik RS*, br. 79/05).

na osnovu koje ombudsmanu prestaje mandat. U tom slučaju skupština mora da razmatra prestanak mandata funkcionera, odnosno može da odluči da li će ili neće funkcioneru oduzeti mandat, što nije slučaj sa situacijom prestanka mandata kada skupština ne može da odluči da funkcioneru produži ili poveri još jedan mandat.

U Nišu je zaštitnika građana bilo moguće jedino razrešiti, a u Tutinu uopšte nije postojala mogućnost za razrešenje zaštitnika građana.

S obzirom na to da u odlukama ne postoji jasno razgraničenje, ukazala bih na to da su od svih uslova koji su navođeni u odlukama o zaštitnicima građana, uslovi za prestanak mandata: protek vremena na koji je izabran, gubitak radne sposobnosti, lični zahtev, smrt, sticanje uslova za penziju, gubitak državljanstva i razrešenje, a uslovi za razrešenje su sledeći: osuda krivičnom pravnosnažnom presudom, nespojivost funkcija, nestručno vršenje funkcije, nesavestan rad, pristrasno vršenje funkcije, zavisnost u radu, sukob interesa i ako je to predlog građanske inicijative.

Predlog za razrešenje u većini JLS (njih 15) daje 1/3 odbornika, u tri JLS to je neko od skupštinskih tela, zatim u pet JLS to može biti i gradonačelnik (predsednik opštine), u Somboru i odbornička grupa, u Zrenjaninu predsednik skupštine, u Valjevu i Gradsko veće. Pri svemu tome samo je jedan predlagač u deset JLS, dok su predlagači alternativno propisani u sedam JLS. Ono što se posebno uočava jeste da se u većini ne podudaraju tela koja su nadležna za predlaganje kandidata sa telima koja su nadležna za podnošenje predloga za razrešenje ombudsmana. Poslednja konstatacija se nije mnogo promenila ni nakon donošenja odluka o lokalnim ombudsmanima, te tako i dalje u deset JLS isto telo koje je predložilo ombudsmana ima pravo da podnese i predlog za njegovo razrešenje, u četiri JLS su ta tela različita, dok u četiri JLS postoji pravna praznina, odnosno propisana je mogućnost razrešenja lokalnog ombudsmana, ali ne i ko je nadležan da podnese predlog za razrešenje.

3.5. Nadležnost i ovlašćenja

Skoro sve odluke sadrže istu definiciju zaštitnika građana, a to je da je on ovlašćen da kontroliše prava građana (fizičkih i pravnih lica), utvrđuje povrede učinjene aktima, radnjama ili nečinjenjem organa uprave ako se radi o povredi odluka i drugih opštih akata lokalne samouprave. Od ove definicije odstupile su dve JLS, Šabac i Kragujevac, u kojima je donosilac propisa izašao iz uobičajenog nivoa propisa čiju primenu kontroliše ombudsman i propisao ovlašćenje ombudsmana da kontroliše i primenu zakona i drugih akata viših od akata Grada. Prilikom usvajanja Odluke o Lokalnom ombudsmanu²² donosioci propisa u Kragujevcu su uvideli ovu nelogičnost, te je sada Lokalni ombudsman nadležan samo za kontrolu primene propisa JLS, dok Grad Šabac još uvek nije usvojio odluku o lokalnom ombudsmanu.

Kontrola rada gradskih organa u većini JLS ograničena je na organe uprave, odnosno deset zaštitnika građana prema svojim odlukama nema ovlašćenje da kontroliše rad skupštine, gradonačelnika (predsednika opštine) i gradskog veća. U Kragujevcu se ovo

²² Član 2. stav 1. Odluke o Lokalnom ombudsmanu iz 2019. godine.

ograničenje odnosi samo na rad Skupštine. Sa druge strane, lokalnim zaštitnicima građana iz Subotice, beogradske gradske opštine Savski venac i Šapca je navedeno ograničenje ublaženo davanjem ovlašćenja da se kontroliše Gradsko veće kada postupa kao drugostepeni organ. S obzirom na to da je i u Modelu odluke navedena proširena nadležnost ombudsmana, da li pod uticajem tog modela ili usled delovanja nekog drugog uticaja, trenutno imamo situaciju da i ombudsmeni koji se biraju u beogradskoj gradskoj opštini Stari grad, Somboru, Bačkoj Topoli, Zrenjaninu, Novom Sadu, Boru, Kragujevcu, Kraljevu, Tutinu i Vranju, kontrolišu rad veća JLS kada ono postupa kao drugostepeni organ u upravnom postupku. Odluke o zaštitnicima građana koje su usvojene u JLS Žitište, Loznica, Niš, Tutin i Vranje nisu propisivale navedeno ograničenje nadležnosti zaštitniku građana.

Mišljenje na nacrtu lokalnih propisa iz oblasti delovanja zaštitnika građana, mora da se zatraži od svih lokalnih ombudsmana, osim u Subotici, Somboru i Novom Sadu, a ova nadležnost za navedena tri grada nije dodata ni nakon usvajanja odluka o lokalnim ombudsmanima, iako i Model odluke sadrži ovo rešenje.²³

Pravo podnošenja inicijative za donošenje i izmenu propisa JLS imaju svi zaštitnici građana, osim onih koji su bili birani u Subotici, Somboru, Tutinu i Vranju. Da li pod uticajem Modela odluke²⁴ ili iz drugog razloga, u svakom slučaju može se uočiti pozitivna promena u ovom segmentu, te tako po odlukama o lokalnim ombudsmanima i lokalni ombudsmeni u Subotici,²⁵ Somboru,²⁶ Tutinu²⁷ i Vranju²⁸ imaju i ovu nadležnost.

Da pokrene postupak pred Ustavnim sudom može trinaest zaštitnika građana JLS, s tim da je u deset odluka propisano ovlašćenje ombudsmana da podnese inicijativu za pokretanje postupka za ispitivanje ustavnosti i zakonitosti, dok je u tri odluke propisano da ombudsman ima nadležnost za pokretanje postupka za ispitivanje ustavnosti i zakonitosti, ali one ne mogu biti primenjene. Naime, Zakonom o Ustavnom sudu²⁹ je propisano da su učesnici u postupku pred Ustavnim sudom: državni organi, organi autonomnih pokrajina i jedinica lokalne samouprave, narodni poslanici, u postupku za ocenu ustavnosti ili zakonitosti (ovlašćeni predlagač) i svako po čijoj je inicijativi pokrenut postupak za ocenu ustavnosti ili zakonitosti (inicijator).³⁰ Takođe, ZLS iz 2007. godine je propisao da organ određen statutom JLS može da pokrene postupak za ocenu ustavnosti ili zakonitosti zakona i drugog opšteg akta Republike Srbije ili autonomne pokrajine kojim se povređuje pravo na lokalnu samoupravu.³¹ Nijednim Statutom JLS ombudsman nije određen kao organ nadležan za pokretanje postupka pred Ustavnim sudom. Samim tim, ombudsman ima u tom segmentu ista prava kao i svi građani u Republici Srbiji, a to je da podnese samo inicijativu za pokretanje postupka za ispitivanje zakonitosti propisa, ali nema ovlašćenje za pokretanje postupka.

23 Član 15. stav 2. Odluke iz Modela.

24 Član 15. stav 1. Odluke iz Modela.

25 Član 40. stav. 3. Odluke o Lokalnom ombudsmanu Grada Subotice (*Sl. list Grada Subotice*, br. 7/14 i 35/19).

26 Član 18. Odluke o Lokalnom ombudsmanu Grada Sombora (*Sl. Grada Sombora*, broj 5/19).

27 Član 15. Odluke o Lokalnom ombudsmanu opštine Tutin iz 2019. godine.

28 Član 17. Odluke o Lokalnom ombudsmanu Grada Vranja (*Sl. list Grada Vranja*, broj 5/19).

29 Zakon o Ustavnom sudu, *Sl. glasnik RS*, br. 109/07, 99/11, 18/13 – odluka US, 103/15 i 40/15 – dr. zakon.

30 Član 29. stav. 1 tačke 1 i 2 Zakona o Ustavnom sudu iz 2007. godine.

31 Član 95. Zakona o lokalnoj samoupravi iz 2007. godine.

Obaveza saradnje organa uprave sa zaštitnikom građana se može pronaći u svim odlukama, s tim da nije svuda isto definisana. U nekim odlukama postoji izričita odredba da su organi uprave dužni da sarađuju sa zaštitnikom građana, dok u drugim stoji samo da su dužni da stave na raspolaganje dokumentaciju i informacije, ili neko slično određenje. Vrlo značajno za rad i ugled institucije je da postoji navedena odredba, da je uneta u odluku, jer se na taj način doprinosi jačanju institucije.

3.6. Postupak

Jedan od pozitivnih primera ujednačenosti odluka o zaštitnicima građana je taj da nijedna ne propisuje strogo formalan postupak koji vodi ombudsman, odnosno postupak koji on vodi je prilagođen pravno neukim strankama. Takođe, skoro svi ombudsmeni (osim onih koji imaju sedišta u beogradskim gradskim opštinama Vračar i Voždovac) postupak pokreću po pritužbi građana ili po sopstvenoj inicijativi.

Takođe, u delu odluka koji se odnosi na postupak, u svima je propisano da je pre podnošenja pritužbe pritužilac dužan da pokuša da zaštiti svoja prava u odgovarajućem postupku pred nadležnim organom, odnosno pritužba se može podneti samo ako su iscrpljena sva pravna sredstva. U pojedinim odlukama je propisan izuzetak od ovog pravila, koji se primenjuje u hitnim slučajevima. Ako je zahtev preuranjen, u Šapcu se stranka upućuje na postupak medijacije, a jedanaest ombudsmana ima obavezu da svoje stranke upućuje na nadležni organ ako nisu iscrpljena sva pravna sredstva.

U pogledu anonimnosti, prema pravnoj praksi, postoje dve vrste zahteva za zaštitu anonimnosti koje stranke mogu podneti lokalnom ombudsmanu. Jedna se odnosi na zaštitu anonimnosti u odnosu prema lokalnom ombudsmanu, odnosno kada stranka ne želi da oda svoj identitet ni lokalnom ombudsmanu. Druga vrsta zahteva se odnosi na zaštitu anonimnosti u odnosu prema organu uprave, odnosno kada stranka oda svoj identitet lokalnom ombudsmanu, ali te podatke ombudsman mora čuvati kao tajnu. Problem kod zaštite anonimnosti je u tome što se identitet stranke ne može uvek zaštititi u potpunosti, odnosno ukoliko se stranka, na primer, žali na pogrešno doneto rešenje u predmetu ili na odugovlačenje konkretnog postupka, identitet podnosioca pritužbe se mora odati da bi se dobili precizni podaci. Identitet stranke se najbolje može zaštititi u predmetima koji se odnose na generalne probleme koji se odnose na širu populaciju, na primer kada neko ukazuje na nedostatak u propisima ili na komunalne probleme.

Što se tiče zaštite anonimnosti pritužilaca u odnosu prema ombudsmanu, zaštitnik građana uopšte ne postupa po anonimnim pritužbama u jedanaest JLS, dok u preostalim osam može postupati ako smatra da ima osnova za njegovo postupanje, ali s obzirom na to da mu nije poznat identitet stranke i da nema mogućnosti da u daljem toku postupka komunicira sa strankom, pokreneće postupak po sopstvenoj inicijativi.

Sa druge strane, kada je u pitanju zaštita anonimnosti stranaka pred organima uprave, obaveza čuvanja ličnih podataka pritužioca (anonimnost) moguća je u pet JLS na lični zahtev pritužioca, a u tri JLS samo u opravdanim slučajevima. Kad je reč o zaštiti podataka o strankama, sedam odluka o zaštitnicima građana sadrži izričitu odredbu da postupak nije javan.

U delu odluka koji se odnosi na postupak nailazi se na više ujednačenih pravnih rešenja, te je tako u svima propisano da se pritužba podnosi u pisanoj formi. Ono što izdvaja postupak koji vodi ombudsman u odnosu na druge strogo formalne postupke, u svim odlukama, osim one koja je usvojena u Kraljevu, jeste to da se pritužba može podneti i na sve načine elektronske komunikacije, a može i usmeno na zapisnik. Prema praksi lokalnih ombudsmana, pored podnošenja pritužbe putem pošte, ona se može podneti i putem mejla. Novi Sad se izdvaja od ostalih lokalnih samouprava po dva načina podnošenja pritužbe, a to su preko sajta Lokalnog ombudsmana i preko zvanične *Facebook* stranice, ali, iako u praksi ne vlada veliko interesovanje za ove načine podnošenja pritužbi, vrlo je korisno i pohvalno ponuditi građanima više različitih mogućih načina komunikacije.

Takođe, ono što karakteriše sve zaštitnike građana u Republici Srbiji, a što je praksa koja je preuzeta iz uporednog prava, jeste to da postupak pred ombudsmanom materijalno ne opterećuje stranke. Izričito je definisano da pritužba ne podleže plaćanju takse u svim JLS. U Šapcu i Nišu je propisano da je ceo postupak besplatan. Odluke koje su definisale obe ove varijante su odluke koje su usvojene u Subotici, Somboru, Žitištu, Zrenjaninu, Kragujevcu i Tutinu.

S obzirom na to da se ombudsmanu mahom obraćaju pravno neuke stranke, osam JLS je izričito propisalo da su zaposleni u instituciji zaštitnika građana dužni da pomognu građaninu da sastavi pritužbu. Ova odredba je vrlo korisna i u praksi se često koristi.

Rok za podnošenje pritužbe je terminološki različito definisan u odlukama, ali u suštini, u većini JLS on je ograničen na godinu dana od učinjene povrede prava. Dužina roka u kom se može podneti pritužba se jedino razlikuje u Somboru, gde je taj rok 6 meseci, i Žitištu, gde je rok 180 dana. Po mišljenju autora ovog rada, navedeno vremensko ograničenje je vrlo korisno propisano, jer se na taj način zahteva i veće angažovanje građana u postupcima zaštite njihovih prava, ukoliko se u njih upuštaju bez pravne pomoći stručnog lica.

Sadržinu pritužbe regulisale su sve JLS osim Tutina. Pritužba mora da sadrži lične podatke podnosioca pritužbe, naziv organa uprave i činjenice i dokaze kojima se potkrepljuju navodi iz pritužbe. U sedam JLS pritužilac se mora potpisati na tekstu pritužbe, što je, prema mišljenju autora ovog rada, kontradiktorno sa mogućnošću podnošenja pritužbe putem mejla ili sajta, s obzirom na to da elektronski potpis u vreme donošenja većine odluka još uvek nije postojao, a ni sada nije toliko u primeni. Okolnosti, odnosno kratak prikaz razloga za podnošenje pritužbe traži se u četrnaest JLS. Podaci o pravnim sredstvima koje je pritužilac koristio traže se u sedamnaest JLS, a u Šapcu se traži i datum podnošenja zahteva za pokretanje postupka pred ombudsmanom.

Razlozi za odbacivanje pritužbe se ne razlikuju mnogo. Anonimnost pritužioca je razlog za odbacivanje pritužbe u svim JLS, kao i formalni nedostaci u pritužbi koje pritužilac nije otklonio na zahtev zaštitnika građana, ali i to što je pritužba podneta nakon proteka određenog roka. Ukoliko je pritužba podneta na rad organa čiji rad ne kontroliše zaštitnik građana, ona se odbacuje u devet JLS, a usled nenadležnosti zaštitnika građana u jedanaest JLS. Ponovljena pritužba se odbacuje u jedanaest JLS, a usled zloupotrebe prava na njeno podnošenje u pet JLS. Ukoliko je u toku postupak pred drugostepenim

organom, pritužba se odbacuje u četiri JLS, ukoliko je u toku postupak pred sudom – u četiri JLS, ukoliko pritužilac nije iskoristio sva pravna sredstva – u petnaest JLS, a iz drugih razloga nedopuštenosti pritužba se odbacuje u Valjevu i Vranju. U Kragujevcu građanin mora i da uveri zaštitnika građana u postojanje povrede prava. Po mišljenju autora ovog rada, svi razlozi koji su navedeni su pravno opravdani i korisno definisani, ali pojedinim odlukama u ovom delu nedostaje razlog za odbacivanje pritužbe, kao npr. apsolutna nenadležnost, što je prepoznao Model odluke³² navodeći da se pritužba može odbaciti i u drugim slučajevima kada se pritužba odnosi na rad organa, odnosno službi.

U četiri JLS zaštitnik građana može da odluči i da ne odbaci pritužbu, ukoliko utvrdi da ipak ima osnova za njegovo postupanje. Ovo ovlašćenje ombudsmana je vrlo široko i arbitrarno definisano, te ostavlja mogućnost za ombudsmana da pojedinim građanima izađe u susret i uzme u razmatranje pritužbu, koju bi drugom građaninu odbacio, iako se nalazi u istoj pravnoj ili faktičkoj situaciji. Po mišljenju autora ovog rada, svako nejednako postupanje prema građanima koji se nalaze u istoj situaciji je pogrešno i neprimereno, jer svaka takva mogućnost da se u pojedinim situacijama postupi suprotno propisima, vodi do nesigurnosti građana u pravni poredak, do nepoverenja građana u institucije i verovanje u postojanje korupcije u njima.

Prema odlukama koje su usvojene u dvanaest JLS, zaštitnik građana prilikom odbacivanja pritužbe mora građanina da upozna sa drugim mogućnostima za zaštitu njegovih prava.

Protiv odluka koje donosi zaštitnik građana ne mogu se koristiti pravna sredstva. Navedena odredba je izričito propisana u šest odluka, mada i u ostalim JLS, u kojima to nije izričito propisano, nema kontrole akata koje je doneo ombudsman. Ombudsman nema organ koji mu je nadređen, postupak koji vodi ne podleže Zakonu o opštem upravnom postupku³³ te se protiv njegovih akata ne može voditi upravni spor, jer oni nisu upravni akti.

Odredbе o razlozima za obustavu postupka postoje u samo osam odluka, što je veliki nedostatak. U Pančevu, Beogradu, Voždovcu i Loznici razlozi za obustavu su: ako pritužilac ne saraduje, ako povuče pritužbu, ako organ otkloni nedostatke i ako stranka pokrene odgovarajući postupak, dok je u Žitištu, Zrenjaninu, Tutinu i Vranju razlog za obustavu samo ako organ otkloni nedostatke. U Subotici se zahtev stranke odbija ukoliko nije utvrđeno postojanje povrede prava, nezaklonosti i nepravilnosti rada organa uprave. Uz uviđanje navedenog nedostatka, u Modelu odluke u članu 32. navode se razlozi za obustavljanje postupka, a sledeći taj model, skoro sve JLS koje su usvojile odluke o lokalnim ombudsmanima (njih petnaest) u odluku su uvrstile i odredbu o razlozima za obustavu postupka pred ombudsmanom.

Nakon ispitivanja svih činjenica, u četiri JLS zaštitnik građana može ili utvrditi da je pritužba neosnovana ili da je bilo nedostataka u radu organa uprave. Dakle ne postoji mogućnost da zaštitnik građana dođe do drugog zaključka u toku postupka, pa ni do zaključka da je organ uprave otklonio nedostatak na koji je građanin ukazao. Sa druge strane, ova situacija je prepoznata u sedam odluka, te je propisano da, ukoliko organ uprave otkloni nedostatke, dužan je da o tome obavesti zaštitnika građana, koji potom

32 Član 26, stav 1, tačka 8. Odluke iz Modela.

33 Zakon o opštem upravnom postupku, *Sl. glasnik RS*, br. 18/16 i 95/18 – autentično tumačenje.

izveštava stranku i ostavlja joj rok od 15 dana da se izjasni, a ukoliko stranka izjavi da je zadovoljna odgovorom, ili se uopšte ne izjasni, postupak se obustavlja. U Kragujevcu je izostavljen korak izveštavanja stranke i postupak se odmah obustavlja, dakle teret donošenja zaključka da li je organ postupio po zahtevu stranke je prebačen na ombudsmana.

Kada zaštitnik građana utvrdi da nema osnova za dalje vođenje postupka, o tome obaveštava stranku i organ uprave u trinaest JLS. U nekim odlukama je ova situacija definisana na sledeći način: „kada utvrdi da nema osnova za pokretanje i vođenje postupka”, što je izlišno, jer ukoliko postupak nije ni pokrenut, onda o podnetoj pritužbi nije ni obavešten organ uprave već je samo stranci dostavljen akt kojim se pritužba odbacuje, te samim tim nema potrebe ni da se obavesti organ uprave da se postupak neće pokrenuti.

Kada utvrde nepravilnost u radu organa uprave, ne postupaju svi zaštitnici građana JLS isto. U četiri JLS (Žitište, Zrenjanin, Kragujevac i Tutin) zaštitnik građana prvo upozorava organ uprave da je utvrdio nepravilnost i ostavlja rok za otklanjanje nepravilnosti. U deset JLS o utvrđenoj nepravilnosti donosi se samo preporuka, dok je u šest JLS spisak akata koje donosi ombudsman proširen na preporuku, mišljenje ili predlog. Zaštitnik građana u Šapcu može doneti samo preporuku i mišljenje, u Nišu preporuku, kritiku i upozorenje, a u Vranju može doneti preporuku, kritiku, upozorenje ili inicirati postupak za otklanjanje nepravilnosti. U nekim JLS se o donetim aktima odmah obaveštava i neki viši organ, a ne samo organ u čijem radu je utvrđena nepravilnost. U pokušaju unifikacije odluka, Model odluke je naveo sva tri pravna akta, odnosno i preporuku i predlog i mišljenje kao mogućnost okončanja postupka pred lokalnim ombudsmanom u slučaju utvrđivanja nepravilnosti u radu organa. Međutim, nisu sve JLS sledile predlog koji je upućen, te se tako samo 10 JLS opredelilo za varijantu da lokalni ombudsman može uputiti predlog, preporuku ili mišljenje, dok su se ostale opredelile ili za varijantu kombinacije preporuke i mišljenja (dve JLS) ili samo za mogućnost donošenja preporuke (ostalih sedam JLS).

Šta mišljenje, predlog ili preporuka sadrže propisano je samo u devet odluka, a sadržina ovih odredbi se u mnogome razlikuje. Svih devet ombudsmana može da predloži ponovno sprovođenje postupka, sedam ombudsmana naknadu štete stranci, svih devet ombudsmana može da naloži privremenu obustavu izvršenja, njih osam da podnese predlog za pokretanje disciplinskog postupka, šest ombudsmana može da obavesti ovlašćenog tužioca o postojanju krivične ili prekršajne odgovornosti, četiri ombudsmana mogu da predlože razrešenje funkcionera, njih šest da iznese predloge kako da se unapredi rad organa uprave, a tri ombudsmana mogu da podnesu predlog za pokretanje upravnog spora.

Ukoliko u petnaest JLS organ ne postupi po preporuci ili ne obavesti zaštitnika građana o merama koje je preduzeo, a u devet JLS i ako zaštitnik građana ne bude zadovoljan preduzetim merama, obaveštavaju se organ koji vrši nadzor nad radom organa uprave (jedanaest JLS), skupština, gradonačelnik/predsednik opštine i/ili gradsko/opštinsko veće (dvanaest JLS). Ombudsman može i da preporuči utvrđivanje odgovornosti starešine koji rukovodi radom tog organa (pet JLS) ili se obaveštava javnost (osam JLS).

4. ZAKLJUČAK

Odluke o zaštitnicima građana, budući da su donošene pre početka rada institucije, donete su isključivo sa aspekta teorije. Samim tim, nije prirodno ni očekivati da budu u potpunosti ispravne i primenjive. Iako je postojala mogućnost da se usvoje odluke o izmenama i dopunama odluka o zaštitnicima građana, JLS se nisu u velikom broju opredeljivale da tome pristupe.

Prilika za promene se ukazala skoro dve decenije nakon usvajanja prve odluke o zaštitniku građana, odnosno prilikom usvajanja prvobitnih odluka o lokalnim ombudsmanima.

Međutim, i dalje je vidljiva neusklađenost među odlukama, odnosno odluke o lokalnim ombudsmanima sadrže, iako u manjem broju, suštinski neujednačena pravna rešenja, kao što su ih ranije sadržale odluke o zaštitnicima građana.

Dakle, može se izvesti zaključak da je za ujednačavanje odluka o lokalnim ombudsmanima neophodno veće angažovanje republičkih organa, odnosno da se ne može prepuštiti lokalnim samoupravama da same međusobno usklađuju svoje propise.

Najefikasnije rešenje problema neujednačenosti odluka o lokalnim ombudsmanima bilo bi usvajanje zakona o lokalnom ombudsmanu, kojim bi lokalni ombudsman bio ustanovljen kao obavezni organ lokalne samouprave.

LITERATURA

1. Milkov, D. i Radošević, R., 2016, *Prava građana i državna uprava*, Novi Sad, Pravni fakultet.
2. Milosavljević, B., Jerinić, J., 2020, *Komentar Zakona o lokalnoj samoupravi*, Službeni glasnik.
3. Davinić, M., Krstić, I., 2018, The Institution of Local Ombudsman in the Republic of Serbia – Success Story or Missed Opportunity?, *Lex Localis*, 3.

Propisi

1. Ustav Republike Srbije, *Sl. glasnik RS*, broj 98/06.
2. Zakon o lokalnoj samoupravi, *Sl. glasnik RS*, broj 9/02.
3. Zakon o lokalnoj samoupravi, *Sl. glasnik RS*, br. 129/2007, 83/2014 – dr. zakon, 101/16 – dr. zakon i 47/18.
4. Zakon o teritorijalnoj organizaciji Republike Srbije, *Sl. glasnik RS*, br. 129/07, 18/16 i 47/18.

5. Zakona o pravobranilaštvu, *Sl. glasnik RS*, broj 55/14.
6. Zakon o Zaštitniku građana, *Sl. glasnik RS*, broj 79/05.
7. Zakon o Zaštitniku građana, *Sl. glasnik RS*, broj 105/21.
8. Zakon o Ustavnom sudu, *Sl. glasnik RS*, br. 109/07, 99/11, 18/13 – odluka US, 103/15 i 40/15 – dr. zakon.
9. Zakon o opštem upravnom postupku, *Sl. glasnik RS*, br. 18/16 i 95/18 – autentično tumačenje.
10. Odluka o Zaštitniku građana, *Sl. glasnik RS*, broj 47/08.
11. Odluka o Zaštitniku građana Grada Kraljeva, *Sl. list Grada Kraljeva*, br. 13/08 i 17/09.
12. Odluka o Zaštitniku građana, *Sl. list Grada Kragujevca*, broj 35/08.
13. Odluka o zaštitniku/zaštitnici građana/građanki opštine Vračar, *Sl. list grada Beograda*, broj 56/08.
14. Odluka o Zaštitniku građana, *Sl. list opštine Bačka Topola*, broj 6/09.
15. Odluka o Zaštitniku građana Grada Šapca, *Sl. list Grada Šapca i opština: Bogatić, Vladimirci i Koceljeva*, broj 6/09 i 31/12.
16. Odluka o zaštitniku građana, *Sl. list Grada Loznice*, broj 9/09.
17. Odluka o Zaštitniku građana Grada Pančeva, *Sl. list Grada Pančeva*, br. 27/09, 18/13, 29/14 i 4/2016.
18. Odluka o zaštitniku građana, *Sl. list Grada Beograda*, br. 34/09, 41/09 – ispr., 41/10 i 29/15.
19. Odluka o Zaštitniku građana gradske opštine Voždovac, *Sl. list Grada Beograda*, broj 3/10.
20. Odluka o Zaštitniku građana, *Sl. list Grada Niša*, broj 2/11 – prečišćen tekst.
21. Odluka o zaštitniku prava građana opštine Tutin, *Sl. list opštine Tutin*, broj 9/13.
22. Odluka o građanskom braniocu (ombudsmanu), *Sl. list opštine Subotica*, broj 41/02.
23. Odluka o Zaštitniku građana Grada Subotice, *Sl. list grada Subotice*, broj 7/14.
24. Odluka o Zaštitniku građana Grada Zrenjanina, *Sl. list Grada Zrenjanina*, br. 11/14 i 14/17.
25. Odluka o Zaštitniku građana Grada Sombora, *Sl. list Grada Sombora*, broj 1/15.
26. Odluka o Zaštitniku građana, *Sl. opštine Žitište*, broj 16/15.
27. Odluka o Zaštitniku građana Grada Vranja, *Sl. glasnik Grada Vranja*, broj 18/15 – prečišćen tekst.
28. Odluka o Zaštitniku građana Grada Valjeva, *Sl. list Grada Valjeva*, broj 12/16.
29. Odluka o zaštitniku/zaštitnici građana/građanki gradske opštine Savski venac, *Sl. list Grada Beograda*, broj 40/17.
30. Odluka o Lokalnom ombudsmanu, *Sl. list Grada Novog Sada*, broj 59/19.
31. Odluka o Lokalnom ombudsmanu opštine Tutin, *Sl. list opštine Tutin*, broj 3/19.
32. Odluka o Lokalnom ombudsmanu Grada Kruševca, *Sl. list Grada Kruševca*, broj 4/19.
33. Odluka o Lokalnom ombudsmanu Grada Sombora, *Sl. list Grada Sombora*, broj 5/19.

34. Odluka o Lokalnom ombudsmanu opštine Bačka Topola, *Sl. list opštine Bačka Topola*, broj 5/19.
35. Odluka o Lokalnom ombudsmanu Grada Vranja, *Sl. list Grada Vranja*, broj 5/19.
36. Odluka o Lokalnom ombudsmanu Grada Kraljeva, *Sl. list Grada Kraljeva*, broj 13/19.
37. Odluka o Lokalnom ombudsmanu Grada Bora, *Sl. list Grada Bora*, broj 14/19.
38. Odluka o Lokalnom ombudsmanu Grada Pančeva, *Sl. list Grada Pančeva*, broj 16/19.
39. Odluka o Lokalnom ombudsmanu Grada Zrenjanina, *Sl. list Grada Zrenjanina*, broj 23/19.
40. Odluka o Lokalnom ombudsmanu Grada Kragujevca, *Sl. list Grada Kragujevca*, broj 27/19.
41. Odluka o Lokalnom ombudsmanu Grada Subotice, *Sl. list Grada Subotice*, br. 7/14 i 35/19.
42. Odluka o Lokalnom ombudsmanu gradske opštine Voždovac, *Sl. list Grada Beograda*, broj 81/19.
43. Odluka o ombudsmanu Grada Beograda, *Sl. list Grada Beograda*, broj 85/19.
44. Odluka o Lokalnom ombudsmanu gradske opštine Vračar, *Sl. list Grada Beograda*, broj 88/19.
45. Odluka o izmeni i dopuni Odluke o Zaštitniku građana u Gradskoj opštini Stari grad, *Sl. list grada Beograda*, broj 90/19.
46. Odluka o Lokalnom ombudsmanu Grada Kikinde, *Sl. list Grada Kikinde*, broj 2/20.
47. Odluka o Lokalnom ombudsmanu, *Sl. list opštine Kovačica*, broj 7/20.
48. Odluka o Lokalnom ombudsmanu Grada Niša, *Sl. list Grada Niša*, broj 47/21.

Ostali izvori

1. Model Odluke o lokalnom ombudsmanu, http://www.skgo.org/storage/app/uploads/public/156/380/041/1563800413_MODEL%20ODLUKE%20O%20LOKALNOM%20OMBUDSMANU.doc (18. 1. 2022).

ANALYSIS OF DECISIONS ON PROTECTORS OF CITIZENS AND DECISIONS ON LOCAL OMBUDSMEN FROM 2003 TO 2021

Marina Popov Ivetić

Summary: From 2003 to 2018, Serbian local governments adopted decisions on the Protector of Citizens since that was the official title of the institution. Since local governments are free to independently design and adopt the bylaws regulating their bodies, these decisions differed in many aspects. Such a situation led to numerous differences between decisions on ombudsmen, some of which are not significant, but there are some which are crucial for the institutions' work, and which have led to different practices of the ombudsmen in view of certain issues. Thus, the position of the institution, the manner of election, the conditions for election, the duration of the mandate, the possibility of re-election and some other segments of work, and even the name of the institution itself, were differently regulated by the decisions on Protectors of Citizens.

In 2018, amendments of the Law on Local Self-government also brought about a change in the title of the institution – to Local Ombudsman and this was an opportunity to harmonize the differences. With that aim, the Serbian Association of Ombudsmen and the Standing Conference of Towns and Municipalities developed a Model Decision on the Local Ombudsman.

The impact of the Model is visible in some segments in which the adopted local decisions are uniform. Although the expected and comprehensive results of the Model's influence have not been achieved, after the adoption of decisions on local ombudsmen, there is greater consistency between decisions, regarding the manner of coming into office (almost all are elected), the length of the ombudsman's term (five years), the number of mandates of the ombudsman (the majority does not have a limited number of mandates), in certain segments of the ombudsman's competence, as well as in the part of the provisions on suspension of proceedings before the ombudsman.

However, there are still differences in local regulations on the ombudsmen. Therefore, the only solution to the problem would be the adoption of a separate law on the local ombudsman, which would regulate in a general manner the most important issues relevant for the functioning of the institution (status, election, dismissal, salary, legal acts), while other segments of the ombudsman's work could still be left to each local government to adapt it to the needs of its local community.

Key words: ombudsman, protector of citizens, local ombudsman, decision on protector of citizens, decision on local ombudsman

10. NAJBOLJI INTERES DETETA U PRUŽANJU USLUGA PREDŠKOLSKE USTANOVE – PRIMER IZ PRAKSE LOKALNOG OMBUDSMANA

Jelena Stojković Sokolović¹

***Apstrakt:** Lokalni ombudsman grada Pančeva je krajem 2020. godine postupao po pri-
tužbama roditelja dece koja koriste usluge vaspitanja i obrazovanja PU „Dečja radost”
Pančevo. Prava deteta proizlazila su iz ugovora o uslugama, a kako su bila ograničena
i neodređena, to se ukazala potreba za upućivanjem preporuke lokalnog ombudsmana
ovoj predškolskoj ustanovi. Preporuka lokalnog ombudsmana omogućila je zaštitu prava
i interesa svakog deteta koji boravi u vrtićima. PU „Dečja radost” Pančevo je početkom
2021. godine donela novi Statut uz saglasnost Skupštine Grada Pančeva, na osnovu koga
su za školsku 2021/2022 godinu izrađeni pravilni i zakoniti ugovori. Snaga autoriteta lo-
kalnog ombudsmana u ovim postupcima bila je osnažena postupkom Odeljenja prosvet-
ne inspekcije Sekretarijata za inspeksijske poslove Gradske uprave Grada Pančeva, koje
je sprovedo inspeksijski nadzor čiji je krajnji ishod bilo nalaganje mera donošenja novog
dopunjenog Statuta ustanove u skladu sa Zakonom o osnovama sistema obrazovanja i
vaspitanja. Specifičnost postupka zaštite prava i interesa deteta je u tome što u ime deteta
najbolji interes utvrđuju roditelj, predškolska ustanova i drugi ovlašćeni organi oslanjajući
se na referentne propise i praksu.*

***Ključne reči:** lokalni ombudsman, predškolska ustanova, zaštita prava i interesa deteta,
postupak, preporuka, statut, ugovor.*

¹ Lokalni ombudsman grada Pančeva, e-mail: jelena.stojkovic-sokolovic@pancevo.rs.

1. UVOD

Jedinice lokalne samouprave imaju mogućnost da ustanove instituciju lokalnog ombudsmana, koji je ovlašćen da nezavisno i samostalno 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. Nadležnost i ovlašćenja, način postupanja, izbora i prestanka dužnosti lokalnog ombudsmana uređuju se statutom i drugim opštim aktom.

U tri stava odredbe člana 97. Zakona o lokalnoj samoupravi² stala je osnovna struktura institucije lokalnog ombudsmana. Ovlašćenje Skupštine da bira i razrešava lokalnog ombudsmana, kao i mogućnost ustanovljenja lokalnog ombudsmana predviđeni su Statutom grada Pančeva,³ a bliža ovlašćenja, obaveze i postupci Odlukom o lokalnom ombudsmanu grada Pančeva.⁴

Glavni adut lokalnog ombudsmana u zaštiti i unapređenju ljudskih prava je autoritet koji zavisi od integriteta i profesionalnog kvaliteta osobe izabrane na ovu funkciju, a daje za posledicu poverenje građana, ali i organa jedinica lokalne samouprave. U postupku zaštite ljudskih prava odluka koju lokalni ombudsman donosi zbog prethodno uočenih propusta u radu organa je preporuka. Preporuka je deklarativno obavezujuća, ali imperativno neizvršiva, služi kao upozorenje na postupanje organa koje je dovelo ili će dovesti do povrede ljudskih prava sa štetnim posledicama. Ukoliko organ ne postupi po preporuci, obaveza lokalnog ombudsmana je da o tome obavesti gradonačelnika / predsednika opštine, Gradsko/Opštinsko veće i Skupštinu grada/opštine.

Primeri iz prakse su pravi pokazatelj mogućnosti lokalnog ombudsmana da zaštiti, ali i unapredi ljudska prava.

Institucija lokalnog ombudsmana grada Pančeva počela je sa radom 21. 10. 2011. godine kao Zaštitnik građana grada Pančeva, pa je 21. 10. 2021. godine jubilej – deset godina funkcionisanja. Kroz instituciju je prošlo 10.720 građana, obraćajući se u vezi sa svojim problemima različite vrste. Formirana su 1244 predmeta po pritužbama građana u nadležnosti Lokalnog ombudsmana, 30 po sopstvenoj inicijativi, dok je 29 predmeta formirano radi unapređenja prava, upućene su 64 preporuke lokalnim organima, dato je deset mišljenja kako bi se osnažili svi oblici zaštite prava, a radi izmene opštih akata Grada podneto je 16 inicijativa. Delovanje Lokalnog ombudsmana ne odnosi se samo na pojedinačne slučajeve, već se dejstvo postupanja prostire na sve građane koji imaju identičan ili sličan problem. Tokom prethodnih deset godina građani su podnosili pritužbe žaleći se najviše na rad Sekretarijata za inspeksijske poslove, Gradske uprave Grada Pančeva, odnosno njenih inspeksijskih odeljenja, zbog čega su formirana ukupno 162 predmeta. Problemi su se uglavnom odnosili na nepostupanje po prijavama građana u vezi sa problemom komunalne

2 *Službeni glasnik RS*, br. 129/07, 83/14 – dr. zakon, 101/16 – dr. zakon i 47/18.

3 *Službeni list grada Pančeva*, br. 25/15, 12/16, 8/19, 16/19 i 2/21.

4 *Službeni list grada Pančeva*, br. 16/19.

prirode ili je izostalo vršenje inspekcijskog nadzora nad određenim javno-komunalnim preduzećem čiji rad inspekcija kontroliše. Obaveza Lokalnog ombudsmana grada Pančeva je da svake godine za prethodnu godinu do sredine marta meseca sačini i dostavi izveštaj o aktivnostima, stanju ljudskih prava i o pravnoj sigurnosti na teritoriji grada Pančeva Skupštini grada. Ovakav izveštaj se usvaja na prvoj narednoj sednici Skupštine grada, te pruža mogućnost odbornicima da se upoznaju ne samo sa radom lokalnog ombudsmana, već i sa radom svih institucija, organa, ustanova i preduzeća koji su kontrolisani u jednoj kalendarskoj godini. Ovakav izveštaj treba da potpuno jasno prikaže stanje ljudskih prava u lokalnoj samoupravi, ali ne samo kroz statistiku podataka o broju formiranih predmeta po pritužbama građana, već i po radu lokalnog ombudsmana u postupcima unapređenja ljudskih prava, inicijativama za izmenu lokalnih propisa, odnosno donošenja novih, te davanju⁷ mišljenja na nacрте opštih akata koji se odnose na prava građana.

Zadatak institucije lokalnog ombudsmana grada Pančeva, kroz osobu kojoj su ovlašćenja poverena, jeste da kontinuirano i sveobuhvatno prati stanje ljudskih prava u gradu i u devet naseljenih mesta da bi kroz saradnju sa svim organima lokalne samouprave doprinela očuvanju i unapređenju prava građana.

Zaštita prava deteta, kao jedne od najranjivijih grupa u vaspitanju i obrazovanju, jeste bitan segment odrastanja dece. Zbog toga je veoma bitno da pružalac usluge vaspitanja i obrazovanja postupa u najboljem interesu dece, pružajući maksimum usluga, ne ostavljajući praznog prostora za proizvoljnost u vršenju svoje delatnosti, opravdavajući svoj naziv predškolske ustanove, kao što je to PU „Dečja radost” Pančevo, čiji je osnivač Grad.

Pored kontrole ove predškolske ustanove, Lokalni ombudsman, prema datim ovlašćenjima, kontroliše rad gradske uprave, odnosno sekretarijata, javnih i javnih komunalnih preduzeća, mesnih zajednica i mesnih kancelarija, gradskog pravobranioca, Centra za socijalni rad, čiji je osnivač Grad, a čija je ovlašćenja odredila Skupština grada odlukama. Lokalni ombudsman nije ovlašćen da kontroliše postupanje Skupštine grada, Gradskog veća i gradonačelnika.

U narednim delovima teksta ukazuje se na zaštitu prava deteta u pružanju usluga ove predškolske ustanove kao primer prakse rada institucije lokalnog ombudsmana.

2. PRITUŽBE RODITELJA

Lokalnom ombudsmanu grada Pančeva obratili su se septembra 2020. godine roditelji dece koja koriste usluge PU „Dečja radost” Pančevo pritužbama koje su usledile nakon što su se roditelji obratili direktorki ove predškolske ustanove. Na osnovu pritužbi formirano je 25 predmeta, od kojih je u jednom predmetu pritužbu potpisalo šesnaest roditelja. Za dotadašnju praksu ove institucije toliki broj pritužbi protiv predškolske ustanove bio je veliki.

U podnetim pritužbama ukazano je na propuste predškolske ustanove koji su se odnosili na ugovore o pružanju usluga date da se odmah i bez odlaganja potpišu, jer u

suprotnom dete više neće moći da koristi usluge, odnosno detetu prestaje pravo na vaspitanje i obrazovanje (deca čiji su roditelji podneli pritužbe bila su mlađa od 6 godina). Pritužioci su uz pritužbe dostavljali primerke ugovora za koje su smatrali da povređuju prava njihove dece i da nisu u njihovom najboljem interesu.

Lokalni ombudsman grada Pančeva je zahtevao odgovor na navode pritužbi od PU „Dečja radost” Pančevo, a obratio se radi dostavljanja informacije i Odeljenju prosvetne inspekcije Sekretarijata za inspeksijske poslove Gradske uprave Grada Pančeva.

Odgovor predškolske ustanove sadržao je analizu ugovornih obaveza roditelja, a na samom kraju se konstatuje da se radi o ugovoru po pristupu koji se tumači u korist one strane koja je ugovoru pristupila, te da se sve nejasnoće koje ugovor po pristupu može da ima tumače u korist ugovorne strane koja nije imala mogućnosti da utiče na sadržaj ugovora. Takođe je ukazano na to da Ustanova nije u mogućnosti da dostavi opšti akt kojim su utvrđeni bitni elementi ugovora, jer takav akt ne poseduje.

Prosvetni inspektor je, na osnovu zahteva Lokalnog ombudsmana za dobijanje informacije, pokrenuo postupak vanrednog inspeksijskog nadzora nad radom predškolske ustanove.

Tumačenje modela ugovora o uslugama objavljeno je na sajtu PU „Dečja radost” Pančevo.⁵

3. UGOVOR PREMA MODELU PREDŠKOLSKE USTANOVE

Ugovor o uslugama predškolske ustanove sadržao je dvanaest članova koji su se odnosili na prava i obaveze kako Ustanove, tako i roditelja, zakonskih zastupnika, odnosno staratelja dece. Na kraju ugovora, pored potpisa roditelja, odnosno staratelja, bila je potrebna bliža identifikacija, pa je, pored telefona, adrese, broja lične karte, zahtevan i jedinstveni matični broj građana. Sa druge strane označen je davalac usluga PU „Dečja radost” Pančevo, v. d. direktorka, pečat i faksimil.

U članu 2, u kome stoje obaveze davaoca usluga, od tačke 1. do tačke 9, ugovoreno je da se davalac usluga obavezuje da u potpunosti poštuje i vodi računa o pravima deteta, razvija individualni pristup ka detetu i razvija timski rad kroz partnerski odnos sa porodicom deteta, dok je tačkom 5. davalac usluga obavezan na osnovu procene zdravstvenog stanja deteta, isključivo u slučaju hitnosti – kada je detetov život direktno ugrožen (krvarenje, opstrukcija disanja, gubitak svesti, prelom kosti i sl.) da pozove službu hitne pomoći bez prethodnog obaveštenja roditelja, odnosno staratelja, koga obaveštava neposredno nakon pozivanja službe hitne pomoći. Pritužioci vide problem nepotpunosti tačke 5. ovog člana u smislu tačke 2, smatrajući da je nedefinisana obaveza davaoca usluga da nakon ukazivanja prve pomoći od strane hitne službe utvrdi obavezu jednog od vaspitača koji treba da bude pratilac detetu ukoliko je potreban transport deteta do bolnice. Odgovor Ustanove bio je da se to podrazumeva.

5 <https://decjaradost.rs/%d0%be%d0%b1p%d0%b0%d0%b7%d0%bb%d0%be%d0%b6%d0%b5%d1%9a%d0%b5-%d1%83%d0%b3%d0%be%d0%b2%d0%be%d1%80%d0%b0/> (31. 12. 2021).

U članu 4. ugovora bile su definisane obaveze korisnika usluga. Jedna od obaveza za koju su pritužiocima smatrali da je suprotna interesima i pravima njihove dece je da roditelj lično dovodi dete prema utvrđenom radnom vremenu vrtića, a ako to nije moguće, da da pisanu saglasnost (ovlašćenje) drugom punoletnom licu popunjavanjem odgovarajućeg obrasca, a da u suprotnom davalac usluge ne snosi odgovornost za bezbednost deteta do ulaska u objekat ni nakon napuštanja objekta. Druge dve pritužbe odnosile su se na obaveze roditelja da na zahtev Ustanove, na osnovu epidemioloških indikacija, dostave dodatne informacije i medicinsku dokumentaciju o zdravstvenom stanju deteta, a tu obavezu roditelja Ustanova je definisala i u slučaju hroničnog nezaraznog oboljenja deteta. Roditelji su smatrali da isključenje odgovornosti Ustanove utiče na pravo dece na bezbednost i sigurnost, a Ustanova jeste odgovorna za decu sve dok roditelj, staratelj ili ovlašćeno lice ne preuzme dete iz objekta Ustanove – vrtića. Smatralo se i da je obaveza roditelja/staratelja u vezi sa dostavljanjem zdravstvene dokumentacije deteta suprotna pravima i interesima dece, a da se ne može raditi o diskrecionom pravu predškolske ustanove, jer se tim i takvim postupanjem ugrožavaju prava na privatnost.

U članu 5. ugovora predviđeno je da Ustanova ima pravo da bez pisane saglasnosti roditelja, odnosno staratelja vrši premeštaj deteta iz jednog u drugi objekat Ustanove ukoliko postoje opravdani razlozi, pri čemu se nisu navodili opravdani razlozi, već su podvedeni pod, opet, diskreciono pravo Ustanove.

U članu 8. se ugovaralo raskidanje ugovora o uslugama u slučaju neplaćanja obaveze dva uzastopna meseca, iako postoji alternativa da se dugovanja prema Ustanovi regulišu prinudnom isplatom pokretanjem postupka prinudnog izvršenja.

Pritužiocima su osporili i član 10, kojim se regulišu situacije u kojima se ugovor raskida, a to znači prestanak prava dece na korišćenje usluga predškolske ustanove. Roditelji su smatrali da u ovoj odredbi pravu deteta šteti raskid ugovora ukoliko roditelj, odnosno staratelj ne izmiri obavezu plaćanja, jer se obaveza može izvršiti prinudnim putem, mimo deteta koje nastavlja da koristi uslugu koju je koristilo već nekoliko godina. Smatrali su da je raskid neopravdan i u slučaju kada roditelj, odnosno staratelj ne opravda odsustvo deteta u trajanju dužem od mesec dana, potvrdom zdravstvene ustanove ili potvrdom nadležnog organa, a da se ugovor svakako raskida ukoliko je dete, u toku radne godine, odsutno u ukupnom trajanju dužem od dva meseca, a razlog odsustva nije zdravstvene prirode.

4. RELEVANTNI PROPISI

Analizirajući zakonitost postupanja predškolske ustanove kroz pozitivne pravne propise, Lokalni ombudsman je utvrdio da je predškolska ustanova povredila pravo deteta kada je bez prethodnog pravnog osnova i bez ovlašćenja zakonskog zastupnika – direktora zaključivala ugovore o uslugama. Porodični zakon propisuje da je svako dužan da se rukovodi najboljim interesom deteta u svim aktivnostima koje se tiču deteta, kao i da država ima obavezu da poštuje, štiti i unapređuje prava deteta.

Zakon o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja propisuje da ustanova ima statut, kao osnovni opšti akt ustanove kojim se bliže uređuje, pored ostalog, postupanje organa ustanove radi obezbeđivanja ostvarivanja prava i obaveza deteta učenika, prava i obaveza roditelja odnosno drugog zakonskog zastupnika, zaštita i bezbednost dece, kao i da organ upravljanja ustanove donosi statut, pravila ponašanja u ustanovi i druge opšte akte i daje saglasnost na akt o organizaciji i sistematizaciji poslova.⁶ Zakon o obligacionim odnosima, u pogledu tumačenja ugovora, propisuje da, u slučaju kad je ugovor zaključen prema unapred odštampanom sadržaju, ili kad je ugovor bio na drugi način pripremljen i predložen od jedne strane, nejasne odredbe tumačiće se u korist druge strane.⁷ Statut PU „Dečja radost” Pančevo sadržao je jednu odredbu da se upisana deca mogu ispisati na zahtev roditelja i pod uslovima predviđenim ugovorom o uslugama.⁸

Zakon o ratifikaciji Konvencije Ujedinjenih nacija o pravima deteta predviđa da u svim aktivnostima koje se tiču dece, bez obzira na to da li ih preduzimaju javne ili privatne institucije socijalnog staranja, sudovi, administrativni organi ili zakonodavna tela, najbolji interesi deteta biće od prvenstvenog značaja, te da će strane ugovornice obezbediti da se institucije, službe i ustanove odgovorne za brigu o deci ili zaštitu dece prilagode standardima koje su utvrdili nadležni organi, posebno u oblasti sigurnosti, zdravlja, u pogledu broja i podobnosti osoblja, kao i stručnog nadzora, kao i da će, radi garantovanja i unapređivanja prava, strane ugovornice pružiti odgovarajuću pomoć roditeljima ili zakonskim starateljima u ostvarivanju odgovornosti za podizanje deteta i obezbeđivati razvoj ustanova, kapaciteta i službi za zaštitu dece, te da će preduzeti odgovarajuće mere da obezbede da deca zaposlenih roditelja koriste usluge i kapacitete dečje zaštite koji im pripadaju.⁹

5. PREPORUKA, PRAVNA PRIRODA, DEJSTVO I POSLEDICE

U uvodu ovog rada je dat kratak osvrt na preporuku kao odluku lokalnog ombudsmana. Preporuka je u praksi vrlo malo zastupljena. U desetogodišnjoj praksi ove institucije najviše ih je bilo u 2014. i 2015. godini – po 14 od 132, odnosno 153 predmeta, i u 2016. godini – u 18 od 150 predmeta. U ostalim godinama preporuka je bilo dve, odnosno tri za preko 140 predmeta. Navedeni podaci govore o tome da su u ostalim postupcima otklanjane povrede prava građana u toku postupka po pritužbama. Postupci koji za krajnji ishod imaju upućivanje preporuke su postupci po pritužbama u kojima organ jedinice lokalne samouprave ostane kod stava da u jednoj pravnoj situaciji i problemu jednog ili više pritužilaca postupanjem organa nisu ugrožena, ni delimično ni potpuno, njegova prava,

6 Član 100. i član 119. stav 1. tačka 1) Zakona o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja, *Sl. glasnik RS*, br. 88/17, 27/18 – drugi zakon, 10/19 i 6/20.

7 Član 100. Zakona o obligacionim odnosima, *Sl. list SFRJ*, br. 29/78, 39/85, 45/89 – Odluka USJ, *Sl. list SRJ*, br. 57/89, *Sl. glasnik RS*, br. 18/20.

8 Član 108. stav 1. Statuta PU „Dečja radost” Pančevo, *Sl. list grada Pančeva*, br. 14/15, 11/17, 12/18, 23/18 i 9/19.

9 Član 3. st. 1. i 3, član 18. tač. 2) i 3) Zakona o ratifikaciji Konvencije Ujedinjenih nacija o pravima deteta, *Sl. list SFRJ – Međunarodni ugovori*, br. 15/90, *Sl. list SRJ – Međunarodni ugovori*, br. 4/96 i 2/97).

suprotno svim utvrđenim činjenicama tokom takvog postupka i primeni propisa. U takvoj situaciji lokalni ombudsman je obavezan da kroz primenu materijalnog i procesnog prava utvrdi zakonitost postupanja organa jedinice lokalne samouprave. Kod postupanja suprotno opštim aktima organa i dovodenjem građana u nepovoljan i ugrožavajući položaj, preporuka je instrument upozorenja, otklanjanja posledica i „saniranje” učinjenih povreda prava. Preporuka je pravno-obavezujuća, a imperativno neizvršiva, ali čak i tada ona ima mnogostruki značaj, jer o nepostupanju po njoj lokalni ombudsman obaveštava organe vlasti grada ili opštine, dakle samog osnivača, kao i organ koji kontroliše, kao što su to inspekcije, pa se o tome može obavestiti i javnost putem medija. Retko se pribegava predlozima za razrešenje rukovodioca organa ili predlogu za pokretanje disciplinskog postupka, ali je i to moguće, odnosno u okviru ovlašćenja lokalnog ombudsmana.

Ako lokalni ombudsman nađe da su postojali nedostaci u radu organa uprave, uputiće preporuku organu uprave o tome kako bi uočeni nedostatak trebalo otkloniti, uz obavezu organa da obavesti lokalnog ombudsmana o merama koje je preduzeo, odnosno o razlozima zbog kojih nije postupio po preporuci, najkasnije u roku od 30 dana od dana dostavljanja preporuke. Kada organ ne postupi po preporuci, odnosno ne obavesti lokalnog ombudsmana o tome šta je preduzeo, ili ako lokalni ombudsman smatra da preduzete mere ne doprinose otklanjanju povrede prava građana, niti odgovarajuće upućenoj preporuci, obavestiće o tome organ koji vrši nadzor nad radom organa uprave, Skupštinu grada, gradonačelnika i Gradsko veće. Lokalni ombudsman je ovlašćen da preporuči razrešenje načelnika koji rukovodi organom uprave koji je odgovoran za povredu prava građana, da inicira pokretanje disciplinskog postupka protiv zaposlenog u organu uprave koji je neposredno odgovoran za učinjenu povredu ukoliko iz ponovljenog postupka proizilazi namera načelnika ili zaposlenog da odbijaju saradnju sa lokalnim ombudsmanom, odnosno ako se utvrdi da je učinjenom povredom građaninu pričinjena materijalna ili druga šteta većih razmera.

Celokupni postupak po pritužbama roditelja i sagledani materijalno-pravni okvir rezultirao je upućivanjem preporuke Lokalnog ombudsmana grada Pančeva PU „Dečja radost” Pančevo. Propusti predškolske ustanove, prema nalazu lokalnog ombudsmana, sastojali su se u nedostatku pravnog osnova u opštim aktima i tada važećem Statutu za zaključenje ugovora o uslugama u korist dece, a sa zakonskim zastupnicima roditeljima/starateljima, a i direktorka nije imala, bilo prema drugim opštim aktima, bilo prema Statutu, ovlašćenje da zaključi ovakve ugovore.

Prema datim uputstvima iz ove preporuke, PU „Dečja radost” Pančevo je bila u obavezi da donese odluku kojom će utvrditi da ugovori o uslugama ne proizvode pravno dejstvo, jer u vreme njihovog zaključivanja nisu bili propisani Statutom, niti bilo kojim drugim opštim aktom Ustanove, a da se do donošenja dopune Statuta u odnosu na prava i obaveze Ustanove i korisnika neposredno primenjuju važeći pozitivnopravni propisi u najboljem interesu dece i zaštite njihovih prava. Pored toga, predškolska ustanova bila je u obavezi da po hitnom postupku, u skladu sa ovlašćenjima organa rukovođenja, donese dopunu Statuta kojom će propisati da Ustanova zaključuje ugovore o uslugama sa Korisnicima, kao i ovlašćenje direktora za zaključivanje ugovora. Preostali deo preporuke odnosio se na postupanje predškolske ustanove nakon dopune Statuta – da objavi na svojoj veb-stranici modele ugovora o uslugama kako za korisnike koji su u obavezi

da uslugu plaćaju u celosti ili delimično, tako i za one korisnike koji su oslobođeni od plaćanja usluge primenom Odluke o finansijskoj podršci porodici sa decom na teritoriji grada Pančeva,¹⁰ a potom da će se pristupiti zaključivanju ugovora o uslugama pozivom korisnika da dođu u prostorije Uprave predškolske ustanove, kao i da će se prilikom utvrđivanja sadržine ugovora o uslugama posebno rukovoditi zaštitom prava i interesa dece, a kroz jasne potpune i precizne odredbe koje utvrđuju kako obaveze, tako i prava, pazeći pri tome da nijedna odredba ugovora ne ostane nedorečena, niti da je takvog karaktera da se određeno pravo ili obaveza podrazumeva.

Na kraju izreke preporuke obavezana je PU „Dečja radost” Pančevo da, u roku od najviše 30 dana od dana dostavljanja preporuke o merama koje su preduzete radi postupanja po preporuci, obavesti Lokalnog ombudsmana grada Pančeva o preduzetim merama, uz dokaze o njihovom preduzimanju.

Ubrzo nakon upućivanja preporuke PU „Dečja radost” Pančevo, Lokalnom ombudsmanu je Odeljenje prosvetne inspekcije Sekretarijata za inspeksijske poslove Gradske uprave Grada Pančeva dostavilo informaciju da je prosvetni inspektor, na osnovu inicijative Lokalnog ombudsmana u vidu zahteva za dobijanje informacije o inspeksijskom nadzoru, zapisnički konstatovao da je ova predškolska ustanova donela dopunu Statuta uređujući obavezu zaključivanja ugovora Ustanove i korisnika.

Lokalnom ombudsmanu grada Pančeva dostavljena je informacija predškolske ustanove da se postupilo po preporuci donošenjem dopune Statuta od strane Upravnog odbora. Usledila je potom i saglasnost Skupštine Grada Pančeva.¹¹

Deo preporuke lokalnog ombudsmana koji se odnosio na donošenje novih ugovora o korišćenju usluga predškolska ustanova nije još izvršila, pravdajući se činjenicom da se ugovori zaključuju za svaku kalendarsku godinu početkom školske godine, kao i deo preporuke da predškolska ustanova donese odluku da prethodno zaključeni ugovori ne proizvode pravna dejstva, te je o nepostupanju u tom delu preporuke lokalni ombudsman obavestio gradonačelnika, Gradsko veće i Skupštinu grada.

6. ZAKLJUČAK

Ovaj primer iz prakse Lokalnog ombudsmana grada Pančeva pokazao je svrsishodnost institucije da pravovremenim i adekvatnim reagovanjem upozori predškolsku ustanovu da postupanje na opisani način može dovesti do ugrožavanja prava deteta. Sa druge strane, postavlja se, možda opravdano, možda neopravdano, pitanje zakonitosti rada predškolske ustanove u obavljanju delatnosti od javnog interesa, sa posledicom ugovornih odnosa koji utiču na prava deteta. Lokalni ombudsman prilikom utvrđivanja propusta u radu PU „Dečja radost” Pančevo bio je, a i sada je, mišljenja da institucije od javnog interesa ne mogu neposredno primenjivati u ugovornim odnosima Zakon o

¹⁰ Sl. list grada Pančeva, br. 24/14, 4/16, 9/17, 24/17, 29/18 i 34/18.

¹¹ Sl. list grada Pančeva, br. 2/21.

obligacionim odnosima, jer se ne radi o prodaji kola, zakupu nepokretnosti, davanju zajma i obezbeđivanju kredita, već su obavezne da uredi ugovorne odnose kroz donošenje svojih opštih akata. Samu oblast prava i obaveza uredio je Zakon o osnovama sistema vaspitanja i obrazovanja upravo ostavljajući prostora da se ona statutima predškolskih ustanova bliže uredi i propišu. Direktor i Uprava predškolskih ustanova ne mogu imati diskreciono pravo da uređuju odnose sa korisnicima bez saradnje sa roditeljima/starateljima, s obzirom na to da je takva saradnja potrebna, nužna i obavezna.

Princip da deca mogu i ne moraju da koriste usluge predškolske ustanove do predškolskog uzrasta ne sme i ne može biti princip pružanja usluga. Svakako se pravila ponašanja moraju urediti, ali ona moraju biti uređena shodno pravima deteta i u njegovom najboljem interesu, pa se u ukazanom primeru ne radi o formalno-pravnom uređivanju odnosa, već suštinskim koracima koji sprečavaju da povreda prava uopšte nastupi.

Kada lokalni ombudsman deluje snagom autoriteta uz nemogućnost represivnog karaktera kroz određeno sankcionisanje, potpuno je pravilno da obavesti inspeksijske službe, u konkretnom slučaju, Odeljenje prosvetne inspekcije. Postupak po pritužbi pred lokalnim ombudsmanom i postupak inspeksijskog nadzora mogu teći paralelno bez ograničenja. U konkretnom postupku po pritužbama, iniciranjem inspeksijskog nadzora data je mogućnost sankcionisanja koju nema lokalni ombudsman. Na lokalnom ombudsmanu je da oceni kada i u kojim slučajevima uključuje inspeksijske službe zahtevanjem informacije tokom postupka po pritužbi, a kada nakon nepostupanja po preporuci. U konkretnom slučaju, lokalni ombudsman je uključio inspeksijsku kontrolu predškolske uprave odmah na početku postupka, kada je zahtevao informaciju i ponovio nakon preporuke. U postupku po pritužbama roditelji su angažovali advokata radi postupanja po tužbama koje su protiv predškolske ustanove želeli da podnesu, ali uz konsultacije sa lokalnim ombudsmanom i uz poverenje u ovu instituciju to nisu učinili.

Sporni ugovori ostali su na snazi do septembra 2021. godine, kada su zamenjenim novim pravno usaglašenim i u najboljem interesu deteta. Međutim, dok su još važili, postavlja se pitanje njihovog dejstva, odnosno primene u situaciji primene novog statuta, preporuke Lokalnog ombudsmana grada Pančeva i izvršenog inspeksijskog nadzora, ali i u svetlu činjenice o medijskom praćenju ovog problema. Ugovori za školsku 2021/2022 godinu u svojim odredbama ne sadrže manjkavosti koje bi dovele do povrede prava i interesa deteta.

LITERATURA

Propisi

1. Zakon o ratifikaciji Konvencije Ujedinjenih nacija o pravima deteta, *Sl. list SFRJ – Međunarodni ugovori*, br. 15/90, *Sl. list SRJ – Međunarodni ugovori*, br. 4/96 i 2/97.
2. Zakon o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja, *Sl. glasnik RS*, br. 88/17, 27/18 – drugi zakon, 10/19 i 6/20.

3. Porodični zakon, *Sl. glasnik RS*, br. 18/05, 72/11 – drugi zakon i 6/15.
4. Zakon o obligacionim odnosima, *Sl. list SFRJ*, br. 29/78, 39/85, 45/89 – Odluka USJ i 57/89, *Sl. list SRJ*, br. 31/93 i *Sl. glasnik RS*, br. 18/20.
5. Statut grada Pančeva, *Sl. list grada Pančeva*, br. 25/15, 12/16, 8/19, 16/19 i 2/21.
6. Odluka o lokalnom ombudsmanu grada Pančeva, *Sl. list grada Pančeva*, br. 16/19.
7. Statut PU „Dečja radost” Pančevo, *Sl. list grada Pančeva*, br. 14/15, 11/17, 12/18, 23/18 i 9/19.
8. Statut PU „Dečja radost” Pančevo, *Sl. list grada Pančeva*, br. 2/21.
9. Odluka o finansijskoj podršci porodicama sa decom na teritoriji grada Pančeva, *Sl. list grada Pančeva*, br. 24/14, 4/16, 9/17, 24/17, 29/18 i 34/18.

Izvori sa interneta

1. <https://decjaradost.rs>.

THE BEST INTEREST OF THE CHILD IN PRESCHOOL EDUCATION – A CASE STUDY FOR THE PRACTICE OF A LOCAL OMBUDSMAN

Jelena Stojković Sokolović

Summary: *The rights of citizens at the local self-government level are realized and improved through the procedures of local bodies, institutions and public utility companies, which all provide services in the public interest. Their work is controlled by the local ombudsman, which, by the power of the institution's autonomy and authority, determines the violation of rights in cases of omissions by the mentioned local institutions. The preschool institution is founded by the City of Pancevo and is engaged in providing services relating to children's upbringing and education. These services are performed on the basis of contracts concluded with parents or guardians of the children, and according to the rights and obligations set out in such contracts. Every public institution, including the preschool institution, should prescribe the elements of this contractual relationship in a general legal act. In September 2020, the parents in the City of Pancevo were forced to sign contracts with the preschool institution, although they believed that the content of the contract was not in the best interest of their children, nor were they able to determine the obligations of the institution that would protect the rights of the child. After the parents unsuccessfully addressed the head of the institution, trying to protect the rights of their children, they submitted complaints to the Pancevo's Local Ombudsman. All complaints indicated that they were forced to sign the service contracts immediately under the threat of the impossibility for their children to use the institution's services if the parents did not sign the contract. According to the complainants, the contracts contained provisions that they claimed were illegal, affected the safety of children, affected their privacy, and that the termination of the contract due to non-compliance was subject to very strict rules to the detriment of children. In the complaint procedure, the Local Ombudsman determined that the service contracts were not legally based in the Statute of the preschool institution, making it contrary to the Law on Fundamentals of the Education System and the Law on Ratification of the United Nations Convention on the Rights of the Child. The Local Ombudsman informed the Department for Education Inspection of the City of Pancevo about the problem of concluded contracts, which then performed an extraordinary inspection. After establishing all relevant facts and reviewing relevant legislation, the Local Ombudsman issued a recommendation to the preschool institution to amend its Statute, to pass a formal decision invalidating the concluded contracts, and immediately after amending the Statute to conclude new contracts which would be in the best interest of the child. The preschool institution acted upon these recommendations in part, by passing a new Statute in January 2021, which is why the Local Ombudsman informed the President of the City Assembly, the Mayor, the City Council, and the Department of Education Inspection. New service contracts were concluded in September 2021.*

Key words: *local ombudsman, preschool institution, protection of rights and interests of the child, procedure, recommendation, statute, contract*

CIP – Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд

351.941(497.11)(082)

LOKALNI ombudsmeni u gradovima i opštinama Srbije : zbornik radova / [urednici Bogoljub Milosavljević, Jelena Jerinić, Marko Tomašević]. - Beograd : Pravni fakultet Univerziteta Union : Stalna konferencija gradova i opština – Savez gradova i opština Srbije, 2022 (Beograd : Dosije studio). - 233 str. ; 24 cm

"Radovi objavljeni u ovom zborniku saopšteni su na naučno-stručnom skupu „Lokalni ombudsmeni u gradovima i opštinama Srbije”, koji je održan 25. februara 2022. godine u Beogradu na Pravnom fakultetu Univerziteta Union, uz podršku Stalne konferencije gradova i opština – Saveza gradova i opština Srbije." --> predgovor. - Tiraž 100. - Napomene i bibliografske reference uz tekst. - Bibliografija uz svaki rad. - Summaries.

ISBN 978-86-7952-063-0 (PF)

ISBN 978-86-80480-60-2 (SKGO)

1. Милосављевић, Богољуб, 1953- [уредник]

а) Локална самоуправа -- Србија -- Зборници б) Омбудсман -- Србија -- Зборници

COBISS.SR-ID 65388553

ISBN 978-86-7952-063-0 (PF)
ISBN 978-86-80480-60-2 (SKGO)



9 788679 520630 >