

Stručni članak
Primljen: 21. mart 2012.

UDC 352+351.941(497.11)

Snežana Đorđević²⁰
Fakultet političkih nauka
Univerzitet u Beogradu

Dejan Milenković²¹
Fakultet političkih nauka
Univerzitet u Beogradu

KAPACITETI I POTENCIJALI INSTITUCIJE LOKALNOG OMBUDSMANA U SRBIJI

Apstrakt

Ovaj članak ima za cilj da prikaže na koji način funkcionišu lokalni ombudsmeni u Srbiji. Članak analizira podatke do kojih se došlo kroz dostupne pravne izvore, kao i one do kojih se došlo empirijskim istraživanjem, sprovedenim tokom novembra 2011. godine. Tekst se sastoji iz tri celine: jedna je posvećena kapacitetima institucije, a pre svega službe (kancelarije) lokalnih ombudsmena; druga analizira kvalitet rada ombudsmena i kvalitet rada lokalnih organa vlasti koje ovaj organ kontroliše; treća se bavi odnosom između institucija ombudsmena na različitim nivoima vlasti (lokalnih, pokrajinskog i republičkog ombudsmena), načinom obogaćivanja kvaliteta rada ove institucije i odnosima sa drugim organima lokalne vlasti. Kao merni instrument kvaliteta rada ovog instituta analizira se korisnost ovog organa za građane u smislu njihove zaštite od zloupotreba i doprinosa ovog organa jačanju odgovornosti organa vlasti, kao i jačanju demokratske kulture društva.

Ključne reči: lokalna samouprava, javna uprava, lokalni ombudsman, zaštitnik građana, institucionalni kapacitet, saradnja

UVOD – ČEMU ISTRAŽIVANJE O LOKALNIM OMBUDSMANIMA?

Razvoj novih oblika kontrole rada državnih organa u svetu, pre svih organa uprave, naročito je podstaknut od sredine šezdesetih godina 20. veka kada je

20 E mail: sneska152@gmail.com

21 E mail: milenkovic.dejan1@gmail.com

došlo do brze ekspanzije institucije ombudsmana kao „sui generis“ tela.²² Ovlašćenja ombudsmana, od njegovog nastanka u Švedskoj davne 1809. godine pa do danas, nisu se značajno izmenila.²³ Ona su neposredno povezana sa idejom ostvarivanja i zaštite ljudskih prava, usled čega se ombudsman danas određuje kao zaštitnik prava građana, čiji je glavni cilj sprečavanje nepravilnosti i nezakonitosti, kao i lošeg postupanja (maladministration) u radu uprave prema građanima. Potreba za novim institucionalnim oblicima zaštite ljudskih prava, kao i potreba za novim „spoljnim“ oblicima kontrole i nadzora uprave, u skladu sa savremenim konceptom države u kome čovek zauzima centralno mesto, nametnuo je potrebu da se traže novi mehanizmi zaštite od njenog nezakonitog i nepravilnog rada. Vreme je pokazalo da je upravo ombudsman ta institucija jer ona danas postoji u preko 130 zemalja sveta.²⁴

Pored nacionalnog ombudsmana na centralnom nivou, u značajnom broju država postoje i ombudsmeni na nižim nivoima vlasti. Komparativnom analizom možemo uočiti četiri pod-modela ove institucije u odnosu na „niveo vlasti“ u pojedinim zemljama: ombudsman samo na centralnom nivou; ombudsmene na nacionalnom i regionalnom (federalnom) nivou, ombudsmene na nacionalnom, regionalnom (federalnom) i lokalnom nivou i ombudsmene na regionalnom (federalnom) i nivou lokalne samouprave (bez institucije ombudsmana na centralnom nivou).²⁵ Često se u uporednoj praksi, za sve ombudsmene na nižim nivoima vlasti (bez obzira da li se oni osnivaju na nivou

22 Uporedi: Dejan Milenković, *Ombudsman (Zaštitnik građana)*, u zborniku radova sa Konferencije: *Narodna skupština Republike Srbije i nezavisni državni organi/tela*, (urednici: Borič Čamarnik, Jelena Manić, Biljana Ledeničan), Narodna skupština Republike Srbije–UNDP, Beograd, 2010, str. 133–165; Dejan Milenković, *Nastanak, razvoj i problemi kontrolnih tela u Srbiji posle 5. oktobra*, u studiji: *Razvoj demokratskih ustanova u Srbiji – deset godina posle* (priredio: Dušan Pavlović), Fondacija Heinrich Boll, Beograd, 2010, str. 95–105; Stevan Lilić, Dejan Milenković, Biljana Kovačević-Vučo, *Ombudsman – međunarodni dokumenti, uporedno pravo i praksa*, Komitet pravnika za ljudska prava – YUCOM, Beograd, 2002, str. 42–147; Miodrag Jovičić, *Ombudsman – čuvar zakonitosti i prava građana*, Institut za uporedno pravo, Beograd, 1969, str. 10–11.

23 O nastanku i razvoju institucije ombudsmana u Švedskoj opširnije: Bengt Wieslander, *The Parliamentary Ombudsman in Sweeden*, The Bank of Sweden Tercentenary Foundation, 1994, pp. 11–15.

24 Uporedi: Stevan Lilić, *Upravno pravo – Upravno procesno pravo*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, JP „Službeni glasnik“, Beograd, 2008, str. 428–439; Bogoljub Milosavljević, *Upravno pravo* (treće izdanje), Pravni fakultet Univerziteta Union u Beogradu, JP „Službeni glasnik“, Beograd, 2010, str. 347–352.

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

federalnih jedinica, regiona, gradova, opština i dr.) koristi zajednički naziv, „lokalni ombudsman“.

Institucija ombudsmana u Srbiji nastala je tek nakon petooktobarskih promena 2000. godine. Srbija se opredelila za koncept uvođenja institucije na sva tri nivoa vlasti: republičkom, pokrajinskom i lokalnom (na kojem je uvođenje institucije fakultativno). Na centralnom nivou, ova institucija je nastala Zakonom o zaštitniku građana iz 2005. godine, a, donošenjem Ustava Republike Srbije 2006. godine, postala je i državni organ ustavnog „ranga“²⁶. Zakonom o utvrđivanju određenih nadležnosti autonomne pokrajine iz 2002. godine predviđena je mogućnost da i Pokrajina ustanovi ovu instituciju. Skupština AP Vojvodina usvojila je krajem 2002. godine Odluku o osnivanju Pokrajinskog ombudsmana.²⁷ Zakon o lokalnoj samoupravi iz 2002. godine dao je mogućnost lokalnim samoupravama da uvedu lokalne građanske branioce koji su, donošenjem novog Zakona 2007 godine²⁸, „preimenovani“ u „zaštitnike građana“. Za razliku od značenja izraza „lokalni ombudsman“ u uporedno-pravnoj praksi, u Srbiji je uvrežen stav da se ovaj naziv odnosi samo na ombudsmane lokalne samouprave. Od 168 gradova i opština u Srbiji, danas u 20 (bar formalno) postoje lokalni ombudsmeni. Institucija lokalnog „zaštitnika građana“ osnovana je u sledećim opštinama i gradovima: Beogradu i gradskim opštinama: Vračar, Voždovac, Rakovica i Grocka, zatim u Novom Sadu, Subotici, Zrenjaninu, Pančevu, Somboru, Bačkoj Topoli, Bečeju, Šapcu, Kragujevcu, Nišu, Kraljevu, Gornjem Milanovcu, Smederevskoj Palanci, Vranju i Vladičinom Hanu.

Od osnivanja institucije lokalnog zaštitnika građana (u daljem tekstu: lokalni ombudsman) do danas, nije se pristupilo sistemskom praćenju ovih institucija, niti sagledavanju kvaliteta njihovog rada, njihove neophodnosti, potrebe, pa ni budućeg razvoja i širenja. Tokom novembra i decembra meseca 2011. godine, izvršena su dva kompatibilna istraživanja u ovoj oblasti.²⁹ Cilj istraživanja je pokušaj da se sagleda u kojoj meri ova institucija pomaže građanima u zaštiti njihovih prava i u kojoj meri kontroliše organe lokalne uprave. Upitnik, koji

26 *Zakon o zaštitniku građana*, „Službeni glasnik RS“, br. 79/05, 54/07; *Ustav Republike Srbije*, „Službeni glasnik RS“, br. 98/06. čl. 138.

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

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

29 Prvo istraživanje autori su obavili u okviru projekta Misije OEBS-a u Srbiji, *Studija o instituciji lokalnog ombudsmana*, sa istraživanjem, a drugi, u okviru rada na projektu *Politički identitet Srbije u regionalnom i globalnom kontekstu*, koje finansira Ministarstvo prosvete i nauke Republike Srbije (br. 179076).

je bio sastavni deo istraživanja, popunilo je 13 lokalnih zaštitnika građana³⁰. Samo istraživanje obuhvatalo je: analizu osnivačkih akata institucije; analizu podataka dobijenih na osnovu upitnika i neposredne razgovore sa lokalnim ombudsmanima, njihovim pomoćnicima i službama (istraživači su obišli i jedan broj institucija u većim gradovima u Srbiji). Istraživanjem se došlo do značajnih i interesantnih informacija koje su upotpunile sliku stanja i problema sa kojim se ovi organi suočavaju, i ukazali u kom pravcu i na koji način treba jačati ovu instituciju u budućnosti.

KAPACITETI INSTITUCIJE LOKALNOG OMBUDSMANA

U Srbiji, kako je već pomenuto, postoji 20 lokalnih zaštitnika građana, što pokriva otprilike desetinu od ukupnog broja opština i gradova. Prvi ombudsmeni u Srbiji izabrani su posle lokalnih izbora 2004. i to u Kragujevcu, pa vojvođanski, a zatim i u drugim opštinama i gradovima. Postoji dilema oko naziva ovog organa: da li prihvatiti internacionalni naziv Ombudsman, koji je prepoznatljiv, ili postojeći naziv, koji se često meša sa besplatnim advokatom ili nekom drugom nezavisnom institucijom za zaštitu prava građana. Lokalni zaštitnik građana se najčešće bira na period od 5 godina, mada ima slučajeva da je mandat 4 tj. 6 godina. Opseg trajanja mandata trebalo bi vezati za mogućnost reizbora jer je to važan demokratski princip rada, te ne bi trebalo da bude duži od 6 godina.

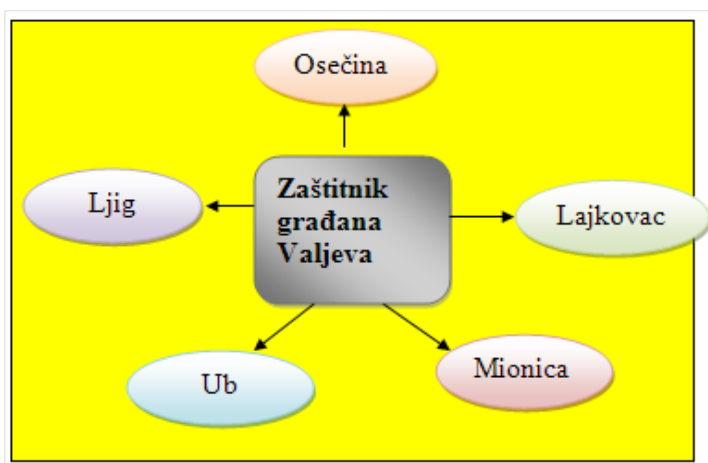
Zaštitnik građana ima jednog ili više zamenika u većim gradovima (6), dok je u manjim opštinama čitava služba svedena na njega (5). Na primer, jedna osoba je cela služba u Vranju, Smederevskoj Palanci, Šapcu itd., što značajno umanjuje kapacitete i mogućnosti za rad. Ovo je identifikovano kao suštinski problem koji bi morao ubuduće biti korigovan, jer je na ovaj način devalviran smisao i značaj ove institucije. Zakon o lokalnoj samoupravi trebalo bi da precizira da zaštitnik obavezno mora da ima svoju službu.

Broj zaposlenih u ovom organu takođe varira. U četiri jedinice lokalne samouprave Zaštitnik nema svoju službu, u dva slučaja on ima po još jednu osobu za ispomoć oko tehničkih stvari, u tri opštine služba lokalnog ombudsmana ih ima četvoro, dok samo u Novom Sadu u instituciji ima 7 a u Kragujevcu 8 zaposlenih. Uvid u sistematizaciju radnih mesta ukazuje da su ambicije veće, ali je postojeće stanje bilo prilagođeno proceni objektivnih mogućnosti date opštine. Tek predstoji da se u narednom periodu uradi detaljnija analiza troškova službe, kao i kvalitativna i kvantitativna analiza kvaliteta rada i koristi koje gra-

30 Novi Sad, Subotica, Zrenjanin, Bečej, Voždovac, Vračar, Šabac, Kragujevac, Smederevska Palanka, Kraljevo, Niš, Vranje i Bačka Topola.

đani imaju. Poređenje ovih pokazatelja uputiće na opravdanost većeg korišćenja zakonskog rešenja da više opština uvede zajedničkog zaštitnika ili da opštine povere ovaj posao zaštitniku građana grada koji je centar okruga.

Ovakav pristup bi doveo do racionalizacije, do povećanja dostupnosti ovog organa za sve građane (bez obzira da li opština hoće ili može da uvede zaštitnika), do podizanja kapaciteta ovog organa kao i šanse da se obezbedi njegova finansijska i funkcionalna nezavisnost. Naredne dve tabele ukazuju na moguće forme daljeg razvoja ovog instituta. Prva slika ukazuje na mogućnost da ombudsman jednog grada „opslužuje“ više drugih gradova, a druga na verovatno povoljnije rešenje da više opština imaju zajedničkog zaštitnika.



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



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

Svi zaposleni u ovim organima su, bez izuzetka, diplomirani pravnici po profesionalnoj orijentaciji. Pravna orijentacija je potpuno razumljiva ali nepostojanje ijedne druge predstavlja ostatak arhaičnog razmišljanja o najvažnijem elementu rada ombudsmana: tumačenju prava. Sa druge strane, mali broj ombudsmana i zaposlenih u službi ima prethodno iskustvo u oblasti unapređenja i zaštite ljudskih prava. Samo u Kragujevcu i Bečeju navedeno je da imaju jako puno iskustva, dok ostali navode da imaju malo (Niš) ili nimalo iskustva, a to je upravo najvažniji aspekt rada ombudsmana.

U pogledu ocene adekvatnosti prostornih, tehničkih i kadrovskih kapaciteta službe zaštitnika obilaskom čak bolje opremljenih kancelarija, jasno je da je ova institucija u nastanku i da im zaista nedostaje veliki deo elementarnih uslova za rad. Skoro svi ispitanici se žale na otežanu dostupnost sredstvima budžeta koja su odvojena za njihov rad. U Novom Sadu je zavisnost najveća, jer gradonačelnik uvek daje odobrenje (a često ga ne daje) za korišćenje sredstava koja su namenski odvojena za rad ovog organa. U ostalim opštinama i gradovima procedura davanja sredstava je kao tehničko pitanje dato u nadležnost upravi za finansije ili opšte poslove, pa je tu problem uglavnom oko brzine izvršenja naloga. Najbolnija tačka službe zaštitnika građana predstavlja nedovoljan kadrovski kapacitet, što je drastično u mestima gde u ovom organu radi jedno ili dva lica. To je zaista neprihvatljivo, jer se ova vrsta poslova ne može obavljati tako što je zaštitnik opštinski (gradski) činovnik. Pored toga, često ne postoji adekvatno ulaganje u usavršavanje zaposlenih da kvalitetnije obavljaju taj posao. Ispitanici su procenili da su primanja Zaštitnika građana i zaposlenih u službi/kancelariji uglavnom neadekvatna.

Visina budžeta lokalnih zaštitnika građana u 2011. godini varira. Najviši je u Novom Sadu, skoro 10 miliona dinara, zatim u Zrenjaninu i Kragujevcu oko 5 miliona, u Nišu 3,6 miliona, Kraljevu oko 3 miliona, u Bečeju oko 2 miliona itd. Ova sredstva su uglavnom nedovoljna za rad institucije i službe, osim u Subotici, Bečeju i Kraljevu. Zaštitnik u Kragujevcu procenjuje da za normalan rad službe nedostaje 30% sredstava. Zaštitnici u Novom Sadu i Nišu smatraju da im nedostaje oko 50% sredstava, dok zaštitnicima u Vranju i Zrenjaninu nedostaje između 60–80% sredstava.

U pogledu plata zaštitnika, jedan broj njih smatra da bi, analogno rešenjima na republičkom nivou, plata zaštitnika trebalo da je u visini plate sudije opštinskog suda. Pojedini smatraju da bi lokalni zaštitnici trebalo da se formiraju kao svojevrsne regionalne kancelarije za više opština pa bi i prihodi bili viši, što bi povećalo i stepen nezavisnosti u odnosu na pojedine lokalne vlasti. Zaštitnici su kao organ, finansijski zavisni, što ugrožava njihovu autonomiju kao i konačan kvalitet njihovog rada. Oni u manjoj ili većoj meri mogu da utiču na strukturu budžeta, ali se u procesu trošenja sredstava stavljaju ponekad u

zavisnu poziciju, što je neophodno sistemski bolje urediti. Stiče se utisak da u nekim situacijama 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 prihvatljivo, jer se tako služba zaštitnika formira za bavljenje manje bitnih poslova (najčešće pravne pomoći građanima).

Pri merenju konkretne radne opterećenosti brojem pritužbi građana u poslednje tri godine (za 2008, 2009. i 2010), rezultati su bili takođe dosta neujednačeni. Taj broj je ujednačen u Zrenjaninu i kreće se oko 50. U ostalim sredinama obično raste. Tako u Bečeju ide od 160, preko 200 do 300, u Kraljevu sa 240 na 290 (2009, 2010), Vranje 98 (za 2010), a u Kragujevcu je najveći skok od 290 preko 400 do čak 10050 pritužbi. Interesantno je da su u Subotici pokazali, pored broja pismenih pritužbi, i broj usmenih obraćanja (od 28/1230, preko 76/ 940 do 50/1012). Slično je i u Nišu gde je bilo od 80/1500, preko 110/1600 do 170/2030. Broj pokrenutih postupaka po sopstvenoj inicijativi (za 2008, 2009. i 2010 godinu) uglavnom je veoma mali. Najveći broj je imao Kragujevac koji je tokom 2009. i 2010. godine čak polovinu postupaka pokrenuo na sopstvenu inicijativu! Očigledno da između zaštitnika građana u Srbiji postoji razlika u iskustvu, kapacitetima i resursima kojima raspolažu. Slabije kancelarije uspevaju samo da odgovore na zahteve, dok službe većeg kapaciteta i istražuju, pokreću samostalno inicijative, sistemski vode kampanje u određenim oblastima, organizuju razne vidove performansa i događaja (da bi skrenuli javnosti pažnju na neke probleme ili procese) i permanentno se obraćaju javnosti sa porukama.

Na pitanje u kojoj meri lokalni organi poštuju preporuke i mišljenja koje im uputi zaštitnik, odgovori su različiti. U Kraljevu i Novom Sadu poštuju 100% preporuka, u Subotici, Bečeju 90%, a u Kragujevcu od 80 do 90%. Ovo bi bila dosta dobra slika snage ove institucije i njenog uticaja. Procena Zaštitnika Šapca, Smederevske Palanke i Vranja je da lokalne vlasti poštuju preporuke u 60–80% slučajeva, a u Zrenjaninu i Nišu ispod 60%.

Opšti zaključak bi mogao biti da se ova institucija mora u značajnoj meri ojačati, naročito unapređenjem službe (kancelarije) lokalnog ombudsmana, te da se mora bolje objasniti političarima, službenicima u administraciji na svim nivoima vlasti, kao i javnosti uopšte, koja je uloga ovog organa. Ubuduće treba posebno osposobljavati zaštitnike da još veštije i intenzivnije koriste javnost kao snažan instrument podrške u radu, te da steknu ili dalje obogaćuju znanja i veštine u vezi sa promocijom, unapređenjem i zaštitom ljudskih prava. Odnos sa javnošću je za zaštitnika naglašeno bitan. U ovoj fazi je bio kao aktivnost dosta zapostavljen, ali u narednom periodu mora dobiti važnije mesto jer ima veliki značaj za profilisanje, afirmaciju i razvoj ove institucije.

ZAŠTITNIK GRAĐANA I LOKALNA ADMINISTRACIJA

Lokalni zaštitnici ističu da od svih organa lokalne administracije upravo opštinska/gradska *uprava* najčešće krši propise (u 7 sredina). Lokalna *javna preduzeća* takođe često krše propise (u 5 sredina). *Drugi organi* krše propise u 3 sredine dok lokalne *ustanove* to rade u 2 sredine.³¹ Smatramo da je već i samo nabrojavanje liste institucija koje krše propise od velikog značaja. U Srbiji su još uvek česti slučajevi da se norme i procedure lako krše bez ikakvih posledica, pa je postojanje ove „korektivne“ institucije u sistemu izuzetno korisno i bitno. Imajući u vidu da se ovaj organ bavi i pitanjem pravednosti, a da je pravednost kvalitet preko koje građani grade odnos prema sistemu, osećajući ga bliskim, prijateljskim ambijentom (zadato stanje) ili, naprotiv, izvorom muka i nevolja (najčešće realno stanje), podizanje kapaciteta ovog organa postaje još značajnije.

Građani se u svim sredinama podjednako žale na postupanje po propisima (u 5 sredina), pravilnost rada (u 6 sredina) i na narušen princip dobre uprave (u 8 sredina).³² I sam pregled liste prekršenih propisa predstavlja empirijski dokaz nepostojanja pravne države u Srbiji. Nepostupanje uprave po sopstvenim rešenjima dobija čak i tragi-komičnu notu i time se upotpunjava slika jedne zapuštene države i društva. Pored toga, ćutanje administracije, koje nije sankcionisano, veliki je problem za građane. On ih stavlja u ponižavajuću poziciju ostavljenosti na milost i nemilost administracije. Njihovo vreme i novac se rasipa a verovatno samo mito može da ubrza procedure i dovede do pozitivnog ishoda. Adekvatna regulacija ovog pitanja, kojim bi ćutanje u određenom periodu automatski davalo pravo podnosiocu zahteva, povećala bi ažurnost i odgovornost administracije i vlasti, građanin bi postao zaista centralna figura koju vlast i administracija treba da usluže i ozbiljno bi se suzio prostor za korupciju.

31 Uprava za opšte poslove i građanska stanja, Uprava za imovinu i inspeksijske poslove, Uprava za urbanizam, planiranje i izgradnju, Komunalna inspekcija, PIO fond, škola, Sekretarijat za socijalnu zaštitu i Poreska uprava.

32 Kršenja *zakona, statuta i opštih akata* opštine (grada); statuta ustanova i JKP; *budžeta* opštine (grada); *sudskih odluka*; Generalnog urbanističkog plana i odluke iz oblasti prostornog planiranja, urbanizma i stanovanja; odluka iz oblasti društvenih delatnosti (zdravstvena zaštita, prava iz oblasti socijalne zaštite); propisa pri izdavanju ličnih dokumenata pred Matičnom službom, nepoštovanje procedure u upravnom postupku, kod realizacije penzionih prava, radnih prava itd; odluka iz oblasti *komunalnih poslova* (parking, vodovod, kanalizacija, grejanje, saobraćaj, držanje domaćih životinja, sahranjivanje, komunalne takse, naknada za uređenje gradskog građevinskog zemljišta); nepostupanje po odlukama organa uprave – neizvršavanje sopstvenih rešenja.

U odnosu na broj pritužbi građana zaštitnici identifikuju da je značajan broj neosnovanih pritužbi. Procenat neosnovanih pritužbi ide od 25% (Bečej), 45 – 55% (Novi Sad, Vranje, Niš), preko 60% (Kragujevac), 70% (Zrenjanin, Smederevska Palanka), pa do 90 (Kraljevo) i 98% (Šabac). Otuda veliki deo energije ove službe ide na upoznavanje građana sa ulogom i konkretnim nadležnostima ovog organa, dok ostatak vremena mogu da posvete analizi osnovanih obraćanja i pritužbi.

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

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

Dilema oko poslova pravne pomoći je više puta otvarana. Lokalne vlasti imaju zakonsku obavezu da osnuju službu pravne pomoći za građane. Ova služba omogućava građanima veću dostupnost pravdi (bolje upućivanje u procedure, pomoć u korišćenju pravnih instrumenata itd), te smo mišljenja da se od toga ne sme odustati. U tom smislu zaštitnik građana može razviti neke oblike saradnje sa službom pravne pomoći. Pojavila se ideja da bi te dve službe trebalo spojiti u jednu, ali smo mi u tom pogledu skeptični, jer bi to pre dovelo do dodatnih zabuna kod građana koji su i tako dezorijentisani u pogledu organa vlasti i njihovih poslova.

Kao najveće probleme u svom radu zaštitnici navode: neadekvatan prostor za rad, slabu tehničku opremljenost, nedostatak kadrova, nedostatak finansija itd. Zaštitnici smatraju da bi rešenja u pravcu ublažavanja ili potpunog rešavanja navedenih problema mogla biti izmene u: (1) razgraniča-

vanju nadležnosti i proširenju nadležnosti lokalnih ombudsmana i na kršenje zakona; (2) većoj finansijskoj, kadrovskoj i funkcionalnoj autonomiji (korekcije načina izbora, finansiranja i nadoknada), pri čemu je jedan od predloga bio da se i lokalni ombudsman tretira kao jedinstven republički organ ali da se samo bira na lokalnom nivou i (3) promenama vrednosti vlasti prema ovoj instituciji.

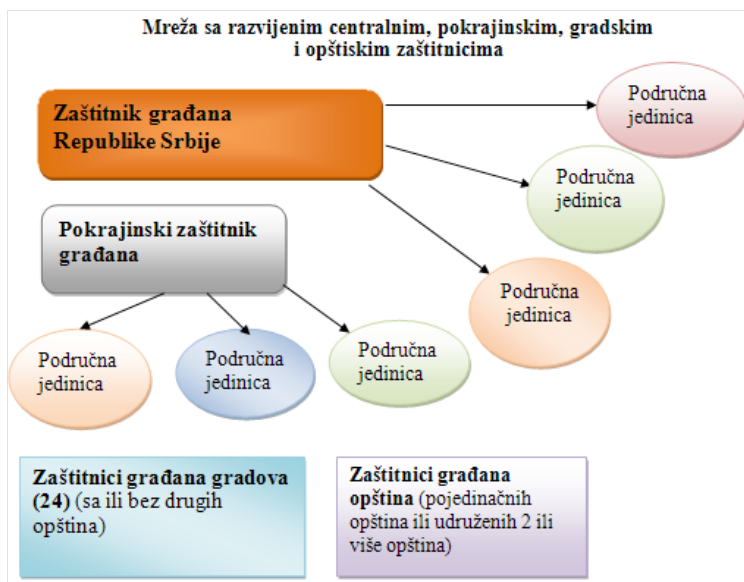
SARADNJA REPUBLIČKOG, POKRAJINSKOG I LOKALNOG OMBUDSMANA I SARADNJA SA DRUGIM ORGANIMA

Ombudsmani često ističu da je neophodna kvalitetnija međusobna saradnja, razmena iskustava, bolja informisanost o preduzetim i planiranim aktivnostima, da bi se oko bitnih tema obezbedilo zajedničko učešće svih ombudsmana i ujednačili stavovi oko postupanja. Pojavila se i ideja kreiranja neke vrste asocijacije lokalnih ombudsmana. Ombudsmani ističu da se dosadašnja saradnja obično realizovala kroz sastanke i tematske konferencije. Ponekad se, po zamolnici ombudsmana, uputi pomoć drugih ombudsmana u nekom od složenijih slučajeva ostvarivanja prava građana. Tek poneko ima dobar primer pa tako zaštitnici Vranja i Voždovca ističu da je u Beogradu uspostavljena stalna praksa razmene informacija svih zaštitnika građana u gradu.

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

Imajući u vidu ove podatke, zaključujemo da je ubuduće važno obogatiti odnos lokalnih i nacionalnog ombudsmana. Naredna slika ukazuje na mogućće, optimalno rešenje mreže sa razvijenim centralnim, pokrajinskim, gradskim i opštinskim zaštitnicima.

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



ne radi. Zaštitnici ocenjuju svoj odnos sa *skupštinom, gradonačelnikom i sa upravom* grada/opštine kao dobar. U komentarima se ističe da ovi organi uglavnom poštuju rad zaštitnika građana i evidentan je pozitivan stav. Lokalni ombudsmeni zaista utiču da se uprava u većoj meri koriguje u pogledu kršenja propisa i procedura, kao i ugrožavanja principa dobre uprave, te je sistemski opravdano postojanje ovog organa. Primeri dobre saradnje zaštitnika građana sa lokalnom upravom veoma ohrabruju. Primeri loše saradnje sa nekim od organa vlasti takođe je očekivan, imajući u vidu autoritarnu političku kulturu, netoleranciju, ambijent odlučivanja u kome presudnu reč imaju nevidljivi centri moći. Srbiji je bitno da proces demokratizacije sistema ima snažnu podršku i na lokalnom nivou, te procenjujemo da pomoć ovog organa može biti od velikog značaja.

ZAKLJUČNO RAZMATRANJE

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

Koncept decentralizovanog zaštitnika, kojim su uvedeni pokrajinski ali i gradski i opštinski zaštitnici, predstavlja veliki izazov za sistem. Sama decentra-

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

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

Kako jedna kvalitetna služba zahteva određena materijalna ulaganja, neophodno je napraviti produbljenu analizu troškova i koristi koje ova institucija ima (neka vrsta ekonomije obima, tj. merenje da li postojeći ili mogući krug poslova zaštitnika opravdava postojanje službe ili da li ta služba može da obavlja date poslove). Srbija je siromašna zemlja pa pitanje racionalizacije troškova treba ozbiljno uzeti u obzir. Zato je veoma uputno formiranje ombudsmana koji su zajednički za veći broj opština (na primer zaštitnik grada kao centar okruga pa i regiona, ako je dovoljno).

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

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

U pogledu nadležnosti zaštitnika kao i poslova koje rade, ispostavilo se da je veoma važno poslove pravne pomoći preneti na postojeće, specijalizovane službe opštine (grada) za ova pitanja. Zaštitnik se prevashodno bavi zaštitom ljudskih prava i problemima sa kršenjem propisa, procedura, kao i narušavanjem principa dobre uprave, što je sasvim dovoljan krug poslova. Ove dve službe svakako mogu saradivati, ali je dobro da svaka ima jasno utvrđene nadležnosti.

U pogledu polja na kojima zaštitnici treba da podignu kapacitete praksa će najbolje ukazati na potrebe. Svakako da će oblast nezavisnih istraživanja, izrada studija, priručnika, lifleta i obaveštenja spadati u polje kreativnog rada zaštitnika koje treba sve više da dolazi do izražaja i da utiče na javnost i vlast (uprava) da „postanu prijatelji“, kako je slikovito rekao Zaštitnik građana Republike Srbije. Na taj način se stvara pun benefit postojanja ovog organa i veliki deo problema se preventira i pre nastajanja. Pitanje medijacije spada u polja rada na kojima zaštitnici građana lokalne samouprave takođe mogu dosta uraditi, mada, po svojoj prirodi, medijacija nije karakteristika i specifičnost ove institucije.

Zaštitnici na svakom nivou trebalo bi da budu svesni da pripadaju mreži organa koja sinergijski može obezbediti daleko bolji i veći efekat od pukog zbira njihovih individualnih efekata. Logično je da zaštitnici zajedno lakše mogu obavljati posebno kompleksne poslove i zadatke (pojedinačni kompleksni projekti, obuke, savetovanja, uvođenje nekih inovacija i novih oruđa u rad itd). Zato je preporučljivo da zaštitnici obogaćuju svoju saradnju pa je verovatno vreme da je i formalizuju. Smatramo da je ideja formiranja Asocijacije zaštitnika građana odlična i da ona može predstavljati važnu podršku kako svakom zaštitniku pojedinačno tako i institutu u celini.

LITERATURA

- Jovičić Miodrag, *Ombudsman – čuvár zakonitosti i prava građana*, Institut za uporedno pravo, Beograd, 1969.
- Lilić Stevan, *Upravno pravo – Upravno procesno pravo*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, JP „Službeni glasnik, Beograd, 2008.
- Lilić Stevan, Milenković Dejan, Kovačević-Vučo Biljana, *Ombudsman – međunarodni dokumenti, uporedno pravo i praksa*, Komitet pravnika za ljudska prava, Beograd, 2002.

- Milenković Dejan, *Ombudsman (Zaštitnik građana)*, u zborniku radova sa Konferencije: *Narodna skupština Republike Srbije i nezavisni državni organi/tela*, (urednici: Borič Čamarnik, Jelena Manić, Biljana Ledeničan), Narodna skupština Republike Srbije – UNDP, Beograd, 2010.
- Milenković Dejan, *Nastanak, razvoj i problemi kontrolnih tela u Srbiji posle 5. oktobra*, u studiji: *Razvoj demokratskih ustanova u Srbiji – deset godina posle* (priredio: Dušan Pavlović), Fondacija Heinrich Boll, Beograd, 2010.
- Milosavljević Bogoljub, *Upravno pravo* (treće izdanje), Pravni fakultet Univerziteta Union u Beogradu, JP „Službeni glasnik“, Beograd, 2010.
- Radinović Dragan, *Ombudsman i izvršna vlast*, Službeni glasnik – Savet za državnu upravu, Beograd, 2001.
- Wieslander Bengt, *The Parliamentary Ombudsman in Sweeden*, The Bank of Sweden Tercentenary Foundation, 1994.

PRAVNI IZVORI

- Doc H/Ombudsman (97) 1, *Ombudsmen, Parliamentary Commissioners, Mediator and persons discharging similar functions in member states of the Council of Europe*, comparative study, 30. jun 1997, Strazbur, Doc H/Ombudsman (97) 1.
- Ustav Republike Srbije*, „Službeni glasnik RS“, br. 98/06.
- Zakon o zaštitaniku građana*, „Službeni glasnik RS“, br. 79/05, 54/07.
- Zakon o utvrđivanju određenih nadležnosti autonomne pokrajine*, „Službeni glasnik RS“, br. 6/02, 101/07.
- Zakon o lokalnoj samoupravi*, „Službeni glasnik RS“, 9/2002; *Zakon o lokalnoj samoupravi*, „Službeni glasnik RS“, 129/2007.
- Odluka o pokrajinskom ombudsmanu*, Službeni list APV“, br. 23/02. od 23. 12. 2002. godine.

Snežana Đorđević
Dejan Milenković

Capacity and Potentials of the Local Ombudsman Institutions in Serbia

Abstract

The main goal of this article is to show how local ombudsmen in Serbia work. The article analysis data gained by available legal documents, as well as by empirical research conducted in November 2011. Text contains three parts: one is dedicated to the capacities

of this institution, predominantly the office of local ombudsman; the second analyses the quality of ombudsman`s work, as well as the quality of work of local government bodies, which this institution controls; the third one focuses on the relationship between ombudsmen on different levels of government (local, pokraina`s and republic ombudsman), on the manner of ombudsman`s capacity improvement and on the relationship with other local government bodies. The main instrument for measurement of the quality of ombudsman`s work is usefulness of this institut to citizens, having in mind the protection of their rights and strenghtening respronsibility of government bodies as well as upgrading the quality of democratic culture.

Key words: local selfgovernment, public administration, the local ombudsman, local administration, institutional capacity, collaboration.