
УЛОГА ОМБУДСМАНА У ПРОЦЕСУ ЈАЧАЊА ХОРИЗОНТАЛНЕ ОДГОВОРНОСТИ У ПОЛИТИЧКОМ СИСТЕМУ СРБИЈЕ

УДК 351.941(497.11)

DOI: <https://doi.org/10.22182/ajp.812018.4>

Оригинални научни рад

Марко М. Лазаревић*
Факултет политичких наука
Универзитет у Београду

Сажетак

Аутор у овом раду полази од парадигме да у већини младих демократија, нарочито у посткомунистичком делу Европе, постоји изражена доминација извршне у односима са законодавном и судском граном власти, што угрожава шансе за успешан демократски развој. У таквој расподели политичке моћи долази до дефицита *хоризонталне одговорности*, а потрага за новим институцијама које ће решити овај системски проблем довела је до развоја нових облика контроле рада јавне власти уз помоћ независних тела, попут омбудсмана.

Анализом улоге Заштитника грађана у процесу јачања *хоризонталне одговорности* у политичком систему Србије, ближе се одређују међусобни односи омбудсмана и органа јавне власти, који се реализују у пракси. На основу емпиријских података и појединачних случајева које је ово независно контролно тело водило, аутор указује на важност овог независног контролног тела у процесу демократизације политичког система у Србији.

Циљ рада је да се на основу теоријске опсервације и емпиријске анализе појединачних случајева које је Заштитник грађана водио у протеклом периоду изведу закључци који би у форми препорука додатно побољшали рад Заштитника грађана и тако подстакли оснаживање хори-

1 * lazarevic.fpn@gmail.com

зонталне одговорности унутар политичког система, што би имплицитно водило квалитетнијој демократизацији политичког система у Србији.

Кључне речи: хоризонтална одговорност, омбудсман, извршна власт, Заштитник грађана, контрола, јавна управа, Србија

1. УВОД

Предмет овог рада представља анализа утицаја Заштитника грађана на процес демократизације политичког система у Србији кроз додатно повећање одговорности представника извршне власти. Полазећи од парадигме да у већини младих демократских (постауторитарних) политичких система постоји изражена доминација егzekутиве у процедуралним односима са друге две гране власти која угрожава шансе за успешан демократски развој, у овом раду постављамо истраживачко питање - да ли и на који начин омбудсман у Србији јача хоризонталну одговорност унутар политичког система?

У политичким системима у којима егzekутива већи део политичке моћи резервише за себе крши се инокосни демократски принцип поделе власти (*check and balances*), што доводи до дефицита *хоризонталне одговорности* - формалног односа државних институција и органа као дела интерног ситема узајамне контроле и равнотеже у систему поделе власти.² Потрага за новим институцијама које ће решити овај системски проблем довела је до развоја нових облика контроле рада јавне власти уз помоћ независних тела попут омбудсмана. Поред тога што омбудсман као *вертикални механизам одговорности* омогућава да грађани кроз притужбе изразе критику на рад извршне власти, у овом раду постављамо генералну хипотезу да омбудсман, такође, контролишући рад извршне власти и дела државне администрације која је њој подређена у случајевима кршења формалних правила подстиче јачање *хоризонталне одговорности* у политичком систему.

У том контексту, анализирамо политичку контролу институције омбудсмана над субјектима јавне власти, унутар предметом уоквиреног политичког поретка. Употребом различитих методо-

2 Видети у: Guillermo O'Donnell, „Horizontal Accountability: the Legal Institutionalization of Mistrust“, in: *Democratic Accountability in Latin America* (eds. Scott Mainwaring and Christopher Welna), Oxford University Press, 2003, стр. 34-54.

лошких поступака ближе је анализиран предмет истраживања, систематизовани примарни и секундарни извори и релевантна теоријска грађа - научни извори, годишњи извештаји Заштитника грађана као и појединачни поступци произишли из представки грађана (или по службеној дужности). На основу емпиријских података о броју притужби, систематизовању према органима на чији рад се односе, као и одређених препорука Заштитника грађана упућених представницима извршне власти у појединачним поступцима аутор указује на допринос омбудсмана у правцу јачања *хоризонталне одговорности* у политичком систему у Србији.

2. ОСНОВНЕ КАРАКТЕРИСТИКЕ ИНСТИТУЦИЈЕ ОМБУДСМАНА

Све до средине XX века институцију омбудсмана су познавале Шведска –родоначелница овог контролног тела установљеног 1809. године и Финска која је омбудсмана увела 1919. године. Улога омбудсмана била је фокусирана на контролне надлежности усмерене према представницима јавне власти. Након Другог светског рата у различитим политичким системима долази до афирмације модела „државе благостања“ (*welfarestate*) која је водила порасту улоге извршне власти у друштвено-политичким процесима.³ „Држава благостања“ и њени органи управе су услед усложњавања политичких односа и све чешћих процеса регулације детерминисали нов институционални однос механизма власти.⁴ Резервисање већег дела политичке моћи у институцијама егzekутиве последично је водило све већем слабењу контролне функције парламента, а тако и честим кршењима људских права од стране представника власти. Новонастале околности су изнедриле потребу за изналагањем ауторитета одвојеног од центра политичке моћи, који ће делујући ван трихотомне поделе власти грађанима гарантовати заштиту њихових права, а представницима извршне власти постављати уставом и законима омеђане границе у оквиру којих морају деловати.

Уважавајући сваки од многобројних приступа у дефинисању ове независне контролне институције, у овом раду определили смо се за дефиницију омбудсмана од стране Међународног института за омбудсмана (*The International Ombudsman Institute*).

3 Супротно пракси у другој половини XIX века у којем је постојала извесна супремација парламента, XX век можемо одредити као век са доминантном улогом извршне власти.

4 Јован Ђорђевић, *Политички систем*, Савремена администрација, Београд, 1985, стр. 707.

Након институционалних и процедуралних промена и све већег значаја „хибридног“ модела омбудсмана, ревидирана је и допуњена дефиниција из 70-их година XX века. Према овој дефиницији, насталој почетком овог миленијума, омбудсман се одређује као „институција уређена статутом или уставом којом руководи независни јавни функционер који прима притужбе на лошу управу (*maladministration*) против државних агенција, државних службеника или поступа према сопственој иницијативи. Омбудсман је овлашћена да испитује, критикује, препоручује корективне акције и објављује управне радње. Омбудсман је, као појединац, особа од кредибилитета која свој посао обавља објективно, компетентно, ефикасно и правично. Лако је доступан, служи се неформалним и ефикасним процедурама и нема овлашћења да санкционише.“⁵

Пред институцију омбудсмана која је постојала у земљама северног дела Европе, а која се у теорији означава као класични (скандинавски) модел, средином XX века постављени су нови захтеви, који су изискивали комплекснију улогу овог независног контролног тела. Класични омбудсмана чија се надлежност експлицитно заснивала на контроли рада јавне управе, претрпео је значајне *modus operandi* промене, нарочито након трансформације неколико ауторитарних политичких режима, најпре у Латинској Америци, а потом и у Европи. Омбудсман се трансформише у тзв. „хибридни“ модел, који комбинује правни аспект заштите људских права и политичку контролу органа државне управе. У Европи хибридни омбудсмана уведен је у Португалији и Шпанији седамдесетих и осамдесетих година прошлог века.⁶ Прва посткомунистичка држава у Европи која је увела ову институцију била је Пољска 1988. године.

Упоредна истраживања и емпиријски подаци доступни из различитих студија о деловању омбудсмана у посткомунистичким државама, указују нам на то да се омбудсман у овим политичким системима соучавао са значајним изазовима услед дефицита демократских институција, непостојања слободних медија и развијеног цивилног друштва.⁷ Транзиција је у овим државама са собом до-

5 The International Ombudsman Institute, *How can one define The Ombudsman institution?* Internet, <http://www.ombudsman.org.mt/how-can-one-define-the-ombudsman-institution/>, 20/04/2017

6 Linda C. Reif, *Transplantation and Adaptation: The Evolution of the Human Rights Ombudsman*, 31 B.C. Third World L.J. 269 (2011), Internet, <http://lawdigitalcommons.bc.edu/twlj/vol31/iss2/3>, 14/04/2018, стр. 288.

7 Ulziiibayar Vangansuren, *The Institution of the Ombudsman in the Former Communist Countries*, Paper written under the Charles and Kathleen Manatt, Democracy Studies Fellowship at IFES, 2002, стр. 10-22.

нела и „нове облике кршења људских права, као што су социјална и економска права, али и масовну појаву незаконитог понашања и злоупотребе дискреционих овлашћења у јавном сектору“.⁸

3. „ХИБРИДИЗАЦИЈА“ КЛАСИЧНОГ МОДЕЛА ИНСТИТУЦИЈЕ ОМБУДСМАНА

Неки од главних разлога због којих је омбудсман препознат као адекватан додатни механизам у процесу демократске консолидације јесу реформа и прилагођавање овог независног контролног тела новим друштвеним и институционалним захтевима политичког окружења постауторитарних друштава. Реформа је подразумевала „хибридизацију“ и додавање нових надлежности класичном моделу институције. На тај начин, омбудсман хибридног типа највише бива продукт правне и политичке праксе постауторитарних друштава, у којима се јавља као активни учесник у промоцији и заштити људских права. „Хибридизацијом“ поред контроле јавне власти, омбудсман добија улогу заштитника и едукатора у сфери људских права, уз овлашћења предлагања или измене закона, као и покретања оцене уставности или законитости правних норми.⁹

Важна карактеристика хибридног модела јесте и његова прилагодљивост и трансформација у различите форме специјализованих омбудсмана са овлашћењима у обављању различитих надзора, који укључују надзор над органима власти који располажу репресивним механизмима и који су често главни узрочници кршења људских права.¹⁰ У периоду транзиције из ауторитарног у демократски политички систем ова институција је препозната као ефикасан вансудски механизам и медијатор у друштвима са израженим социјалним и политичким расцепима и ниским интензитетом демократске политичке културе.¹¹ Омбудсман је постао и важан механизам успостављања демократских институција и повећања одговорности представника власти. Упоредном анализом неколико посткомунистичких држава у Европи примећујемо да је

8 Мијодраг Радојевић, *Преображај омбудсмана у савременим правним системима с посебним освртом на институцију Заштитника грађана у Републици Србији*, докторска дисертација, Правни факултет, Београд, 2016, стр. 131.

9 Benny Y. T. Tai, „Models of Ombudsman and Human Rights Protection“, in: *International Journal of Politics and Good Governance*, Internet: <http://www.onlineresearchjournals.com/ijopagg/art/54.pdf>, 07/07/2017, стр. 9.

10 Vahap Atilla Oğuşgil, „Ombudsman institutions in the candidate countries on the road to EU membership: a comparative view“, in: *Eastern Journal of European studies* (eds. Gabriela Carmen Pascariu), Volume 6, Issue 1, Romania, 2015, стр. 34.

11 Linda C. Reif, *Transplantation and Adaptation: The Evolution of the Human Rights Ombudsman*, нав. дело, стр. 281-285.

ово тело у процесу демократизације гарантовало заштиту људских права и обнављање урушених принципа владавине права кроз подстицање процедуралних правила, која се често сматрају неодојивим од савремених схватања демократске владавине. Омбудсман је имао значајан утицај на напредак политичке трансформације кроз помоћ у прилагођавању новом законодавству и успостављању или реafirмацији демократских институција, које подразумевају и промене затечене праксе у функционисању извршне власти.¹²

Неоптерећен процедуралном крутошћу и правним формализмом, егзистирајући у преко 120 земаља широм света у различитим правним, политичким, културним и друштвеним системима, омбудсман је тако постао ефикасан механизам, који је “ауторитативне административне системе учинио транспарентним и доступним парламентарној контроли и општој јавности”.¹³ Основна процедурална обележја и надлежности омбудсмана постала су неодојива од фундаменталних идеја демократије – заштите људских права и гарантовања владавине права.

4. КОНЦЕПТ ХОРИЗОНТАЛНЕ ОДГОВОРНОСТИ УНУТАР ПОЛИТИЧКИХ СИСТЕМА

Након краћег приказа историјског развоја и основних обрису овог независног контролног тела, полазна тачка у даљој анализи је аргумент Гиљерма Одонела (*Guillermo O'Donell*) да нове демократије често постају недемократске „

делегативне демократије” (*delegitive democracy*) јер *вертикална одговорност* није довољна да се заустави јачање ауторитарних тенденција извршне власти.¹⁴ Врло снажна извршна власт појављује се када нове демократије имају помањкање *хоризонталне одговорности* у међусобном односу егзекутиве са другим двема гранама власти, као и представника извршне власти са дру-

12 Bizjak I., *Special features of the role of the ombudsman in transition conditions*, VIIIth IOI Conference, Durban South Africa, Internet, <http://www.varuh-rs.si/publications-documents-statements/speeches-papers-and-articles/news/detajl/special-features-of-the-role-of-the-ombudsman-in-transition-conditions/?L=6&cHash=5e5f97ef342f9ec7fe2d1cdcd313d44b,13/04/2018>, стр 8-9.

13 Дејан Миленковић, „Настанак, развој и проблеми контролних тела у Србији после 5. октобра”, у зборнику: *Развој демократских институција у Србији – десет година после* (приредио: Павловић Д.), Heinrich Boll, Регионална канцеларија за ЈЕ, Београд, 2010, стр. 95.

14 Погледати: Guillermo O'Donnell, *Horizontal Accountability: the Legal Institutionalization of Mistrust*, стр. 34 -54; Guillermo O'Donnell, *Horizontal accountability and new polyarchies*, Working Paper #253, 1998, Internet, https://kellogg.nd.edu/sites/default/files/old_files/documents/253_0.pdf, 15/08/2018

гим агенцијама, регулаторним и контролним телима. Како Одонел у једној од многих теоријских анализа посвећених демократизацији наводи, *хоризонтални механизми одговорности* постоје са “изричитом сврхом спречавања, поништавања, обештећивања и/или кажњавања активности (или недостатка активности) других институција које се сматрају незаконитим да ли на основу превазилажења својих овлашћења или корупције”.¹⁵ Ради прецизнијег разумевања предмета истраживања, у наставку ћемо укратко одредити значење демократског политичког система и прецизније анализирати концепт хоризонталне одговорности као његовог саставног дела, а потом и улогу омбудсмана као једног од механизма који доприноси оснаживању овог концепта.

У настојању да се одређени политички систем окарактерише као демократски морају бити испуњени унапред прописани критеријуми, који се разликују зависно од тога да ли говоримо о изборној (минималној) или консолидованој демократији. За разлику од теоријских одређења „процедуралних минималиста“ који демократски политички систем посматрају као „скуп процедуралних правила“¹⁶, у овом раду прибегавамо теоријском гледишту које демократију посматра као институционални пакет, који представља скуп правила и институција које су експлицитно формализоване у уставима и законима. На овом трагу је и теоријско гледиште Клауса фон Бајмеа према коме консолидована демократија поред слободних и поштених избора и одсуства систематског кршења основних слобода и права грађана, претпоставља „развијене политичке институције које детерминишу демократско политичко друштво попут оних традиционалних - устава, политичких партија, парламента итд.; али и оних нових попут омбудсмана, Националне банке или различитих одбора за контролу“.¹⁷ Такође, поред постојања либералне правне државе, консолидована демократија подразумева *вертикалну димензију легитимације (одговорности) и контроле власти*¹⁸, као и *хоризонталну одговорност*, у контексту формалног односа државних институција и органа као дела интерног система

15 Guillermo O'Donnell. *Horizontal Accountability: the Legal Institutionalization of Mistrust*, нав. дело, стр. 34-54.

16 Видети у: Норберто Бобио, *Будућност демократије*, Филип Вишњић, Београд, 1990. Дефинисању изборне (процедуралне) демократије прибегавају и: Самјуел Хантингтон, *Трећи талас-демократизација на крају XX века*, Стубови културе, Београд, 2004; Роберт Дал, *Демократија и њени критичари*, ЦИД, Подгорица, 1999.; Јозеф Шумпетер, *Капитализам, социјализам и демократија*, Плато, Београд, 1998.

17 Клаус фон Бејме, „Старе и нове политичке институције“, у зборнику: *Институције и институционализам* (приредили: Бојанић П., Младеновић И.), Службени гласник, Београд, 2010, стр. 285.

18 Видети у: Wolfgang Merkel, *Ukotvljene i manjkave demokracije*, Politička misao, Vol XLI,

узајамне контроле и равнотеже у систему поделе власти. Концепт *одговорности* представља један од камена темељаца владавине права који директно утиче на повећање квалитета демократије. Уз транспарентност, владавину права, једнакост и инклузивност, ефикасност, правичност и кохерентност одговорност представља један од незаобилазних принципа доброг управљања (*good governance*).¹⁹ У институционалном и процедуралном смислу одговорност се односи на обавезу владе, њених министарстава или других агенција, те јавних службеника, да пружи све потребне информације о својим акцијама и деловању телима надлежним за њихову контролу.

Поред *хоризонталне одговорности* постоји и *вертикална одговорност* која је у постауторитарним политичким системима у великој мери присутна и изражена кроз „одржавање редовних, слободних и поштених избора, као и контекстуализованих слобода.“²⁰ Вертикална одговорност представља начин на који грађани, медији и представници цивилног друштва кроз надзор и контролу утичу на представнике јавне власти да буду одговорни и ефикасни у раду. У постауторитарним државама постоји већина аспеката вертикалне одговорности, као што су поштени и слободни избори, друштвени захтеви који се могу артикулисати без државне репресије и извештавања од стране медија о наводно погрешним актима јавне власти. Међутим, у овим политичким системима грађани на одговорност представника извршне власти утичу тек повремено, те тако постоји општи став да је *вертикална одговорност* без *хоризонталне одговорности* недовољан услов за демократску консолидацију одређеног политичког система.²¹

У младим демократијама оно што непосредно негативно утиче на демократизацију јесте „доминација извршне власти над осталим гранама власти, широко распрострањени клијентелизам и корупција, као и доношење закона и других прописа који бар делимично ограничавају већ достигнути ниво права и слобода“.²² Извршна власт углавном игнорише уставна ограничења и доминира парламентом, правосуђем и различитим агенцијама хоризонталне

бр.3, Fakultet političkih znanosti, Zagreb, 2004, стр. 80-104.

19 Josph Stiglitz, *Democratizing the International Monetary Fund and the World Bank*, Internet, <https://academiccommons.columbia.edu/catalog/ac:158657>, 15/04/2018, стр. 111-139.

20 Небојша Владисављевић, „Демократија, консолидација демократије и пример Србије“, у зборнику: *Устав и демократија у процесу трансформације* (приредио: Подунавац М.), Факултет политичких наука, Чигоја штампа, Београд, 2011, стр. 201

21 Грађани и представници цивилног друштва кроз парламент могу тражити подршку изабраних представника како би се интервенисало у случају неадекватног поступања владе кроз јавна слушања, истражне комисије и сл.

22 Небојша Владисављевић, *Демократија, консолидација демократије и пример Србије*, нав. дело, стр. 195-207

одговорности, производећи арбитрарну и неефикасну владавину, на тај начин угрожавајући дугорочне шансе за демократски развој.²³ Под *хоризонталном одговорношћу* подразумева се стање у коме изабране представнике власти надзире мрежа релативно аутономних институција, са циљем да се између различитих грана власти попуни средишњи расцеп надзора у демократској структури, који не подразумева строго одвајање различитих грана власти, већ узајамну контролу, као и то да ниједна од грана власти није доминантна и да се не уплиће у уставно одређену матичну сферу друге две. У савременим политичким системима се овај проблем, надмоћ егзекутиве, најчешће решава институционализацијом регулаторних и независних контролних тела задужених за њену контролу.²⁴ На тај начин се развијају институције континуиране, хоризонталне, одговорности које врше надзор над радњама јавних власти.

5. ОМБУДСМАН КАО МЕХАНИЗАМ ХОРИЗОНТАЛНЕ ОДГОВОРНОСТИ

У тренутку преласка из ауторитарног у демократски политички систем, транзициона агенда је подразумевала и реформу јавног сектора. Суочене са изазовом како осигурати административну правду и борити се против даљег кршења људских права, многе постауторитарне државе разматрале су успостављање нових политичких и правних институција које ће промовисати најпре трипартитну поделу власти, а потом и принципе контроле и равнотеже унутар државног механизма јавне власти. Такође, у већини ових земаља у процесу транзиције су осниване и институције са циљем надгледања рада јавне администрације, а компромисно институционално решење пронађено је у институцији омбудсмана и различитим комисијама за људска права. Уместо успостављања одвојених механизма, многе државе прибегле су институционалном решењу хибридне институције омбудсмана - која обухвата оба ова модела, са циљем развоја демократске одговорности и изградње доброг управљања.²⁵

Одонел прави разлику између традиционалних институција контроле и равнотеже (*check and balanced*) и нових „именованих“

23 Погледати: Guillermo O'Donnell, *Horizontal Accountability: the Legal Institutionalization of Mistrust*, стр. 34-54 и Guillermo O'Donnell, *Horizontal accountability and new polyarchies*, Internet, https://kellogg.nd.edu/sites/default/files/old_files/documents/253_0.pdf, 15/08/2018

24 Guillermo O'Donnell, *Another Institutionalization Latin America And Elsewhere*, Internet, https://kellogg.nd.edu/sites/default/files/old_files/documents/222_0.pdf, 18/04/2018

25 Linda C. Reif, *Transplantation and Adaptation: The Evolution of the Human Rights*

институција хоризонталне одговорности. Као допуна традиционалним контролним институцијама омбудсман је, поред придавања овлашћења за промоцију и гарантовање људских права, специјализован за истражне радње у оквиру сложених и нејасних бирократских поступака.²⁶ Иако сличан другим институцијама хоризонталне одговорности, додатна вредност омбудсмана је у томе што побољшава квалитет односа појединаца и државне администрације, јачајући транспарентност и одговорност.²⁷

У обављању својих надлежности омбудсман се најчешће одређује као инструмент који успешно комбинује правну и политичку контролу рада јавне управе. Као независна контролна институција омбудсман се сматра функционалним контролним механизмом за успостављање одговорне управе, јер као заштитник законитости, између осталог, критикује и неравнотежу моћи у односима политичких институција. Својим радом омбудсман подстиче ефикасност, јачајући добру владавину и одговорност у јавној политици. Делујући у смеру успостављања законитости и очувања владавине права, омбудсман води ефикаснијој легитимизацији и демократизацији политичког система, затим реконструкцији традиционалних демократских институција, доприносећи да грађани непосредно утичу на одговорност и законитост у раду државних органа.²⁸

Омбудсман нуди грађанима институционални канал кроз који могу активирати хоризонтални механизам одговорности. Сваки појединац може бесплатно тражити поступање омбудсмана након обраћања лично на записник, путем телефона или интернета, а све то без додатних формалности и компликованих процедуралних правила. Омбудсман проверава злоупотребе јавне власти са захтевом за транспарентним радом и извештавањем ка јавности. Тиме се његова *правна улога* проширује, а надлежностима се додаје контролна и промотивна улога, као *политички елемент* деловања. У улози хоризонталног механизма одговорности омбудсман пре-

Ombudsman, нав. дело, стр. 374

26 Thomas Pegram, *The Human Rights Ombudsman and Democracy in Latin America*, Paper presented at the *Seminario de Investigación, Programa de Doctorado Procesos Políticos Contemporáneos*, Universidad de Salamanca, 2008, internet, <http://campus.usal.es/~dpublico/areacp/doctorado07-09/Pegram.pdf>, 08/04/2018.

27 Nikiforos Diamandouros, *The Ombudsman institution and the quality of democracy*, 2006, This lecture was held on the inauguration of the Graduate School in Political Science, University of Siena, Siena, 2006, Internet, <https://www.circap.org/uploads/1/8/1/6/18163511/diamandouros.pdf>, 12/08/2018, стр. 10.

28 Марко М. Лазаревић, „Модел комуникације грађана и омбудсмана у Србији”, у зборнику: *Култура полиса* (уредник: Деспотовић Љ.), Бр. 34, година XIV, Култура-Полис, Нови Сад, Институт за европске студије, Београд, 2017, стр. 508.

узима активнију улогу као: а) парламентарни контролор извршне власти чиме гарантује поштовање поделе власти стварајући одговорну владу; б) учесник у законодавном процесу унапређује квалитет закона и политичких одлука; в) инструмент “у рукама” грађана омогућава појединцима да поднесу жалбе у случајевима када представници јавне власти нису поступили одговорно или по закону; г) антикорупцијска институција доприноси одговорнијој и транспарентнијој јавној власти; д) инструмент развоја цивилног друштва обавештавањем јавности доприноси одговорности рада државне администрације; ђ) едукативни фактор који додатно подучава грађане о значају људских права и демократске одговорности.²⁹

Унутар постауторитарних демократија законодавна и судска власт имају тек ограничени надзор над извршном влашћу. Извршна власт заобилази парламент, утиче на судство, крши начело легалитета, подрива инструменте ограничења и противтеже, те једнострано ремети равнотежу политичке моћи тако да њено клатно превагне на страну егзекутиве.³⁰ Са тим у вези, улога омбудсмана, као екстерног актера хоризонталне одговорности, све чешће је усмерена ка отклањању недостатака парламентарног система надзора над извршном влашћу на начелима законитости и ефикасности. Омбудсман као активни учесник у јачању демократских процеса, у том смислу, помаже процесу успостављања одговорне управе сузбијајући потенцијалне злоупотребе власти.

6. УЛОГА ЗАШТИТНИКА ГРАЂАНА У ПРОЦЕСУ ОСНАЖИВАЊА ХОРИЗОНТАЛНЕ ОДГОВОРНОСТИ УНУТАР ПОЛИТИЧКОГ СИСТЕМА У СРБИЈИ

Заштитник грађана у Србији у свом деловању синтетизује два аспекта рада – рад омбудсмана административног типа и рад омбудсмана задуженог за заштиту људских права. Под првим аспектом се подразумева контрола администрације и настојање да њен однос према грађанима буде својствен принципима демократије и владавине права.³¹ Други аспект рада резултат је савременог процеса “хибридизације” саме институције, када се јавља потреба да се у ситуацијама у којима јавна власт прожима све елементе друштва, грађанима гарантује поштовање и заштита људских права. Покретањем поступка по притужби грађана или Заштитника

29 Linda C. Reif, *The Ombudsman, Good Governance, and the International Human Rights System*, Marinus Nijhooff Publishers, Netherlands, 2004, стр. 55-80.

30 Видети у: Wolfgang Merkel, *Ukotvljene i manjkave demokracije*, нав. дело, стр. 96.

31 Саша Јанковић, “Омбудсман – заштита људских права и контрола администрације”, у зборнику: *Владавина права – одговорност и контрола власти* (приредили: Ricarda Roos

грађана по сопственој иницијативи, процедурално се активира институција као механизам хоризонталне одговорности унутар политичког система.³² Поступак контроле у крајњој инстанци има за циљ промену дотадашње лоше праксе у раду органа јавне управе, тачније министарства као највишег органе управе.

Услови без којих се не може замислити рад Заштитника грађана у правцу подизања одговорности политичких актера, јесу независност у односима са представницима јавне власти коју контролише (*conditio sine qua non*) и гарантовање буџетске самосталности. Анализом нормативних аката можемо закључити да је омбудсману гарантована независност и то најпре кроз материјални и процесни имунитет, Уставом, а потом и Законом.³³ Независност од извршне власти гарантована је начином избора од стране Народне скупштине, док је трајањем мандата годину дана дуже од дужине мандата посланика који су га изабрали, омбудсман независан и у односу на законодавну власт.³⁴

На другом месту је буџетска независност и располагање довољним финансијским и кадровским капацитетима како би омбудсман могао успешно да спроводи своје надлежности. Заштитник грађана самостално израђује предлог финансијских средстава. Треба нагласити да је у првим годинама рада Заштитник грађана трпео снажне притиске извршне власти услед немања просторија и довољних кадровских капацитета.

Трећи сегмент који утиче на рад омбудсмана као хоризонталног механизма одговорности је приступачност канцеларији. Заштитник грађана има своју интернет страницу, а обраћање грађана овој институцији је могуће лично, телефоном, путем мејла или Скајп позивом. Заштитник грађана има своје просторије у главном граду, док истовремено постоје и омбудсман АП Војводине, сталне канцеларије омбудсмана у Прешеву, Бујановцу и Медвеђи, као и канцеларије Заштитника грађана у одређеном броју локалних самоуправа. Оно што представља лошу праксу јесте нормативна пропозиција у оквиру Закона о локалној самоуправи по којој је оснивање Заштитника грађана на локалном нивоу факултативног карактера.³⁵ Законско решење којим би се прописало обавезно отварање

R. S. и Бабић И.), Konrad Adenauer, Београд, 2009, стр. 40.

32 Закон о Заштитнику грађана, *Службени гласник РС*, бр. 79/2005, 54/2007, чл. 24.

33 Устав Републике Србије, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 98/2006, чл. 138. и Закон о Заштитнику грађана, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 79/2005, 54/2007, чл. 2.

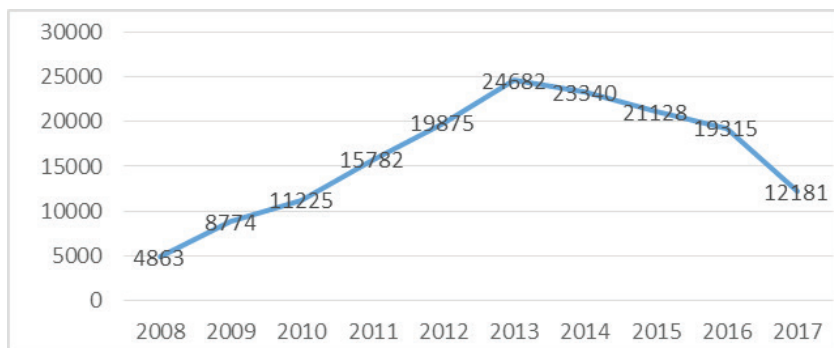
34 Закон о Заштитнику грађана, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 79/2005, 54/2007, чл. 4.

35 Закон о локалној самоуправи, *Службени гласник РС*, бр. 9/02, 33/04, 135/04, 62/06,

канцеларија Заштитника грађана на нивоу локалних самоуправа директно би утицало на бољу приступачност овој институцији. То је нарочито важно под претпоставком да се хоризонтална одговорност не односи само на представнике јавне власти на националном нивоу. Њен делокруг укључује и представнике државних институција на локалном нивоу власти, а како би била ефикасна на републичком нивоу, потребно је да механизми хоризонталне одговорности спроводе своје надлежности и на нижим нивоима територијалне организације власти.

Анализа укупног броја обраћања Заштитнику грађана, од момента његовог оснивања, наводи нас на генералну оцену да је омбудсман од стране грађана препознат као ефикасан механизам у контроли рада јавне власти (Табела 1.).

Табела 1. - Број обраћања грађана

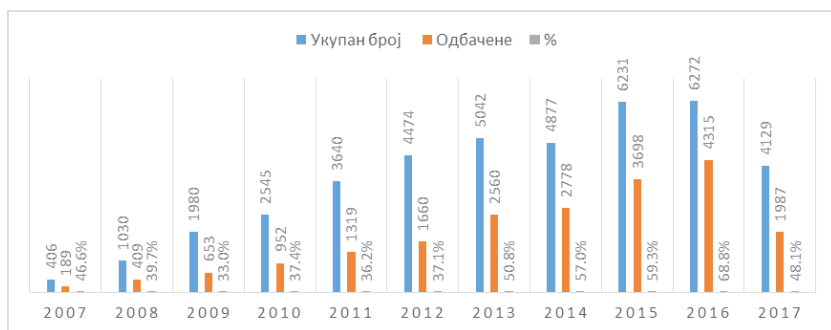


Број обраћања Заштитнику грађана је недовољан индикатор са аспекта деловања омбудсмана као хоризонталног механизма одговорности, јер због ненадлежности у великом броју случајева Заштитник грађана не активира процес контроле. Оно што можемо закључити из табеле 1. јесте да је у претходној години дошло до извесне пазивизираности институције и да су прилично турбулентан период промене особе на челу институције, уз политички контекст председничких избора у Србији, оставили трага на број обраћања грађана. Евидентно смањење броја обраћања у претходне четири године нас наводи на закључак да је популарност ове институције у јавности значајно мања, те би ово требао да буде јасан знак Заштитнику грађана да је потребан додатни напор у смеру повећања видљивости ове институције. Дугорочно посматрано, ово може имати снажне импликације на слабење

капацитета и реалне моћи омбудсмана у борби за већу одговорност политичких актера.

Ниво ефикасности рада Заштитника грађана у правцу јачања одговорности и транспарентности у политичком систему, најпре можемо анализирати кроз укупан број притужби (Табела 2.).

Табела 2. – Укупан број притужби



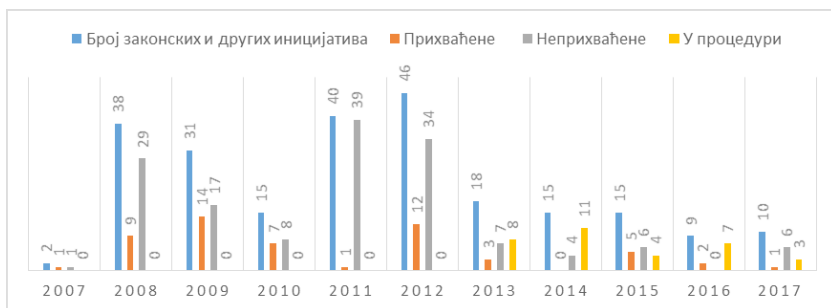
Укупан број притужби у односу на број становника, сличан је бројкама које се могу уочити у извештајима омбудсмана у Хрватској, Словенији или Мађарској.³⁶ Најпре, број одбачених притужби нам указује на то да грађани и након десет година постојања ове независне контролне институције не поседују завидан степен познавања надлежности и упућености у рад Заштитника грађана што је одлика политичких система који немају висок ниво демократске културе и демократије уопште. Уочљив је пораст броја притужби на рад представника извршне власти, посебно министарстава, што износи у просеку петину укупног броја притужби. Од укупно 799 упућених препорука органима управе у протеклој години, број доспелих износи 554. Поред тога што Заштитник грађана нема аргумент силе преко 90% препорука (укупно 502) усмерених ка органима јавне власти било је прихваћено у протеклој години. Закључак је да и даље у Србији постоје значајни проблеми у раду органа јавне власти, међутим, велики број прихваћених препорука од стране представника власти знак да је постојање Заштитника грађана важно у контексту побољшања одговорности јавне власти и целокупног политичког ситета.

³⁶ Мађарска: *Report on the Activities of the Commissioner for Fundamental Rights and his Deputies 2016*, Office of the Commissioner for Fundamental Rights, Budapest, 2017; Хрватска: *Izveštaje Pučke pravobraniteljice za 2017*, Pučki pravobranitelj Republike Hrvatske, Zagreb, 2018; Словенија: *22nd Annual Report of the Human Rights Ombudsman of the Republic of Slovenia for 2016*, Abbreviated version, Human Rights Ombudsman of the Republic of Slovenia, Ljubljana, 2017.

Анализом годишњих извештаја Заштитника грађана можемо уочити примере који показују промену праксе државних органа након поступања овог независног контролног тела. Након поступања Заштитника грађана, Министарство унутрашњих послова, Сектор унутрашње контроле је отпочео спровођење законске обавезе обавештавања Заштитника грађана о случајевима у којима утврди да је приликом поступања полицијског службеника дошло до прекорачења полицијских овлашћења којима су повређена права која штити ово независно контролно тело. Такође, након што је Заштитник грађана покренуо поступак контроле рада, МУП је обуставио процес отпуштања око 1500 запослених које је министар у јавности означио као криминалце, иако њихова одговорност није била утврђена, а који су били премештени на радна места која нису представљала организациону потребу Министарства, систематизована са намером да одмах по попуњавању буду укинута.³⁷

Заштитник грађана као хоризонтални механизам одговорности утиче на ефикаснији, транспарентнији и одговорнији рад законодавне и извршне власти кроз предлагање законских и других иницијатива. Заштитник грађана је од тренутка оснивања до 2012. године био значајно активан на овом пољу (Табела 3.).

Табела 3. - Број законских и других иницијатива



Као активни учесник у законодавном процесу Заштитник грађана унапређује квалитет закона и политичких одлука. На тај начин омбудсман даје свој допринос квалитету законодавног процеса делујући на повећање одговорности извршне власти као предлагача закона. Активности Заштитника грађана у смеру покретања поступка пред Уставним судом доприноси додатном регулисању појединих области унутар политичког система, а оваква пракса и надлежност омбудсмана је новина и у светској пракси.

37 Годишњи извештај Заштитника грађана за 2016. годину, Заштитник грађана, Београд, 2017, стр. 24

Пример деловања Заштитника грађана као хоризонталног механизма одговорности је оспоравање уставности одредбе Закона о начину утврђивања максималног броја запослених у јавном сектору. Спорна одредба је постојеће право жена да раније него мушкарци оду у пензију претворила у њихову дужност, а афирмативну меру за постизање равноправности претворила у сушту супротност. Заједничким деловањем, Заштитник грађана и Повереник за заштиту равноправности, оспорили су уставност одредбе пред Уставним судом и затражили да њену примену спречи привременом мером. Ресорни министар, чије је министарство сачинило предлог тог закона и игнорисало сва упозорења током законодавне процедуре, није увидео персоналну одговорност за велику опасност и трошење институционалних ресурса за њено отклањање, али је деловање независних контролних тела спречило веће последице.³⁸

Рад Заштитника грађана озбиљно је ометен у тренуцима када представници јавне власти не сарађују са самом институцијом. Ово је чест проблем са којим се суочавају омбудсмани у младим демократијама. Такође, Заштитник грађана, као уосталом и сами грађани и целокупно друштво, трпе значајне последице на пољу заштите људских права и одговорности јавне власти услед неразматрања годишњих извештаја овог независног контролног тела од стране Народне скупштине. Лоша пракса парламента, који већ трећу годину заредом не разматра годишње извештаје омбудсмана, препозната је и у извештајима Европске комисије. Како је међу органима власти највећи омбудсманов савезник управо парламент, закључци које би Народна скупштина требала да донесе на основу годишњег извештаја омбудсмана нужни су за повећање његовог легитимитета. Закључци Народне скупштине су важни и из перспективе примене омбудсманових препорука који се односе на отклањање недостатака и унапређење одговорности државних органа које парламент надзире и контролише.

7. УМЕСТО ЗАКЉУЧКА

Услед све слабије контролне моћи парламента у постауторитарним државама уводе се институције континуиране или *хоризонталне одговорности* - независне институције попут омбудсмана, ревизорских институција, различитих канцеларија за људска права. Ове институције су дизајниране да буду аутономне од егzekутиве, а одговорне легислативи или судској власти.

³⁸ *Годишњи извештај Заштитника грађана за 2015. годину*, Заштитник грађана, Београд, 2016, стр. 11

У новим демократијама је омбудсман одиграо значајну улогу у процесу демократске транзиције и консолидације, успевајући да помогне реформи јавне управе, реafirмацији принципа владавине права и ограничавању улоге и моћи извршне власти. Поред помених надлежности контроле и заштите људских права, у новим демократијама је омбудсман помогао грађанима да што безболније прођу транзициони период, приморавајући политичке актере да буду транспарентни и одговорни у свом поступању.

Када је реч о Србији, стиче се утисак да како је институција Заштитника грађана расла и добијала све већу подршку медија и представника цивилног друштва, у инсистирању на што већој одговорности представника извршне власти, тако је долазила у све веће сукобе са политичким актерима. Амбивалентан став политичких актера према овој независној институцији показују и различити погледи на њу када се они налазе у опозицији и када су на власти. Док су у опозицији они подржавају деловање Заштитника грађана као корективног дела државног апарата, док прелазак на позицију власти води промени ставова који су веома често нимало пријатељски према овој независној контролној институцији.

Анализирани поступци контроле Заштитника грађана имали за циљ промену дотадашње лоше праксе у раду органа јавне управе, тачније министарства као највишег органе управе. Како је евидентно да је омбудсман успео да помогне у квалитетнијем решавању институционалних и процедуралних проблема у протеклим годинама, потребно је да представници јавне власти рад Заштитника грађана не схватају као опозицију, већ као партнера који омогућава да се пропусти брже уоче. Да би Заштитник грађана као механизам хоризонталне одговорности био ефикасан у свом раду потребно је да сарадња са представницима извршне власти буде на високом нивоу. Додатна улога омбудсмана је и у томе што покушава да побољша квалитет процедуралних односа грађана и администрације помажући да се избегну или реше непотребни и непродуктивни сукоби.

ЛИТЕРАТУРА:

Бејме фон К., „Старе и нове политичке институције”, у зборнику: *Институције и институционализам* (приредили: Бојанић П., Младеновић И), Службени гласник, Београд, 2010, стр. 283-296.

Бобио Н., *Будућност демократије*, Филип Вишњић, Београд, 1990.

Владисављевић Н., „Демократија, консолидација демократије и пример

Србије”, у зборнику: *Устав и демократија у процесу трансформације* (приредио: Подунавац М.), Чигоја штампа, Београд, 2011, стр. 195-207.

Дал Р., *Демократија и њени критичари*, ЦИД, Подгорица, 1999.

Ђорђевић Ј., *Политички систем*, Савремена администрација, Београд, 1985.

Јанковић С., „Омбудсман – заштита људских права и контрола администрације”, у зборнику: *Владавина права – одговорност и контрола власти* (приредио: Roos R. S., Бабић И.), Konrad Adenauer, Београд, 2009, стр. 40-46.

Лазаревић М., *Модел комуникације грађана и омбудсмана у Србији*, „Култура полиса” (уредник: Деспотовић Љ.), Бр. 34, година XIV, Култура-Полис, Нови Сад, Институт за европске студије, Београд, 2017, стр. 507-520.

Миленковић Д., „Настанак, развој и проблеми контролних тела у Србији после 5. октобра”, у зборнику: *Развој демократских институција у Србији – десет година после* (приредио: Павловић Д.), Heinrich Boll, Регионална канцеларија за ЈЕ, Београд, 2010, стр. 95-106.

Oğuşgil A V., *Ombudsman institutions in the candidate countries on the road to EU membership: a comparative view*, in: Pascariu C. G. (ed.), *Eastern Journal of European studies*, Volume 6, 2015.

Радојевић М., *Преображај омбудсмана у савременим правним системима с посебним освртом на институцију Заштитника грађана у Републици Србији*, докторска дисертација, Правни факултет, Београд, 2016.

Хантингтон С., *Трећи талас-демократизација на крају XX века*, Стубови културе, Београд, 2004

Шумпетер Ј., *Капитализам, социјализам и демократија*, Плато, Београд, 1998.

Bizjak I., *Special features of the role of the ombudsman in transition conditions*, VIIth IOI Conference, Durban South Africa, 2000.

C. Reif C. L., *The Ombudsman, Good Governance, and the International Human Rights System*, Marinus Nijhooff Publishers, Netherlands, 2004.

Diamandouros N., *The Ombudsman institution and the quality of democracy*, This lecture was held on the inauguration of the Graduate School in Political Science, University of Siena, Siena, 2006.

O'Donnell G., „Horizontal Accountability: the Legal Institutionalization of Mistrust“, in: Scott Mainwaring and Christopher Welna (ed.), *Democratic Accountability in Latin America*, Oxford University Press, 2003.

O'Donnell G., *Another Institutionalization Latin America And Elsewhere*, Working Paper #222, 1996.

O'Donnell G., *Horizontal accountability and new polyarchies*, Working Paper #253, 1998.

Pegram T., *The Human Rights Ombudsman and Democracy in Latin America*, Programa de Doctorado Procesos Políticos Contemporáneos, Universidad de Salamanca, 2008.

Reif C. L., *Transplantation and Adaptation: The Evolution of the Human Rights Ombudsman*, 31 B.C. Third World L.J. 269, 2011.

Stiglitz J., *Democratizing the International Monetary Fund and the World Bank*, Governance, Vol. 16, Issue 1, 2003.

Tai Y. T. B., *Models of Ombudsman and Human Rights Protection*, International Journal of Politics and Good Governance, 2010.

Vangansuren U., *The Institution of the Ombudsman in the Former Communist Countries*, Paper written under the Charles and Kathleen Manatt, Democracy Studies Fellowship at IFES, 2002.

Wolfgang Merkel W., *Ukotvljene i manjkave demokracije*, Politička misao, Vol XXI, br.3, Fakultet političkih znanosti, Zagreb, 2004, стр. 80-104.

Годишњи извештаји:

Годишњи извештај Заштитника грађана за 2017. годину, Заштитник грађана, Београд, 2018.

Годишњи извештај Заштитника грађана за 2016. годину, Заштитник грађана, Београд, 2017.

Годишњи извештај Заштитника грађана за 2015. годину, Заштитник грађана, Београд, 2016.

Report on the Activities of the Commissioner for Fundamental Rights and his Deputies 2016, Office of the Commissioner for Fundamental Rights, Budapest, 2017.

Izveštje Pučke pravobraniteljice za 2017, Pučki pravobranitelj Republike Hrvatske, Zagreb, 2018.

22nd Annual Report of the Human Rights Ombudsman of the Republic of Slovenia for 2016, Abbreviated version, Human Rights Ombudsman of the Republic of Slovenia, Ljubljana, 2017.

Нормативни акти:

Устав Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 98/2006

Закон о Заштитнику грађана, *Службени гласник РС*, бр. 79/2005, 54/2007,

Закон о локалној самоуправи, *Службени гласник РС*, бр. 129/2007, 83/2014

Интернет сајтови:

<http://www.ombudsman.org.mt/>

THE ROLE OF THE OMBUDSMAN IN STRENGTHENING HORIZONTAL RESPONSIBILITY IN THE POLITICAL SYSTEM OF SERBIA

Resume

The author in this paper starts from the paradigm that in most of young democracies, especially in the post-communist part of Europe, there is a pronounced domination of the executive authority in relations with the legislative and judicial branch of government, which jeopardizes the chances for a successful democratic development. In such a distribution of political power there is a deficit of *horizontal accountability*, and searching for new institutions that will solve this systemic problem has led to development of new forms of controlling the work of public authorities, with the help of independent bodies, such as the Ombudsman.

By analyzing the role of the Ombudsman in the process of strengthening *horizontal accountability* in the political system of Serbia, mutual relations realized in practice between the Ombudsman and public authorities are determined more closely. Based on empirical data and individual cases that this independent control body has led, the author points out the importance of this independent control body in the process of democratization of the political system in Serbia.

The aim of the paper is to draw conclusions based on theoretical observation and empirical analysis of individual cases that the Protector of Citizens has led in the past period. These conclusions in the form of recommendations would further improve the work of the Protector of Citizens, thereby encouraging strengthening horizontal accountability within the political system, which would implicitly lead to better democratization of the political system in Serbia.

Keywords: horizontal accountability, the Ombudsman, executive authority, the Protector of Citizens, control, public administration, Serbia