
ИНСТИТУЦИЈА ЛОКАЛНОГ ОМБУДСМАНА - УПОРЕДНА ИСКУСТВА ИЗ СВИЈЕТА И У ГРАДУ БЕОГРАДУ

UDK 351.941(497.11)

DOI: <https://doi.org/10.22182/ajp.1312020.5>

Прегледни рад

Александар Кларић

Сажетак

У раду је анализирана једна институција која последњих деценија доживела експанзију широм света – омбудсман. Имајући на уму да се у том периоду знатно мења однос између локалних власти и државе, као и да локалне власти у том периоду добијају све веће надлежности у односу на грађане, у раду је посебна пажња посвећања локалним (то јест, муниципалним) заштитницима грађана. Циљ овог рада јесте да укаже на капацитета заштитника грађана који делују на територији града Београда, уз посебан осврт и компарацију са локалним омбудсменима широм света (а нарочито са Шпанијом и Холандијом).

Кључне речи: Омбудсман, заштитник грађана, локална самоуправа, град Београд, Сан Себастијан, Амстердам.

УВОД

Заштита и остваривање људских права се намеће као императив и својеврсни *conditio sine qua non*¹ савременог друштва. Успостављање равнотеже између загарантованог оквира људских права и истински остварљивог обима ових права, јесте један од крајње озбиљних и комплексних задатака пред којим се налазе савремене државе. У правне системе савремених држава се, као реакција на такво стање, уводи једна поприлично специфична институција – а то је заштитник грађана, односно омбудсман. Данас се управо институција омбудсмана „као облик контроле управе непосредно повезује са идејом остваривања и заштите људских права“ (Миленковић 2013, 199)

Међутим, имајући у виду да 1980-их година долази до мијењања односа између локалних власти и државе, и локалне и регионалне власти почињу да добијају махом веће надлежности, а самим тим и већу одговорност у односу на грађане – јавља се и потреба за локалним (и регионалним) заштитницима грађана. Намјера овог рада јесте да осветли институцију локалног омбудсмана у Србији, и то у граду Београду. Прије детаљније анализе начина рада и капацитета заштитника грађана који дјелују на територији града Београда, у раду ће бити пружен и кратак историјски преглед развоја ове институције у Србији, али и у свијету, уз посебан осврт на праксу у Шпанији и Холандији у којима је такође присутна институција локалног омбудсмана. Поред тога, кроз квантитативно истраживање је обрађено и питање постојања свијести грађана градских општина у Београду о постојању ове институције.

ИНСТИТУЦИЈА ОМБУДСМАНА И ЊЕНИ ЗАЧЕЦИ

Када говоримо о институцији омбудсмана, морамо имати у виду да је ријеч о институцији која ја стара готово више од двије стотине године. Наиме, као тренутак настанка ове институције се углавном узима давна 1809. година, када

1 Услов без којег се не може (лат.).

је по свргавању шведског апсолутисте, краља Густава IV Адолфа, успостављена служба шведског парламентарног Омбудсмана², чија је примарна функција била да врши надзор над спровођењем законитости у односу на све судије и службенике. Дакле, према новом уставу Омбудсмана је бирао Парламент (Riksdag), док је краљ именовao Канцелара правде и на тај начин је успостављена својеврсна равнотежа власти између Парламента и краља (Eklundh, 1990: 7). Међутим, иако је ријеч о институцији која је стара два вијека, она се није одмах проширила изван граница Шведске. Штавише, било је потребно више од стотину година како би се институција омбудсмана јавила у осталим скандинавским државама. Прво се јавила у Финској (1919. године), затим у Данској (1955. године), а потом и у Норвешкој (1962. године). Постепено ширење омбудсмана у скандинавским државама, остатак свијета је доживјео као сигнал да није ријеч о институцији која одговара искључиво специфичном унутрашњем уређењу Шведске, но да је ријеч о концепту који би се уз већа или мања прилагођавања могао применити у најразличитијим системима, те тако прилагођене облике омбудсмана можемо данас идентификовати у преко 130 држава широм свијета (Давинић, 2013). Исто тако, институција омбудсмана је временом еволуирала и он данас представља заштитника људских права, то јест, грађанског правобранилаца. Сликвито речено: „Омбудсман је институционални одраз хтења да се човек – грађанин одржи у центру збивања државе, права и институција власти и не препусти сам себи у борби са кафкијанским и бирократским процесима иманентним сваком поретку...“. Он је „... гласноговорник грађана чија су права повређена, постављен довољно високо да га могу чути врхови власти, али и довољно одвојено да се не поистовети са њима.“ (Ђорђевић & ет ал 2011, 9).

ИНСТИТУЦИЈА ЛОКАЛНОГ ОМБУДСМАНА У СВИЈЕТУ

Република Србија је међу државама које су препознале значај институције омбудсмана и уткале је свој систем. Међутим, оно што је доста карактеристично за нашу државу у погледу

2 Ријеч омбудсман у преводу са шведског језика означава повјереника.

институције заштитника грађана јесте да су у њеном систему присутни Покрајински омбудсман, али и локални омбудсмани, што је ријеткост међу државама у чијим системима постоје омбудсмани. Најчешће је реч о националним омбудсманима, односно, заштитницима грађана.

Уколико се осврнемо компаративно на одређен број земаља, примјетимо да, додуше, у појединим постоје, у зависности од њиховог унутрашњег уређења и омбудсмани република, и/или провинција, и/или кантона, и/или покрајина, и/или града, и/или локалне самоуправе, што указује на значај присуства институције омбудсмана на готово свим нивоима власти и у заједницама различитих величина, било да је ријеч општини, граду, округу региону или пак држави (Ђорђевић & ет ал 2011, 13). Осим тога, у пракси се показало да је оправдана и потреба за омбудсманима који су специјализовани за протекцију одређених рањивих друштвених група, као што су пацијенти, жене, дјеца итд.

„Децентрализација“ омбудсмана се објашњава тиме да је људска права неопходно успјешно штитити, а да се спољна контрола управе мора вршити и на нижим нивоима власти, те да стога један омбудсман и његова служба на националном нивоу не би били довољни како би се носили самостално са тиме. На тај начин је настао децентрализован модел организације омбудсмана и он је уобичајан за државе са федералним уређењем, односно за оне државе у којима је присутан висок степен децентрализације. Неријетко се за омбудсмане који су на нижим нивоима власти, без обзира на то да ли је ријеч о онима који се оснивају у оквиру федералних јединица, или унутар лендера, кантона, региона или пак јединица локалне самоуправе користи збирни назив, „локални омбудсмани“. Међутим, за потребе овог рада ће се овај назив, с обзиром да ће претежно бити ријечи о омбудсманима који дјелују на територији града Београда, користити како би се означили муниципални омбудсмани, то јест они омбудсмани који дјелују на нивоу општине и/или града.

У низу градова широм свијета можемо пронаћи институцију локалног омбудсмана. У Холандији су на примјер поред националног омбудсмана, присутни и локални

омбудсмани у Амстердаму, Ротердаму, Хагу, Утрехту и Гронингену; у Белгији је поред регионалних омбудсмана за Валонију и Фландрију могуће идентификовати и омбудсмани у градовима Антверпу, Бружу, Левену и Генту; у Швајцарској се јављају локални омбудсмани у Цириху, Берну и Винтерхуру; у Француској постоји локални омбудсман у главном граду Паризу (fr. Mediateur); док је у Шпанији поред националног и једанаест регионалних омбудсмана (у Галицији, Каталонији, Андалузији итд.) могуће идентификовати и омбудсмани у градовима Мадриду и Барселони (Ђорђевић ет ал 2011, 13; Reif 2004, 29). Локалног омбудсмана је могуће наћи и у преко двадесетак јединица локалне самоуправе у сусједној Бугарској, при чему постоји и омбудсман у граду Софији (Ђорђевић ет ал 2011, 13). Омбудсмани имају Берлин, Хамбург и Бремен, но морамо имати у виду да је ријеч о градовима-државама (Ђорђевић, 2012). Муниципалне, односно локалне омбудсмани је могуће идентификовати и на тлу Латинске Америке – тако, поједини бразилиски градови имају свог омбудсмана, у Буенос Аиресу и неколицини аргентинских градова постоје локални омбудсмани, а заштитник грађана постоји и у Асунсиону, пријестоници Парагваја (Reif 2004, 30). Када је ријеч о другим континентима, институцију локалног заштитника грађана можемо пронаћи и у Аустралији, али и у Азији. Наиме, град Перт има свог омбудсмана. Институција (локалног) омбудсмана постоји чак и у Кини, односно, у Хонг Конгу. Међутим, то можда не би требало да буде изненађујуће с обзиром да је ријеч о територији која је до 1997. године била под британском управом. Оно што је важно истаћи, јесте да заштитнике грађана по правилу бира одговарајуће репрезентативно тијело (у зависности од нивоа). Дакле, када је ријеч о националним омбудсманима – њих бирају национални парламенти, а када је реч омбудсманима на нивоу локалне самоуправе – њих бира локална скупштина. То је неопходно како би они истински били независни и осим тога, на тај начин се јача њихов демократски легитимитет (Sander 2013, 14). Избор омбудсмана од стране извршне власти је изузетно риједак. На примјер, градоначелник Париза лично именује, то јест, бира омбудсмана. Осим тога, често се питање избора омбудсмана везује за присуство апсолутне већине. Тако је на примјер, у Шпанији неопходно да браниоца грађана (esp. Defen-

dor del Pueblo) изабере три петине (60%) чланова Парламента. Када је ријеч о локалним омбудсменима у Холандији, њих увијек бирају чланови локалне скупштине (nl. Gemeenteraad) на период од 6 година, при чему је изузетак Амстердам у којем мандат омбудсмана траје 5 година.

Занимљиво је и то да заштитници грађана, било да је реч о националним или локалним заштитницима грађанима, не морају бити нужно правници. На примјер, у Холандији је било случајева да су локални омбудсмани дипломирани политиколози или социолози. Осим тога, иако је пракса да се у погледу избора омбудсмана настоји одабрати нека неутрална (аполитична) личност, за заштитницу грађана у Амстердаму је крајем прошлог вијека одабрана Нора Саломонс, дугогодишња политичарка и чланица Странке рада (nl. Partij van de Arbeid, PvdA). Избор Саломонсове на мјесто заштитнице грађана је пак тада био правдан њеним вишегодишњем искуством у судству и парламентарном животу. Напоследњу се Саломонсова показала адекватним избором за ту позицију – она је у свом раду више пута испољила разумевање да је ријеч о институцији која мора бити блиска грађанима, што се огледало у томе што је иницирала продужетак часова рада са странкама. Да се институција омбудсмана не може и не треба изоловати од сфере политичког, најбоље је увидјети на примјеру муниципалног омбудсмана у Сан Себастијану (esp. San Sebastian)³, приморског града који је ситуиран на сјеверу Шпаније, на обалама које заплјускује Атлантски океан. Локални омбудсман је у овом граду успостављен прије три деценије и данас канцеларија омбудсмана броји преко 50 запослених. Његова улога је да буде независан и непристрасан „бранилац народа“ наспрам лоше управе (eng. *maladministration*) или злоупотребе моћи од стране власти и она се може сажети у слjedeћа три блока активности:

- 1) приговори и притужбе против органа јавне управе (од дистрикта до нивоа Европске уније);
- 2) критичко преиспитивање (локалних) јавних политика;
- 3) активна одбрана и промоција људских права.

3 Град је познат и под називом Доностија (bask. Donostia).

Први блок активности је нешто са чиме се махом баве и остали омбудсмани широм европског континента. Међутим, кроз други сет активности, улога омбудсмана и његовог тима прелази из пуког одговарања на захтеве и притужбе у проактивно ангажовање у домену јавних политика. Наиме, локални бранилац грађана и његов тим су увели праксу консултовања са интересним групама и са грађанима како би покушали да утврде да ли је одређена јавна политика пожељна и да ли позитивно утиче на животе грађана. Они су до данас интервенисали у низу крупних проблема као што су недокументовани малолетници, насиље над женама, маргинализација старих особа и злоупотреба дрога од стране малолетних лица. Међутим трећи сет активности омбудсмана и његовог тима је још иновативнији у односу на њихове колеге широм Европе – уз обавезу савјесне непристрасности, они врше истраживања и спроводе упитнике о потенцијалним кршењима људских права и укључују се или иницирају различите кампање којима се настоји подићи свијест или измијенити (јавно) мишљење о неком проблему. Они су се у том погледу до сада бавили јавним виђењем тероризма и размотрили су ставове локалног становништва према Ромима, малтретирању и (сексуалном) узнемиравању. Осим тога, посебну пажњу су посветили проучавању јавног мњења по питању инклузије имиграната и припадника ЛГБТИ заједнице.

Наравно, уколико упоредно посматрамо законе којима су оснивани омбудсмани – они углавном остављају доста простора за интерпретацију. Неке канцеларије се придржавају више пасивне улоге, а друге су склоније активнијем приступу и иновацијама. Актуелни омбудсман Сан Себастијана Иниго Ламарка (esp. Inigo Lamarca) себе сматра друштвеним активистом и он сматра да је у најбољем интересу Сан Себастијана као локалне заједнице да прихвати и интегрише што више придошлица из иностранства и да он као омбудсман мора допринијети томе. То је дјелимично и због дуге традиције међусобне интеграције Шпанаца и Баскијаца. Његова главна брига је – како ће се растућа незапосленост међу Баскијцима одразити на то?

У претходних пар година било је свега неколико притужби поднетих од стране миграната, али Иниго сматра да је то због

тога што они нису довољно информисани, као и да у складу са тим он и његов тим морају да уложе додатне напоре како би пружили услуге и овој осјетљивој друштвеној групацији. Такође, он сматра је он као омбудсман у обавези да се постара да општина буде још ригорознија приликом регистрације свих страних придошлица, иако Сан Себастијан доста боље обавља ту дјелатност у поређењу са другим баскијским градовима и општинама.

Иако би првобитно помислили да су избјеглице које су дошле у Сан Себастијан најугроженија друштвена група, Ламарка истиче да то није случај и да су Роми заправо друштвена група која изискује највише заштите. Канцеларија омбудсмана је забиљежила низ случајева у којима је дошло до дискриминације приликом запошљавања Рома или пак до недоличног понашања полиције. Опет, заузимајући проактиван став, канцеларија омбудсмана је иницирала увођење заједничкиг протокола у раду полиције како би се поштовала различитост и пружила својеврсна обука службеницима како да поступају једнако према свима.

Још један омбудсманов приоритет су недокументовани малољетници који стижу у Сан Себастијан у потрази за послом. Од рецесије многи од њих су остали без посла и нашли се на ивици сиромаштва. Омбудсман стога у последње вријеме активно лобира за успостављање образовања и пасторалну бригу како би се осигурало да припадници ове групе нису социјално искључени.

Кроз примјер омбудсмана Сан Себастијана могуће је уочити да није ријеч о традиционалном моделу омбудсмана који се посматра искључиво у својству својеврсниог надзорника над радом јавне управе. Напротив, евидентно је да је ријеч о тзв. хибридном моделу (Reif 2004. 8) који у свом дјеловању комбинује правну и политичку контролу органа државних и локалних власти, са примарним циљем заштите људских права. На тлу европског континента хибридни модел је првобитно уведен у Португалу (pt. *Provedor de Justiça*), а потом и у Шпанији (esp. *Defensor del Pueblo*) у седмој и осмој декади прошлог вијека. У том смислу, модел хибридног омбудсмана треба посматрати као својеврсни производ политичке и

правне праксе постауторитарних друштава у којима се он „јавља као активни учесник у промоцији и заштити људских права, а у различитим појавним формама и као важна полуга успостављања демократских институција“ (Лазаревић 2017, 122). Он је као такав један од примарних едукатора у сфери људских права, при чему неријетко има и овлашћење да предложи или измијени одређени закон, као и да покрене оцјену законитости или уставности нормативних аката (Таи 2017, 9).

Корисност хибридног модела омбудсмана, који је присутан и у Републици Србији, огледа се у томе да он са изразитом прилагодљивошћу превазилази све идеолошке и политичке разлике, те је поприлично флексибилан у различитим културолошким, правним и социо-политичким системима. У зависности од политичког система јављају се различите форме хибридног омбудсмана, а класификација се може вршити на више основа. За потребе овог рада чини се да је најподеснија класификација на основу територијалне организације и мјесне надлежности омбудсмана. Према овој класификацији омбудсмана хибридног тима можемо подијелити на наднационалне, националне, регионалне (покрајинске) и на већ поменуте, локалне омбудсмана, односно оне који се јављају у јединицама локалне самоуправе.

Као што се може наслутити, реч је деконцентрацији, процесу који је подразумијевао да „национални омбудсман путем деташираних представника отвара своја представништва на нижем нивоу организације власти, најчешће у оквиру јединица локалне самоуправе“ (Лазаревић 2017, 125). Као што је раније у раду назначено, намјера је била да се централна канцеларија омбудсмана у извесној мјери растерити, чиме би се заправо повећала ефикасност рада институције.

ЛОКАЛНИ ОМБУДСМАНИ У СРБИЈИ

Прије него што се упустимо у детаљнију анализу локалних омбудсмана у Србији (а прије свега, омбудсмана који дјелују на територији града Београда), потребно је укратко се позабавити историјатом развоја ове институције у нашој држави. Наиме, омбудсман је као институција у Републици

Србији нормативно утемељен кроз Закон о Заштитнику грађана из 2005. године, а сама институција омбудсмана је конституционализована Уставом из 2006. године. Годину дана након конституционализације омбудсмана, 2007. године, изабран је први омбудсман – Саша Јанковић.

Оно што праксу увођења институције заштитника грађана у Републици Србији чини својеврсним куриозитетом у упоредној пракси јесте то да је прво уведен омбудсман на нивоу покрајине. Може се чак рећи и да је то било 2000. године када је институција омбудсмана уведена на територији Аутономне покрајине Косово и Метохија и то од стране УНМИК администрације. Међутим, имајући у виду тадашње, а и актуелно правно-политичко стање на поменутој територији, та институција функционише изван домета правног система Републике Србије, па се 2003. година узима као година у којој је први пут уведена институција омбудсмана, и то у Аутономној покрајини Војводини.

На основу члана број 138. Устава Републике Србије у којем се експлицитно наводи да је Заштитник грађана независан државни орган који контролише рад органа државне управе и штити права грађана (Устав РС, члан 138), њега бисмо могли окарактерисати као хибридног омбудсмана, јер и поред контролне улоге он добија улогу протекције људских права. Уколико анализирамо Закон о заштитнику грађана, примјетићемо да се његова контролна улога заправо односи на готово сва права која су гарантована, не само националним, већ и међународним актима. Међу надлежности Заштитника грађана у Републици Србији сврставају се:

- 1) покретање питања усаглашености домаћег законодавста са међународним уговорима у домену заштите људских права;
- 2) давање мишљења за измјену или допуну одређеног закона, прописа и/или општег акта;
- 3) подношење иницијативе за измјену или допуну одређеног закона, прописа и/или општег акта (Закон о Заштитнику грађана, Службени гласник РС, бр. 79/2005, 54/2007, Београд 2007, чл. 17-19).

Поред наведеног, треба истаћи да је најпре 2010. године, а затим и 2016. заштитнику грађана Међународни координациони комитет националних институција за људска права Уједињених нација признао статус националне институције за људска права.

Када је реч о институцији омбудсмана на нивоу локалне самоуправе, треба истаћи да је ова уведена кроз члан 126. Закона о локалној самоуправи Републике Србије. Међутим, оно што је посебно интересантно када посматра позиционирање омбудсмана у односу на вертикалну организацију власти у систему Републике Србије, јесте да је у законодавним оквирима којима је регулисан њихов положај присутна извјесна термиолошка неускађеност. На примјер, на територији Војводине се ова институција назива Покрајинским омбудсманом, на подручјима локалних самоуправа се ова институција назива Цивилним заштитником, а за државног омбудсмана је законодавац изабрао назив Заштитник грађана. Осим тога, као што је раније назначено, у институционализовању омбудсмана кроз законске прописе ишло се од нижег нивоа власти ка вишем нивоу власти.

Тако, Закон о локалној самоуправи, посебни статuti јединица локалних самоуправа, али и засебни акти о омбудсменима заједно чине правни оквир којим су регулисани положај и функције локалних заштитника грађана. Правни основ и могућност локалним самоуправама да успоставе градског заштитника грађана је дата управо кроз поменути Закон. Законом је предвиђено да локални заштитник грађана штити, не само индивидуална, већ и колективна права и интересе грађана и да управо на тај начин врши контролу управних радњи јавне управе. Омбудсман се успоставља на нивоу локалне самоуправе, искључиво уколико се сматра да је њено постојање неопходно, као и уколико постоји несметана могућност њеног финансирања.

Међутим, у односу на број локалних самоуправа, број локалних заштитника грађана је изузетно мали. Према подацима из 2016. године, на нивоу општина, градова и/или градских општина у Републици Србији је било свега 18 омбудсмана што чини оквирно 10% од укупног броја јединица

локалне самоуправе (Радојевић 2016. 535). У међувремену је упостављено још неколико локалних омбудсмана – у Прибоју, на општини Стари град и на општини Савски венац. Намеће се питање: откуд толики степен подозрења у погледу локалних омбудсмана у систему Републике Србије? Наиме, ријеч је о томе да појава локалних омбудсмана може довести до различитих проблема у погледу расподјеле и преклапања надлежности између омбудсмана који делују на различитим нивоима власти. У локалним срединама не постоји нужно потреба за успостављањем засебне институције омбудсмана, јер њихову улогу може преузети „виши омбудсман”, а осим тога, чињеница је да Заштитник грађана има довољно широка овлашћења на основу којих би могао да супституише улогу локалног омбудсмана (Јанковић 2010, 10-11). Осим тога, чини се да је у политичком животу Републике Србије присутно једно крајње неразумијевање положаја и функције локалних омбудсмана. Наиме, локални омбудсмани се у локалним политичким структурама доживљавају као независне особе која ће имати дискреционо право да контролише законитост њиховог рада, те су они као такви потенцијална опасност за носиоце локалних власти (Радиновић, 2008).

Када је ријеч о именовању локалних омбудсмана, то чини локална самоуправа на начин који је предвиђен статутом и другим, општим актима локалне самоуправе. Омбудсман би требало да буде политички независна и угледна особа, која је независна и непристрасна у обављању ове функције. Међутим, постоје сумње да је у појединим општинама покушано покретање институције омбудсмана која би служила као параван за „партијско запошљавање”. Наиме, у београдској општини Звездара је на редовној седници скупштине, одржаној 17. фебруара 2017, усвојен предлог покретања канцеларија локалног омбудсмана. Оно што је било спорно јесте то да су на поменутој седници одбијени предлози да се носилац ове функције бира на фиксирани временски период од 5 године, као и да опозиција да предлог независног кандидата, али и постојање услова да потенцијални заштитник грађана није у претходних 5 година био члан ниједне политичке организације. Институција омбудсмана на овој општини још увијек није покренута, али у случају да се то деси, поставља се питање

његове независности у раду. Осим тога, предвиђено је да скупштина бира, односно разријешава општинског Заштитника грађана, без претходног јавног конкурса или позива. Чини се да су такви услови недопустиви, јер би сваки заштитник грађана у циљу реализације своје функције заштите права свих грађана морао да буде независан и непристрасан. Међутим, за реалну непристрасност и независност у раду је доста одлучан и финансијски аспект. Локални омбудсман би требало да има максималан износ мјесечне зараде на нивоу локалне самоуправе, који је ако не идентичан, онда приближан нивоу плате предсједника скупштине или предсједника општине. На тај начин локални заштитник грађана би се нашао у својеврсној финансијској равни за првим човјеком општине и нико не би могао да утиче на његов рад.

Са друге стране, намеће се питање како је могуће постићи политичку непристрасност локалног омбудсмана када њега, у најчешћем броју случајева, поставља политичка већина и да је он стога везан за локални парламент. То значи да би хипотетички, уколико су предсједник општине, као особа која је задужена за уређивање рада управе, и парламентарна већина припадници исте или коалиционе политичке опције, могли да допринесу одабору омбудсмана који веома лако може постати заштитник онога против чега би требало да се бори – а то је лоша управа. Са друге стране, уколико су парламентарна већина и предсједник општине припадници различитих политичких опција, институција локалног заштитника грађана би могла да послужи као својеврсни инструмент притиска на председника општине. Управо је због наведених разлога неопходно да се по статуту обезбиједи да локални омбудсман буде изабран, макар апсолутном већином, јер то значи да би све политичке опције морале да се договоре о једном кандидату. На тај начин би ова институција добила легитимитет и велику подршку, што би имплицирало и каснијим одсуством било каквих опструкција у њеном раду. У нашем систему је ипак, у највећем броју случајева, довољно обезбиједити већину како би неко био изабран за позицију локалног омбудсмана.

Осим тога, поставља се и питање дужине мандата локалног омбудсмана – које је у великој мјери увезано и са питањем његове непристрасности. Наиме, најчешће се у

статутима општина наводи да мандат локалног заштитника грађана траје четири године, што значи да уколико је за његов избор довољна проста већина, и уколико се његов мандат одвија у истом периоду као мандати чланова скупштине, то значи да је ова функција у великој мјери повезана са владајућим политичким партијама и трендовима политичког живота, што нипошто не може бити добро, јер се онда веома лако може изгубити њена непристрасност у раду. Овај потенцијални проблем би било могуће решити тиме што би се мандат омбудсмана продужио на временски период који је дужи од мандата одборника.

ЛОКАЛНИ ОМБУДСМАНИ НАТЕРИТОРИЈИ ГРАДА БЕОГРАДА

Након што смо утврдили потенцијалне проблеме који се могу јавити и који се јављају у локалним самоуправама широм Србије – можемо се фокусирати на ситуацију у граду Београду. Пре подробније анализе њиховог рада, треба истаћи да град Београд, као престоница Републике Србије, чији је статус утврђен Уставом и Законом, представља по свим својим одличјима, једну специфичну локалну самоуправу – заједницу 17 градских општина. Законом о локалној самоуправи (Службени гласник Републике Србије, број 129/07), Статутом града Београда (Службени лист града Београда, број 39/08 и број 6/10) и Пословником Скупштине града Београда (Службени лист града Београда, број 15/09 и број 14/10), као и Одлуком о градској управи Београда (Службени лист града Београда, број 51/08, бр. 61/09, 6/10, 23/10, 32/10 и бројеви 45/11, 42/12, 60/12, 65/12), и Одлукама о градском јавном правобранилаштву⁴ и о Заштитнику грађана⁵ постављени су темељи за међуодносе градских и општинских власти, али и за функционисање градског и општинских омбудсмана.

Када је ријеч о градском омбудсману, односно о институцији Заштитника грађана града Београда – она постоји од 2004. године. Ријеч је о институцији која има овлашћења у погледу контроле поштовања права грађана, утврђивању

4 Видети: Службени лист града Београда“ бр.5/92, 16/94 и 3/2000.

5 Видети: Службени лист града Београда“ бр.34/09, 41/09 и 41/10.

повреда које су учињене актима, радњама или пак нечињеном субјектата контроле. Одлука о Заштитнику грађана у свом члану 8. експлицитно налаже да уколико за одређену градску општину ова институција није уставољене или пак уколико не поступа у складу са притужбама грађанама, Заштитник грађана (града Београда) може покренути поступак по притужбама грађана, ако је ријеч о опвреди општих аката и/или прописа града Београда.

Поред тога, важно је и осврнути се на чињеницу да је кроз поменуте документе, као што се може и наслутити, пружене основе за утврђивање односа Заштитника грађана за градску општину (уколико је установљен) и Заштитника грађана Београда. Члан 15. поменуте Одлуке изричито налаже да се међусобни односи између Заштитника грађана (града Београда) и Заштитника грађана за градску општину заснивају на међусобној сарадњи.

Данас, на територији града Београда, поред канцеларије градског Заштитника грађана активно дјелују још четири канцеларије општинских омбудсмана. Ријеч је о канцеларијама Омбудсмана Општине Врачар, Општине Вождовац, Општине Савски венац и Општине Стари град. Као што је раније назначено у раду, постојала је иницијатива и да Градска општина Звездара добије канцеларију омбудсмана, међутим она још није заживела у пракси.

Правни основ на основу којег поступају муниципални, то јест градски омбудсман јесу општи акти Скупштине града, а приликом испитивања рада органа градских власти Заштитник грађана испитује оне притужбе које се тичу повреде одредби горенаведених прописа. Када је ријеч о изворним прописима општина и града, заштитници грађана врше контролу рада органа јавних власти који су присутни на територији општине, односно града, и то у складу са актуелним Статутима тих територијалних јединица.

Међусобна кооперација између заштитника грађана на територији града Београда је, како се показало у досадашњој пракси, изграђена на принципу супсидијарности. То значи да првенство у поступању по притужби има онај заштитник грађана који је ближе грађанину или грађанки који су тражили

заштиту. Примарни разлог за то јесте сама природа локалне самоуправе која представља мјесто где се непосредно одлучује о интересима и правима грађана. Осим тога, на овај начин се постиже једноставност приступа институцији локалног омбудсмана. Управо су из тих разлога општински омбудсмани у континуираној комуникацији са градским заштитником грађана и обратно. Они заједнички размењују мишљења и предлоге о најделотворнијим начинима решења конкретних случаја. Треба указати на то и да сама сарадња не подлеже нарочитим формалностима – за таквим нечим не постоје, барем још увијек, реалне потребе. У разговорима са омбудсманима дошли смо до усаглашеног става да су, њихов досадашњи рад и сарадња обојена искључиво позитивним искуствима. Међутим, оно што је упадљиво јесте да су (годишњи) извештаји о раду ових тијела слабо доступна. Наиме, она би требало да буду доступна на сајтовима релевантних градских општина и на сајту града Београда. Међутим, то није случај и на сајтовима општинама је могуће наћи тек понеки извештај од претходних година – на сајту градске општине Вождовац су присутни извештаји за 2015. и за 2017. годину, док је на сајту градске општине Савски венац доступан извештај искључиво за 2017. годину. Са друге стране, извештаје градског омбудсмана и осталих општинских омбудсмана је могуће добити, али тек на лични захтјев.

Поред извјесног степена нетранспарентности који је присутан када је ријеч о извештајима, донекле је проблематично и питање радног времена, односно рада са странкама. Тако, радно време са странкама се драстично разликује између побројаних омбудсмана. Канцеларија заштитника грађана (града Београда) предвиђа радно вријеме са странкама од 9 до 14 часова, што је поприлично неуобичајено, јер би оно морало да буде више прилагођено грађанима који су у том периоду најчешће заузети услијед радних обавеза. Оно што је похвално јесте да су Заштитнице грађана у градским општинама Стари град и Врачар доступне грађанима пуно радно вријеме, то јест, од 8 до 16 часова, као и да је до њих изразито лако доћи путем телефонског позива или електронском кореспонденцијом, што се не може рећи за остале омбудсмане.

Оно што је могуће упутити као замјерку нашем систему јесте инсистирање на одабиру правника за функцију омбудсмана. Тако је, почетком марта ове године, Скупштина града Београда за новог Заштитника грађана именовала Миљка Ваљаревића, који је по струци дипломирани правник и који је свој читав радни век провео као секретар Правног факултета Универзитета у Београду, уз образложење да је реч о човјеку који је: „ потписао(..) око 25.000 диплома, међу којима су дипломе људи који обављају најодговорније послове у држави. У време његовог мандата промијењено је 15 управа и 11 декана. Студирао је на Правном факултету, на истом мјесту завршио и постдипломске студије, има велики утицај на Универзитету и мислим да је права особа за функцију Заштитника грађана”. Међутим, управо је на том примјеру уочити неколико нелогичности. Пре свега, иако би Заштитник грађана требало да буде неко ко је стекао углед у својој струци, поставља се питање – зашто је за ту функцију одабрана особа која је недавно пензионисана? Осим тога, бити секретар факултета или било које друге образовне установе значи бити административно-техничко лице, те се радно искуство у том послу не може посматрати у спрези са квалификацијама које су неопходне за једног заштитника грађана. Наравно рад новог Заштитника грађана не можемо оцјењивати док не прође одређени временски период, али се чини да су управо кроз овакав одабир градске власти показале извјесно неразумијевање за значај и за природу саме институције омбудсмана.

Још једно питање које је могуће поставити у погледу локалних омбудсмана на територији Београда јесте – да ли су заштитници грађана свесни њиховог постојања. Сходно томе, за потребе рада је спроведено истраживање којим су обухваћени грађани (220) који имају пребивалиште на оним градским општинама у Београду на којој је успостављена канцеларија локалног Заштитника грађана (видјети табелу бр. 1).

Табела бр. 1: Упознатост грађана са институцијом (локалног) омбудсмана на територији града Београда.

	Врачар	Вождовац	Савски венац	Стари град
1. Да ли сте упознати са постојањем институције омбудсмана/заштитника грађана?	ДА: 53 НЕ: 2	ДА: 42 НЕ: 13	ДА: 47 НЕ: 8	ДА: 55 НЕ: 0
2. Да ли сте упознати са радом канцеларије Заштитника грађана Града Београда?	ДА: 36 НЕ: 19	ДА: 24 НЕ: 31	ДА: 32 НЕ: 23	ДА: 26 НЕ: 29
3. Да ли знате да у вашој општини постоји Локални Заштитник грађана/Заштитница грађана?	ДА: 32 НЕ: 23	ДА: 9 НЕ: 46	ДА: 28 НЕ: 27	ДА: 30 НЕ: 25
Укупно:	55	55	55	55

На основу резултата који су добијени истраживањем намеће се закључак да грађани немају довољно развијену свијест о постојању локалног омбудсмана на територији општине у којој је њихово пребивалиште. Наиме, иако је већина грађана (197) упозната са појмом институције омбудсмана, скоро њих пола (112) нема представу да нивоу града постоји Заштитник грађана. Преко половина испитаника (121) није упозната са чињеницом да је у њиховој општини успостављена канцеларија локалног омбудсмана. Куриозитет је да су становници Градске општине Стари град прије упознати са институцијом општинског омбудсмана (30), него са институцијом Заштитника грађана Града Београда (26).

Занимљиво је указати и којим поводом се грађани најчешће обраћају локалним омбудсанима. Наиме, највећи број странака се опредељује за посјету локалном омбудсману због различитих проблема који су узроковани илегалном градњом. Различити грађана су крајње различити, од комуналних и грађевинских проблема које имају сахвојимх-

леганлним становима и кућама услијед нелегалне градње у комшилуку, преко сумњи и неповјерења у правну сигурност по питању промета непокретности, па све до финансијских и стамбених невоља које наступају као посљедица неопрезно склопљеног уговора са нелегалним (или лажним) инвеститорима и градитељима. Парадоксално је што се грађани ријетко јављају када је ријеч о проблемима са општинском или градском управом, с обзиром да су омбудсмани замишљени као инструменти којима се грађани штите од лоше управе. Куризотет је да је у Градској општини Стари Град било случајева (старих) људи који би посетили заштитницу грађана без икаквих захтјева, већ искључиво зато што су се осјетили усамљенима и нису имали са киме да поразговарају. Осим тога, у пракси се неијетко јављају и особе са тешким социјалним ситуацијама, које код заштитника грађана траже посао или социјалну помоћ.

ЗАКЉУЧАК

Имајући у виду досадашњу праксу и све специфичности Града Београда као јединствене локалне самоуправе, чини се да је број општинских заштитника грађана мали. Грађанин је у локалној самоуправи у жижи, а сходно друштвеним приликама он је на њу све упућенији у погледу рјешавања бројних животних питања. Са друге стране, заштитник грађана, како на нивоу локалне самоуправе, а тако и шире, је у својем поступању одређен двојачко – он најприје ради у складу са интересима грађана и цјелокупног друштва, а затим олакшава рад, али и подиже стандарде поступања чиновника. Управо је због тога неопходно правилно сагледати природу и специфичности ове институције.

На територији града Београда, а и у цијелој Србији, институција омбудсмана се посматра кроз правничку призму, при чему се често занемарује да је ријеч о институцији која је у непосредном контакту са грађанима и која не би требало да представља још један степен бирократије. У нашем систему, позиција омбудсмана грађана је резервисана за правнике, што може бити у извјесну руку погубно, јер се на тај начин губи потенцијална вишедимензионалност. Наиме,

упоредна пракса је показала да су омбудсмани који долазе из редова политиколога чешће иновативнији и осетљивији на погледе грађана. Уколико упоредимо Локалног омбудсмана у Сан Себастијану са Заштитником грађана Града Београда, примијетићемо да је потоњи склон неразумевању потреба грађана, о чему свједочи скраћено радно вријеме са странкама. Осим тога, Локални омбудсман Сан Себастијана преузима једну крајње активну улогу када је ријеч о преиспитивању (локалних) јавних политика које би потенцијално могле бити погубне по грађане, што је у извјесној мјери – непознаница у нашем систему.

Још један проблем који је присутан у погледу дјеловања локалних заштитника грађана на територији града Београда јесте то да међу грађанима постоји недовољно развијена свијест о њиховом постојању. Стога би ову институцију требало приближити и осветлити грађанима, јер је ријеч о тијелу које има важну улогу, не само у промоцији људских права и заштите од лошег поступања управе, већ и у демократизацији једног друштва.

ЛИТЕРАТУРА

- Давинић, М. (2013). *Европски омбудсман и лоша управа (mal-administration)*. Заштитник грађана: Београд.
- Ђорђевић, С. (2012). *Ренесанса локалних власти: упоредни одели*. Чигоја штампа: Београд.
- Ђорђевић, С. & Миленковић, Д. (2011). Капацитети и потенцијали институције локалног омбудсмана у Србији (са истраживањем). OSCE: Београд.
- Закон о локалној самоуправи, „Службени гласник РС“, бр. 129/2007, 83/2014.
- Закон о локалној самоуправи, „Службени гласник РС“, бр. 9/02, 33/04, 135/04, 62/06.
- Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја, „Службени гласник РС“, бр. 120/2004, 54/2007, 104/2009 и 36/2010.

- Закон о Заштитнику грађана, Службени гласник РС, бр. 79/2005, 54/2007.
- Јанковић, С. (2010) *Локални омбудсмани у Србији*. Локална самоуправа – прописи и пракса, број 4/10, Стална конференција градова и општина: Београд, стр. 6–11.
- Лазаревић, М. (2017) Различите форме хибридног модела омбудсмана са освртом на заштитника грађана у Србији. Политичка ревија: 4/2017, 119-136.
- Миленковић, Д. (2013) *Јавна управа: Одабране теме*. Чигоја штампа: Београд.
- Миљко Ваљаревић, нови заштитник грађана (2019). Доступно на: <http://www.politika.rs/sr/clanak/424073/Miljko-Valjarevic-novi-Zastitnik-gradana-Beograda>
- Одлука о градској управи Београда, Службени лист града Београда, број 51/08, бр. 61/09, 6/10 23/10, 32/10 и бројеви 45/11, 42/12, 60/12, 65/12.
- Одлука о градском јавном правобранилаштву, Службени лист града Београда“ бр.5/92, 16/94, и 3/2000.
- Одлука о Заштитнику грађана, Службени лист града Београда, бр.34/09, 41/09 и 41/10.
- Омбудсман на Звездари маска за партијско запошљавање (2017) Доступно на: <http://dostajebilo.rs/blog/2017/02/21/ombudsman-na-zvezdari-mask-a-za-partijsko-zaposljavanje/>
- Пословник Скупштине града Београда, Службени лист града Београда, број 15/09 и број 14/10.
- Радиновић, Д. (2008) *Омбудсман и извршна власт*. Службени гласник: Београд.
- Радојевић, М. (2016) *Преображај омбудсмана у савременим правним системима с посебним освртом на институцију Заштитника грађана у Републици Србији (докторска дисертација)*. Правни факултет Универзитета у Београду: Београд.
- Статут града Београда, Службени лист града Београда, број 39/08 и број 6/10 .

- Устав Републике Србије, Службени гласник РС, бр. 98/2006.
- Eklundh, C. (1990) *Švedski parlamentarni ombudsmeni (prevod: Dragan Milkov)*. Zbornik radova XXIV, 3-4, Pravni fakultet Univerziteta u Novom Sadu: Novi Sad.
- Reif, L. (2004) *The Ombudsman, Good Governance and the International Human Rights System*. Marinus Nijhooff Publishers: The Netherlands.
- Sander, G. (2013). Ombudsman and Local Governments. Conference: International Local Governments Congress: Venice.
- Tai, Y. T. B. (2010) *Models of Ombudsman and Human Rights Protection*. International Journal of Politics and Good Governance: Volume 1, No. 1.3, 2010.

Aleksandar Klaric

**THE INSTITUTION OF LOCAL
OMBUDSMAN - COMPARATIVE
EXPERIENCES SELECTED
WORLDWIDE AND THE CITY
OF BELGRADE**

Resume

The paper analyzes one institution that has experienced expansion around the world in recent decades - the ombudsman. Taking into account that during this period a relationship between local authorities and the central state authority changed significantly, as well as that local authorities gained increasing competencies in relation to the citizens, this paper put special emphasis on local (i.e. municipal) protectors of citizens. The aim of this paper is to point out the capacity of the protector of citizens operating in the city of Belgrade, with special reference and comparison with local ombudsmen around the world (particularly with practice in Spain and the Netherlands).

Keywords: Ombudsman, protector of citizens, local government, city of Belgrade, San Sebastian, Amsterdam.

* Овај рад је примљен 15. априла 2020. године, а прихваћен на састанку Редакције 20. јула 2020. године.