

Проф. др Предраг Димитријевић, редовни професор
Правни факултет, Универзитет у Нишу

УДК: 351.942:352/353](497.11)

ПРОБЛЕМИ У ФУНКЦИОНИСАЊУ ЛОКАЛНОГ ОМБУДСМАНА

Апстракт

Институција омбудсмана на локалном и регионалном нивоу власти није непозната у свету. У погледу организације ове институције заступљени су различити модели: поред државних омбудсмана, у федералним државама срећемо и омбудсмани на нивоу држава чланица, потом постоје и регионални и локални омбудсмани, као и општи и специјализовани. Свака од тих институција делује у оквирима своје надлежности.

У Републици Србији Омбудсман се установљава на локалном нивоу само ако се сматра да је ова институција потребна, да се може организовати и финансирати. Данас је ова институција установљена у свега четрнаест градова и општина у Србији од укупно 167 општина и градова. Шта је узрок овако малом броју установљених грађанских бранилаца (омбудсмана) на нивоу јединица локалне самоуправе? Први разлог је у законској необавезности, а други у суштинском неразумевању положаја и улоге локалног омбудсмана. Наиме, у локалним политичким структурама он се доживљава као независна политичка личност која ће имати право да контролише законитост њиховог рада, па се доживљава као опасност за вршење локалне власти. Трећи разлог је проблем стручног и финансијског капацитета, нарочито малих општина. У малим и сиромашнијим општинама врло је тешко наћи одговарајући стручни кадар, будући да улога омбудсмана претпоставља, пре свега стручност, радно искуство, углед у друштву и сл.

Питање политичке непристрасности је отворено, јер није пронађен механизам за успостављање потпуне политичке неутралности. Њега поставља скупштина општине на предлог председника општине или надлежног радног тела. Ова чињеница говори о томе да је тешко постићи политичку непристрасност у пуном смислу. Други проблем самосталности је финансирања његовог рада. Трећи разлог је питање дужине трајања његовог мандата. Уколико се мандат локалног омбудсмана везује за мандат скупштине, онда и ова чињеница доводи у питање његову политичку независност и непристрасност.

Локални омбудсман је надлежан да штити индивидуална и колективна права и интересе грађана, тако што врши општу контролу рада управе и јавних служби. Он је овлашћен да о појавама незаконитог и неправилног (нецелисходног) рада којим се повређују права и интереси грађана, упозорава управу и јавне службе, упућује им препоруке, критике и о томе обавештава скупштину јединице локалне самоуправе и саму јавност. То је суштина његове функције: контрола, сугерисање исправки и обавештавање јавности. На тај начин штити грађане.

Локални омбудсман посебно штити људска права и слободе од повреда учињених од стране општинске управе и организација и јавних служби које врше управна и јавна овлашћења, а чији је оснивач општина. Најкрупнији проблем је управо чињеница да је регулатива о Омбудсману препуштена скоро у потпуности статутарним одредбама. Законска регулатива је врло штура.

Омбудсман, па био и локални, свакако мора стрпљиво и упорно, некад брже и испред догађаја, а некад пратећи их и реагујући на њих, сам и у сарадњи са другим институцијама и невладиним сектором, постојати и радити.

Кључне речи: Контрола управе, Заштитник грађана, Грађански бранилац, људска права.

1. Савремена управа је веома сложен и моћан институционални систем. Свакодневно се масовно дешавају разни облици повреда и угрожавања права грађана у бројним поступцима пред административним органима. Грађани имају проблем како да заштите своја права јер незнају која им правна средства стоје на располагању или ако и знају путеве правне заштите они су компликовани, дуги и скупи. Због тога треба наћи ефикасна, једноставна и јефтина средства и механизме контроле управе, за утврђивање и отклањање разноврсних недостатака у раду и тако омогућити заштититу права грађана¹. Постојеће институције контроле управе незадовољавају јер нефункционишу собзиром-на реално стање и потребе или њихово активирање је тешко, споро, скупо и компликовано. Концепт институције омбудсмана налазимо у идејама Валтер Гелхорна по коме треба створити једноставне и брзе процедуре (цхееп анд еасу) заштите људских права насупрот спорим, формалним и скупим судским процесима².

1 S. V. Anderson, Proposals and politics, Andersons "Ombudsman for American Government?" New York, 1968. str. 155.

2 Walter Gellhorn, Ombudsman And Others - Citizen's Protectors In Nine Countries, Harvard University Press, Cambridge, MA, 1967, str. 3-4.

ИЗГРАДЊА ПРАВНОГ СИСТЕМА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

Назив омбудсман потиче од старе шведске кованице умботхсмаџр, која има значење "повереник који представља" односно представник. У ширем контексту омбудсман³ се назива "чуварем законитости, заштитником грађана, плебејским трибуном" итд. О популарности ове установе говори и то да се сам назив примењује у изворном шведском облику у многим земљама широм света. Међутим, у већини земаља институција омбудсмана означава се различитим називима, углавном обојеним националним духом у којима функционише.

Омбудсман је настао у Шведској, уведен је уставом из 1809. године, а потом је прихваћен и у осталим скандинавским земљама, Великој Британији, Канади и др. Прва институција Омбудсмана изван Шведске био је Омбудсман Финске (1918) а прва институција Омбудсмана изван Нордијских земаља била је институција Омбудсмана на Новом Зеланду (1962). Од седамдесетих година XX века ова институција бива заступљена у правним системима великог броја европских и ваневропских земаља, а од почетка деведесетих и у правним системима бивших социјалистичких држава источне Европе укључујући и државе бивше СФРЈ.

Основне заједничке карактеристике омбудсмана, без обзира на систем у коме се јавља, су:

Омбудсман је заснован на идеји људских права. Филозофија људских права у средиште правног и политичког живота поставља индивидуалност људског бића и самосталност његове личности. Људска права као највиши правни стандард.

Он штити законитост и права грађана тако што врши ефикасну контролу управе. Његов основни задатак је заштита права грађана посебно од незаконитог и неправилног рада управе (маладминистрацион);

Омбудсман нема овлашћења да укида, поништава или мења акте управних органа, као што то раде судови, већ може само да констатује њихову незаконитост, да тражи уклањање уочених недостатака, да износи мишљење о конкретном случају, да цени целисходност рада органа, упуштајући се и у оцену коришћења дискреционог овлашћења;

³ У Скандинавским земљама одржао се назив "Омбудсман" уз додатак "парламентарни". У Француској то је "Медијатор Републике", у Великој Британији "Парламентарни представник за управу", у Аустрији "Народни правобранилац", у Словенији "Заштитник човекових права", у Хрватској "Пучки правобранитељ", у Румунији "Народни адвокат", у Русији "Комесар за људска права", у Албанији "Адвокат Народа", у Аргентини "Народни бранилац", у Босни и Херцеговини "Омбудсман за људска права БиХ", у Црној Гори "Заштитник људских права и слобода", у Србији "Заштитник грађана".

Овај орган је независан и самосталан у вршењу својих функција, а бира га парламент;

Грађани се овом органу обраћају без посебних формалности и без трошкова.⁴

2. Институција омбудсмана на локалном и регионалном нивоу власти није непозната у свету. У једном броју земаља ова институција је уведена уставом, док је у већем броју земаља уведена законом. У погледу организације ове институције заступљени су различити модели: поред државних омбудсмана, у федералним државама срећемо и омбудсмана на нивоу држава чланица, потом постоје регионални и локални омбудсмани, као и општи и специјализовани (на пример, омбудсмани у области здравства, образовања, заштите личних података, социјалног старања, полиције, војске, потрошачки омбудсман, спорт, екологија, или заштите одређене категорије становника као, заштита деце и жена, студената, новинара, тзв. прес омбудсман итд.). Поред омбудсмана у јавном сектору, један мањи број земаља познаје и праксу омбудсмана у приватном сектору. Надлежност омбудсмана простире се, на контролу над радом државних органа управе, али и над радом органа локалне самоуправе, као и других органа и организација које врше јавна овлашћења.

Један број земаља је децентрализовао институцију омбудсмана, тако да она постоји на регионалним или локалним нивоима. Свака од тих институција делује у оквирима своје надлежности. За разлику од тога, поједини централизовани омбудсмани на националном нивоу организују се тако да њихова структура буде деконцентрисана, Како би поједини омбудсмани и њихови заменици били надлежни за поједине општине и области. Тако би се обављање њихове функције приближило грађанима на локалном и регионалном нивоу (нпр. БиХ).

Регионални и локални омбудсмани постоје у Великој Британији, Данској, Италији, Канади, САД, Француској, Холандији, Швајцарској и неким другим земљама. У Данској постоје регионални омбудсмани (Ландстингетс), као и посебан омбудсман за Гренланд. Сви већи холандски градови имају општинске омбудсмана. У Француској постоји посебан омбудсман (Медиатеур) за Ил-де-Франце и париску општину. Већина италијанских покрајина увела је својим прописима покрајинске омбудсмана (Дефенсори цивици регионали). Прва је то учинила Тоскана (почетком 1974), затим Лигурија (средином 1974) и касније других 14

4 Donald Rowat, *The Ombudsman, Citizen's Defender*, London, 1965; Миодраг Јовичић, *Омбудсман - чувар законитости и права грађана*, Београд, 1969.

ИЗГРАДЊА ПРАВНОГ СИСТЕМА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

покрајина, тако да омбудсмани постоје у укупно 16 покрајина. У Шпанији осам региона има своје омбудсмани (Дефенсор дел Пуебло). Поред Парламентарног комесара за управу, Уједињено Краљевство Велике Британије и Северне Ирске има посебног Парламентарног комесара за управу и жалбе у Северној Ирској (уведен 1969), као и комисије за локалну управу Енглеске, Велса и Шкотске (уведене 1974-1975). Пошто британски систем локалних власти не омогућује “једноставну трансплантацију” или мешање Парламентарног комесара за управу (као органа централних власти) у рад локалних власти, успостављене су посебне комисије за локалну управу у чији састав по службеној дужности (ex officio) улази и Парламентарни комесар за управу. Комисије су надлежне за жалбе на неправде настале услед лошег вршења управне функције од стране локалних органа управе, полиције и неких других локалних власти. Омбудсмани на локалном нивоу уживају најширу подршку у САД, где се у новије време оснивају широм земље у окрузима, градовима и општинама, било са општим или специјализованим надлежностима.

Омбудсман поступа по жалбама грађана који сматрају да су њихова права повређена радњама и поступцима органа управе, али омбудсман може да покрене поступак и по сопственој иницијативи (ex officio) кад нађе да је дошло до кршења права грађана од стране органа над чијим радом врши контролу. При томе је он овлашћен да тражи податке и обавештења од органа управе, да врши увид у службене акте, да узима изјаве од запослених, овлашћених лица, сведока и вештака. После спроведеног поступка омбудсман даје мишљења, предлоге и препоруке у вези са утврђеним неправилностима, које по правилу упућује органу који је починио повреду. Уколико су у питању озбиљније повреде ширег значаја, омбудсман свој налаз доставља највишим државним органима да би они предузели мере из своје надлежности. У појединим земљама омбудсмани су овлашћени да дају иницијативу за измене закона, да покрену поступак пред уставним судом, да иницирају дисциплински и кривични поступак, па чак и да га непосредно воде у својству тужиоца (нпр. Шведска). Грађани који сматрају да су им повређена одређена права радом органа управе углавном могу директно да се обрате омбудсману подносећи жалбу писмено, с тим што жалба мора бити потписана, јер анонимне жалбе се по правилу не узимају у разматрање.

3. Увођење заштитника грађана - омбудсмана у правни систем Србије⁵, започето је пре неколико година доношењем одговарајућих

5 Јован Ђорђевић, Политички систем, Београд, 1967, стр. 636. Стеван Лилић, Зашто је нови Устав оставио Србију без омбудсмана, Архив за правне и друштвене науке, Београд, бр. 2-

прописа који су регулисали надлежност и поступак омбудсмана на локалном и покрајинском нивоу, као и доношењем Закона о Заштитнику грађана ("Службени гласник РС", бр. 79/2005), којим се успоставља државни омбудсман као независан централни државни орган који контролише рад државне управе и штити права грађана⁶.

Пре доношења овог Закона о Заштитнику грађана, (2005) скраћено ЗоЗГ, донети су одређени прописи којима је, парцијално и на нижим нивоима, у Србији уведена институција омбудсмана. Тако, ова институција је регулисана најпре Законом о локалној самоуправи ("Службени гласник РС", број 9/2002), скраћено ЗоЛС, и то као факултативна институција (грађански бранилац), затим, Одлуком о Покрајинском омбудсману (за АП Војводину) и Одлуком републичког Министарства здравља установљен је специјални омбудсман - заштитник пацијентових права.

Према томе, Омбудсман је у Србији уведен "на мала врата", једним чланом (члан 126. Закон о локалној самоуправи). Друго, што се уочава је термилошка неусклађеност назива института (у Покрајини Војводини - Покрајински омбудсман, у јединицама локалне самоуправе - грађански бранилац, у здравству - заштитник пацијентових права, док се републички законодавац определио за термин Заштитник грађана). Треће, у правној регулацији овог института ишло се обрнутим редом од нижег ка вишем, уместо да је прво донет закон о републичком, односно државном Заштитнику грађана који би представљао правни основ за даљу разраду овог института на нижим нивоима и под истим називом.

Таква хронолошко нормативна неусклађеност у регулисању ове институције као и околност да ни накнадно није правно регулисан однос ова два закона (ЗоЛС и ЗоЗГ) у смислу надлежности ова два заштитника грађана. Другим речима, остало је отворено питање да ли локални омбудсман може да указује на незаконитости републичких аката из којих проистичу повреде људских права на локалном нивоу, а што је честа појава, с обзиром да повреде и угрожавања права грађана (људских права) често проистичу из аката централне власти а не локалне.

4. Закон о локалној самоуправи ("Службени гласник РС", број 9/2002) је пружио правни основ и могућност да се у јединицама локалне

3, 1991. Богољуб Милосављевић, Омбудсман - заштитник права грађана, ЦАА, Београд, 2001. Драган Радиновић, Омбудсман и извршна власт, Београд, 2001.

6 На жалост, морамо да констатујемо да Народна Скупштина Републике Србије још није изабрала Заштитника грађана, иако су сви рокови прописани овим Законом протекли.

ИЗГРАДЊА ПРАВНОГ СИСТЕМА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

самоуправе установи грађански бранилац (омбудсман) који штити индивидуална и колективна права и интересе грађана и тако врши општу контролу рада управе и јавних служби.

Овим Законом предвиђена је могућност, али не и обавеза установљења грађанског браниоца (омбудсмана) на нивоу локалне самоуправе. Омбудсман се установљава на локалном нивоу само ако се сматра да је ова институција потребна, да се може организовати и финансирати.

Данас је ова институција установљена у свега једанаест градова и општина у Србији од укупно 167 општина и градова. Сматрало, да ће доношење овог Закона поспешити установљење већег броја грађанских бранилаца (омбудсмана) на нивоу локалне самоуправе. Међутим, то се није догодило.

Поставља се питање, шта је узрок овако малом броју установљених грађанских бранилаца (омбудсмана) на нивоу јединица локалне самоуправе? Први разлог је у законској необавезности и његовом факултативном карактеру, а други у суштинском неразумевању положаја и улоге локалног омбудсмана. Наиме, у локалним политичким структурама локални омбудсман се доживљава као независна политичка личност која ће имати право да контролише законитост њиховог рада, па се тако доживљава као опасност по вршење локалне власти. Трећи разлог је проблем стручног и финансијског капацитета, нарочито малих општина. У малим и сиромашнијим општинама врло је тешко наћи одговарајући стручни кадар, будући да улога омбудсмана претпоставља, пре свега стручност, радно искуство, углед у друштву и сл.

Као решење за наведене проблеме може се за две или више малих општина успоставити један заједнички омбудсман, који би штитио људска права или решавао друге проблеме у раду јавне управе и њених службеника. За овакав начин превазилажења проблема не постоје законске препреке, тако да све остаје у домену политичке воље локалних политичара.

5. Грађанског браниоца (омбудсмана) поставља скупштина јединице локалне самоуправе из реда угледних и политички непристрасних личности, под условима и на начин утврђен статутом и другим општим актом локалне самоуправе. Грађански бранилац је самосталан и независан у вршењу своје функције и нико нема право да утиче на његов рад и поступање.

Да би остварила своју улогу у заштити права сваког грађанина институција омбудсмана мора бити независна, самостална, стручна и професионална, а у исто време мора имати добру сарадњу са парламентом, са грађанима, са медијима и са свим релевантним институцијама на свим нивоима власти као и са невладиним сектором.

Грађански бранилац и његов заменик не могу обављати другу јавну функцију нити професионално обављати другу делатност, дужност или посао, који би могао утицати на њихову самосталност и независност. Они не могу бити чланови политичких организација. Грађански бранилац и заменик имају положај функционера у смислу закона о спречавању сукоба интереса у вршењу јавних функција и на њих се примењују одредбе тог закона.

Међутим, питање политичке непристрасности је отворено, јер није пронађен механизам за успостављање потпуне политичке неутралности. Омбудсмана поставља скупштина општине на предлог председника општине или надлежног радног тела (комисије). Ова чињеница говори да је тешко постићи политичку непристрасност у пуном смислу, нарочито на локалном. Други проблем самосталности је везан за финансирање његовог рада. Рад Омбудсмана финансира се из општинског буџета, а наредбодавац извршења буџета је председник општине. Трећи разлог је питање дужине трајања његовог мандата. Уколико се мандат локалног омбудсмана везује за мандат скупштине, онда и ова чињеница доводи у питање његову политичку независност и непристрасност.

На стварну самосталност и независност у раду пресудан је финансијских моменат па локалном омбудсману треба дати накнаду који представља максимални износ месечне зараде на локалном нивоу, тј. плату председника општине или председника скупштине. Тако се и психолошки показује да је локални омбудсман изједначен са првим човеком у општини и да нико не може утицати на његов рад.

У појединим општинама је статутом предвиђено да ће се институт омбудсмана уредити одлуком о организацији управе. На овај начин омбудсман постаје саставни део управног апарата, што никако не би смело да се деси, јер је он орган парламента, који у име парламента врши контролу управе. Он мора да буде орган који контролише управу и да се организационо налази изван управе.

У неким локалним одлукама Скупштина поставља грађанског браниоца и његовог заменика на предлог градоначелника, односно председника општине већином од укупног броја одборника. Такође, на акт

ИЗГРАДЊА ПРАВНОГ СИСТЕМА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

о унутрашњој организацији и систематизацији радних места у стручној служби, претходну сагласност даје градоначелник, односно председник општине. То је кршење начела поделе власти на локалном нивоу. Са друге стране, према закону градоначелник, односно председник усмерава и усклађује рад управе, предлаже постављење и разрешење начелника општинске управе, односно управе за поједине области. То све упућује на његову политичку блискост са градоначелником, односно председником општине.

Питање је како ће се његова политичка непристрасност остварити када се његов положај уређује актом који доноси политичка већина у парламенту јединице локалне самоуправе. Наиме, често је статутима којима је установљен омбудсман предвиђено да га поставља скупштина општине кворумском већином. Тиме се доводи у питање његова политичка непристрасност, јер њега на овај начин поставља политичка већина у локалном парламенту. Ова чињеница добија још више на значају ако се има у виду да по закону председник општине усмерава и усклађује рад управе, предлаже постављење и разрешење начелника општинске управе, односно управе за поједине области. На основу ових овлашћења јасно је да председник општине мора сарађивати са омбудсманом и да омбудсман није везан само за локални парламент. У оваквој ситуацији уколико парламентарна већина и председник општине припадају истој политичкој опцији омбудсман који је изабран од стране политичке већине врло лако може да постане покриће за лош рад управе. Међутим, уколико председник општине и парламентарна већина припадају супротстављеним политичким опцијама омбудсман може послужити као средство притиска на председника општине.

Због ових могућих проблема треба статутима општина предвидети да се омбудсман бира високо квалификованом апсолутном већином, тј. двотрећинском већином гласова од укупног броја одборника. На овај начин би се обезбедио шири политички консензус па и створили услови за релативно већу непристрасност омбудсмана јер би све политичке опције морале да се сагласе око једног кандидата. Истовремено би му се овако обезбедила велика подршка а тиме ауторитет и легитимитет омбудсмана. Начелно би изостале опструкције рада омбудсмана зарад политичких обрачуна јер кандидат изабран квалификованом апсолутном већином представља заједничко и опште прихватљиво решење.

Друго питање је дужина мандата. Општинским статутима се углавном предвиђа да мандат омбудсмана траје четири године. Јасно је да ако се на нивоу локалне самоуправе омбудсман бира простом већином а

мандат му траје колико и мандат одборника, онда његова функција зависи од политичких кретања и политичког расположења бирача. Тиме се и ова функција везује посредно за политичке странке и за изборе што није добро, јер она треба да буде политички непристрасна и усмерена на ефикасну и једноставну контролу управе. Уколико би се предвидело да мандат омбудсмана траје дужи од мандата одборника тиме би се његова функција свакако учинила политички независном јер не би зависила од политичких промена. Сматрамо да период од пет година је сасвим примерено време и да та функција не треба да траје дужи. Политичка непристрасност може се делимично решити тако што ће се за његов избор тражити општи политички консензус. Такво решење прихвата најновији Закон о изменама и допунама закона о заштитнику грађана (републички омбудсман) из 2007., где се за избор и разрешење омбудсмана, као и одлучивање о укудању његовог имунитета, захтева већина гласова свих народних посланика (апсолутна већина).

6. Функција грађанског браниоца јесте да заштити грађане од лошег рада управе и то тако што врши општу контролу рада управе и јавних служби.

Општа контрола управе подразумева да је омбудсман овлашћен да контролише законитост и целисходност рада управе али и све остало чињење и нечињење управе које представља лош рад управе - "маладминистратион". Законитост рада подразумева да сви донети акти и све предузете радње, морају бити у складу са законом (процесним и материјалним) и подзаконским актима. Управа може поступати законито али то још увек не значи да поступа и целисходно. У појединим стварима може се десити да управа повреди интерес или неко право грађанина а да није поступала незаконито, већ нецелисходно јер није поступила у складу са јавним интересом у конкретном случају. Маладминистратион, обухвата разне административне грешке, пропусте и неправде које јавни службеници свакодневно чине у контакту са грађанима. За разумевање појма лоше управе од великог је значаја дефинисати њему супротан појам, појам тзв. "добре управе", "доброг управног понашања" (Гоод административе бехавиоур) или "праведне управе". Европски Омбудсман је 1998. године покренуо иницијативу за доношење кодекса доброг управног понашања (А Цоде оф Гоод Административе бехавиоур). Добро управно понашање је "исправно", "праведно" и "непристрасно" поступање управе према грађанима и правним лицима. Ова три стандарда доброг понашања администрације садрже конкретна правила понашања администрације, која треба да знају грађани и јавни службеници. Листа

ИЗГРАДЊА ПРАВНОГ СИСТЕМА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

стандарда за добро поступање јавних службеника приликом свакодневног општења са грађанима заснована је на оригиналу направљеном од стране државног омбудсмана Републике Ирске. (омбудсман@охро.ба). Јавни службеници треба да се понашају у складу са овим етичким стандардима када грађанима као својим клијентима (партнерима) и корисницима административних услуга исте пружају свакодневно.

Међутим, постоји извесно ограничење у надлежности локалних омбудсмана. Тако, Грађански бранилац не може узети у разматрање захтев за покретање поступка који се односи на рад Скупштине општине, града, Градоначелника и градског већа. (Одлука о Грађанском браниоцу за Град Београд, "Сл. лист града Београда", бр. 25/05, Одлука о Грађанском браниоцу за Општине Краљево, "Сл. лист Општине Краљево", 24. фебруар 2005). Слична решења постоје и у другим локалним самоуправама. Сматрамо да ова тзв. негативна енумерација, ограничава надлежност и реалну моћ омбудсмана и да му треба дати знатно шири овлашћења које досежу све до државних органа, чији су акти најчешће највећи генератор повреда људских права, а људска права су универзална категорија и задатак омбудсмана је управо њихова заштита.

7. Локални омбудсман је надлежан да штити индивидуална и колективна права и интересе грађана. Он то чини тако што врши општу контролу рада управе и јавних служби (члан 126, став 1. Закона о локалној самоуправи). Након извршене контроле рада, омбудсман је овлашћен да о појавама незаконитог и неправилног (нецелисходног) рада којим се повређују права и интереси грађана, најпре упозори управу и јавне службе, затим им упућује препоруке и критике и најзад да о томе обавештава скупштину локалне самоуправе, као и саму јавност.

Према томе, правно је предвиђено овлашћење али и дужност омбудсмана да о незаконитом и неправилном раду упозорава управу и јавне службе и да им о томе даје препоруке за исправљање пропуста и грешака, као и да ће о томе обавештавати скупштину одговарајуће локалне самоуправе, као и јавност. То је суштина његове функције: контрола, сугерисање исправки и обавештавање јавности. На тај начин штити грађане.

Међутим, шта обезбеђује поштовање препорука или каква је поседица критичких опажања омбудсмана? Основна снага његове улоге је јавно изговорена реч. У највећој мери успешност његовог рада, зависиће од снаге његове личности, угледа и поштовања коју ужива у својој средини.

Управа јединице локалне самоуправе и јавне службе дужни су да грађанском браниоцу, на његов захтев дају податке и информације од значаја за вршење његових контролних и саветодавних овлашћења.

Сваки грађанин који сматра да му је неком радњом или актом повређено неко право или интерес (рђаво вршење управне власти, шиканирање, неједнак третман, спорост и неажурност, закидање права, дискриминација, нељубазност и сл.), од стране органа општинске управе, може се обратити локалном омбудсману. Обраћање омбудсману није отежано некаквим формалностима. Довољно је да неко сматра да му је учињена нека повреда и да може да се обрати омбудсману.

Међутим, обраћање грађанском браниоцу (омбудсману) претпоставља исцрпљивање свих редовних правних средстава. Поступање грађанског браниоца (омбудсмана) не може претходити, нити заменити управни поступак пред вишим органом управе, односно управни спор пред судом тзв. судску контролу управе. Грађански бранилац (омбудсман) је допунско (супсидијарно) средство контроле и његова интервенција следи тек након што су исцрпљена сва правна средства заштите, а која нису прибављена.

Омбудсман не сме да буде замена за постојеће видове заштите. Пре подношења притужбе омбудсману, подносилац је дужан да покуша да заштити своја права у одговарајућем правном (управном или судском) поступку. Омбудсман ће упутити подносиоца притужбе на покретање одговарајућег правног поступка, ако је такав поступак предвиђен и неће поступати по притужби док претходно не буду исцрпљена сва правна средства, у одговарајућем правном поступку. Не би било добро да се ови видови заштите заобилазе јер би то онда значило узурпацију власти и тиме би се омбудсман претворио у своју супротност.

Ово правно решење има свој процесно правни рацио јер захтева поштовање редовног правног пута што даље значи рационалност правне заштите. Међутим, то често води у правни формализам, спорост и неефикасност заштите грађана, који су принуђени да изгубе пуно времена и новаца да би само дошли до омбудсманове заштите, са неизвесним исходом. Због тога, не би требало на локалном нивоу исувише инсистирати да сва правна средства буду искоришћена јер би то ограничило рад омбудсмана. У општинским одлукама постоје изузетне ситуације када омбудсман може да реагује не чекајући крај свих правних процедура. Тако, омбудсман може изузетно покренути поступак и пре него што су исцрпљена сва правна средства ако би подносиоцу притужбе

ИЗГРАДЊА ПРАВНОГ СИСТЕМА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

била нанета ненадокнадива штета или кад он оцени да је дошло до грубог кршења правила етичког понашања запослених у локалној управи или јавној служби. Сматрамо да ове изузетке треба проширити и у случајевима када је дошло до очигледне повреде људских права или флагрантне повреде права и интереса грађана и слично.

8. Омбудсман пре свега штити индивидуална и колективна права и интересе грађана када су она повређена актом, радњом или нечињењем локалне управе или јавних служби, а пре свега, када је повреда учињена у извршавању одлука и других општих аката или у вршењу послова (изворних и поверених) локалне самоуправе. Према томе, локални омбудсман пре свега штити људска права и слободе од повреда учињених од стране општинске управе и јавних служби које врше јавна (управна) овлашћења, а чији је оснивач општина. Ради заштите и унапређења људских права омбудсман надзире примену прописа, контролише законитост, целисходност и ефикасност управе и може истраживати рад управе како би штитио људска права.

Међутим, належност локалног омбудсмана не треба ограничавати само на повреде људских права на територији једне локалне самоуправе. У природи ове институције јесте контрола локалне управе али је циљ заштита људских права а људска права су универзална вредност и локални омбудсман треба да интервенише чак и ако се утврди да узроци повреда и угрожавања људских права долазе ван територије општине. Локалног омбудсмана не треба ограничавати у том смислу, односно ограничавати његову месну надлежност јер то никоме не штети већ само доприноси ефикасном, системском и комплементарном дејству ове институције на читавом простору државе. Нарочито, што су често баш закони и подзаконски акти државних органа генератор повреда људских права на локалном нивоу.

Са друге стране, локални омбудсман има овлашћења законске иницијативе за измену и допуну закона и других прописа ако сматра да до повреде права грађана долази због недостатка у прописима. Он може иницирати доношење нових закона, других прописа и општих аката, када сматра да је то од значаја за заштиту права грађана. Такође, омбудсман даје мишљење на нацрт општег акта локалне самоуправе када се њиме уређују питања заштите и унапређења права и интереса грађана⁷.

7 Одлука о Грађанском браниоцу за Град Београд, "Сл. лист града Београда", бр. 25/05.

У радној верзији Закона о локалној самоуправи у члану који је уређивао институт омбудсмана било је предвиђено да омбудсман може предложити покретање дисциплинског поступка или поступка за разрашење функционера органа управе или јавне службе, у случајевима када у вршењу контроле управе утврди да постоје озбиљни пропусти у раду. У Закону о локалној самоуправи који је усвојен ових одредби нема. То не значи да се оваква овлашћења не би могла предвидети статутима локалних самоуправа.

У циљу сто ширих овлашћења локалног омбудсмана треда истаћи и овлашћење за иницирање покретања поступка пред Уставним судом. Наиме, омбудсман може поднети иницијативу за покретање поступка пред Уставним судом за оцену уставности и законитости закона и општих аката којима се уређују питања која се односе на права и интересе грађана.

Такође, он има и право покретања поступка и пред другим надлежним органима. Уколико нађе да у радњама руководећег радника или запосленог у локалној управи и јавној служби, има елемената кривичног или другог кажњивог дела, омбудсман је овлашћен да надлежном органу поднесе захтев, односно пријаву за покретање кривичног, прекршајног или другог одговарајућег поступка.

Законом о локалној самоуправи нормирана је и обавеза сарадње са грађанским браниоцем. Органи локалне самоуправе и јавне службе обавезни су да сарађују са грађанским браниоцем. Они су дужни да дају све потребне информације када омбудсман то захтева. Грађански бранилац (омбудсман) има право да обави разговор са сваким запосленим у локалној управи и локалној јавној служби, када је то од значаја за поступак који води и то без присуства стрешина и претпостављених.

Нормирана је и обавеза пријема грађанског браниоца јер председник локалне скупштине, председник општине, градоначелник, начелник локалне управе и директори јавних служби дужни су да приме, без одлагања, а најкасније у року од 15 дана, грађанског браниоца на његов захтев.

9. Недостатак правне регулативе је и то што ниједним актом није уређен однос између омбудсмана на нивоу локалне самоуправе и омбудсмана на републичком нивоу. У суштини и један и други се налазе на истом задатку а то је заштита људских права. Њихов рад је комплементаран и допуњује се било где долази до повреде људских права, на локалном или државном нивоу. Људска права су универзална вредност и често је немогуће разграничити повреде права грађана с обзиром да су

ИЗГРАДЊА ПРАВНОГ СИСТЕМА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

повреде на локалном нивоу, проузроковане актима и радњама државних органа управе.

Најкрупнији проблем је управо чињеница да је регулатива препуштена скоро у потпуности статутарним одредбама. Законска регулатива је врло штура. Организација, надлежност и овлашћења, начин поступања, избор и престанак дужности се регулише статутом јединице локалне самоуправе. Пракса у правном регулисању локалних омбудсмана путем општинских статута и одлука показује доста сличности и по структури као и по садржини ових аката. Доношење републичког закона само ће допринети у хармонизацији правне регулативе на локалном нивоу, као и смелијем и креативнијем регулисању овог већ незаобилазног института локалног политичког система, који отуда и де јуре треба да представља обавезан орган.

10. Омбудсман је врло специфичан контролни механизам који надзире, контролише, упозорава, саветује и уверава. Он није орган власти, нема наредбодавну моћ и нема инструменте присиле. Он не доноси мериторне одлуке, не одлучује у коначном о повреди или кршењу права грађана, а чак и његово интервенисање, било да се ради о препоруци, налазу, закључку и слично нема обавезујућу снагу. Такви се примери (случајеви) износе у годишњем извештају, одговорни се прозивају у медијима и слично.

Омбудсман је овлашћен да прати и истражује рад органа локалне самоуправе, органа државне управе, јавних служби, односно свих субјеката који непосредно одлучују о правима и обавезама грађана, а чијим би радом и нерадом, права грађана могла бити повређена или угрожена. Основни циљ успостављања институције је промоција и успостављање добре управе и владавине права, те заштита права и слобода физичких и правних лица. Контролна функција омбудсмана подразумева посредовање између грађана и органа власти, давање савета и мишљења и једној и другој страни, чиме у исто време делује превентивно, доприноси квалитетнијем раду органа управе, а тиме и заштити грађана и њихових права.

Предности институције Омбудсмана су да се бирократски зачаран круг пробија и ствара атмосфера отвореног друштва. Ауторитативан административни систем постаје транспарентан. Омбудсман има право да покреће поступак контроле и води непристрасну истрагу. Извештајима скреће пажњу парламента и јавности на жалбе грађана. Нема процедуралне крутости и правног формализма. Активност Омудсмана је

комбинација правне (покретање поступка као јавни тужилац) и политичке контроле (отварање парламентарне расправе о министарској одговорности). Свест о ефикасном надзору је моћно средство административне правде. Успоставља се јавност рада управе. Транспарентност административних структура и процеса. Омбудсман је по својој природи антибијократска институција⁸.

⁸ Стеван Лилић, Дејан Миленковић, Биљана-Ковачевић-Вучо, Омбудсман - међународни документи, упоредно право, законодавство и пракса, Комитет правника за људска права, Београд, 2002.

Prof. Predrag Dimitrijević, LL.D
Full Professor,
Faculty of Law, University of Niš

PROBLEMS IN THE FUNCTIONING OF THE LOCAL OMBUDSMAN

Summary

The institution of the local and regional ombudsman is well-known in the world. There are different models in respect of the organization of this institution: beside state ombudsmen, federal states have an ombudsman at the level of member states; there are also regional and local ombudsmen, as well as ombudsmen for general and special issues. Each of these institutions functions within the framework of its jurisdiction and powers of authorities.

In the Republic of Serbia, the local ombudsman is established only if there is a need for such a local institution, and if it can be organized and financed. In Serbia, this institution has been established only in 14 out of the total number of 167 cities and municipalities. What is the reason for such a small number of civil defenders (ombudsmen) at the local government level? The first reason is the lack of the binding character of statutory regulation on this matter; the second reason is the essential misunderstanding of the position and role of the local ombudsman. Namely, in the local political structures, the ombudsman is often perceived as an independent political person who shall control the legality of the work of the local government and is, therefore, seen as a danger for the local government authorities. The third reason is the problem of professional competence and financial assets, particularly in smaller and impoverished municipalities. Considering the fact that the role of the ombudsman presumes professional competence, previous work experience, good reputation in the society, etc, there is a problem of providing suitable qualified professionals for this position.

There is also the issue of political impartiality, as there is still a lack of relevant mechanisms for establishing full political neutrality. The ombudsman is elected by the municipal parliamentary assembly or a competent operative body of authority, which explains the difficulty of achieving full his political impartiality. Another problem related to the ombudsman's independence is the funding. The third reason is the period of his term of office.

The issue of his political independence and impartiality is directly related to the question whether the local ombudsman's term of office is directly corresponds and overlaps with the term of office of the municipal parliamentary assembly.

The local ombudsman has the authority to protect the individual and collective rights and interests of the citizens by exercising an overall, comprehensive control of the operation of the local administration and public services. On observance of some unlawful activity or irregularity (inefficiency) causing a violation of citizens' rights and interests, the ombudsman has the authority to issue a warning to the administration and public services, to give recommendation, to refer critical remarks, and to inform the municipal parliamentary assembly, the local government and the general public. Considering the ombudsman's primary role of the guardian of citizens' rights, the essence of his office is to control, suggest corrections and inform the general public.

The local ombudsman is primarily involved in protecting civil rights and freedoms violated by the activities of the administration authorities, organizations and public services whose founder is the municipality. The greatest problem is the fact that this matter is regulated only in the statutory provision. The legislation is rather insubstantial, inadequate, and incomplete.

The ombudsman's work certainly involves patience and persistence, observance of local government activities and response, as well as quick reaction in anticipation of events. The ombudsman may act alone or in cooperation with other institutions and non-governmental organizations.