

INSTITUCIJA LOKALNOG OMBUDSMANA U SRBIJI I ŠPANIJI SA POSEBNIM OSVRTOM NA PROCEDURU IZBORA LOKALNOG OMBUDSMANA

REZIME: Ljudske slobode i prava predstavljaju jednu od najznačajnijih tvorevina čoveka. U celokupnom kontekstu ljudskih sloboda i prava pojavljuje se i institucija ombudsmana koja ima zadatak da ih zaštiti i omogući građanima njihovo ostvarenje. Institucija lokalnog ombudsmana postoji u Španiji jedan duži niz godina, dok je u Srbiji to „nova” institucija. Izbor lokalnog ombudsmana predstavlja jedan elemenata koji utiču na njegov pravni položaj i samim tim na njegovu nezavisnost i samostalnost. Odredbe koje uređuju uslove za izbor lokalnog ombudsmana, procedura izbora, njegov mandat i mogućnost reizbora, nespojivost sa funkcijom lokalnog ombudsmana i garancije samostalnosti i nezavisnosti, predstavljaju pitanja koja daju pravu sliku o položaju ove institucije. Može se zaključiti da pravni sistemi na veoma sličan način uređuju ova pitanja, ali da postoje i specifičnosti svakog od sistema. Isto tako, zaključak je da je institucija lokalnog ombudsmana neophodna lokalnoj samoupravi i predstavlja instituciju koja je od koristi i građanima i organima uprave.

Ključne reči: ljudske slobode, ombudsman, lokalni ombudsman, izbori, građani,

Uvod

Ljudske slobode i prava predstavljaju jednu od najznačajnijih tvorevina čoveka. Sposobnost da se utvrde određene slobode i prava, koje se jednom licu daju i garantuju, a istovremeno se ograničavaju svi ostali članovi zajednice¹

* Docent, Zaštitnik građana Grada Novog Sada, e-mail: aleksandargrujic@gmail.com

¹ Nassis C., et al., (2009). Good Administration in the European Union: The Role of the European Ombudsman and the European network of Ombudsmen. London, pp.122.

u pogledu poštovanja istih, predstavlja važnu pravnu, ali i duhovnu tekovinu čoveka.

Od samog nastanka čoveka postoji i njegova „potreba” da poseduje određene slobode i prava kako bi „bio-postojao” i kako bi se „osećao” kao ljudsko biće. Istovremeno, postoji i „potreba” da se i drugim članovima zajednice ovo omogući. Slobode i prava ustanovljeni za čoveka, nalaze svoj puni smisao u ostvarivanju jednog vida egzistencijalnog minimuma koji je potreban čoveku, kako bi mogao da opstane i da se razvija u društvu. Čovek današnjice, ne može da se zamisli i da opstane u savremenom društvu, bez prisustva ljudskih sloboda i prava koja mu omogućavaju život dostojan čoveka, sa svim pozitivnim i negativnim stranama koje nosi.

U celokupnom kontekstu ljudskih sloboda i prava pojavljuje se i institucija ombudsmana koja ima zadatak da ih zaštiti i omogući građanima njihovo ostvarenje. Savremeno društvo odlikuje se veoma velikom prisutnošću institucije ombudsmana koji egzistira na govoto svim nivoima administrativno-teritorijalnog uređenja država i koja je svoj procvat doživela nakon drugog svetskog rata². Veliki broj ombudsmana uslovio je da se između njih počne vršiti selekcija i to kako prema nadležnosti postupanja, tako i prema teritoriji na kojima se prostire njihova nadležnost. To praktično znači, da je došlo do „specijalizacije” institucije ombudsmana i da ona više, ni izbliza nije onakva kakva je bila na svom početku.

Argumenti o lokalnom ombudsmanu

Kao logičnog pitanje koja se postavlja kada spomenemo instituciju lokanog ombudsmana, jeste, šta građani dobijaju uvođenjem ove isntitucije u okvire lokalne samouprave? Suština rada i postupanja svakog lokalnog ombudsman ogleda se u tome, da sa jedne strane, kontroliše zakonitost rada i postupanja organa uprave prema građanima, ali pri tom ne ulazeći u meritorno donošenje odluka nadležnih organa uprave. Sa druge strane, nadležnost lokalnih ombudsman se proteže i na ostvarenje i zaštitu sloboda i prava čoveka uopšte. Njegova uloga se u ovom delu proteže na to da prepozna i da predloži otklanjanje povreda i ugrožavanja ljudskih sloboda i prava, a koja nemaju direktnu vezu sa organom uprave.

Postojanjem lokalnog ombudsmana građanima se na određeni način priznaje pravo na ljudsko dostojanstvo, pravo koje im je pred organima uprave veoma ugroženo i često se povređuje. Povrede koje građani doživljavaju pred

² Milkov D., (2008). Zaštitnik građana Republike Srbije, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu*, str. 197–215.

organima uprave, uglavnom su „pravno nevidljive”, ali duboko pogađaju njihovu čast, ugled i dostojanstvo. Upravo iz tih razloga, postojanje jedne institucije, koja će preispitati i ovakve nedostatke u radu organa uprave, građanima daje nadu, da njihovo ljudsko dostojanstvo nije zaboravljeno i da će ga neko štititi.

Lokalni ombudsman primorava organe uprave da svoj rad i postupanje svedu u zakonske okvire. Ali, pri tom se poseban akcenat stavlja i na etičko postupanje prema građanima. Građanin kada se nađe pred organom uprave veoma je „ranjiv” i „neuk” u smislu svojih prava i obaveza, te je potrebno obratiti posebnu pažnju na način ophođenja i komunikacije sa njim. Upravo postupanje suprotno navedenom, najčešće dovodi do toga, da mu se povredi ljudsko dostojanstvo i da se on tada oseća povređenim i ugroženim. Lokalni ombudsman svojim preventivnim akcijama kroz rad sa organima uprave, ali i kroz svoje postupanje nakon povrede građanina, pokušava da otkloni ove nedostatke i spreči njihovu pojavu u budućnosti.

Prigovori koji se upućuju instituciji lokalnog ombudsmana su da nije finansijski samostalan. Iako sredstva za svoj rad dobija iz budžeta i samostalno sa njima raspolaže, ipak prilikom donošenja budžeta mora da postoji određena „politička volja” koja će izglasati i odobriti taj budžet. Takođe, trošenje tih sredstava veoma je često pod direktnim nadzorom izvršne vlasti, koja zadržava za sebe „ekskluzivno” pravo da za svaku isplatu koju odobri lokalni ombudsman, ona konačno dozvoli ili ne. Prigovori su takođe da lokalni ombudsman nije samostalan u pogledu kadrovske strukture. Naime, kadrovi koji rade u kancelarijama lokalnog ombudsmana, najčešće su bivši radnici organa uprave, koji sada treba da kontrolišu rad i postupanje svojih dojučerašnjih kolega. Kadrovska struktura se popunjava pod izgovorom da nema otvaranja novih radnih mesta, te je jedino rešenje preuzimanje kadrova. Međutim, da bi lokalni ombudsman mogao da ostvari svoju pravu ulogu i cilj, neophodno je zaposliti ljude koji nisu radili u organima uprave i samim tim su nezavisni od njih.

Institucija lokalnog ombudsmana u Srbiji

Pravni sistem Republike Srbije susreo se sa pojmom ombudsmana, prvi put na nivou Autonomne pokrajine Vojvodine 2002. godine³, kada je Skupština APV je donela Pokrajinsku skupštinsku odluku o pokrajinskom ombudsmanu. Nakon toga, Skupština Republike Srbije 2005. godine donosi

³ Pokrajinska skupštinska odluka o pokrajinskom ombudsmanu, *Službeni list AP Vojvodine*, broj 23/02

Zakon o zaštitniku građana⁴, da bi konačno institut Zaštitnika građana bio predviđen kao ustavna kategorija Ustavom Republike Srbije⁵ iz 2006. godine.⁶ Srbija predstavlja jednu od retkih zemalja koja ima instituciju ombudsmana na sva tri nivoa vlasti: na nacionalnom, na pokrajinskom i na lokalnom.

Uvođenje institucije ombudsmana (Zaštitnika građana) na lokalnom nivou, omogućeno je donošenjem Zakona o lokalnoj samoupravi⁷. Zakon je predvideo instituciju lokalnog ombudsmana kao fakultativnu mogućnost, a ne kao obavezu instituciju na nivou lokalne samouprave. Upravo iz tih razloga, institucija lokalnog ombudsmana još uvek nije zaživela na pravi način u pravnom životu Republike Srbije. Grad Novi Sad je instituciju Zaštitnika građana predvideo donošenjem Odluke o zaštitniku građana⁸ 2008. godine, da bi prvi Zaštitnik građana bio izabran dve godine nakon usvajanja odluke.

Institucija lokalnog ombudsmana u Srbiji nije zaživela u pravoj meri iz brojnih razloga⁹. U Srbiji trenutno postoji 18 lokalnih ombudsmana¹⁰ i oni su ustanovljeni širom zemlje. Lokalni ombudsmani su 2012. godine formirali Udruženje Lokalnih Ombudsmana Srbije¹¹ sa ciljem promocije institucije lokalnog ombudsmana i ostvarivanje boljih uslova rada i postupanja.

Postupak uvođenja institucije u naš pravni sistem, prema mišljenjima nekih autora trebao je da ide suprotnim smerom, od republičkom ka lokalnom nivou¹², ali nije mali broj ni onih autora koji zagovaraju tezu da je potpuno nevažno na koji je način institucija uvedena u naš pravni sistem.

⁴ Zakon o zaštitniku građana, *Službeni glasnik RS*, br. 79/05 i 54/07

⁵ Ustav Republike Srbije, *Službeni glasnik RS*, broj 98/06

⁶ Grujić A., Uzelac O., (2012). Pravni opseg postupanja lokalnog ombudsmana posmatran kroz prizmu problema koji se javljaju u svakodnevnom radu, Zbornik radova IX tradicionalnog međunarodnog naučnog skupa „Pravnički dani Prof. dr Slavko Carić”, Novi Sad, str. 82–91

⁷ Zakona o lokalnoj samoupravi, *Službeni glasnik RS*, broj 129/07

⁸ Odluka o zaštitniku građana, *Službeni list Grada Novog Sada*, broj 47/08

⁹ Milenković D., (2010). Nastanak, razvoj i problemi kontrolnih tela u Srbiji posle 5. Oktobra, Beograd, Fakultet Političkih nauka, str. 95–105.

¹⁰ Lokalne samouprave koje imaju lokalnog ombudsmana su: Novi Sad, Subotica, Bačka Topola, Bečež, Kragujevac, Kraljevo, Kruševac, Beograd, Vračar, Voždovac, Zrenjanin, Pančevo, Vranje, Niš, Smederevska Palanka, Šabac, Kikinda, Rakovica.

¹¹ Udruženje lokalnih ombudsmana Srbije (ULOS) osnivačku skupštinu je održalo u Nišu 20. aprila 2012. godine

¹² Janković S., (2009). Ombudsman – zaštita ljudskih prava i kontrola administracije, Zbornik referata i izlaganja sa stručnog skupa: Vladavina prava – odgovornost i kontrola vlasti, Beograd, str. 40–44.

Institucija lokalnog ombudsmana u Španiji

Prema Ustavu, Kraljevina Španija (*Reino de España*), je uređena kao parlamentarna monarhija (*monarquía parlamentaria*). Posmatrano administrativno-politički, Španija se sastoji od sedamnaest autonomnih pokrajina (*comunidades autónomas*), pored gradova Seute i Melilje, čiji statuti autonomije im dodeljuju status autonomnih gradova. Pored navedenog u sastav Kraljevine Španije spadaju i suverene teritorije: Čafarinska ostrva, Penjon de Alusemans i Penjon de Velez de la Gomera.

U Španiji je institucija ombudsmana ustanovljena na tri nivoa vlasti, što je veoma slično sistemu koji postoji u našoj zemlji. U Španiji postoji ombudsman koji je nadležan za postupanje na celokupnoj teritoriji i koji se naziva *Defensora del Pueblo*. Pored njega, postoje i ombudsmeni koji su osnovani za postupanje u autonomnim pokrajinama i od ukupno 17 pokrajina¹³ koje postoje u Španiji, u 12 je ustanovljen pokrajinski ombudsman¹⁴.

Kada govorimo o instituciji lokalnog ombudsmana u Španiji, onda možemo reći da postoji veliki broj lokalnih ombudsmana, pri čemu se uočava tendencija da su oni skoncentrisani pretežno u jednom delu zemlje. Naime, u Španiji postoje 49 lokalnih ombudsmana, od čega se 43 lokalna ombudsmana nalaze u Kataloniji, dok se 6 lokalnih ombudsmana nalazi u ostatku zemlje¹⁵. U Španiji postoji Udruženje lokalnih ombudsmana Katalonije (*Fòrum De Síndics, Síndiques, Defensors i Defensores Locals de Catalunya*), koje okuplja jedino lokalne ombudsmane Katalonije. Imajući u vidu da su u Kataloniji skoncentrisani gotovo svi lokalni ombudsmeni (njih 40 od ukupno 47), sasvim

¹³ Prema Nacionalnom zavodu za statistiku Španije (*Instituto Nacional de Estadística*) pokrajine su: Andaluzija, Aragon, Asturija, Balearska ostrva, Baskija, Valensija, Galicija, Ekstremadura, Kanarska ostrva, Kantabrija, Kastilja i Leon, Kastilja La Manča, Katalonija, Madrid, Mursija, Navara i Rioha, Preuzeto sa: www.ine.es

¹⁴ Pokrajine u kojima je ustanovljen ombudsman: Ombudsman Andaluzije (*Oficina del Defensor del Pueblo Andaluz*), Ombudsman Aragona (*Justicia de Aragón*), Ombudsman Asturije (*Procuradora General del Principado de Asturias*), Ombudsman Kanarskih ostrva (*Diputado del Común de Canarias*), Ombudsman Kastilje Leon (*Procurador del Común de Castilla y León*), Ombudsman Katalonije (*Síndic de Greuges de Catalunya*), Ombudsman Galicije (*Valedor do Pobo de Galicia*), Ombudsman Riohe (*Defensora del Pueblo de La Rioja*), Ombudsman Mursije (*Defensor del Pueblo de la Región de Murcia*), Ombudsman Navare (*Defensor del Pueblo de Navarra*), Baskijski Ombudsman (*Ararteko – Defensor del Pueblo del País Vasco*), Ombudsman Valensije (*Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana*), Preuzeto sa: <http://www.eoi.at/?Nationale und Regionale OM – EU>

¹⁵ Udruženje lokalnih ombudsmana Katalonije (*Fòrum De Síndics, Síndiques, Defensors i Defensores Locals de Catalunya*), Preuzeto sa: <http://www.forumsd.cat>

slobodno se može reći da je ovo udruženje reprezentativno da zastupa interese lokalnih ombudsmana Španije.

Izbor lokalnog ombudsmana – uporedno-pravni pregled Novi Sad i Barselona

Za potrebe ovog rada analizirani su lokalni ombudsmani Novog Sada i Barselone i korišćeni su pravni propisi koji uređuju njihov pravni položaj (osnivački akti, godišnji izveštaji, preporuke i ostali informativni materijal). Propis koji uređuje pravni položaj lokalnog ombudsmana u Novom Sadu je Odluka o Zaštitniku građana (*Službeni list Grada Novog Sada*, br.47/08), dok je za grad Barselona korišćen pravni propis Zakon 21/02, od 05. jula, o izmenama i dopunama Zakona o opštinskoj i lokalnoj samoupravi Katalonije 8/87, od 15. aprila (*Butlletí Oficial De La Provincia De Barcelona*, 2003, Núm. 83, *Annex I / Pag.47, 48.*).

Aspekti sagledavanja problematike izbora lokalnog ombudsmana prilikom ove analize uzeli su u obzir: uslove za izbor lokalnog ombudsmana, procedura izbora lokalnog ombudsmana, mandat lokalnog ombudsmana i mogućnost njegovog reizbora, nespojivost sa funkcijom lokalnog ombudsmana i garancije samostalnosti i nezavisnosti.

Upogledu uslova za izbor lokalnog ombudsmana analizom pravnih tekstova uočava se velika razlika. Naime, grad Barselona u svom pravnom tekstu koji uređuje lokalnog ombudsmana ne govori ništa o uslovima koje treba da ispuni određeno lice da bi konkurisalo za funkciju lokalnog ombudsmana. Ipak ovo ne znači da ne postoje uslovi za osobu koja želi da bude lokalni ombudsman. Ti uslovi su propisani u Statutu grada Barselone i to su svi oni uslovi koji važe za bilo kog javnog funkcionera grada Barselone¹⁶. Za razliku od toga, osnivački akt lokalnog ombudsmana Grada Novog Sada, u potpunosti propisuje uslove koje mora da poseduje neko lice da bi konkurisalo za lokalnog ombudsmana¹⁷. Ovakvo regulisanje predstavlja na određeni način, mada u praksi to ne mora da bude slučaj, propisivanje „strožijih” uslova za lica koja žele da obavljaju posao lokalnog ombudsmana, u odnosu na ostale funkcionere na nivou grada. Pored navedenog razlika koja se uočava jeste da u Barseloni lokalni ombudsman ne mora da bude pravnik, već svako lice koje ima visoku školsku spremu i čije prebivalište je na teritoriji Barselone, što u Novom Sadu nije slučaj.

¹⁶ Osnov V, tačka 3. Zakon 21/02 od 05. jula, o izmenama i dopunama Zakona o opštinskoj i lokalnoj samoupravi Katalonije 8/1987, od 15. aprila, *Službeni list pokrajine Katalonije*, br.6182 od 3. jula 2012.godine, (*Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*, núm. 6182 del 31/7/2012)

¹⁷ Glava II, član 8, Odluka o zaštitniku građana, *Službeni list Grada Novog Sada*, broj 47/08

Sama procedura izbora lokalnog ombudsmana je veoma različito regulisana. Glavna odlika ovih procedura je ta, da je izbor lokalnog ombudsmana u Novom Sadu u potpunosti podređen predstavničkom telu – Skupštini Grada Novog Sada, dok je u slučaju Barselone on podeljen između Gradskog veća i Gradonačelnika, pri čemu Gradonačelnik ima odlučujuću ulogu. U Novom Sadu procedura izbora je regulisana tako da Skupština bira lokalnog ombudsmana na predlog Saveta za statutarne pitanja i lokalnu samoupravu, dok Savetu predlog kandidata za lokalnog ombudsmana ima pravo da predoži jedna trećina odbornika u Skupštini¹⁸. Za razliku od toga u Barseloni postupak imenovanja lokalnog ombudsmana pokreće Gradonačelnik, koji predviđa otvaranje kruga konsultacija na period od dva meseca sa svim telima upisanim u Registar gradskih organizacija sa ciljem da predlože kandidate koje smatraju prikladnim za lokalnog ombudsmana. Prilikom ove procedure Gradonačelnik se konsultuje i sa opštinskim političkim grupama, da bi po okončanju ove procedure predložio Gradskom veću imenovanje lokalnog ombudsmana¹⁹. Iz ove procedure sasvim je jasno vidljivo da Gradonačelnik ima odlučujuću ulogu prilikom izbora lokalnog ombudsmana, te da je njegova odluka presudna prilikom izbora ličnosti lokalnog ombudsman.

Što se tiče mandata lokalnog ombudsmana važe isti kriterijumi u oba pravna sistema, lokani ombudsmani se biraju na mandat od pet godina, sa mogućnošću jednog reizbora. Ono što predstavlja razliku, jeste to što je u Barsleoni predviđeno da posle drugog mandata lokalnog ombudsmana mora da prođe pet godina da bi isto lice bilo imenovano ponovo na tu funkciju²⁰, što nije slučaj u Novom Sadu.

Nespojivost sa funkcijom predstavlja takođe veoma važan element samostalnosti i nezavisnosti u radu lokalnog ombudsmana. U Novom Sadu sa funkcijom lokalnog ombudsmana, nespojivo je obavljanje druge javne funkcije ili profesionalne delatnosti, kao i obavljanje druge dužnosti ili posla koji bi mogao uticati na njihovu samostalnost i nezavisnost²¹. Takođe, navodi se da lokalni ombudsman ne može biti član političke stranke i druge političke

¹⁸ Glava II, član 7, Ibid.

¹⁹ Osnov V, tačke 1, 2, 4 Zakon 21/2002 od 05. jula, o izmenama i dopunama Zakona o opštinskoj i lokalnoj samoupravi Katalonije 8/1987, od 15. aprila, Službeni list pokrajine Katalonije, br.6182 od 3. jula 2012.godine, (*Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*, núm. 6182 del 31/7/2012)

²⁰ Osnov V, tačka 1 Zakon 21/2002 od 05. jula, o izmenama i dopunama Zakona o opštinskoj i lokalnoj samoupravi Katalonije 8/1987, od 15. aprila, Službeni list pokrajine Katalonije, br.6182 od 3. jula 2012.godine, (*Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*, núm. 6182 del 31/7/2012)

²¹ Glava II, član 15, stav 1, Odluke o zaštitniku građana, *Službeni list Grada Novog Sada*, broj 47/08

organizacije, te da danom stupanja na funkciju lokalnom ombudsmanu prestaju sve javne funkcije ili profesionalne delatnosti, odnosno dužnosti ili poslovi koje je do tada obavljao, ako su suprotni odredbama zakona, kao i članstvo u političkim strankama i drugim političkim organizacijama²². Pravni propisi Barselone navode da funkcija lokalnog ombudsmana nije spojiva sa poslaničkim mandatom (da istovremeno bude i poslanik u gradskom parlamentu); sa izvršavanjem upravne funkcije u nekoj od političkih stranaka, u radničkim sindikatima i poslovim udruženjima; sa članstvom u savetodavnom odboru Vlade i Ustavnog suda; sa bilo kojim političkim položajem ili funkcijom u državnoj, pokrajinskoj ili lokalnoj administraciji; sa vršenjem sudske, poreske i vojne službe. Takođe, navodi se da ukoliko postoji novčana naknada za lokalnog ombudsmana, tada ova funkcija nije kompatibilna sa bilo kakvom profesionalnom aktivnošću, osim docentskom (posao profesora)²³.

Nespojivost sa funkcijom lokalnog ombudsmana nešto je preciznije uređena u Barseloni, posebno imajući u vidu navođenje svih onih oblasti i poslova koje lokalni ombudsman ne može da obavlja dok je na toj funkciji, i posebno preciziranje situacije kada prima novčanu naknadu za vršenje funkcije, kada njegova funkcija nije spojiva sa bilo kakvom profesionalnom aktivnošću. Istovremeno, ove odredbe sadrže i određenu dozu neodređenosti i daju slobodu da se u svakom konkretnom slučaju proceni da li će određeni poslovi i aktivnosti koje obavlja određeno lice, uticati na njegovu samostalnost i nezavisnost ukoliko počne da obavlja funkciju lokalnog ombudsmana.

U pogledu garancija samostalnosti i nezavisnosti lokalnog ombudsmana, pravni sistemi koji su predmet analize ne prave veću razliku. Odredbe koje uređuju ovu materiju nešto su skromnije u Barseloni, u odnosu na grad Novi Sad. U Barseloni za obavljanje svojih funkcija, lokalnom ombudsmanu se obezbeđuju i stavljaju na raspolaganje neophodni ljudski i materijalni resursi, garantuje mu se saradnja sa svim gradskim organima, uključujući i samostalne organe i društva u kojima se nalazi kapital grada Barselone. Pored toga, garantuje mu se saradnja sa poslovnim udruženjima (preduzećima) koja pružaju javne usluge u gradu i u čijem kapitalu grad učestvuje sa više od

²² Glava II, član 15, st.2 i 4, Ibid.

²³ Osnov VII, tačka 1, 2 i 3 Zakon 21/2002 od 05. jula, o izmenama i dopunama Zakona o opštinskoj i lokalnoj samoupravi Katalonije 8/1987, od 15. aprila, Službeni list pokrajine Katalonije, br.6182 od 3. jula 2012.godine, (*Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya, núm. 6182 del 31/7/2012*)

50% osnivačkih sredstava²⁴. Lokalni ombudsman u Barseloni izvršava svoje funkcije nezavisno i nepristrasno, i ne može da prima uputstva od strane izvršne vlasti ili gradskih funkcionera. Postupanje lokalnog ombudsmana je besplatno, bilo da je pokrenuto po službenoj dužnosti ili na osnovu pritužbe građanina²⁵.

Odlukom o Zaštitniku građana, se odmah u prvom članu navodi da se ustanovljama Zaštitnik građana za teritoriju grada Novog Sada, kao nezavisan i samostalna organ, koji štiti prava građana i kontroliše rad gradskih uprava, posebnih organizacija i službi. Lokalni ombudsman je nezavisan i samostalan u obavljanju poslova utvrđenih odlukom kojom je ustanovljen i niko nema pravo da utiče na njegov rad i postupanje, a takođe ne može biti pozvan na odgovornost ili kažnjen za izneto mišljenje ili radnje preduzete u obavljanju poslova iz nadležnosti koje su mu poverene²⁶. Lokalni ombudsman u Novom Sadu ima ovlašćenja da donese akt o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji svoje stručne službe, da obrazuje stručnu službu i da postavi šefa stručne službe i odlučuje o zasnivanju i prestanku radnog odnosa zaposlenih u službi²⁷. Sredstva za rad lokalnog ombudsmana obezbeđuju se u gradskom budžetu, a obim i strukturu sredstava predlaže lokalni ombudsman, pri čemu godišnji iznos sredstava treba da omogući njegovo delotvorno i efikasno ostvarivanje funkcije²⁸.

Razlika u pogledu garancija nezavisnosti i samostalnosti, tiču se odredaba koje štite lokalnog ombudsmana Novog Sada od pozivanja na odgovornost ili kažnjavanja za izneto mišljenje ili radnje preduzete u okviru svojih nadležnosti. Ovakva odredba nije izričito predviđena u osnivačkom aktu lokalnog ombudsmana Barselone, međutim ipak to ne znači da će lokalni ombudsman biti kažnjen ili biti pozvan na odgovornost za izneti stav, mišljenje ili preduzetu radnju koja je u okviru predviđenih nadležnosti. Pored navedenog, razlika se ogleda u mogućnosti lokalnog ombudsmana Novog Sada da predlaže svoj godišnji budžet koji treba da mu omogući delotvorno i efikasno ostvarivanje funkcije, da donese akt o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji, da obrazuje stručnu službu i postavi šefa službe, kao i da odlučuje

²⁴ Osnov III, tačka 1, Zakon 21/2002 od 05. jula, o izmenama i dopunama Zakona o opštinskoj i lokalnoj samoupravi Katalonije 8/1987, od 15. aprila, Službeni list pokrajine Katalonije, br.6182 od 3. jula 2012.godine, (*Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*, núm. 6182 del 31/7/2012)

²⁵ Osnov IV, tačka 2, Zakon 21/2002 od 05. jula, o izmenama i dopunama Zakona o opštinskoj i lokalnoj samoupravi Katalonije 8/1987, od 15. aprila, Službeni list pokrajine Katalonije, br.6182 od 3. jula 2012.godine, (*Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*, núm. 6182 del 31/7/2012)

²⁶ Glava II, član 16, Odluke o zaštitniku građana, *Službeni list Grada Novog Sada*, broj 47/08

²⁷ Glava II, član 52, Ibid.

²⁸ Glava II, član 54, Ibid.

o radno-pravnim odnosima zaposlenih u službi. Ovakvom odredbom daju se velika ovlašćenja finansijske i personalne prirode lokalnom ombudsmanu, jer on procenjuje svoje finansijske potrebe, ali isto tako i određuje strukturu svoje stručne službe koja treba da mu bude „desna ruka” prilikom obavljanja svojih osnovnih aktivnosti i poslova. Odredba ovog tipa ne postoji u Barseloni i mišljenje je da to može u velikoj meri uticati na samostalnost i nezavisnost lokalnog ombudsmana, jer tada budžet i kadrove određuje neko drugi, najčešće izvršna vlast, dakle oni koje on treba da kontroliše.

Zaključak

Kao jedan od zaključaka koji možemo izvesti nakon upoređenja insitucije lokalnog ombudsmana u Novom Sadu i Barseloni, sa posebnim osvrtom na njihov izbor, možemo konstatovati da se nalaze u veoma sličnom pravnom položaju. Pravni propisi koji uređuju ovu materiju (materiju izbora lokalnog ombudsmana) na gotovo identičan način uređuju najveći broj pitanja, dok naravno postoje i određene specifičnosti svakog od pravnih sistema.

Ova analiza nam je dala odgovor i na pitanje ko ima prevagu prilikom donošenja odluke o izboru lokalnog ombudsmana. Iako u proceduri učestvuje više organa, možemo zaključiti da u Barseloni glavnu reč vodi i odluku donosi Gradonačelnik, dok je u Novom Sadu celokupna materija izbora lokalnog ombudsmana skoncentrisana na Skupštinu. Način izbora lokalnog ombudsmana u Barseloni može da bude argument onima koji se protive instituciji lokalnog ombudsmana, jer izvršna vlast „direktno” postavlja svog čoveka na jednu ovako odgovornu funkciju, dok primer Novog Sada ide u pravcu demokratizacije institucije.

Kao veoma važan zaključak koji se nameće prilikom razmatranja problematike lokalnog ombudsmana, jeste da je institucija lokalnog ombudsmana neophodna lokalnoj samoupravi. Povrede prava građana su veoma brojne i raznovrsne, a njihova zaštita je najbrža i najefikasnija ako se preduzmu aktivnosti odmah nakon što je povreda učinjena i to od strane organa koji kontrolišu rad lokalne samouprave. Upravo ta brzina i ta blizina građanima predstavljaju dva najvažnija elementa koja govore u prilog neophodnosti i potrebe postojanja institucije lokalnog ombudsmana.

Mišljenje je takođe da je promena pravne regulative koja se odnosi na lokalnog ombudsmana neophodna²⁹. U konkretnom primeru, proces izbora lokalnog ombudsmana u Novom Sadu, treba postaviti na još šire osnove u smi-

²⁹ Grujić, A., (2012). Lokalni ombudsman u Srbiji: Promene ili „Status Quo” ?, *Pravo-teorija i praksa*, , str. 50.

slu ovlašćenih predlagača lokalnog ombudsmana, uz uključivanje nevladinog sektora i istaknutih pojedinaca. Isto tako, sama procedura izbora lokalnog izbora treba da bude još transparentnija i otvorenija za javnost i za stručnu i profesionalnu ocenu.

Aleksandar Grujić, LLD

Assistant professor, The City Ombudsman of Novi Sad

Local ombudsman institution in Serbia and Spain with a special overview of the procedure for the local ombudsman election

A b s t r a c t

Human freedoms and rights are one of the most significant creations of a man. Ombudsman institution occurs in the overall context of human freedoms and rights, with the aim of protecting and enabling people to realize their rights. The local ombudsman institution has existed in Spain for a long time, whereas in Serbia, it is a „new” institution. Local ombudsman election is one of the elements affecting its legal position and hence its independence and autonomy. Provisions governing the conditions for the local ombudsman election, the election procedure, its mandate and the possibility of re-election, incompatibility with the function of the local ombudsman and guarantees of independence and autonomy, are questions that give a true picture of the situation of the institution. It can be concluded that legal systems deal with these questions in a very similar way. However, there are some specific features of each system. Furthermore, the conclusion is that the local ombudsman institution is necessary for the local self-government and represents an institution that is beneficial to both citizens and administrative authorities.

Key Words: human freedoms, Ombudsman, Local ombudsman, elections, citizens

Literatura

1. Milkov D., (2008). Zaštitnik građana Republike Srbije – *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu*, str. 197–215.

2. Nassis C., et al., (2009). Good Administration in the European Union: The Role of the European Ombudsman and the European network of Ombudsmen. London.
3. Janković S., (2009). Ombudsman – zaštita ljudskih prava i kontrola administracije, Zbornik referata i izlaganja sa stručnog skupa: Vladavina prava – odgovornost i kontrola vlasti, Beograd, str. 40–44.
4. Milenković D., (2010). Nastanak, razvoj i problemi kontrolnih tela u Srbiji posle 5. Oktobra, Beograd, Fakultet Političkih nauka.
5. Grujić A., Uzelac O., (2012). Pravni opseg postupanja lokalnog ombudsmana posmatran kroz prizmu problema koji se javljaju u svakodnevnom radu, Zbrnik radova IX tradicionalnog međunarodnog naučnog skupa „Pravnički dani Prof. dr Slavko Carić”, Novi Sad, str. 82–91.
6. Grujić A., (2012). Lokalni ombudsman u Srbiji: Promene ili „Status Quo”?, *Pravo-teorija i praksa*, 29, (10–12), str. 41–52.
7. Ustav Republike Srbije, *Službeni glasnik RS*, broj 98/06.
8. Zakon o zaštitniku građana, *Službeni glasnik RS*, br. 79/05 i 54/07.
9. Zakona o lokalnoj samoupravi, *Službeni glasnik RS*, broj 129/07.
10. Pokrajinska skupštinska odluka o pokrajinskom ombudsmanu, *Službeni list AP Vojvodine*, broj 23/02.
11. Odluka o zaštitniku građana, *Službeni list Grada Novog Sada*, broj 47/08.
12. Nacionalni zavod za statistiku Španije (*Instituto Nacional de Estadística*), Preuzeto sa: www.ine.es
13. Evropski Ombudsman Institut, Preuzeto sa: [http://www.eoi.at/?Nationale und Regionale OM – EU](http://www.eoi.at/?Nationale+und+Regionale+OM)
14. Udruženje lokalnih ombudsmana Katalonije (*Fòrum De Síndics, Síndiques, Defensors i Defensores Locals de Catalunya*), Preuzeto sa: <http://www.forumsd.cat>
15. Odluka o Ombudsmanu Grada Đirone, *Službeni glasnik grada Đirone*, br.57/03 od 16 decembra, (*Butlletí Oficial de la Província de Girona núm. 57/03, de 16 de desembre*).
16. Zakon 21/2002 od 05. jula, o izmenama i dopunama Zakona o opštinskoj i lokalnoj samoupravi Katalonije 8/87, od 15. aprila, *Službeni list pokrajine Katalonije*, br. 6182 od 3. jula 2012. godine, (*Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya, núm. 6182 del 31/7/2012*).