

LOKALNI OMBUDSMAN U SRBIJI: PROMENE ILI „STATUS QUO“?

REZIME: Ostvarivanje i zaštita ljudskih prava u savremenom društvu nameće se kao „conditio sine qua non“ opstanka svake zajednice. Savremeno društvo, poznaje različite načine zaštite ljudskih prava i sloboda. Jedan od mnogobrojnih instituta kojima se ljudska prava i slobode štite, jeste i institucija ombudsmana. Naša zemlja je instituciju ombudsmana prvi put zvanično konstituisala početkom 21. veka, kada je naše zakonodavstvo predvidelo mogućnost formiranja jedne ovakve institucije. Ombudsman je najpre ustanovljen na lokalnom nivou, zatim na pokrajinskom, da bi na posletku bio formiran i na republičkom nivou. Institucija ombudsmana u Republici Srbiji pravno egzistira više od jedne decenije. U proteklom period konstatovano je dosta problema u radu i postupanju same institucije. Problemi mogu da se otklone izmenom zakonske regulative. U ovom trenutku promena ustava nije neophodna, ali bi se izmeni zakona moglo pristupiti. Republika Srbija bi trebalo da promeni Zakon o Zaštitniku građana i Zakon o lokalnoj samoupravi. Prema mišljenju autora najvažnije promene su neophodne da se izvrše u Zakonu o lokalnoj samoupravi.

Ključne reči: lokalni ombudsman, ovlašćenja, ustav, zakon, promena pravnog okvira,

Uvod

Ostvarivanje i zaštita ljudskih prava u savremenom društvu nameće se kao „conditio sine qua non“ opstanka svake zajednice¹. Ostvariti ravnotežu između zagarantovanog okvira ljudskih prava i realno ostvarljivog obima tih prava, predstavlja ozbiljan i veoma komplikovan zadatak za svaku državu.

* Zaštitnik građana Grada Novog Sada, e-mail: aleksandar.grujic@novisad.rs

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

Kao reakcija na takvo stanje, a pod neformalnim pritiskom javnosti, u pravne sisteme uvodi se institut ombudsmana koji je nastao u Švedskoj kraljevini. Prvobitna uloga ombudsmana dosta se razlikovala od današnje, ali je uspeo da zadrži sve one specifičnosti i kvalitete koji su ga preporučili kao takvog².

Savremeno društvo, poznaje različite načine zaštite ljudskih prava i sloboda. Jedan od mnogobrojnih instituta kojima se ljudska prava i slobode štite, jeste i institucija ombudsmana. Iako je ova institucija svoj procvat doživela nakon drugog svetskog rata³, posebno nakon 70-tih godina prošlog veka, ona sve do današnjeg dana na svojoj aktuelnosti nije izgubila gotovo ništa. Ono što ovaj institut tokom godina uspeva da održi aktuelnim, između ostalog jeste, njegova dinamičnost, fleksibilnost, prilagodljivost promenama, kao i stalna neophodnost zaštite i ostvarivanja ljudskih prava na što kvalitetniji i efikasniji način.

Naša zemlja je instituciju ombudsmana prvi put zvanično konstituisala početkom 21. veka, kada je naše zakonodavstvo predvidelo mogućnost formiranja jedne ovakve institucije. Ombudsman je najpre ustanovljen na lokalnom nivou, zatim na pokrajinskom, da bi na posletku bio formiran i na republičkom nivou. Postupak uvođenja institucije u naš pravni sistem, prema mišljenjima nekih autora trebao je da ide suprotnim smerom, od republičkom ka lokalnom nivou⁴, ali nije mali broj ni onih autora koji zagovaraju tezu da je potpuno nevažno na koji je način institucija uvedena u naš pravni sistem. Važno je da je institucija ombudsmana uvedena i da evidentno postiže značajne rezultate u praksi.

Mogućnosti daljeg razvoja lokalnih ombudsmana

Institucija ombudsmana u Republici Srbiji pravno egzistira više od jedne decenije. Zakonodavstvo koje uređuje ovu oblast u tom periodu u potpunosti je ostalo nepromenjeno, iako su zaposleni u navedenim institucijama i stručna praksa imali suprotan stav. U tom vremenskom periodu jedina zakonodavna promena koja je izvršena, bila je čisto formalne prirode i ticala se ombudsmana koji je ustanovljen na lokalnom nivou. Naime, termin „građanski branilac (ombudsman)“ koji je bio predviđen za lokalnog ombudsmana prema

² Prelević, S., (2011). Poslovna etika-paradoks ili neminovnost. *Pravo – teorija i praksa*, 28 (1–3), str. 36–55

³ Milkov, D., (2008). Zaštitnik građana Republike Srbije, *Zbornik radova Pravnog fakulteta*, Novi Sad, str.197–215.

⁴ 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.

Zakonu o lokalnoj samoupravi iz 2002. godine⁵, zamenjen je terminom „zaštitnik građana“ novim Zakonom o lokalnoj samoupravi iz 2007. godine⁶.

U proteklom periodu uočeno je dosta problema, koji su se pojavili u radu institucije ombudsmana na svim nivoima vlasti⁷. U okviru ovog rada osvrnućemo se na probleme lokalnih ombudsmana i na davanje predloga za rešavanje tih problema.

Kao jedno od prvih pitanja na koje je potrebno dati odgovor, jeste da li je potrebno da se nastavi sa razvojem institucije lokalnog ombudsmana u Republici Srbiji? Nakon što damo odgovor na ovo pitanje i ako pretpostavimo da je odgovor pozitivan, kao sledeće se nameće pitanje u kom pravcu promene treba da idu? Da li promene treba da obuhvate i najviši pravni akt naše zemlje, Ustav, ili se pak svrha i cilj promena može ostvariti i izmenom zakona? Izmena zakonskih tekstova može ići u dva pravca, u pravcu veće samostalnosti lokalnih ombudsmana ili pak u stvaranju čvršće veze sa republičkim ombudsmanom.

Odgovor na svako od ovih pitanja predstavlja veoma ozbiljan zadatak za autora i u tom smislu potrebno je uložiti dodatni napor, da se na najkvalitetniji način predoče svi aspekti ovih problema. Odgovori na postavljena pitanja, predstavljaju vodiče u razmišljanjima, na koje autor ovog rada apeluje. Pri tom, moguća su i sasvim oprečna stanovišta i gledišta drugih autora na iste probleme i pitanja, što sve u krajnjoj liniji utiče na razvoj kritičke pravne misli u našem društvu.

Da li je potrebno nastaviti sa razvojem institucije lokalnog ombudsmana u Republici Srbiji?

Razvoj svake institucije, pa tako i institucije ombudsmana, nakon određenog vremena pokaže dobre strane svog pravnog određenja, kao i neke nedostatke. U našoj zemlji ti nedostaci su se manifestovali zbog toga što je institucija ombudsmana bila novina koja nije bliska našoj pravnoj tradiciji i kulturi.

Kao prvo pitanje koje se postavlja kada govorimo o temi ombudsmana, jeste, da li je potrebno nastaviti sa razvojem institucije lokalnog ombudsmana ili ne?

⁵ Zakon o lokalnoj samoupravi, *Službeni glasnik RS*, br. 9/02, 33/04, 135/04 i 62/06 – dr. zakon, čl. 126.

⁶ Zakon o lokalnoj samoupravi, *Službeni glasnik RS*, br. 129/07, član 97.

⁷ Golić, D., (2011). Izazovi savremene lokalne samouprave kao necentralnog upravno-teritorijalnog sistema. *Pravo – teorija i praksa*, 28 (1–3), str.56–63.

Protivnici teze da lokalni ombudsmeni treba da postoje u našem pravnom sistemu, kao glavni prigovor navode da lokalni ombudsmeni u suštini nemaju svoju nadležnost. Kad kažu nemaju nadležnost misle na to, da kada posmatramo hijerarhiju pravnog sistema, sve odluke na lokalnom (opštinskom i gradskom) nivou imaju svoje pravno utemeljenje u republičkim propisima. Isto tako, svi postupci i procedure koje se odvijaju pred lokalnim organima administracije uređeni su republičkim propisima. Idući ovom logikom, lokalni ombudsman gotovo da i nema nikakvu nadležnost, jer je sve uređeno republičkim propisom, ili pak lokalnim propisom koji je donet na osnovu republičkog.

Protivnici zatim navode, da broj ustanovljenih ombudsmana po opštinama i gradovima govori u prilog tome da li ova institucija treba našoj zemlji ili ne. U odnosu na ukupan broj opština i gradova u Republici Srbiji, koji iznosi oko 170, samo 20 je uvelo lokalnog ombudsmena⁸.

Takođe, protivnici lokalnog ombudsmana će reći, da je broj građana koji se obraća lokalnim ombudsmanima u poređenju sa obraćanjima republičkom ombudsmanu veoma mali, gotovo neznatan.

U odnosu na ove teze, koje su protiv opstanka institucije lokalnog ombudsmana u našoj zemlji, potrebno je navesti i stavove koji govore u prilog opstanku ove institucije.

Lokalni ombudsmeni nesumnjivo imaju svoju nadležnost. Problem nadležnosti lokalnih ombudsmana potrebno je postaviti i posmatrati iz drugog ugla. Lokani ombudsmeni kontrolišu rad i postupanje lokalne administracije, kontrolišu da li ona postupa u skladu sa zakonom i da li poštuje prava i slobode građana. Nadležnost ne treba posmatrati strogo sa nivoa na kom je pravni propis donet, ili na osnovu kojeg je donet, već ga treba posmatrati u svetlu konkretnog građanina čije pravo i slobodu treba da zaštiti. Suština institucije ogleda se i u tome da ona treba da štiti prava i slobode građana na određenoj teritoriji (opštini, gradu), te je u tom smislu i u takvom duhu potrebno tumačiti njenu nadležnost za postupanje.

Činjenica koju svakako moramo imati na umu jeste da institucija lokalnog ombudsmana postoji više od deset godina i da je u proteklom periodu postigla određene rezultate. Desetogodišnja pravna egzistencija ove institucije, govori da ona treba našem pravnom sistemu i da treba da nastavi sa daljim radom i razvojem. Broj lokalnih samouprava koje su uvodile ombudsmana se samo širio. Istina je da se ideja o lokalnim ombudsmanima polako širi, ali najvažnije je da proces ide i da nikako ne stoji ili da pak nazaduje.

⁸ Milenković, D., (2010). Nastanak, razvoj i problemi kontrolnih tela u Srbiji posle 5. oktobra, Beograd, Fakultet Političkih nauka, str. 95–105.

Broj lokalnih samouprava koje su ustanovile lokalnog ombudsmana je sasvim zadovoljavajući, imajući u vidu posebno zakonsko uređenje ovog instituta. Zakon o lokalnoj samoupravi kao fakultativnost predviđa uvođenje ombudsmana na lokalnom nivou. Zakonodavac je ostavio lokalnoj samoupravi da sama proceni da li će predvideti i ustanoviti jednu ovaku instituciju ili ne. Mišljenje je da lokalna samouprava ne bi trebalo da odlučuje o tome, jer je ovo ovlašćenje koje joj je povereno u totalnoj suprotnosti sa institucijom o čijem uvođenju odlučuje. Naime, lokalna samouprava treba da odluči da li će uvesti kontrolni mehanizam rada svoje lokalne administracije. U najvećem broju slučajeva znamo kako će lokalna samouprava odlučiti, ali ipak postoje i svetli primeri gde je lokalna samouprava imala viziju i shvatila da lokalni ombudsman svima pomaže, a nikome ne odmaže.

U prilog tome da razvoj institucije lokalnog ombudsmana treba i dalje razvijati govori i broj građana koji mu se obraćaju i koji iz godine u godinu sve više raste. U početku rada institucije bilo je dosta slučajeva u kojima građani nisu bili upoznati sa nadležnošću, sa poslovima koje ova institucija obavlja, sa procedurama, sa odlukama koje donosi, ali sve ovo se vremenom razjasnilo. Danas, su građani veoma dobro informisani o lokalnom ombudsmanu. Kad kažemo dobro informisani, tu mislimo da znaju šta je lokalni ombudsman, koji je njegov posao, i kako on može konkretno da pomogne građaninu. Sve ovo je rezultat povećane aktivnosti lokalnih ombudsmana, njihove medijske aktivnosti i zajedničkog rada lokalnih, pokrajinskog i republičkog ombudsmana na promociji same institucije. Isto tako, veoma je važno pomenuti da su se lokalni ombudsmeni udružili i formirali svoje udruženje lokalnih ombudsmana Srbije, koje između ostalog ima ulogu da promoviše rad i ciljeve institucije lokalnog ombudsmana.

Građani se sve češće obraćaju lokalnom ombudsmanu, što se vidi iz godišnjih izveštaja lokalnih ombudsmana. Građani polako uviđaju da najveći broj problema koji imaju, je pod nadležnošću lokalnih samouprava i da im je u tom pogledu zaštita najpotrebnija. Ima slučajeva u kojima su građani povređeni radom administracije za koju je nadležna pokrajina ili republika, ali po inerciji građani dolaze kod lokalnih ombudsmana jer je problem nastupio u konkretnoj lokalnoj samoupravi i po njihovom mišljenju treba da ga rešava lokalni ombudsman.

Iz ovog dela izlaganja proizilazi zaključak da je opstanak institucije lokalnog ombudsmana u našoj zemlji neophodan, ali da su potrebne određene promene u pravnom regulisanju ove institucije. Promene su prevashodno potrebne radi usklađivanja stvarnog stanja na terenu sa pravnom regulativom i sa ovlašćenjima za postupanje lokalnog ombudsmana.

Koji je pravac promena institucije lokalnog ombudsmana?

Ustav Republike Srbije⁹, u članu 138 uređuje Zaštitnika građana. U navedenom članu se definiše oblast delovanja i postupanja Zaštitnika građana i to na najuopšteniji način. Navodi se: *„Zaštitnik građana je nezavistan državni organ koji štiti prava građana i kontroliše rad organa državne uprave, organa nadležnog za pravnu zaštitu imovinskih prava i interesa Republike Srbije, kao i drugih organa i organizacija, preduzeća i ustanova kojima su poverena javna ovlašćenja“*. Navedenoj definiciji zaista nema šta da se doda, jer bismo u suprotnom otišli u drugu krajnost (preveliko pravno definisanje i određivanje).

U istom članu, stav 2 Ustava, navodi se i koga Zaštitnik građana nije ovlašćen da kontroliše, što je sasvim opravdano da se uredi samim Ustavom. Ovakvo ustavno određenje, nesumnjivo ukazuje na to, da je ustavotvorac hteo da podizanjem ovog ograničenja na ustavni nivo, onemoguću da se Zaštitnik građana „meša“ i kontroliše rad Narodne skupštine, predsednika Republike, Vlade, Ustavnog suda, sudova i javnih tužilaštava.

Navedeni član Ustava predviđa ko bira i razrešava Zaštitnika građana, kome on odgovara za svoj rad, koju vrstu imuniteta zaštitnik uživa i ko odlučuje o njegovom imunitetu. Takođe je navedeno da će se o Zaštitniku građana doneti poseban zakon.

Navedeno ustavno određenje Zaštitnika građana, predstavlja „pravu meru“ pravnog uređenja, jednog instituta u okviru ustavnih odredbi. Mišljenje je da nije potrebno ništa dodati, ali ni ništa oduzeti navedenim ustavnim odredbama, jer na pravi način uređuju ovaj institut.

Možemo primetiti da Ustav ništa ne govori o tome da li je dozvoljeno, kome i kada, da uvodi još neke oblike *„ombudsmana“* na drugim nivoima vlasti. Lokalni ombudsmani svoju pravnu egzistenciju u odnosu na Ustav crpe iz člana 190, u kojem je između ostalog navedeno da se opština, preko svojih organa, u skladu sa zakonom stara o ostvarivanju i zaštiti i unapređenju ljudskih i manjinskih prava¹⁰. U odnosu na dosadašnji razvoj institucije lokalnog ombudsmana, mišljenje je da u ovom momentu nije potrebno menjati ustavni okvir uređenja ove institucije, ali da je neophodno uzeti u razmatranje, da se u nekom narednom periodu razmotri mogućnosti da se institut lokalnog ombudsmana predvidi kao ustavna kategorija. Uvođenje institucije lokalnog ombudsmana kao ustavne kategorije, doprinelo bi jačanju same institucije kao i njenom opstanku i razvoju u našem pravnom sistemu.

⁹ Ustav Republike Srbije, *Službeni glasnik RS*, broj 98/06.

¹⁰ Ustav Republike Srbije, *Službeni glasnik RS*, broj 98/06, član 190, st. 3

Zakon o zaštitniku građana¹¹ u glavi pet „Izveštaj skupštini i saradnja zaštitnika građana sa drugim organima“, u članovima 34 i 35 govori o odnosu Zaštitnika građana sa pokrajinskim i lokalnim ombudsmanima. Član 34 navodi da se odnosi Zaštitnika građana i organa autonomne pokrajine i jedinica lokalne samouprave nadležnih za pitanja zaštite prava građana zasnivaju na međusobnoj saradnji, u okviru nadležnosti Zaštitnika građana, utvrđenih ovim zakonom. U istom članu navodi se da Zaštitnik građana sarađuje sa ombudsmanom autonomne pokrajine i građanskim braniocem (ombudsmanom) u jedinicama lokalne samouprave u kojima je on ustanovljen, kao i sa nadležnim službama predsednika Republike Srbije i Skupštine, u cilju razmene informacija o uočenim problemima i pojavama u radu i postupanju organa uprave sa stanovišta zaštite i unapređenja ljudskih sloboda i prava. U okviru člana 35 precizira se međusobna saradnja Zaštitnika građana, pokrajinskog ombudsmana i građanskog branioca (ombudsmana) u situacijama kada neko od ovih organa primi pritužbu koja se odnosi na povrede prava građana učinjena aktima, radnjama ili nečinjenjem organa uprave, koja nije iz njegove nadležnosti. Obaveza je nenadležnog ombudsmana da pritužbu prosledi nadležnom, a ako je podnosilac u pritužbi ukazao istovremeno na povredu za koju su nadležna dva ombudsmana različitog nivoa, tada svaki ombudsman treba da rešava pritužbu u okviru svojih nadležnosti, što se u praksi može realizovati tako da po jednoj pritužbi postupaju dva, pa čak i tri ombudsmana različitih nivoa nadležnosti.

Zakon o zaštitniku građana veoma malo i šturo obrađuje sam pojam lokalnog ombudsmana. Ono što se na prvi pogled odmah može uočiti, jeste da Zakon nije usaglašen sa Zakonom o lokalnoj samoupravi iz 2007. godine, te da se spominje termin „građanski branilac (ombudsman)“ mada bi trebalo „zaštitnik građana“. Još jedna od razlika koje se lako mogu primetiti, između ombudsmana na republičkom i lokalnom nivou, ogleda se u početnom slovu naziva ovih institucija. Naime, republički ombudsman se u zakonskim tekstovima navodi kao „Zaštitnik građana“, dok se ombudsman na lokalnom nivou navodi kao „zaštitnik građana“. Dakle, jedina je razlika u prvom slovu koje je u nazivu republičkog ombudsmana veliko, a kod lokalnih ombudsmana ono je malo.

Za razliku od ove terminološke određenosti i uočenih terminoloških razlika između republičkog i lokalnih ombudsmana, mnogo je važnije da se ukaže na eventualne pravce daljeg razvoja ove institucije koje bi mogle ići putem izmena Zakona o zaštitniku građana. U okviru Zakona o zaštitniku

¹¹ Zakon o zaštitniku građana, *Službeni glasnik RS*, broj 79/05 i 54/07

građana ima prostora da se institucija lokalnog ombudsmana definiše i obradi nešto preciznije nego što je trenutno. Naime, veliki problemi koji su se pojavili u praksi ticali su se nadležnosti za postupanje u određenim slučajevima. Iako je Zakon predvideo kako se postupa u takvim slučajevima, mišljenje je da je to potrebno urediti mnogo preciznije i sveobuhvatnije. Potrebno je eventualno predvideti mogućnost da lokalni ombudsmeni mogu da postupaju i u situacijama kada nisu nadležni (nadležan je republički), ali se organ koji je povredio pravo građanina nalazi na teritoriji lokalnog ombudsmana. Ovde se prvenstveno misli na Republički fond za penzijsko i invalidskog osiguranje, Republički fond za zdravstveno osiguranje i dr. Mogućnost ovakvog postupanja treba predvideti, uz prethodno predočavanje organu uprave da je podneta pritužba lokalnom ombudsmanu, da on nije nadležan za postupanje ali da može da postupa ukoliko to prihvati organ, te da ukoliko organ odbije postupanje lokalnog ombudsmana, pritužba bude prosleđena na postupanje republičkom ombudsmanu. Pored ove potrebno je predvideti i situaciju kada lokalni ombudsman ne može da postupa, jer je povređeno pravo u nadležnosti republičkog ombudsmana, a zakonom je izričito predviđeno da se u tim situacijama pritužba prosleđuje republičkom ombudsmanu. Primer za ovo bi bile situacije kada se prema navodima građanina pritužba odnosi na povredu učinjenu od strane Ministarstva unutrašnjih poslova, prilikom izvršenja kazne zatvora, pritužbe koje podnosi lica koja su u pritvoru, pritužbe na rad sudova, tužilaštava i sl. Po istom principu trebalo bi urediti i postupanje lokalnog ombudsmana prema pokrajinskom. Takođe je potrebno urediti, i postupanje u obrnutom smeru, postupanje republičkog i pokrajinskog ombudsmana prema lokalnom ombudsmanu kada prime pritužbu za koju je nadležan lokalni ombudsman.

Pored navednog Zakona o zaštitniku građana, lokalne obmudsmene uređuje i Zakon o lokalnoj samoupravi¹². U okviru glave osam „Zaštita lokalne samouprave“, u članu 97 navodeno je da se u jedinici lokalne samouprave može ustanoviti zaštitnik građana koji je ovlašćen da kontroliše poštovanje prava građana, utvrđuje povrede učinjene aktima, radnjama ili nečinjenjem organa uprave i javnih službi, ako se radi o povredi propisa i opštih akata jedinice lokalne samouprave. U istom članu navodi se da nadležnost, ovlašćenja, način postupanja i izbora i prestanka dužnosti zaštitnika građana uređuje se statutom i drugim opštim aktom.

¹² Zakon o lokalnoj samoupravi, *Službeni glasnik RS*, 129/07.

Odredbe koje uređuju lokalnog ombudsmana, navedenim Zakonom, veoma su oskudne¹³. Mišljenje je da bi broj odredaba koji uređuju ovu oblast trebao da bude mnogo veći, posebno imajući u vidu značaj ove institucije, kao i rezultate koji se očekuju od nje. Pored veoma oskudne uređenosti ovog instituta (u pogledu pravnih normi u okviru Zakona), jedan od problema koji se ističe jeste i fakultativnost ove institucije. Zakonodavac navodi da lokalna samouprava „može“ ustanoviti zaštitnika građana, dakle nije obavezna. Razmišljanja na temu obaveznosti institucije na lokalnom nivou su veoma oprečna. Mišljenje je da u ovom momentu koncept fakultativnosti institucije sasvim odgovara, te da je potrebno da prođe određeni period vremena kako bi se eventualno izvukli neki zaključci u tom smislu.

Zakon o lokalnoj samoupravi trebao bi, prema mišljenju autora, da na mnogo opširniji način uređuje oblast lokalnog ombudsmana. Trebalo bi navedenim zakonom da se uredi celokupna organizaciona struktura vezana za lokalnog ombudsmana. Mišljenja sam da bi se Zakonom trebali precizno predvideti uslovi koje neko lice mora da ispuni da bi moglo da se kandiduje za lokalnog ombudsmana. Isto tako, Zakon bi trebao da predvidi sve razloge za prestanak funkcije lokalnog ombudsmana, da propiše mandat na koji se bira lokalni ombudsman sa tačnim određenjem mogućnosti reizbora. Pored toga, Zakonom bi trebalo da se uredi celokupna i jedinstvena procedura rada lokalnog ombudsmana u smislu aktivnosti koje preduzima, radnji koje vrši, akata koje donosi, njegovih ovlašćenja prema organima lokalne administracije, kao i njihove obaveze prema lokalnom ombudsmanu. Zakon bi morao da propiše i pravnu obaveznost ombudsmanovih preporuka, kao i posledice koje povlači nepostupanje po njima. Pored toga, trebalo bi predvideti koje elemente mora da sadrži i kada se podnosi godišnji izveštaj o radu lokalnog ombudsmana, da li ga skupština usvaja ili samo bez rasprave konstatuje da je podnet i sl.

Preciziranje pravne regulative koja se tiče lokalnog ombudsmana u okviru Zakona o lokalnoj samoupravi, dovelo bi do određene jedinstvenosti i unifikacije institucije na celokupnoj teritoriji naše zemlje. Na taj način bi se izbeglo različito pravno regulisanje institucije lokalnog ombudsmana, od lokalne samouprave do lokalne samouprave. Kao rezultat unifikacije postigao bi se mnogo veći nivo pravne sigurnosti građana, otklonila bi se neizvesnost i različito postupanje u istim slučajevima.

Kroz preciziranje odredaba o izboru i prestanku, organizacionoj strukturi, proceduri rada, ovlašćenju, istovetnosti godišnjih izveštaja i ostalog, došlo

¹³ Davinić, M., (2007). Značaj institucije ombudsmana za pravni sistem. *Pravni život: časopis za pravnu teoriju i praksu*, 56 (10), str. 717–727.

bi do stvaranja jedne jedinstvene i unifikovane institucije na celoj teritoriji naše zemlje. Istovremeno, sačuvao bi se identitet svakog lokalnog ombudsmana, jer bi on verno predstavljao lokalnu samoupravu koja ga je izabrala i kontrolisao bi je na jedinstven način, kao bilo koji drugi lokalni ombudsman. Unifikacijom bi mnogo dobili i građani, jer bi tačno znali šta mogu da očekuju od lokalnog ombudsmana i u kojoj meri on može da kontroliše postupanje i rad lokalne administracije. Takođe, unifikacijom bi na dobitku bila i lokalna administracija, koja bi tačno znala koja su ovlašćenja lokalnog ombudsmana i koje su njene obaveze sa mogućim posledicama u slučaju nepostupanja po preporukama lokalnog ombudsmana.

Zaključak

Na osnovu navedenog, možemo zaključiti, da je promena pravne regulative koja se odnosi na lokalnog ombudsmana neophodna. Posle jedne decenije od ustanovljavanja institucije, sasvim jasno su se iskristalisali određeni problemi u radu, koje je potrebno otkloniti kvalitetnim pravnim rešenjima.

Mišljenje je autora da ustavna regulativa sasvim dobro uređuje ovu oblast, te da nije neophodna njena promena. U nekom narednom periodu potrebno je uzeti u razmatranje i opciju da se institucija lokalnog ombudsmana podigne na ustavnu kategoriju.

Sa druge strane, mišljenje je autora, da se zakonski tekstovi koji dotiču i uređuju oblast lokalnog ombudsmana moraju menjati. Izmene su potrebne kako u Zakonu o zaštitniku građana, tako i u Zakonu o lokalnoj samoupravi.

Izmene Zakona o zaštitniku građana moraju da idu u pravcu jasnije pravne razgraničenosti međusobnih nadležnosti, kao i preciznijem definisanju međusobnih odnosa saradnje u postupanju.

Izmene Zakona o lokalnoj samoupravi trebalo bi da predvide mnogo veći broj odredaba koji uređuje lokalnog ombudsmana, kako bi se izvršila unifikacija same institucije lokalnog ombudsmana na celokupnoj teritoriji naše zemlje. Mišljenje je, da prepuštanje lokalnim samoupravama da samostalno uređuju ove institucije nije dobro rešenje, te da je potrebno Zakonom dati jasne okvire za ustanovljavanje ove institucije. Takođe, smatram da se institucija lokalnog ombudsmana i dalje treba predvideti kao fakultativna mogućnost, jer su kapaciteti i mogućnosti svake lokalne samouprave različiti.

Aleksandar Grujić

Ombudsman for the City of Novi Sad

Local Ombudsman in Serbia : Changes or Status Quo?

A b s t r a c t

The realization and protection of human rights in the modern society are imposed as a „*condition sine qua non*“ for the survival of any community. Modern society knows various ways of protecting human rights and freedoms. One of the numerous institutes through which human rights and freedoms are protected is the institution of ombudsman. The institution of ombudsman in Republic of Serbia was, for the first time, officially constituted at the beginning of 21st century when our legislation predicted the possibility of forming such an institution. Ombudsman was first established at the local level, then at the provincial level and, at the end, at the republic level. The ombudsman institution in Republic of Serbia has legally existed for more than a decade. In this period there have been numerous problems when we are talking about working and operating of the institution itself. Problems can be eliminated by changes in legal regulation. At the moment the change of the constitution is not required, but the laws might be changed. Republic Serbia must change the Law on the Ombudsman and the Law on Local Self-Government. According to the author's opinion, the most important changes which are necessary to be made are those concerning the Law on Local Self-Government.

Keywords: local ombudsman, authorization, constitution, law, the change of the legal framework

Literatura

1. Milkov, D., (2008). Zaštitnik građana Republike Srbije – *Zbornik radova Pravnog fakulteta*, Novi Sad, str. 197–215
2. 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
3. Milenković, D. (2010) Nastanak, razvoj i problemi kontrolnih tela u Srbiji posle 5. oktobra. u: Pavlović Dušan (ur.) *Razvoj demokratskih ustanova u Srbiji*, Beograd, Fondacija Heinrich Böll, 95–105

4. Davinić, M., (2007). Značaj institucije ombudsmana za pravni sistem. *Pravni život: časopis za pravnu teoriju i praksu*, 56 (10), str. 717–727
5. Nassis, C. et al., (2009). Good Administration in the European Union: The Role of the European Ombudsman and the European network of Ombudsmen. London, p. 122
6. Golić, D., (2011). Izazovi savremene lokalne samouprave kao necentralnog upravno-teritorijalnog sistema. *Pravo–teorija i praksa*, 28 (1–3), str. 56–63
7. Prelević, S., (2011). Poslovna etika-paradoks ili neminovnost. *Pravo–teorija i praksa*, 28, (1–3), str. 36–55
8. Ustav Republike Srbije, *Službeni glasnik RS*, br. 98/06.
9. Zakon o lokalnoj samoupravi, *Službeni glasnik RS*, br.9/02, 33/04, 135/04 i 62/06 – dr. zakon
10. Zakon o lokalnoj samoupravi, *Službeni glasnik RS*, br. 129/07
11. Zakon o zaštitniku građana, *Službeni glasnik RS*, br. 79/05 i 54/07
12. Pokrajinska skupštinska odluka o pokrajinskom ombudsmanu, *Službeni list AP Vojvodine*, br. 23/02, 5/04, 16/05 i 18/09 – promena naziva akta.
13. Odluka o zaštitniku građana, *Službeni list Grada Novog Sada*, br. 47/08.