



Lokalna samouprava

Propisi i praksa

BROJ 4/10

Tema broja:

**LOKALNI ZAŠTITNICI
GRAĐANA U SRBIJI**

**Institucija ombudsmana
u domaćim propisima
o lokalnoj samoupravi**

**Iskustva republičkog
i pokrajinskog ombudsmana**

Iskustva lokalnih ombudsmana

Model odluke o zaštitniku građana



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Swiss Agency for Development
and Cooperation SDC

STALNA KONFERENCIJA GRADOVA I OPŠTINA

Lokalna samouprava
PROPISI I PRAKSA

Pravni bilten

broj 4/2010

Beograd, decembar 2010.

Stalna konferencija gradova i opština

Lokalna samouprava: Propisi i praksa

PRAVNI BILTEN

Broj 4/2010

Tema broja: Lokalni zaštitnici građana u Srbiji

Izdavač

Stalna konferencija gradova i opština
Makedonska 22/VIII, Beograd
www.skgo.org

Za izdavača

Đorđe Staničić, generalni sekretar

Urednica broja

Jelena Jerinić

Lektor

Irena Popović-Grigorov

Grafički dizajn

Atelje, Beograd

Štampa

Dosije studio, Beograd

Tiraž

1.000 primeraka

Beograd, decembar 2010.

Pravni bilten „Lokalna samouprava – Propisi i praksa“ je izdanje Stalne konferencije gradova i opština koje podržava projekat „Institucionalna podrška SKGO“.

Projekat finansira Švajcarska agencija za razvoj i saradnju.

Ova publikacija ne predstavlja zvaničan stav Švajcarske agencije za razvoj i saradnju.
Za informacije koje se nalaze u publikaciji odgovoran je isključivo Izdavač.

Poštovane kolegice i kolege,

Za poslednji broj Pravnog biltena u 2010. godini odabrali smo uspostavljanje lokalnih ombudsmana – temu koju Stalna konferencija gradova i opština prati već nekoliko godina. Da bi svoje članice podržala u uspostavljanju ove institucije, SKGO je izradila modele akata potrebnih za njeno osnivanje i funkcionisanje.

Lokalni ombudsmani, iako u malom broju, postoje već nekoliko godina u našem pravnom sistemu. Zbog toga smo iskoristili ovu priliku da sa nekoliko aspekata sagledamo njihovo funkcionisanje prema ranijim i važećim propisima. Posebno nam je zadovoljstvo što su se našem pozivu da učestvuju u izradi ovog broja odazvali zaštitnik građana gospodin Saša Janković; zamenica pokrajinskog ombudsmana gospođa Danica Todorov i zaštitnica građana grada Beograda gospođa Dušanka Gaćeša. Sigurni smo da će njihovi prilozi biti zanimljiv izvor informacija za sve one koji žele da saznaju više o razvoju ove ustanove u Srbiji, a posebno za donosiocje odluka u opštinama i gradovima u kojima se planira njeno uvođenje.

Konačno, kao što uvek nastojimo, u ovom broju objavljujemo i model odluke o zaštitniku građana sa obrazloženjem, koji SKGO nudi kao resurs svim članicama koje odluče da uspostave ustanovu ombudsmana.

Uz želje za uspešnu 2011. godinu, srdačno vas pozdravljamo i pozivamo da predložite teme o kojima biste želeli da čitate u sledećim brojevima Biltena.

Jelena Jerinić
urednica

SADRŽAJ:

| | |
|---|----|
| Saša Janković Lokalni ombudsmeni u Srbiji | 5 |
| Danica Todorov Iskustva pokrajinskog ombudsmana u saradnji sa lokalnim ombudsmanima | 13 |
| Dušanka Gačeša Ombudsman u jedinici lokalne samouprave | 19 |
| Marko Tomašević i Jelena Jerinić O Modelu odluke o zaštitniku građana | 25 |
| Model odluke o zaštitniku građana | 31 |

LOKALNI OMBUDSMANI U SRBIJI

O ombudsmanu

Ombudsman je, najkraće rečeno, izabrani pojedinac ovlašćen da institucionalno štiti građane od nekorektna i samovoljne vlasti. Uvreženo je stanovište da je ombudsman nastao u Švedskoj, 1807. godine, mada se zna da je donekle sličnih organa bilo i znatno ranije, pod drugim imenima. Posle dva veka razvoja ombudsmana kao institucije, njegova bitna obeležja su da:

1. samostalno i nezavisno ispituje pritužbe građana na nekorektan – nezakonit i nepravilan rad organa vlasti¹,
2. bira ga parlament (prema gotovo univerzalnom pravilu), u posebnom postupku koji garantuje integritet, autoritet, neutralnost i nezavisnost,
3. odluke koje donosi nisu formalnopravno obavezujuće (nemaju *imperium*), već deluju snagom ličnog i institucionalnog autoriteta ombudsmana,
4. postupak koji vodi relativno je neformalan, prilagodljiv okolnostima slučaja i postizanju cilja zaštite,
5. više pažnje obraća na etičnost, objektivnost, svrsishodnost i uopšte pravičnost akata vlasti prema građanima, a manje se obazire na formalnu (ne)zakonitost,
6. najčešće ima posebnu ulogu zaštite i unapređenja ljudskih prava,
7. jednom izabran, ombudsman se emancipuje i u odnosu na organ koji ga je izabrao (nije dužan da radi po nalogu parlamenta², već da ga izveštava o svom radu) zbog čega se smatra jednom od institucija, često i ključnom, tzv. „četvrte grane vlasti“.

Ombudsman je institucionalni odraz htenja da se čovek – građanin održi u centru zbivanja države, prava i institucija vlasti i ne prepusti sam sebi u borbi sa kafkijanskim i birokratskim procesima imanentnim svakom poretku. Ombudsman je i glasnogovornik građana čija su prava povređena, postavljen dovoljno visoko da ga mogu čuti vrhovi vlasti, ali i dovoljno odvojeno da se ne poistoveti sa njima. Izraz je shvatanja da je nekorektan odnos organa vlasti prema pojedincu više od ličnog, individualnog problema jednog ili više građana jer iz temelja ruši osnov demokratskog društva i zbog toga zahteva institucionalnu reakciju. Konačno, to je izabrani građanin zaogrnut u plašt državnog organa i od države ovlašćen da ostale građane štiti od nje same.

¹ Većina ombudsmana je ovlašćena da vrši istrage i na sopstvenu inicijativu.

² U Evropi je izuzetak Velika Britanija, gde ombudsman pritužbe dobija preko parlamenta koji tako može uticati na ono čime se ombudsman bavi.

Ombudsmeni u Srbiji

Trebalo je skoro dva veka da ideja o ombudsmanu iz Švedske stigne do Srbije i materijalizuje se. Skupština Autonomne pokrajine Vojvodina izabrala je 2003. godine prvog pokrajinskog ombudsmana (dr Petar Teofilović) i tako utrla put ombudsmanima na drugim nivoima. Kragujevac je zatim izabrao svog ombudsmana, a sledile su druge lokalne samouprave. Iako je Republika Srbija još 2005. godine donela Zakon o Zaštitniku građana („Sl. glasnik RS“ br. 79/2005 i 54/2007), prema kome je republički ombudsman (zaštitnik građana) trebalo da bude izabran u roku od 6 meseci, Narodna skupština je prvog ombudsmana Republike Srbije izabrala tek polovinom 2007. godine.

U Srbiji su tako uspostavljeni ombudsmeni na nivou države, pokrajine i lokalne samouprave, a 2009. godine izabran je i prvi univerzitetski ombudsman, na Beogradskom univerzitetu. Njihov institucionalni odnos u 2010. godini nije do kraja lišen nejasnoća. U praksi nisu zabeleženi slučajevi konflikata nadležnosti i stavova različitih ombudsmana, što je mnogo više rezultat visoke svesti nosilaca te dužnosti, nego odraz dobro uređenog sistema.

Nacionalni ombudsman je ustanovljen i radi prema Ustavu i Zakonu o Zaštitniku građana, rad pokrajinskog ombudsmana opredeljen je Statutom Autonomne pokrajine Vojvodina i Odlukom o Pokrajinskom ombudsmanu, rad lokalnih ombudsmana Zakonom o lokalnoj samoupravi, statutima lokalnih samouprava i lokalnim odlukama, dok Univerzitetski ombudsman svoje postojanje i rad zasniva na Statutu Beogradskog univerziteta i odgovarajućoj odluci.

Zakon o zdravstvenoj zaštiti uveo je 2005. godine u sve bolnice obavezne zaštitnike pacijentovih prava, ali budući da su osmišljeni i realizovani kao pomoć direktorima ustanova u rešavanju pritužbi pacijenata, nedostaju im neke od bitnih osobina koje su potrebne da bi bili smatrani ombudsmanima.

Lokalni ombudsmeni

Lokalni ombudsman je u Srbiji uveden izmenama Zakona o lokalnoj samoupravi iz 2006. godine, pod nazivom građanski branilac. Kada je 2007. godine donet novi Zakon o lokalnoj samoupravi, lokalni ombudsmeni su dobili identičan naziv kao i republički – zaštitnik građana (razlika je samo u tome što Ustav i Zakon o Zaštitniku građana za republičkog Zaštitnika koriste veliko slovo „Z“, za razliku od zaštitnika građana u Zakonu o lokalnoj samoupravi). Članom 97. Zakona o lokalnoj samoupravi predviđeno 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. Zakon, dakle, ne obavezuje, već samo omogućava izbor lokalnog ombudsmana. Delimično i zbog toga, manje od 10% lokalnih samouprava

je, do kraja 2010. godine, izabralo svog ombudsmana. Zakon dozvoljava i da se više lokalnih samouprava udruži i osnuje zajedničkog ombudsmana. Takvih primera u praksi za sada nema.

U Srbiji ima 168 gradova i opština, čemu treba dodati i nekoliko desetina gradskih opština – samo u Beogradu 17. Lokalni zaštitnici građana su do kraja novembra 2010. godine bili izabrani u gradu Beogradu i njegovim gradskim opštinama Grocka, Vračar, Voždovac, Rakovica, kao i u *Vranju*, Bačkoj Topoli, Bečeju, *Gornjem Milanovcu*, Kragujevcu, Kraljevu, Nišu, Novom Sadu, Smederevskoj Palanci, Subotici, Šapcu i Zrenjaninu. Ombudsman je izabran i u Somboru, ali kada je otišao na novu dužnost, novi ombudsman nije izabran.

Gotovo svi lokalni ombudsmeni imaju stručnu službu, sastavljenu od jednog ili nekoliko saradnika, a neki imaju i zamenike za pojedine oblasti (npr. beogradski, rakovički, subotički, zrenjaninski i kragujevački).

Saradnja i podela nadležnosti

Ombudsmeni na različitim nivoima nisu u hijerarhijskom odnosu. Zakon o Zaštitniku građana propisuje da se „odnosi između Zaštitnika građana i organa autonomne pokrajine i jedinica lokalne samouprave nadležnih za pitanja zaštite prava građana zasnivaju na međusobnoj saradnji“, kao i da „Zaštitnik građana saraduje sa ombudsmanom autonomne pokrajine i građanskim braniocem (ombudsmanom) u jedinicama lokalne samouprave u kojima je on ustanovljen, kao i sa nadležnim službama predsednika Republike i Skupštine, radi razmene informacija o uočenim problemima i pojavama u radu i postupanju organa uprave sa stanovišta zaštite i unapređenja ljudskih sloboda i prava“.

Zakonom o Zaštitniku građana takođe je propisano da „ako Zaštitnik građana primi pritužbu koja se odnosi na povrede prava građana učinjene aktima, radnjama ili nečinjenjem organa uprave, a ne radi se o povredi republičkih zakona, drugih propisa i opštih akata, već o povredi propisa ili opšteg akta autonomne pokrajine, odnosno jedinice lokalne samouprave, dostaviće takvu pritužbu bez odlaganja ombudsmanu autonomne pokrajine, odnosno građanskom branocu (ombudsmanu) jedinice lokalne samouprave ako je ustanovljen“. Isto pravilo važi i u vezi sa republičkim ombudsmanom – pokrajinski i lokalni ombudsmeni dužni su da mu bez odlaganja dostave na nadležnost pritužbe koje se odnose na povrede republičkih propisa. Konačno, ako podnosilac u pritužbi ukazuje istovremeno na povredu republičkog zakona, drugog propisa ili opšteg akta i na povredu propisa ili opšteg akta autonomne pokrajine, odnosno jedinice lokalne samouprave, organ kome je pritužba dostavljena (Zaštitnik građana, ombudsman autonomne pokrajine ili građanski branilac – ombudsman jedinice lokalne samouprave) postupaće po njoj u delu svojih nadležnosti, a kopiju pritužbe će proslediti drugom nadležnom organu (Zaštitniku građana, ombudsmanu autonomne pokrajine ili građanskom branioocu – ombudsmanu jedinice lokalne samouprave, ako je takav organ ustanovljen), radi postupanja u delu njegovih nadležnosti.

Zakonska pravila o prosleđivanju pritužbi uspostavljena su da bi se građanima olakšalo snalaženje u nadležnostima ombudsmana. Zakon o Zaštitniku građana i Zakon o lokalnoj samoupravi istovremeno utvrđuju čvrst kriterijum za podelu nadležnosti između ombudsmana – stvarna nadležnost se opredeljuje prema nivou propisa (republičkom, pokrajinskom ili lokalnom) kojim su garantovani pravo ili sloboda na čiju se povredu građanin žali. Statut AP Vojvodina, kao i statuti pojedinih gradova i opština, određuju nadležnost pokrajinskog i lokalnih ombudsmana na drugačiji način nego što je ona opredeljena odredbama republičkih zakona (ne bi trebalo da je moguće pokrajinskim i lokalnim organima ustanovljavati nadležnosti koje su paralelne nadležnostima republičkih organa), ali se u praksi još nije pojavila preka potreba za formalnim razjašnjavanjem ove normativne dileme.

Zaštitnik građana (republički) je tokom 2010. godine primio 314 pritužbi koje se odnose na rad lokalnih samouprava. Preko lokalnih ombudsmana primio je 82 pritužbe, a devet pritužbi je poslao njima u nadležnost.

Osim prostog prosleđivanja pritužbi, ombudsmani saraduju i na druge načine. Periodično, po pravilu jednom u tri meseca, održavaju se sastanci nacionalnog, pokrajinskog i lokalnih ombudsmana i/ili njihovih saradnika na kojima se upoređuje i usklađuje praksa, razmatraju sporna pitanja, ali i sprovodi edukacija o najznačajnijim zajedničkim temama. Ima i zajedničkih preventivnih ili edukativnih aktivnosti (popularno – projekata), koji su usmereni prema organima uprave i/ili građanima.

Najsloženija saradnja u proteklom periodu ostvarena je u postupku kontrole poštovanja prava građana pri prijemu i obradi zahteva za izdavanje ličnih dokumenata, u kome su učestvovali republički Zaštitnik građana, ombudsman AP Vojvodine i ombudsmani lokalnih samouprava Niša, Kragujevca, Rakovice, Šapca, Zrenjanina, Subotice, Grocke i Bečeja (svi tada postojeći, osim beogradskog građanskog branioca). Ombudsmani su, u periodu od 27. oktobra 2008. godine do 27. novembra 2008. godine, po jedinstvenoj, prethodno utvrđenoj metodologiji, obavili kontrolu u 92 policijske stanice, od 168 policijskih stanica u Republici. Pokrajinski i lokalni ombudsmani su za vršenje kontrolnih radnji (pregled prostorija Ministarstva unutrašnjih poslova, uzimanje izjava od policijskih službenika, uvid u dokumentaciju koju vodi MUP) dobili pismena ovlašćenja od republičkog Zaštitnika građana. Rezultati kontrola su objedinjeni, analizirani, predstavljeni na zajedničkoj konferenciji za štampu i, što je najznačajnije, preporuke kojima je kontrola rezultirala sprovedene su u velikoj meri. Najavljene su i nove zajedničke kontrole.

Neke dileme

Zakonske odredbe o podeli nadležnosti, ako bi se primenjivale doslovno, a ne ciljno, mogle bi pokrajinskog i lokalne ombudsmane da ostave gotovo bez pritužbi. Naime, prava i slobode građana koja su tradicionalno predmet pažnje ombudsmana, u ogromnom su procentu garantovana (i) republičkim propisima. To znači da su pritužbe zbog njihovog kršenja u nadležnosti republičkog Zaštitnika građana! U praksi se taj

problem rešava od slučaja do slučaja, primenom načela ekonomičnosti i efikasnosti, uz poštovanje zakona. Čini se ipak da bi bilo dobro propisati druga, fleksibilnija zakonska pravila. Jedna od mogućnosti je da se izmenama zakona omogući da ombudsman koji je dobio pritužbu na rad organa vlasti na svom nivou, po toj pritužbi odmah može i da postupi, vodeći računa o prethodnoj praksi ombudsmana na višem nivou ako takva i takav postoji. Istovremeno, ne bi se smela sasvim isključiti nadležnost republičkog ombudsmana da postupi po pritužbi kojom građanin od njega (ili nje) traži zaštitu prava ili slobode garantovane republičkim propisom, kada je prekršena nezakonitim ili nepravilnim radom pokrajinskih ili lokalnih organa vlasti. To stoga što država mora biti u situaciji, i obavezna je, da svim svojim građanima na jednak način garantuje zaštitu prava i sloboda koje je sama priznala i utvrdila. Mana takvog rešenja bila bi, očigledno, opasnost od različitih odluka ombudsmana u istim stvarima, što bi pred administracijom, ali i građanima, moglo umanjiti njihov autoritet.

Isti naziv nacionalnog i lokalnih ombudsmana takođe izaziva određene probleme, posebno kod građana. Nije uobičajeno, a iskustvo pokazuje da nije ni opravdano, da državni organ koga Ustav ubraja u organizaciju državne vlasti i daje mu kontrolnu ulogu nad drugim državnim organima, o kome je donet zakon, te koji se za taj posao *ad personam*, dakle imenom i prezimenom bira u Narodnoj skupštini³, koji ima imunitet kao narodni poslanici, a zakon mu daje ovlašćenja od kojih su neka veoma delikatna (npr. pravo uvida u sve dokumente bez obzira na stepen poverljivosti), koji zakletvu daje Narodnoj skupštini i može kontrolisati rad svih organa vlasti osim Narodne skupštine, predsednika Republike, Ustavnog suda, sudova i javnih tužilaštava – ima istoimene pandane u gradovima i opštinama. Često se dešava da se građani obraćaju ombudsmanima netačno, smatrajući da su lokalni u stvari područne jedinice republičkog, odnosno da za svoj rad odgovaraju republičkom ombudsmanu. Dešavalo se, mada retko, i da pojedini lokalni ombudsmani dođu do zaključka da se odredbe republičkog Zakona o Zaštitniku građana odnose na njih, pa tako smatraju da su Ustavnom sudu podneli predlog za ocenu ustavnosti, umesto inicijativu. Bilo je i slučajeva da lokalni ombudsmani upotrebljavaju znak republičke institucije. Razloge za to sasvim sigurno ne treba tražiti u lošoj nameri, ali čini se primerenije (a u nekim zemljama to je propisano i zakonom, npr. u Grčkoj) da se autentičan naziv, koji je Ustavom i zakonima dat republičkim organima (isto važi i za Narodnu skupštinu, Narodnu banku, Ustavni sud i sl.), ne može davati drugim organima ili pravnim licima niti ga oni mogu koristiti na način koji bilo koga može dovesti u zabludu. Takvo izričito pravilo za naziv ombudsmana postoji npr. u Grčkoj.

³ Zaštitnik građana je organ inokosnog tipa, institucija otelotvorena u konkretnom čoveku, kakvih je inače, za razliku od kolektivnih organa, malo. Kod nas su to još predsednik Republike, poverenici za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, odnosno za zaštitu ravnopravnosti i, donekle, državni tužilac. Zbog toga je za ombudsmana pogrešno reći npr. „šef kancelarije zaštitnika građana“ ili „šef nezavisnog organa“, jer je ombudsman kao organ javne vlasti ličnost određena imenom i prezimenom. Svi njegovi, odnosno njeni saradnici pomažu izabranom ombudsmanu da ostvari svoju institucionalnu ulogu, ali ne čine delove kolektivnog entiteta, jer tako nešto ne postoji, osim na specifičan način u Austriji i Bosni i Hercegovini.

Razlozi za slabu rasprostranjenost lokalnih ombudsmana i njihova perspektiva

Uočljivo je da je, 5 godina posle usvajanja zakona koji je predvideo njihovo postojanje, lokalni ombudsmani postoje u manje od 10 odsto gradova i opština. Zašto? Odgovor se može tražiti u nekoliko ravni.

Pre svega, ombudsman nije jeftina institucija. Teško je svakoj lokalnoj sredini da izdvoji sredstva za platu i rad nekoga ko će se, najčešće sa bar jednim saradnikom, baviti isključivo pritužbama građana. Kontraargument bez jednoglasnog odgovora glasi – treba li onda da sredina ima status lokalne samouprave, ako već nema sredstava za osnovne funkcije u službi građana?

Drugi razlog za dilemu: lokalni ombudsman – da ili ne, može biti pitanje: s obzirom na zakonom uspostavljenu podelu nadležnosti, odnosno široka ovlašćenja republičkog ombudsmana, ima li potrebe osnivati lokalnog. Odgovorom se mora uzeti u obzir činjenica da građani niz svojih prava u zajednici ostvaruju pred lokalnim organima vlasti, kao i lokalnim javnim preduzećima, čije se izvorne nadležnosti i autonomni poslovi svakodnevno granaju. Pri tome, očekuje se da će proces decentralizacije tek uzeti maha. Za uspostavljanje institucije ombudsmana potrebno je vreme, ona treba da zaživi i prebrodi „dečje bolesti“, po mogućnosti pre nego što broj poslova i očekivanja građana narastu toliko da se nijedna nova institucija sa njima ne može ravnopravno nositi.

Za kraj nešto o najvećim izazovima za instituciju lokalnog ombudsmana, kao i, uostalom, ombudsmana uopšte, a to su očuvanje nezavisnosti i postizanje efikasnosti bez obaveznosti odluka i bez sredstava prinude. Obe osobine zahtevaju kako kvalitete na strani samog ombudsmana, tako i visok demokratski potencijal sredine u kojoj obavlja svoj posao. Treba identifikovati čoveka koji u sebi spaja osobine visoke stručnosti, etičnosti, partijske neeksponiranosti, ugleda, takta u odnosu sa građanima i predstavnicima vlasti, sposobnosti za empatiju i odlučnosti da izrekne i učini ne samo ono što će proizvesti odobravanje, već i ono što sredina u tom momentu ne prihvata a on ili ona ipak smatra ispravnim. Potrebno je i da neko takav pristane da se bavi javnim poslom u vremenu u kome su zaposleni u javnom sektoru izloženi nagomilanom nezadovoljstvu građana i plaćeni manje nego zaposleni na najodgovornijim poslovima u privatnom sektoru; treba da pristane znajući da će se mnogim moćnicima zameriti, a za pet godina ostati bez posla. Na kraju, takvu osobu predstavničko telo treba da izabere u veoma strogoj proceduri.

S druge strane, akteri političke vlasti treba da imaju autentičnu, iskrenu svest o potrebi i koristi od nezavisne kontrole njihovog rada i rada onih koji sprovode njihove odluke; nužno je da budu spremni da se unapred odreknu uticaja na onog koga će izabrati za ombudsmana i dosledni u toj odluci čak i kada im njegove ili njene kritike odnose naklonost birača, potrebna je njihova volja da koriguju svoje postupke i ako ih na to ne primorava sila, već samo dobri argumenti. Konačno, funkcija ombudsmana ne treba da bude shvaćena kao partijski plen za raspodelu, već kao obaveza odgovorne vlasti.

Da je te uslove lako zadovoljiti, ne bi se desilo da jednom lokalnom ombudsmanu nezadovoljni gradonačelnik obustavi isplatu zarade, da drugog smene zato što je službeno zahtevao pravilnik o sistematizaciji lokalne administracije, da prve mesece mandata neki ombudsmani provode bez kancelarije i osnovnih sredstava rada, a da drugi „usput“ rade i administrativne poslove za opštinsku upravu. Zbog takvih bolnih iskustava, ne savetuje se osnivanje lokalnih ombudsmana u sredinama koje politički, finansijski i na sve druge načine nisu spremne za takvu vrstu nezavisne kontrole vlasti. Jednom izgubljeno poverenje građana teško se vraća.

Primeri u pojedinim sredinama pokazuju da lokalni ombudsman može raditi uspešno i u srpskim uslovima, biti od pomoći građanima, unaprediti rad organa vlasti i bitno ojačati poverenje građana u institucije.

Danica Todorov

zamenica pokrajinskog ombudsmana za ravnopravnost polova

ISKUSTVA POKRAJINSKOG OMBUDSMANA U SARADNJI SA LOKALNIM OMBUDSMANIMA

U mnogim pravnim sistemima postoje različiti modeli institucije lokalnog i regionalnog ombudsmana. Tako se, osim nacionalnog, u federalnim državama mogu sresti ombudsmani na nivou država članica, ombudsmani nižih teritorijalnih jedinica, a takođe i opšti i specijalizovani (za zaštitu ličnih podataka, pacijentovih prava, kontrolu rada policije i vojske, zaštitu potrošača ili određenih grupa stanovništva, na primer, dece i žena, nacionalnih manjina itd.). Neke zemlje su decentralizovale instituciju ombudsmana, tako da oni postoje na regionalnom i lokalnom nivou i rade u okvirima svoje nadležnosti.

Rad organa uprave je glavni predmet nadzora parlamentarnog ombudsmana, a jedna od njegovih najvažnijih specifičnosti jeste da ombudsman ne nastupa autoritativno u odnosu na druge organe i pojedince nego su preporuke i predlozi koje upućuje odgovarajućim organima pravno neobavezujući. Značaj ombudsmanovih preporuka ne ogleda se u njihovoj obaveznosti i izvršnosti nego počiva na garancijama nezavisnosti i nepristrasnosti institucije, njenom stručnom i moralnom autoritetu i integritetu, a delom i ovlašćenju da pokreće, odnosno predlaže pokretanje postupaka pred drugim nadležnim organima. Autoritet ombudsmana se stiče u praksi i svaka institucija ga gradi, ali u velikoj meri zavisi i od toga da li deluje nezavisno i nepristrasno odnosno da li javnost na taj način doživljava ombudsmana.

U zemljama u kojima postoje parlamentarni ombudsmani različitih nivoa (na nacionalnom, regionalnom i lokalnom nivou), kao u Srbiji, prihvaćeno je načelo da ombudsmani na višim nivoima ni na koji način nisu nadređeni onima na nižem nivou. Ombudsmani na nacionalnom nivou ne mogu da određuju koje će slučajeve i na koji način obraditi ombudsman na regionalnom ili lokalnom nivou. Osim toga, na preporuku, mišljenje i druge akte ombudsmana nižeg nivoa ne može da se izjavi žalba ombudsmanu na višem nivou, odnosno ne postoji mogućnost da rad jednog ombudsmana kontroliše drugi. Za svoj rad ombudsman je odgovoran samo parlamentu koji ga je izabrao. Smisao takvih odnosa među ombudsmanima različitih nivoa je u tome da se spreči nametanje načina rada i stavova, odnosno postupanje ili nepostupanje u konkretnim slučajevima. Time je omogućeno nezavisno delovanje ovih institucija u odnosu na srodne institucije na višim nivoima. Takav položaj institucija različitih nivoa zahteva uspostavljanje drugačije vrste odnosa među njima, odnosa koji se zasnivaju na povezivanju, saradnji i usklađivanju načina delovanja i stavova od opštijeg značaja.

Takvi odnosi postojećih ombudsmana/zaštitnika građana izgrađuju se od samih početaka njihovog uvođenja u pravni sistem Srbije. Pokrajinski ombudsman ustanovljen je odlukom Skupštine AP Vojvodine 2002. godine, kao nezavisan i samostalan organ koji posebno štiti ljudska prava i slobode od povreda učinjenih od pokrajinske i opštinske uprave, organizacija i javnih službi, koje vrše upravna i javna ovlašćenja, a čiji je osnivač Pokrajina ili opština. Što se tiče ombudsmana na nivou jedinica lokalne samouprave, Zakon o lokalnoj samoupravi RS („Službeni glasnik RS“ br. 129/2007) propisao je mogućnost uspostavljanja zaštitnika građana, s tim što se nadležnost i ovlašćenja, način postupanja, izbora i prestanka dužnosti uređuju statutom i drugim opštim aktom.

Od samog početka rada, u septembru 2003. godine, kada je Skupština AP Vojvodine izabrala prvog ombudsmana, nametnula se potreba uspostavljanja saradnje postojećih, a kasnije i novoustanovljenih opštinskih ombudsmana, pre svega, na teritoriji pokrajine Vojvodine. To su bili ombudsmani Bačke Topole (prvi građanski branilac na nivou lokalne samouprave ustanovljen 2003. godine) i Zrenjanina, a zatim Sombora, Subotice i Bečeja.

Saradnja je uspostavljena u svim aktivnostima koje je pokrajinski ombudsman sprovodio radi promovisanja institucije ombudsmana i ljudskih prava uopšte. Održavani su redovni sastanci na kojima su razmenjivana iskustva u svakodnevnom radu i praksa postupanja povodom pritužbi građana i građanki, naročito u pojedinim složenijim slučajevima.

Ombudsmani su se odmah suočili sa nedoumicama, naročito u vezi sa preklapanjem nadležnosti, kako pozitivnim, tako i negativnim. Postavilo se pitanje kako da se isključi mogućnost da se pojavi situacija u kojoj bi podnosioci/podnositeljke pritužbi mogli da steknu utisak o višestepenosti postupka za zaštitu prava pred ombudsmanom. U trenutku kada javnost nije dovoljno znala o samom ombudsmanu i celokupnom sistemu institucija za zaštitu ljudskih prava, bilo je potrebno dodatno ukazivanje građanima/građankama na to da se ne mogu žaliti na odluku lokalnog ombudsmana. Osim toga, postojala je mogućnost da o istom problemu pokrajinski i opštinski ombudsmani imaju dva ili više različitih mišljenja ili preporuka.

Zbog toga su, početkom 2005. godine, postojeći ombudsmani u Vojvodini (pokrajinski i ombudsmani Bačke Topole i Zrenjanina) zajednički zaključili da treba uspostaviti čvršću saradnju, posle čega je zaključen Protokol o saradnji. Njime su formulisane osnove za sporazumno razgraničenje delimično prepletenih nadležnosti, radi izbegavanja sukoba nadležnosti. Primenom tog protokola ombudsmani u Vojvodini (kasnije su taj protokol potpisali i novoosnovani ombudsmani u Somboru, Subotici i Bečeju) izbegavaju pozitivan i negativan sukob nadležnosti i sporazumno rešavaju situacije preklapanja nadležnosti. Protokolom nije predviđena mogućnost žalbe na odluku opštinskog ombudsmanu šire teritorijalne zajednice, odnosno pokrajinskom ombudsmanu, jer bi to bilo suprotno duhu institucije ombudsmana.

Nakon potpisivanja Protokola o saradnji uspostavljena je razmena predmeta tako što je pokrajinski ombudsman pritužbe iz opština u kojima deluje ombudsman prosledivao tim ombudsmanima, o čemu je obaveštavan podnositelj/podnositeljka pritužbe.

Naravno, od ovog pravila se odstupalo ukoliko je podnosilac pritužbe insistirao na tome da je razmatra upravo pokrajinski ombudsman, ili kada je opštinski ombudsman izričito tražio da se u konkretnom slučaju angažuje pokrajinski ombudsman. Saradnja na razmeni predmeta podstakla je i usklađivanje prakse u svakodnevnom postupanju. Mišljenja o pojedinačnim slučajevima razmenjuju se na najneposredniji način, telefonom, u razgovoru, davanjem predloga i saveta, rešavanjem dilema neposredno između pokrajinskog i opštinskog ombudsmana ili na zajedničkim radnim sastancima svih ombudsmana – potpisnika Protokola o saradnji, pri čemu je u fokusu stranka i stvaranje uslova da što lakše i efikasnije reši svoj problem, odnosno eventualna povreda prava bude što efikasnije otklonjena.

Tokom 2005. godine uspostavljeno je još nekoliko građanskih branilaca/ombudsmana – u opštinama Šabac, Rakovica, Grocka, Kragujevac, Niš, s tim što su se izvesna rešenja u pogledu nadležnosti, načina podnošenja izveštaja, čak i nazivi tih institucija, razlikovali. Pokrajinski i ombudsmani iz Vojvodine uspostavili su komunikaciju sa novim opštinskim građanskim braniocima. Postojala je ideja da se dobri neformalni odnosi ozvaniče određenim sporazumom o saradnji, pre svega radi unapređenja rada svih uspostavljenih institucija i zajedničkog rada na jačanju svesti o ulozi i značaju ombudsmana i stvaranja pozitivne klime za rad postojećih i osnivanje novih ombudsmana.

Osim iniciranja i organizovanja zajedničkih susreta na kojima su razmenjivana iskustva i utvrđivani stavovi o pojedinačnim slučajevima ili onima od opštijeg značaja, pokrajinski ombudsman je nastojao da lokalne ombudsmane, ne samo u Vojvodini, nego i izvan teritorije Pokrajine, aktivno podrži u jačanju njihovih kapaciteta davanjem saveta, predočavanjem sakupljenih iskustava na susretima sa ombudsmanima u Evropi, pozivanjem i uključivanjem u stručno usavršavanje i projekte koje je pokrajinski ombudsman pokretao ili u kojima je sam učestvovao.

Saradnja je tokom vremena učvršćivana, neprestano proširivana, a time je i zajedničko delovanje unapređivano. Tako, na primer, pokrajinski ombudsman je pružio pomoć i podršku lokalnom ombudsmanu opštine Bečej sa ciljem da mu olakša početak rada, pogotovo imajući u vidu specifičnosti položaja i delovanja te institucije u višenacionalnoj opštini.

Sa stanovišta aktivnosti od interesa za instituciju ombudsmana u Srbiji uopšte, važna je studijska poseta ombudsmana Evropskom institutu ombudsmana (European Ombudsman Institute) sa sedištem u Insbrucku, u Austriji. Poseta je ostvarena u julu 2007. godine, uz učešće predstavnika osam institucija (pokrajinskog i ombudsmana – Zrenjanina, Sombora, Bačke Topole, Subotice, Bečeja, Šapca i Kragujevca), a svakako je doprinela povećanju znanja u našim institucijama i upoznavanju sa evropskim iskustvima.

Pokrajinski ombudsman je vojvođanske ombudsmane pozivao i na tematske konferencije i skupove u sopstvenoj organizaciji, kao što su bile tri međunarodne konferencije: Ombudsman u multietničkim društvima (2005), Ombudsman protiv dvostruke diskriminacije žena (2006) i Nezavisnost i samostalnost institucije ombudsmana (2008).

Na samom početku 2006. godine održana je serija okruglih stolova/javnih tribina u onim opštinama u Vojvodini u kojima postoje ombudsmani. Razgovarano je o nekim

temama kao što su novine u porodičnom zakonu, o ravnopravnosti polova, primeni Zakona o dostupnosti informacija od javnog značaja itd. Tribine je organizovao pokrajinski ombudsman uz podršku Misije OEBS u Srbiji, a učestvovala su i druge institucije, predstavnici lokalne samouprave, nevladine organizacije, građani i mediji.

Tokom 2006. i 2007. godine, pokrajinski ombudsman je ostvario projekat pod nazivom „Ombudsman kao medijator“ u saradnji sa Nansen dijalog centrom, uz podršku Ministarstva za inostrane poslove Kraljevine Norveške. U projekat su uključeni ombudsmeni iz Zrenjanina i Sombora, a naknadno i ombudsmeni Subotice i Bečeja, kao i Šapca i Rakovice. Obučeno je nekoliko ciljnih grupa iz dvadesetak lokalnih samouprava u Vojvodini za primenu postupka medijacije. Ovaj projekat je doprineo povećanju veština svih učesnika i učesnica, pa tako i ombudsmana, pre svega kada je reč o uvođenju medijacije u njihov rad. Jedan od pozitivnih ishoda ovog projekta jeste povećanje svesti javnosti o ljudskim pravima i značaju institucije ombudsmana jer su sve aktivnosti bile praćene intenzivnom medijskom kampanjom.

Proces uvođenja institucije ombudsmana u pravni sistem Republike Srbije tekao je bez odgovarajućeg usklađivanja između različitih nivoa, tako da se institucije na tri nivoa teritorijalne organizacije – republičkom, pokrajinskom i lokalnom – uspostavljaju različitim propisima koji nisu međusobno usaglašeni. U njima se za ovu instituciju koriste različiti nazivi (do 2007. godine i izmena Zakona o lokalnoj samoupravi korišćeni su termini „građanski branilac/ombudsman“ na lokalnom nivou; „pokrajinski ombudsman“ u AP Vojvodini; „zaštitnik građana“ na republičkom nivou), što je u široj javnosti ponekad izazivalo konfuziju u pogledu prirode ovih institucija. Status institucija se razlikuje, pre svega, u pogledu elemenata od značaja za samostalnost i nezavisnost njihovog delovanja (način izbora i razrešenja, podnošenja izveštaja i dr.) i odnosa sa drugim organima vlasti odgovarajućeg nivoa, čime se dovodi u pitanje sama suština ove institucije. Način određivanja nadležnosti institucija ombudsmana na različitim nivoima se razlikuje, a ponekad se velikim delom i preklapa, čime su stvoreni uslovi za potencijalne sukobe nadležnosti između institucija različitih nivoa. Na to je svojevremeno predstavnik pokrajinskog ombudsmana upozorio u višečlanoj fokus grupi koja je izradila preporuke za izgradnju institucije i rad ombudsmana u multietničkim lokalnim zajednicama. Polazeći od nadležnosti i načina na koji je ova institucija postavljena u pravnim sistemima drugih zemalja i iskustava pokrajinskog i lokalnih ombudsmana u odnosima sa drugim organima, konstatovano je da se odgovarajuće odluke jedinica lokalne samouprave kojima su do tada uspostavljene institucije lokalnih građanskih branilaca/ombudsmana ponekad značajno međusobno razlikuju i da se tako uspostavlja sistem istoimenih, ali statusno i funkcionalno različitih institucija na lokalnom nivou, te bi lokalne vlasti, prilikom uvođenja institucije, uređenja njihovog položaja i rada trebalo da imaju na umu očuvanje prirode i funkcije ove institucije.

Krajem 2007. godine usvojen je novi Zakon o lokalnoj samoupravi („Službeni glasnik“ RS br. 129/07). Između ostalog, novi Zakon je na nešto drugačiji način nego raniji postavio institucije lokalnih ombudsmana. Prema terminologiji novog zakona, sam naziv institucije je izmenjen, pa se umesto ranijeg termina „građanski branilac – ombudsman“, ova institucija sada naziva „zaštitnik građana“. Što se tiče odredbe koja se odnosi na lokalne zaštitnike građana, preciznije je definisana nadležnost zaštitnika

građana, posebno za povrede propisa i opštih akata jedinice lokalne samouprave. Uređenje institucije i njenog statusa u potpunosti je prepušteno lokalnim zajednicama. Praksa proizišla iz ranijeg zakona pokazala je da pojedina pitanja (npr. nezavisnost institucije, politička nepristrasnost vršioca ove funkcije, samostalan budžet, mogućnost samostalnog uspostavljanja prateće stručne službe, izričita obaveza lokalnih organa i javnih službi da zaštitniku građana daju podatke i informacije od značaja za vršenje njegovih ovlašćenja, što je predviđao raniji zakon...) u propisima nekih lokalnih zajednica koje su uvele ovu instituciju nisu bila regulisana ili su bila uređivana na način koji je ponekad otežavao delovanje lokalnih ombudsmana. Novi zakon je trebalo da utvrdi bar neke od opštih principa i elemenata bitnih za položaj, delovanje i ostvarivanje funkcija ove institucije na lokalnom nivou, tako da institucija lokalnih zaštitnika građana ni ovim zakonom nije postavljena na način koji bi otklonio neke od nedostataka u njenom koncipiranju koji su se ispoljili u prethodnom periodu. Nažalost, nije ustanovljen ni veći broj ombudsmana. Uzroke za to treba tražiti u zakonskoj neobaveznosti, suštinskom nerazumevanju položaja i uloge lokalnog ombudsmana, mišljenjima da su oni smetnja i opasnost, ali i nedostatku finansijskih i stručnih kapaciteta.

Iz godine u godinu, u instituciji pokrajinskog ombudsmana zapaža se dalje povećanje broja slučajeva u kojima je povreda prava građana koji su se obratili otklonjena još tokom istrage, kao i povećanje broja slučajeva u kojima je pokrajinski ombudsman određenim organima uputio preporuke za otklanjanje kršenja nekog prava. Osim toga, zapaženo je da su rokovi u kojima organi dostavljaju odgovore kraći, odnosno da se veoma retko prekoračuju, što ukazuje na povećanje svesti o obavezama prema ombudsmanu, povećano poštovanje i poverenje, a to je svojevrsna potvrda jačanja institucije ombudsmana. Moglo bi da se kaže da je tome doprinelo i to što su svih proteklih godina pokrajinski i gradski/opštinski ombudsmani radili zajednički na sopstvenom predočavanju u javnosti i predstavljanju značaja institucije ombudsmana i za zaštitu građana i za izgradnju dobre uprave.

OMBUDSMAN U JEDINICI LOKALNE SAMOUPRAVE

Institucija ombudsmana, građanskog branioca, zaštitnika građana, koja u gradu Beogradu postoji četiri godine, ima interesantan pravni istorijat. Jedinice lokalne samouprave su prve uvele specifičan kontrolni organ rada lokalne uprave (2003. Bačka Palanka uvodi institut). Skoro istovremeno sa donošenjem Odluke o građanskom braniocu za grad Beograd donet je Zakon o zaštitniku građana.⁴

Prema Zakonu o lokalnoj samoupravi (2002)⁵, u jedinici lokalne samouprave u Srbiji može se ustanoviti građanski branilac (ombudsman) koji štiti individualna i kolektivna prava i interese građana tako što vrši opštu kontrolu rada uprave i javnih službi. O pojavama nezakonitog i nepravilnog rada kojima se povređuju prava i interesi građana, građanski branilac upozorava upravu i javne službe, upućuje im preporuke i kritike i o tome obaveštava skupštinu jedinice lokalne samouprave i javnost. Uprava jedinice lokalne samouprave i javne službe dužni su da građanskom braniocu na njegov zahtev daju podatke i informacije od značaja za vršenje njegovih ovlašćenja. Građanskog branioca postavlja skupština jedinice lokalne samouprave iz reda uglednih i politički nepristrasnih ličnosti, pod uslovima i na način utvrđen statutom i drugim opštim aktom. Nadležnost i ovlašćenja, način postupanja i izbora i prestanka dužnosti građanskog branioca uređuju se statutom i drugim opštim aktom.

Skupština grada Beograda je na sednici održanoj 24. oktobra 2005. godine, na osnovu člana 31. i člana 77. Statuta grada Beograda⁶, donela Odluku o građanskom braniocu za grad Beograd. Odredbama ove odluke određeni su položaj nadležnost i ovlašćenja, način postupanja, postavljenje, prestanak funkcije i prava građanskog branioca i formiranje stručne službe. Prelaznim i završnim odredbama određeno je da će Skupština postaviti građanskog branioca u roku od tri meseca od dana stupanja na dužnost.

Na sednici Skupštine grada Beograda od 14. septembra 2006. godine, a na predlog gradonačelnika grada Beograda gospodina Nenada Bogdanovića izabrana sam za prvog građanskog branioca za grad Beograd. Nakon sprovedenog konkursa, prema rečima predlagачa, izabran je kandidat koji ispunjava uslove i želi da se prihvati posla. Uslovi za postavljenje prema tada važećoj odluci su da je kandidat državljanin Republike Srbije, diplomirani pravnik sa deset godina radnog staža, da ima položen pravosudni ispit i da ima zapaženo iskustvo u zaštiti građana. Skupština grada postavlja građanskog branioca na predlog gradonačelnika, većinom od ukupnog broja odbornika, s

⁴ Zakon o zaštitniku građana, „Službeni glasnik RS”, br. 79/05.

⁵ Zakon o lokalnoj samoupravi, „Službeni glasnik RS”, br. 9/2002.

⁶ Statut grada Beograda, „Službeni list grada Beograda”, br. 25/05.

mandatom u trajanju od pet godina. Razrešenje je identično uređeno sa pravom da predlagač može biti i jedna trećina odbornika. Prema tadašnjem rešenju ombudsman ima tri zamenika koji, osim što moraju biti državljani Republike Srbije, treba da imaju visoku stručnu spremu, najmanje pet godina radnog staža u oblasti koja je od značaja za obavljanje ovog posla i da imaju zapaženo iskustvo u zaštiti prava građana.

Pomenutom odlukom građanski branilac je štitiio individualna kolektivna prava i interese građana i kontrolisao je rad uprave, javnog pravobranilaštva, javnih preduzeća, ustanova i drugih organizacija koje je osnovao grad Beograd. Svoju funkciju građanski branilac je vršio na osnovu Ustava, zakona i drugih propisa, a na osnovu načela pravde i pravičnosti.

Članom 97. Zakona o lokalnoj samoupravi iz 2007. godine, naziv građanski branilac promenjen je u zaštitnik građana:

„U jedinici lokalne samouprave može se 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.

Dve ili više jedinica lokalne samouprave mogu doneti odluku o ustanovljavanju zajedničkog zaštitnika građana.

Nadležnost i ovlašćenja, način postupanja i izbora i prestanka dužnosti zaštitnika građana uređuje se statutom i drugim opštim aktom.“⁷

Zakonom o glavnom gradu iz 2007. godine utvrđuju se položaj, nadležnosti i organi grada i drugo, odnosno prvi put se uređuje i ističe posebnost ove jedinice lokalne samouprave.

Članom 52. određeno je: „U gradu Beogradu se može ustanoviti zaštitnik građana grada Beograda, 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 grada.

Nadležnost i ovlašćenja, način postupanja i izbora i prestanka dužnosti zaštitnika građana uređuje se Statutom grada i drugim opštim aktom.“⁸

Kao što se vidi, Zakon o glavnom gradu ostaje u okviru koji je odredio Zakon o lokalnoj samoupravi. Ističe se neobaveznost uvođenja institucije ombudsmana. Ustavom Republike Srbije u članu 189. se navodi: „Položaj grada Beograda, glavnog grada Republike Srbije, uređuje se Zakonom o glavnom gradu i statutom grada Beograda. Grad Beograd ima nadležnosti koje su Ustavom i zakonom poverene opštini i gradu, a zakonom o glavnom gradu mu se mogu poveriti i druge nadležnosti.“⁹

⁷ Zakon o lokalnoj samoupravi, „Službeni glasnik RS“, br. 129/2007.

⁸ Zakon o glavnom gradu, „Službeni glasnik RS“, br. 129/07.

⁹ Ustav Republike Srbije, „Službeni glasnik RS“, br. 83/2006.

Uvažavajući činjenicu da je statut najviši pravni akt grada, zakonodavac je ostavio da se tim putem detaljnije uredi niz pitanja, odnosno da se građanski branilac, zaštitnik građana uvede u pravni poredak glavnog grada.

Statut grada, član 133:

„Ustanovljava se zaštitnik građana u Gradu.

Zaštitnik građana je ovlašćen da kontroliše poštovanje prava građana, utvrđuje povrede učinjene aktima, radnjama ili nečinjenjem Gradske uprave i javnih službi čiji je osnivač Grad, ako se radi o povredi propisa i opštih akata Grada.

Zaštitnik građana ima jednog ili više zamenika. Broj zamenika zaštitnika građana utvrđuje se posebnom odlukom Skupštine grada. Nadležnost i način postupanja zaštitnika građana određeni su Odlukom o zaštitniku građana.“¹⁰

Odlukom o zaštitniku građana, članom 28, određeno je: „Skupština bira zaštitnika građana na predlog više od jedne trećine odbornika većinom glasova od ukupnog broja odbornika.“¹¹ Na isti način se zaštitnik i rešava.

U istom propisu navedeno je da zaštitnik građana ima tri zamenika koji, da bi bili birani, moraju ispunjavati iste uslove kao zaštitnik (državljanstvo, pravni fakultet, iskustvo, pravosudni ispit). Mandat na koji je izabran zaštitnik građana važi i za zamenike. Novina i najvažnija razlika u odnosu na prethodnu odluku jeste da ombudsman kontroliše poštovanje prava građana učinjeno aktima, radnjama kontrolnih subjekata ako se radi o povredi propisa i opštih akata grada Beograda.

Na taj način je istaknuto pravo lokalne samouprave da samostalno uređuje pitanja iz svoje nadležnosti saglasno svojim potrebama i specifičnostima. Odluka o zaštitniku građana je, u pogledu nadležnosti i određenja instituta, oslonjena na Zakon o zaštitniku građana.

Na samom početku rada 2006. godine, bile su mi potrebne oko dve nedelje da uspostavim optimalne uslove za rad. U skladu sa Odlukom, donet je Pravilnik o sistematizaciji radnih mesta, opremljeno je sedište, građani su obavesteni o mestu prijema i drugim mogućnostima i načinima kako da se obrate građanskom braniocu. U svakom kontaktu s medijima naglašavano je da institucija postoji i da građani imaju pravo i mogućnost da se obrate svom „narodnom predstavniku“ (jedan od prevoda i tumačenja institucije).

U prvom izveštajnom periodu istaknuta je naglašena potreba građana da zaštite svoja prava i interese u različitim postupcima i pred različitim organima javne vlasti. Tada sam apelovala da se što pre, a na osnovu izvornih ovlašćenja uredi službe pravne pomoći. Prva preporuka, koju sam objavila vrlo brzo, odnosila se na realizaciju jednokratne pomoći licima u stanju socijalne potrebe, na osnovu odluke grada koja uređuje tu materiju. Tokom 2007. godine nastavljena je promocija institucije na različite načine.

¹⁰ Statut grada Beograda, „Službeni list grada Beograda“, br. 25/05.

¹¹ Odluka o zaštitniku građana, „Službeni list grada Beograda“, br. 34/09, 41/09.

Osim uobičajenih obraćanja građanima putem medija, najinteresantnije su se pokazale tribine u opštinama. Posle prezentovanja i objašnjenja šta radi lokalni ombudsman, odgovarano je direktno na pitanja građana. Pokazalo se da su građani veoma zainteresovani za rešavanje problema u sredinama u kojima žive. Uz redovan godišnji izveštaj, objavila sam i poseban izveštaj o ljudskim pravima i vrednostima u zdravstvenoj zaštiti i pravima pacijenata. Naime, grad Beograd je preuzeo osnivačka prava nad 26 zdravstvenih ustanova, a na osnovu Zakona o zdravstvenoj zaštiti i Statuta grada, izveštaj je dostavljen zaštitniku građana Republike Srbije:

Obaveštavam Vas o Posebnom izveštaju koji sam sačinila u saradnji sa Sekretarijatom za zdravstvo, a koji se odnosi na koordinisano praćenje stanja ljudskih prava u oblasti zdravstva u ustanovama čiji je osnivač grad Beograd.

Na osnovu saradnje i iskustava zaštitnika pacijentovih prava sačinjen je dodatak Posebnog izveštaja koji upućujem Vama u cilju sagledavanja mogućnosti da postupite u skladu sa članom 18. Zakona o zaštitniku građana. Bilo bi celishodno da sa činjenicama iz ovog izveštaja upoznate Ministarstvo zdravlja Republike Srbije, kao nadležni organ.

- 1. Institut ombudsmana u svojoj suštini sadrži odrednice na osnovu kojih ostvaruje svoju posebnu ulogu, a to su nezavisnost, samostalnost, stručnost i profesionalnost. Uz pohvalu resornom Ministarstvu, koje je zakonski utemeljilo ovog posebnog zaštitnika ljudskih prava, u primeni se upravo ističu nezavisnost i samostalnost, kao principi koji su ugroženi i onemogućavaju izgradnju poverenja u samu instituciju. Naime, činjenica da direktor određuje zaštitnika prava pacijenta dovodi u pitanje ove vrednosti. Stoga Vam predlažem da razmotrite dve mogućnosti kojim bi se eventualno otklonili navedeni nedostaci.*

Prema praksi zemalja u okruženju, a na osnovu međunarodnih akata koji su ratifikovani, zaštitnik prava pacijenata je definisan posebnim zakonom. Može svoju funkciju obavljati na nivou lokalne samouprave, kao član povereništva u čijem sastavu su jedan zdravstveni radnik i jedan predstavnik lokalne samouprave. Druga mogućnost bi se sastojala u tome da ministar zdravlja imenuje zaštitnike prava pacijenata, a ne neposredni rukovodilac. U tom slučaju bi se radilo o državnim službenicima nadležnog ministarstva.

- 2. U praksi, zaštitnik pacijentovih prava obavlja i druge poslove vezane za pravne poslove u ustanovi u kojoj radi i zastupanje pred sudovima i drugim državnim organima. Brojnost poslova i njihova konstantnost onemogućavaju zaštitnika da se u punom obimu angažuje na zaštiti ljudskih prava. Shodno posebnostima ustanove u kojoj rade (dom zdravlja ili kliničko-bolnički centar) treba sagledati i odredbe o radnom vremenu. Takođe treba razmotriti i pravno pitanje zamenika odsutnog zaštitnika pacijentovih prava.*
- 3. U članu 39. ostavljena je mogućnost pacijentima da se prigovorom obrate ili rukovodiocu ili zaštitniku pacijentovih prava. Prigovor se podnosi usmeno na zapisnik ili pismeno. Iz ovih odredbi nije jasno određeno da li se i rukovodiocu na ovaj način podnose prigovori ili samo zaštitniku pacijentovih prava. Nalaz sačinjava samo zaštitnik pacijentovih prava. Izveštaj nadležnom ministarstvu podnosi zaštitnik te se postavlja pitanje evidentiranja prigovora koji su upućeni rukovodiocu. Takođe, nije razgraničeno po kojim prigovorima ko od navedenih subjekata postupa.*

4. *U tekstu navedenog člana zaštitniku je jasno određen rok (5 dana) u kojem treba da utvrdi sve okolnosti i činjenice u vezi sa navodima iznetim u prigovoru. Na osnovu analize postupanja opravdano se postavlja pitanje roka za sačinjavanje nalaza u situaciji kompleksnijih slučajeva ako se odnose na kvalitet zdravstvene usluge.*
5. *Na osnovu podataka dobijenih od zaštitnika pacijentovih prava, evidentnu teškoću u njihovom radu predstavlja nedostatak stručnog usavršavanja u oblasti u kojoj deluju. Neophodno je organizovati radionice u kojima bi oni učili da savladaju komunikaciju u učestalim konfliktnim situacijama (prema podacima koji su meni bili dostupni).*

Tokom 2008. godine pojačan je rad sa nastojanjem da se što više promovišu ljudska prava, dobra uprava i vladavina prava. Postupano je u skladu sa Odlukom i korektivno u slučajevima kršenja, odnosno ugrožavanja prava, ali i preventivno da bi se sprečile teže povrede propisa. Primetno je da su se i uprava i javne službe prilagodile (naravno ne u potpunosti) na postojanje novog kontrolnog mehanizma.

Tokom 2009. godine povećan je broj pismenih pritužbi, kao i upotreba elektronske pošte. Porasla je i svest o postojanju i nadležnostima ombudsmana. Autoritet institucije takođe. U određenim situacijama, uz pomoć ombudsmana, prevaziđen je nedostatak regulative, što je dobar put ka otvorenijoj upravi – onoj kojoj je građanin na prvom mestu. Izveštaj za ovu godinu u obavezi sam da sačinim do 15. marta naredne godine.

Sagledavajući ovom prilikom ulogu lokalnog ombudsmana, nisam razmišljala o učincima kao takvim, već o prilikama koje se menjaju i o tome da svake godine treba odgovoriti i zaštititi svakog čoveka koji više nema druge pravne mogućnosti da razreši problem u kojem se našao.

Zaštitnik građana je, prema Zakonu o lokalnoj samoupravi, fakultativni organ grada. Kao odraz Ustavom proklamovane samostalnosti, grad Beograd je imao mogućnost da ovaj institut prilagodi položaju koji ima u teritorijalnoj organizaciji Republike Srbije, shodno potrebama i specifičnostima. Pre donošenja Zakona o glavnom gradu, imajući najpre u vidu poseban položaj grada Beograda, iznosila sam stav da institucija ombudsmana treba da bude propisana kao obaveza. (Parlamentarna skupština Saveta Evrope 2003. godine u Preporuci 1615 predlaže da vlade zemalja članica Saveta Evrope na nacionalnom, regionalnom i lokalnom nivou stvore instituciju ombudsmana.) Ombudsman je potreban imajući u vidu nadležnosti grada, a naročito Odlukom propisane nadležnosti i ovlašćenja i mogućnosti da deluje preventivno i korektivno u odnosu na kontrolne subjekte. Postupanje u kontroli ostvarivanja prava građana, utvrđivanjem povreda subjekata kontrole, ako se radi o povredi propisa i opštih akata grada, ima veliki legislativni i faktički prostor za delovanje. Smatram da je bilo celishodno zadržati prethodni naziv institucije sa jasnim prostornim delovanjem i označenjem organa lokalne samouprave. U pogledu pravne prakse, neophodno je reći da ustanovljavanje jedne mlade institucije predstavlja izazov i zahteva predanost i strpljenje. Najpre, građanima je neophodno ukazivati na postojanje, način postupanja i pravna sredstva kojima raspolaže ombudsman. Do uvođenja ovog pravnog instituta, građani su znali da organi javne vlasti donose ili ne donose akta u njihovu korist ili na štetu i da jedna grana vlasti (sud) može na osnovu zakona da spreči svemoć. Građane treba uveriti da postoji još jedna mogućnost da se nešto ispravi ili popravi i da preporuka može da izmeni pravnu situaciju ili

postupanje za ubuduće. Sprovođenje postupka i rezultat predstavljaju nepoznanicu i za kontrolne subjekte na početku postojanja. Treba na delu pokazati kompetenciju novog organa koji pruža mogućnost da i označeni kontrolni subjekt objasni svoje postupanje. Nesporno je veoma važna komunikacija s medijima. Shvatanje institucije omogućava da krajnje sredstvo preporuka bude osnažena jer ombudsman u jednom delu radi isto što i mediji – obznanjuje, mobilize javnost kako bi sistem funkcionisao u interesu građana. Prošlo je već nekoliko godina i potrebno je još vremena da bi se vrednovali učinak osnivanja i rad ove institucije. Ono što ostaje jesu godišnji i posebni izveštaji koji sadrže preporuke, metodologiju rada, potrošena budžetska sredstva, broj ljudi koji se obratio instiuciji, pritužbe i promene koje su nastale u odnosima „administracije“ i građana.

Marko Tomašević
Stalna konferencija gradova i opština

Jelena Jerinić
Pravni fakultet Univerziteta Union u Beogradu

O MODELU ODLUKE O ZAŠTITNIKU GRAĐANA

Lokalni i regionalni ombudsmeni u Evropi

Ombudsman, shvaćen kao organ ili telo koje istražuje slučajeve loše uprave, ovlašćen da izdaje preporuke za ispravljanje konkretne situacije i unapređenje upravne prakse veoma je česta pojava u evropskim državama. Većina evropskih država danas ima takve institucije, uglavnom zasnovane na modelu danskog ombudsmana, i u većini njihov delokrug pokriva i upravno delovanje lokalnih i regionalnih vlasti.¹²

Konkretna institucionalna rešenja se razlikuju. U nekim zemljama institucije ombudsmana postoje samo na centralnom nivou vlasti, koje su od svog osnivanja bile nadležne za kontrolu lokalne i regionalne uprave. U drugim slučajevima ta nadležnost je poveravana kasnijim izmenama propisa.

S druge strane, u manjem broju zemalja (npr. Austriji, Belgiji, Bugarskoj, Holandiji, Rusiji i Španiji), osim centralnih, postoje i posebni lokalni i/ili regionalni ombudsman. Međutim, ni u jednoj od njih sve lokalne i regionalne vlasti nemaju svoje ombudsmene, već je za kontrolu uprave u nekim od njih i dalje zadužen ombudsman sa centralnog nivoa. Konačno, postoji par država u kojima nema centralnog, već samo lokalni i regionalni ombudsmeni – recimo, Italija ili Švajcarska.

Građanski branilac prema Zakonu o lokalnoj samoupravi iz 2002.

Kao što su istakli autori i autorke drugih priloga u ovom broju Pravnog biltena, zakonski osnov za formiranje lokalnih ombudsmana dao je Zakon o lokalnoj samoupravi iz 2002. godine. Njime je gradovima i opštinama data mogućnost da ovaj organ predvide svojim statutima i bliže uredi njegov delokrug i postupak, a zatim i izaberu nosioce funkcija.

¹²Na primer, ombudsman ne postoji u Turskoj ili u Lihtenštajnu, a u nekim drugim državama, kakva je Nemačka, nema ombudsmana opšte nadležnosti, već postoje samo institucije koje se bave određenim pitanjima (npr. zaštita podataka ili ravnopravnost polova).

Prema Zakonu iz 2002. godine, lokalni ombudsman je bio fakultativni organ jedinice lokalne samouprave koji štiti individualna i kolektivna prava i interese građana tako što vrši opštu kontrolu rada uprave i javnih službi. Građanskog branioca postavlja skupština jedinice lokalne samouprave iz reda uglednih i politički nepristrasnih ličnosti. Nadležnost i ovlašćenja, način postupanja i izbora i prestanka dužnosti građanskog branioca trebalo je urediti statutom ili drugim opštim aktom grada ili opštine.

Uporedna analiza statuta svih gradova i opština u Srbiji, koju je sredinom 2002. godine izradio Program za reformu lokalne samouprave u Srbiji pokazao je da su skoro sve opštine i gradovi u Srbiji iskoristili zakonsku mogućnost i predvideli ustanovljavanje građanskog branioca. Međutim, mali broj njih je kasnije usvojio odluke o građanskim braniocima, a još manji broj je izabrao nosioce funkcija. Prema Zakonu o lokalnoj samoupravi iz 2002. godine, izabrano je petnaestak građanskih branilaca. Najveći broj opštinskih i građanskih odluka o građanskim braniocima bile su u potpunosti ili u velikoj meri zasnovane na modelu odluke koji su u julu 2003. godine izradili Program za reformu lokalne samouprave u Srbiji i Stalna konferencija gradova i opština.

Kao razlozi za tako malu zastupljenost ove institucije na lokalnom nivou navođeni su, s jedne strane, upravo njena fakultativnost predviđena Zakonom o lokalnoj samoupravi i nedovoljno poznavanje njene suštine i uloge u funkcionisanju lokalne samouprave. S druge strane, mnoge opštine su smatrale ili da za to nemaju dovoljno finansijskih sredstava ili da nije moguće naći odgovarajuće kandidate za funkciju za koju se obično traže prilično strogi uslovi u pogledu stručne spreme i iskustva.¹³ Sve u svemu, nije postojala spremnost lokalnih donosilaca odluka da uspostave još jedan, nezavisan mehanizam kontrole uprave i javnih službi. Takođe, mnogi izabrani građanski branioci su se, kao i slične institucije na centralnom nivou, po stupanju na dužnost susreli sa ozbiljnim nedostatkom osnovnih resursa – finansijskih, tehničkih, ljudskih. To je dodatno otežalo jačanje autoriteta institucije u lokalnoj zajednici, osnovnog uslova za uspešno delovanje bilo kog ombudsmana, ali i promociju i razumevanje njegove uloge od građana i opštinskih službi.

Dodatni razlog da se ne uspostavi još lokalnih ombudsmana pronađen je kasnije u osnivanju i izboru republičkog zaštitnika građana 2007. godine. Ne ulazeći u pitanje da li uopšte postoji preklapanje u delokrugu te dve insitucije, isticano je da više nema potrebe za lokalnim ombudsmanima, kada postoji centralni.

¹³ O tome, na primer, Dragan Vujčić, „Lokalni ombudsman u Srbiji (sa posebnim osvrtom na opštinu Kraljevo)“, u: *Lokalni ombudsman. Uporedna iskustva: Srbija, Bosna i Hercegovina, Švajcarska*, Kraljevo: Švajcarska agencija za razvoj i saradnju/Program podrške opštinama i Stalna konferencija gradova i opština, 2007, str. 39–46.

Zaštitnik građana prema Zakonu o lokalnoj samoupravi iz 2007.

Usvajanje novog Zakona o lokalnoj samoupravi 2007. moglo je da bude prilika da se ojača položaj lokalnih ombudsmana. Iako još uvek nije moguće proceniti efekat novih odredaba o lokalnom ombudsmanu – sada promenjenog naziva, zaštitnik građana – može se samo pretpostaviti da one same neće uticati na rasprostranjivanje te ustanove i jačanje postojećih. Ovde navodimo samo dva očigledna argumenta za takvu pretpostavku.

Pre svega, novi zakon instituciji ombudsmana posvećuje mnogo manje prostora, odnosno sadrži manji broj odredaba. Izostavljene su odredbe o karakteru odluka ombudsmana i o dužnosti lokalne uprave i javnih službi da odgovore na zahteve ombudsmana, kao i određenje da se lokalni ombudsman bira iz reda uglednih i politički nepristrasnih ličnosti.

Moguće je da je zakonodavac smatrao da takve odredbe treba izostaviti jer su ove karakteristike u samoj suštini i prirodi institucije ombudsmana, kako je ona shvaćena u većini evropskih država. Moguće je i da je postojala potreba da se tekst zakona skрати, mada njegov obim nije neuobičajen za domaće systemske zakone.

S druge strane, zakonodavac je trebalo da ima u vidu da su upravo fakultativnost ovog organa i njegovo samo okvirno regulisanje uticali na njegovo prisustvo u manje od deset procenata opština i gradova, naročito imajući u vidu da je to isticano u svim analizama funkcionisanja lokalnih ombudsmana. Takođe, činjenica da se ove karakteristike gotovo podrazumevaju u teorijskim prikazima i analizama ombudsmana ne bi sprečila jedinice lokalne samouprave da svojim opštim aktima promene suštinu same institucije. Podsećamo da je u prošlosti bilo primera da se ombudsmanom (odnosno građanskim braniocem) naziva služba u okviru opštinske uprave, što je suprotno glavnoj ulozi ombudsmana kao kontrolora uprave.

Drugi argument se odnosi na sužavanje delokruga ombudsmana. Dok je građanski branilac vršio kontrolu sveukupnog rada uprave i javnih službi, zaštitnik građana kontroliše samo one povrede prava građana koje su nastale povredom propisa i akata jedinice lokalne samouprave. Na taj način izvan delokruga lokalnog ombudsmana ostaje ogroman segment rada lokalne uprave koji se sastoji u obavljanju poverenih poslova jer oni nisu regulisani lokalnim, već republičkim ili pokrajinskim propisima.

Prema podacima kojima raspolaže Stalna konferencija gradova i opština, od stupanja na snagu važećeg Zakona o lokalnoj samoupravi nisu uspostavljeni novi zaštitnici građana.

Motiv SKGO da izradi Model odluke i o toku procesa izrade modela

Od samog nastanka ustanove građanskog branioca u našem pravnom sistemu 2002. godine, pa do današnjeg zaštitnika građana, SKGO je aktivno učestvovala u podršci razvoju tog instituta važnog za unapređenje rada organa uprave i zaštite građanskih prava uopšte. Kao što je ranije navedeno, SKGO je još 2003. godine izradila Model odluke o građanskom braniocu usklađen sa Zakonom o lokalnoj samoupravi iz 2002. godine.

Zakon o lokalnoj samoupravi iz 2007. godine je, osim izmene u nazivu institucije, predvideo i izmene delokruga nadležnosti. Takođe, izmene u Zakonu nisu izazvale značajnije promene broja novoformiranih zaštitnika građana na lokalnom nivou. Zbog toga je SKGO, početkom 2010. godine, odlučila da formira tim za izradu novog modela odluke o zaštitniku građana i internih procedura neophodnih za rad kancelarije zaštitnika građana u skladu sa pozitivnim propisima.¹⁴

Osim Modela odluke o zaštitniku građana, izrađeni su i modeli godišnjeg i posebnog izveštaja i modeli mišljenja i preporuka zaštitnika građana. Primarni cilj angažovanja SKGO na ovom pitanju jeste pružanje normativne podrške jedinicama lokalne samouprave pri uspostavljanju ustanove zaštitnika građana i promocija njenog značaja za rad lokalnih organa i razvoj poverenja građana u institucije lokalne samouprave. Takođe, SKGO planira da radom na ovom pitanju, kao sistemsku meru, predloži i uvođenje ustanove zaštitnika građana kao obaveznog organa lokalne samouprave.

Da bi modeli bili izrađeni u skladu sa realnim potrebama budućih kancelarija zaštitnika građana, konsultovani su i republički i pokrajinski ombudsman, predstavnici jedinica lokalne samouprave iz Odbora za sistem lokalne samouprave SKGO i lokalni stručnjaci sa dugogodišnjim iskustvom u lokalnoj upravi. U participativnom procesu izrade modela odluke posebno je bio značajan sastanak sa zaštitnicima građana iz 14 gradova/opština koji su nam preneli svoja iskustva u vezi sa konkretnim problemima sa kojima se svakodnevno sreću i nedostacima u pravnom okviru koje su oni prepoznavali kao prepreke u radu.

Pregled sadržaja modela odluke

Izrađeni model odluke sadrži 46 članova podeljenih u osam delova: Osnovne odredbe; Izbor i prestanak dužnosti; Nadležnost; Postupak; Izveštaji; Stručna služba i sredstva za rad; Kaznene i završne odredbe. U pojedinim članovima je ponuđeno jedno ili dva alternativna rešenja. Prema mišljenju autora i autorki modela, svaka od alternativa

¹⁴Tim zadužen za izradu Modela akata činili su: Jelena Jerinić, asistentkinja na Pravnom fakultetu Univerziteta Union, kao vođa tima, konsultanti Milan Bojović, zamenik direktora Službe za skupštinske poslove i propise grada Beograda, Tatijana Križanić Pavlović, zamenica šefa Tima za pravne reforme Programa MEGA i predstavnici Stručne službe SKGO.

zadovoljava ciljeve ustanove zaštitnika građana te je izbor na opštini koja bude usvajala odluku. Ovom prilikom navodimo neka rešenja predviđena modelom odluke koja bi valjalo posebno istaći zbog njihove važnosti i noviteta.

U uvodnom delu odluke ističe se mogućnost formiranja zajedničkog zaštitnika građana i napominje se da opštine koje odluče da izaberu zajedničkog zaštitnika građana mogu usvojiti i posebne odluke o zaštitniku građana. Uvodni članovi i napomene su u skladu sa stvarnom situacijom u opštinama i gradovima koja nas upućuje na međuopštinsku saradnju i formiranje zajedničkih organa kao na praktično i ekonomski racionalnije rešenje. Smatramo da je jedan od načina da se uveća broj ustanovljenih i izabranih zaštitnika građana formiranje zajedničkih zaštitnika građana, posebno u opštinama koje imaju slične potrebe, ali su i ekonomski, geografski, etnički i kulturno povezane. Naravno, detaljnije odredbe u ovom slučaju će zavisiti od sporazuma između konkretnih opština, pa zbog toga modelom nisu predviđeni svi modaliteti takvog odnosa.

U ovom delu posebno je interesantno alternativno rešenje ponuđeno u članu 2, kojim je delokrug zaštitnika građana proširen i na akte opštinskog veća kada odlučuje u drugostepenom upravnom postupku, a po žalbama na prvostepene odluke opštinske uprave. Autori/ke modela smatraju da je to u skladu sa namerama zakonodavca da kontroli zaštitnika građana podvrgne celokupnu upravnu delatnost organa opštine u oblastima u izvornom delokrugu opštine.

U uvodnim članovima Modela posebno su istaknuti samostalnost i nezavisnost zaštitnika građana, nepristrasnost u vođenju postupka i njegovo postupanje u skladu sa Ustavom, ratifikovanim međunarodnim ugovorima i običajima, kao i sa domaćim propisima i načelima pravičnosti i morala.

U drugom delu (Izbor i prestanak dužnosti) uređuju se posebno osetljiva pitanja koja se tiču izbora i trajanja mandata, uslova za izbor i, verovatno najkompleksnije, pitanje prestanka, odnosno razrešenja dužnosti zaštitnika građana. Naime, kao jedan od ukupno devet objektivnih razloga za prestanak funkcije zaštitnika građana navedeno je i razrešenje, i to u slučaju nestručnog i nesavesnog obavljanja funkcije. Posebno zbog mišljenja iznetih u toku javne rasprave o modelu, preovladalo je mišljenje da, iako ovaj uslov otvara mogućnost za arbitrarnost i samim tim politički uticaj prilikom razrešenja, ipak mogu postojati praktični i opravdani razlozi za takav postupak. Da bi i u tim situacijama izbeglo arbitrarno i neutemeljeno uticanje na funkcionisanje institucije zaštitnika građana, predviđa se da je za razrešenje neophodna dvotrećinska većina ukupnog broja odbornika. U trećem delu je utvrđena nadležnost zaštitnika građana, koja se dalje razrađuje navođenjem konkretnih poslova u njegovom delokrugu.

Četvrti deo modela odluke posvećen je postupku pred zaštitnikom građana. Model odluke uređuje postupanje po predstavkama građana, ali se isti postupak primenjuje i kada zaštitnik pokrene postupak po sopstvenoj inicijativi. Izričito se predviđa mogućnost da se u nacionalno mešovitim sredinama stranka obrati i na jeziku manjine koji je u službenoj upotrebi u opštini ili na delu teritorije opštine. U ovom delu je detaljno regulisana i obaveza svih opštinskih organa, službi i drugih lica koja raspolažu informacijama od značaja za istragu zaštitnika građana da mu omoguće pristup prostorijama,

dokumentima i drugim informacijama koje zatraži. Da bi se obezbedili minimalni uslovi za funkcionisanje zaštitnika građana i efikasno postupanje po predstavkama građana, neophodno je insistiranje na obavezi opštinskih organa i službi da dostavljaju tražene podatke, informacije, obaveštenja i sl. Potreba za ovim odredbama proizilazi iz ranijih loših iskustava koje su zaštitnici građana imali sa organima i službama čiji rad kontrolišu, ali i zbog izostavljanja izričite odredbe o tome u Zakonu o lokalnoj samoupravi iz 2007. godine. Izveštaji su jedno od najefikasnijih sredstava uticaja zaštitnika građana, posebno kada se ima u vidu njegova preventivna uloga i uloga u unapređenju funkcionisanja opštinske uprave uopšte. Upravo iz tog razloga posebna pažnja je posvećena članovima koji se odnose na izveštaje koje zaštitnik građana podnosi skupštini opštine. Modelom su predviđene dve vrste izveštaja: redovni, godišnji, čija je sadržina detaljno uređena modelom, i vanredni, poseban izveštaj koji će ombudsman sačiniti kada smatra da je to potrebno jer postoje sistemski problemi u radu uprave ili naročito ozbiljne povrede prava građana. Kao što je već napomenuto, osim Modela odluke o zaštitniku građana, SKGO je pripremio i predlog strukture godišnjeg izveštaja sa razrađenim svim neophodnim elementima izveštaja, kako bi se na sveobuhvatan način stvorila slika o radu organa lokalne samouprave sa stanovišta stanja zaštite ljudskih prava i sloboda, uočenih propusta i, konačno, predložile mere i postupci za njihovo otklanjanje. Jednim članom se uređuje i dužnost skupštine da reaguje na podnošenje izveštaja zaštitnika građana, bilo godišnjeg ili posebnog, tako što će raspravu o njemu staviti na dnevni red na prvoj narednoj sednici. Modelom se, tako, posebno želi istaći važnost izveštaja za kredibilitet i autoritet ustanove zaštitnika građana.

Jedna od najvažnijih garantija nezavisnosti zaštitnika građana je odredba da on sam (a ne opštinsko veće ili odgovarajuće odeljenje opštinske uprave) skupštini opštine predlaže visinu sredstava koja treba da se obezbede u budžetu za finansiranje rada njegove službe. Tako je u potpunosti eliminisan uticaj izvršne vlasti na određivanje visine i obima sredstava koja će zaštitniku biti dodeljena odlukom o budžetu. Modelom su predložene tri alternative za koeficijent za obračun plate zaštitnika građana i njegovih zamenika, vezane za funkcije načelnika opštinske uprave, člana gradskog veća i opštinskog pravobranioca, odnosno načelnika odeljenja opštinske uprave, načelnika opštinske uprave i zamenika pravobranioca.

Konačno, u sedmom delu Modela predviđene su sankcije za funkcionere, zaposlene u organima lokalne samouprave i druga lica koja odbiju da postupe po zahtevu zaštitnika građana, dok se u osmom delu utvrđuju rokovi za sprovođenje odluke i stupanje odluke na snagu.

Izradom pomenutih modela akata jedinice lokalne samouprave su dobile komplet akata potrebnih u procesu uspostavljanja ove važne ustanove. Nadležnosti jedinica lokalne samouprave materijalizovane putem paketa usluga koje one svakodnevno pružaju svojim građanima moraju biti vrednovane od korisnika tih usluga, samih građana. Osnivanjem zaštitnika građana jedinice lokalne samouprave prave siguran korak ka daljem poboljšanju svojih usluga i uspostavljanju još jednog korektivnog mehanizma koji će ojačati njihovu vezu sa građanima.

Na osnovu člana 97. Zakona o lokalnoj samoupravi („Službeni glasnik Republike Srbije“ broj 129/2007) i člana _____ Statuta opštine/grada _____ („Službeni list opštine/grada _____“), Skupština opštine/grada _____ na sednici održanoj _____ donela je

ODLUKU O ZAŠTITNIKU GRAĐANA OPŠTINE/GRADA ¹⁵ _____

I. OSNOVNE ODREDBE

Predmet Odluke

Član 1.

Ovom odlukom se ustanovljava zaštitnik građana za teritoriju opštine _____ i uređuju se njegov izbor i prestanak dužnosti, nadležnost, ovlašćenja, način postupanja i postupak odlučivanja.

Alternativa: Ovom odlukom se ustanovljava zaštitnik građana za teritorije opština _____, _____ i _____ i uređuju se njegov izbor i prestanak dužnosti, nadležnost, ovlašćenja, način postupanja i postupak odlučivanja.

(Napomena: Opštine koje odluče da izaberu zajedničkog zaštitnika građana mogu imati usvojiti i posebne odluke o zaštitniku građana.)

Nadležnost zaštitnika građana

Član 2.

Zaštitnik građana štiti prava građana i pravnih lica od nezakonitog i nepravilnog rada organa uprave i javnih službi opštine, kada su povređeni propisi opštine.

Organi uprave i javne službe u smislu ove odluke su opštinska uprava i službe opštine, javna preduzeća i javne ustanove čiji je osnivač opština (u daljem tekstu: organi uprave).

Alternativa za stav 2: Organi uprave i javne službe u smislu ove odluke su opštinska uprava i službe opštine, opštinsko veće kada postupa kao drugostepeni organ u upravnom postupku, javna preduzeća i javne ustanove čiji je osnivač opština (u daljem tekstu: organi uprave).

Zaštitnik građana ne može uzeti u razmatranje zahtev za pokretanje postupka koji se odnosi na rad skupštine opštine, opštinskog veća i predsednika opštine.

Alternativa za stav 3: Zaštitnik građana ne može uzeti u razmatranje zahtev za pokretanje postupka koji se odnosi na rad skupštine opštine, opštinskog veća, osim ako postupa kao drugostepeni organ u upravnom postupku, i predsednika opštine.

Osim nadležnosti iz stava 1, zaštitnik građana prati i stanje u upravi i javnim službama sa ciljem unapređenja dobrog upravljanja u opštini, učestvuje u pripremi opštinskih propisa i predlaže izmene opštinskih propisa u skladu sa statutom i ovom odlukom.

¹⁵ U daljem tekstu biće korišćen samo termin „opština“, ali se iste odredbe mogu primeniti i na uspostavljanje zaštitnika građana u gradu.

Položaj zaštitnika građana**Član 3.**

Zaštitnik građana je nezavisan i samostalan u svom radu i za svoj rad odgovara samo skupštini opštine u skladu sa ovom odlukom.

Nezavisnost u obavljanju nadležnosti**Član 4.**

Zaštitnik građana ne može biti pozvan na odgovornost ili biti kažnjen za izneto mišljenje ili radnje preduzete u obavljanju svojih nadležnosti utvrđenih ovom odlukom.

Inicijativa za pokretanje postupka pred zaštitnikom građana**Član 5.**

Zaštitnik građana postupa povodom predstavki građana, građanki i pravnih lica koji tvrde da su im aktom organa uprave povređena ljudska prava i slobode i na sopstvenu inicijativu.

Vođenje postupka**Član 6.**

Zaštitnik građana je dužan da vodi postupak nepristrasno.

Pravni osnov za postupanje zaštitnika građana**Član 7.**

U vršenju poslova iz svoje nadležnosti, zaštitnik građana postupa na osnovu ustava, potvrđenih međunarodnih ugovora, opšteprihvaćenih pravila međunarodnog prava, zakona, propisa opštine, načela pravičnosti, jednakosti i morala.

Sedište**Član 8.**

Sedište zaštitnika građana je u _____.

Zaštitnik građana može odlučiti, uz prethodnu saglasnost skupštine opštine, da u većim naseljenim mestima u opštini otvori kancelarije za prijem zahteva.

II. IZBOR I PRESTANAK DUŽNOSTI**Izbor i trajanje mandata****Član 9.**

Zaštitnika građana bira i razrešava skupština opštine na predlog skupštinske komisije za izbor i imenovanja ili jedne četvrtine ukupnog broja odbornika, većinom ukupnog broja odbornika.

Alternativa br. 1 za stav 1: Zaštitnika građana bira i razrešava skupština opštine na predlog skupštinske komisije za izbor i imenovanja ili jedne trećine ukupnog broja odbornika, većinom ukupnog broja odbornika.

Alternativa br. 2 za stav 1: Zaštitnika građana bira i razrešava skupština opštine na predlog skupštinske komisije za izbor i imenovanja ili jedne trećine ukupnog broja odbornika, dvo-trećinskom većinom glasova ukupnog broja odbornika.

Zaštitnik građana se bira na pet godina i može biti biran na istu dužnost najviše dva puta uzastopno.

Alternativa za stav 2: Zaštitnik građana se bira na šest godina i može biti biran na istu dužnost najviše dva puta uzastopno.

Alternative za zaštitnika građana za dve ili više opština: Zaštitnika građana biraju i razrešavaju skupštine opština _____, na zajednički predlog skupštinskih komisija za izbor i imenovanja ili po jedne trećine ukupnog broja odbornika, većinom ukupnog broja odbornika u obe skupštine.

Uslovi za izbor

Član 10.

Za zaštitnika građana može biti izabran državljanin Srbije koji ima završen pravni fakultet, sa radnim iskustvom na pravnim poslovima od najmanje pet godina, koji poznaje rad uprave, nije pravnosnažnom presudom osuđen za krivično delo i uživa najviši moralni i profesionalni ugled u svojoj sredini.

Alternativa za stav 2: Izuzetno, za zaštitnika građana može biti izabrano lice koje nema završen pravni fakultet ako ispunjava sve druge uslove iz stava 1, ako ima visoku školsku spremu i dugogodišnje iskustvo u oblasti zaštite ljudskih prava.

Svečana izjava

Član 11.

Pri stupanju na dužnost, zaštitnik građana pred Skupštinom opštine daje svečanu izjavu koja glasi:

„Zaklinjem se da ću svoje dužnosti izvršavati saglasno ustavu i zakonu. Štiticu prava građana savesno, nepristrasno i odgovorno i u svom radu ću se pridržavati načela zakonitosti, pravičnosti i morala.“

Nespojivost funkcija

Član 12.

Funkcija zaštitnika građana nespojiva je sa vršenjem bilo koje druge javne funkcije ili profesionalne delatnosti, sa članstvom u političkim partijama i bavljenjem drugom delatnošću i poslom koji bi mogao da utiče na njegovu samostalnost i nezavisnost.

Danom stupanja na dužnost prestaju sve druge funkcije i delatnosti i članstvo zaštitnika građana u političkim partijama.

Alternativa za stav 3: Za zaštitnika građana ne može biti birano lice koje je u periodu od 12 meseci od izbora bilo predsednik ili potpredsednik skupštine opštine, predsednik opštine, član opštinskog veća, načelnik opštinske uprave ili direktor javne ustanove ili javnog preduzeća čiji je osnivač opština.

Prestanak dužnosti

Član 13.

Zaštitniku građana prestaje dužnost:

1. istekom mandata ako ne bude ponovo izabran;
2. na lični zahtev;
3. trajnim gubitkom radne sposobnosti;
4. ispunjenjem uslova za starosnu penziju;
5. ako izgubi državljanstvo Srbije;

6. ako bude pravnosnažno osuđen za krivično delo na bezuslovnu kaznu zatvora od najmanje šest meseci;
7. ako ne prestane ili počne da obavlja funkciju, delatnost ili posao iz člana 12;
8. razrešenjem i
9. u slučaju smrti.

Prestanak funkcije iz stava 1. tač. 1. do 5. ovog člana konstatuje skupštinska komisija za izbore i imenovanja i o tome obaveštava skupštinu opštine.

Razrešenje

Član 14.

Zaštitnik građana može biti razrešen dužnosti ako nestručno ili nesavesno obavlja svoju funkciju.

Zaštitnika građana razrešava skupština opštine dvotrećinskom većinom ukupnog broja odbornika, na predlog jedne trećine odbornika skupštine opštine.

Alternativa br. 1 za stav 2: Zaštitnika građana razrešava skupština opštine većinom ukupnog broja odbornika, na predlog jedne trećine odbornika skupštine opštine.

Alternativa br. 2 za stav 2: Zaštitnika građana razrešava Skupština opštine dvotrećinskom većinom ukupnog broja odbornika, na predlog jedne trećine odbornika skupštine opštine.

Zamenik (ili zamenici) zaštitnika građana

Član 15.

Zaštitnik građana može imati zamenika.

Alternativa za stav 1: Zaštitnik građana može imati do 3 zamenika.

Zamenici zaštitnika građana mogu biti izabrani za određeni krug poslova iz nadležnosti zaštitnika građana.

Zamenika zaštitnika građana bira Skupština opštine, na predlog zaštitnika građana, na isti način kao i zaštitnika građana.

Alternativa za slučaj da zaštitnik građana ima više zamenika: U slučaju sprečenosti zaštitnika građana, zamenjuje ga zamenik koga on odredi.

Na zamenika zaštitnika građana primenjuju se odredbe članova 10. do 14. ove odluke.

III. NADLEŽNOST

Poslovi

Član 16.

Zaštitnik građana obavlja sledeće poslove:

- prima i ispituje predstavke, koje se odnose na povredu ljudskih prava od organa lokalne samouprave iz člana 2. ove odluke;
- postupa po sopstvenoj inicijativi u svakom slučaju gde postoji sumnja da organ lokalne samouprave iz člana 2. ove odluke krši ljudska prava;
- prati primenu međunarodnih standarda o ljudskim pravima na teritoriji lokalne samouprave;
- prikuplja informacije iz različitih izvora o tome da li organ iz člana 2. ove odluke primenjuje zakon i druge propise iz oblasti ljudskih prava;

- sastavlja godišnji izveštaj o ostvarivanju i poštovanju ljudskih prava i primeni načela nediskriminacije od organa iz člana 2. ove odluke;
- vrši periodične preglede i inspekcije rada organa lokalne samouprave iz člana 2. ove odluke;
- posreduje u mirnom rešavanju sporova vezanih za kršenja ljudskih prava na teritoriji lokalne samouprave;
- ostvaruje neposrednu saradnju sa republičkim organima i deluje kao posrednik između područnih organa državne uprave i nosilaca javnih ovlašćenja iz delokruga Republike Srbije i građana, na teritoriji opštine;
- inicira pokretanje krivičnih, disciplinskih i drugih postupaka kod nadležnih organa u slučaju kršenja ljudskih prava od organa lokalne samouprave iz člana 2. ove odluke;
- organizuje i učestvuje u organizaciji i pripremi savetovanja o ostvarivanju i poštovanju ljudskih prava i zabrani diskriminacije;
- organizuje i učestvuje u organizaciji i pripremanju kampanja za informisanje javnosti o pitanjima značajnim za ostvarivanje i poštovanje ljudskih prava i zabrani diskriminacije;
- inicira i podstiče obrazovanje o ljudskim pravima u svim oblastima života;
- saraduje i razmenjuje iskustva sa drugim institucijama ombudsmana i drugim organima i organizacijama koji se bave zaštitom i unapređenjem ljudskih prava u zemlji i inostranstvu;
- saraduje sa medijima;
- obavlja druge poslove u skladu sa zakonom i propisima opštine.

Učešće u izradi propisa

Član 17.

Radi unapređenja i usklađivanja propisa sa standardima u oblasti ljudskih prava, zaštitnik građana je ovlašćen da skupštini opštine i drugim nadležnim organima predlaže donošenje novih i promenu postojećih propisa.

O predlozima opštinskih propisa i opštih akata skupštine opštine koji imaju uticaja na ostvarenje i zaštitu ljudskih prava i odnose organa opštine i građana i građanki, skupština je dužna da pribavi mišljenje zaštitnika građana.

Zaštitnik građana ima pravo da prisustvuje svim sednicama skupštine opštine i njenih tela i ima pravo da učestvuje u skupštinskoj raspravi kada se raspravlja o pitanjima iz njegove nadležnosti.

Obavezni prijem zaštitnika građana

Član 18.

Svi organi opštine dužni su da prime zaštitnika građana na njegov zahtev odmah, a najkasnije u roku od 7 dana od dana upućivanja zahteva.

IV. POSTUPAK

Inicijativa za pokretanje postupka

Član 19.

Zaštitnik građana postupa na sopstvenu inicijativu ili po predstavi lica koje smatra da mu je aktom ili radnjom organa uprave iz člana 2. ove odluke povređeno neko pravo. Predstavka se može podneti kada su iscrpljena redovna pravna sredstva ili kada protiv akta na koji se predstavka odnosi ne postoje redovna pravna sredstva, osim ako se utvrdi da su iz objektivnih razloga propušteni rokovi za ulaganje pravnog sredstva ili bi za podnosioca mogla nastupiti velika i nepopravljiva šteta ako bi se sačekalo okončanje postupka po pravnom sredstvu.

Podnosilac predstavke

Član 20.

Bilo koje lice koje smatra da mu je aktom ili radnjom organa uprave iz člana 2. ove odluke povređeno neko od ljudskih prava može uputiti predstavku zaštitniku građana. Predstavku u ime lica iz stava 1. može podneti njegov naslednik, zakonski zastupnik ili punomoćnik. Predstavku u ime lica iz stava 1. može podneti i udruženje građana ili nevladina organizacija, uz saglasnost tog lica.

Sadržina predstavke

Član 21.

Predstavka se podnosi u pismenom obliku, bez posebne forme, uključujući sve oblike elektronske komunikacije ili usmeno na zapisnik kod zaštitnika građana i ne podleže plaćanju takse.

U predstavi se navode:

1. lični podaci podnosioca (ime, prezime, adresa);
2. naziv organa uprave na čiji se rad odnosi;
3. okolnosti konkretnog slučaja;
4. činjenice i dokazi koji potkrepljuju navode iz zahteva i
5. podaci o tome koja pravna sredstva je podnosilac već koristio.

Stručna služba zaštitnika građana pruža podnosiocima pomoć u sastavljanju i podnošenju predstavki.

Rok za podnošenje predstavke

Član 22.

Predstavka se podnosi u roku od godinu dana od dana dostavljanja konačnog upravnog akta, odnosno od preduzimanja poslednje radnje na koju se predstavka odnosi. Predstavka se može podneti i pre nastupanja konačnosti akta ako bi čekanje na konačni upravni akt za podnosioca značilo nenadoknadivu štetu.

Jezik predstavke

Član 23.

Predstavka se podnosi na srpskom jeziku ili na jeziku nacionalne manjine koji je u službenoj upotrebi na teritoriji ili na delu teritorije opštine.

Alternativa: Zahtev se podnosi na srpskom jeziku ili na jeziku nacionalne manjine koji je u službenoj upotrebi na području prebivališta podnosioca zahteva.

Troškovi postupka

Član 24.

Postupak pred zaštitnikom građana je besplatan za podnosioca predstavke.

Tajnost podataka

Član 25.

Postupak pred zaštitnikom građana nije javan.

Zaštitnik građana je dužan da i nakon prestanka mandata čuva tajnost podataka do kojih je došao u svom radu.

Rok za postupanje po predstavci

Član 26.

Zaštitnik građana je dužan da postupi po predstavci u roku od 30 dana od podnošenja predstavke.

Odbacivanje predstavke

Član 27.

Zaštitnik građana može odbaciti predstavku ako utvrdi:

- da ne sadrži podatke na osnovu kojih se podnosilac može sa sigurnošću odrediti (anonimni zahtev);
- da ne sadrži druge propisane podatke, a podnosilac ne otkloni te nedostatke ni u primerenom naknadnom roku;
- da se odnosi na rad republičkih ili pokrajinskih organa;
- da se odnosi na rad skupštine opštine ili predsednika opštine;
- da je podneta posle proteka roka iz člana 22;
- da se radi o ponovljenoj predstavci koja ne sadrži nove navode i činjenice koje ih potkrepljuju;
- da podnosilac predstavke nije iskoristio redovna pravna sredstva protiv akta na koji se predstavka odnosi, osim ako se utvrdi da su iz objektivnih razloga propušteni rokovi za ulaganje redovnog pravnog sredstva ili da bi za podnosioca zahteva mogla nastupiti velika i nepopravljiva šteta ako bi se sačekalo na okončanje postupka po pravnom sredstvu.

U situaciji iz tačke 1. stava 1. zaštitnik građana može pokrenuti postupak po sopstvenoj inicijativi ako predstavka ukazuje na to da postoje ozbiljni razlozi za pokretanje postupka.

Ako se radi o razlogu iz tačke 3. stava 1, zaštitnik građana će uputiti predstavku republičkom zaštitniku građana ili pokrajinskom ombudsmanu.

Zaštitnik građana može da odluči da pokrene postupak i u slučaju iz tačke 5. stava 1. ako oceni da okolnosti slučaja na koji se predstavka odnosi, težina posledice ili druge okolnosti opravdavaju pokretanje postupka.

Ako odbaci predstavku, osim kad je zahtev anoniman, zaštitnik građana će u pismenom obliku obrazložiti razloge za njegovo odbacivanje i podnosiocu predstavke dati savet o drugim mogućnostima za ostvarivanje zaštite.

Protiv odluke zaštitnika građana o odbacivanju predstavke ne mogu se koristiti pravna sredstva.

Pokretanje postupka

Član 28.

Ako ne odbaci predstavku, zaštitnik građana pokreće postupak i o tome obaveštava podnosioca predstavke i organ uprave na čije postupanje se odnosi predstavka.

Odgovor na predstavku

Član 29.

Organ uprave je dužan da zaštitniku građana dostavi odgovor na predstavku u roku koji odredi zaštitnik građana, a koji ne može biti kraći od 8 ni duži od 30 dana od dana prijema obaveštenja o pokretanju postupka iz člana 28.

Obaveze opštinskih organa i javnih službi

Član 30.

Svi opštinski organi i javne službe su dužni da zaštitniku građana, na njegov zahtev, stave na raspolaganje sve podatke i obaveštenja iz svoje nadležnosti, bez obzira na nivo tajnosti dokumenta i da mu omoguće da spovede postupak ispitivanja.

Organi i javne službe su dužni da bez odlaganja dostave zaštitniku građana, na njegov zahtev, kopije svih traženih spisa i dokumenata.

Zaštitnik građana ima pristup svim prostorijama u kojima se obavljaju aktivnosti opštinskih organa i javnih službi.

Zaštitnik građana može da uzima usmene i pismene izjave od izabраниh, imenovanih i postavljenih lica i zaposlenih u organima opštine i javnim službama kada je to potrebno za razjašnjenje slučaja i utvrđivanje činjeničnog stanja.

Lica iz stava 4. koja zaštitnik građana pozove radi razjašnjenja slučaja i utvrđivanja činjeničnog stanja dužna su da se odazovu pozivu.

Dostavljanje podataka

Član 31.

Organ od koga je zaštitnik građana pismeno zatražio podatke, obaveštenja i objašnjenja dužan je da mu te podatke dostavi u roku koji on odredi, a koji ne može biti duži od 15 dana.

Ako organ ne postupi u skladu sa zahtevom zaštitnika građana iz stava 1. ovog člana, on će o tome obavestiti organ koji vrši nadzor nad njegovim radom.

Alternativa za stav 2: Ako organ ne postupi u skladu sa zahtevom zaštitnika građana iz stava 1. ovog člana, on će o tome obavestiti organ koji vrši nadzor nad njegovim radom, skupštinu opštine, opštinsko veće, predsednika opštine i načelnika opštinske uprave.

Druga lica koja raspoložu saznanjima o slučaju

Član 32.

Zaštitnik građana može da uzme usmenu ili pismenu izjavu od svakog lica za koje osnovano pretpostavlja da raspolože saznanjima o okolnostima slučaja koji istražuje.

Pozvano lice je dužno da se odazove pozivu zaštitnika građana.

Neosnovana predstavka**Član 33.**

Kada zaštitnik građana utvrdi da nema osnova za zaključak o postojanju povrede prava i drugih nepravilnosti u radu organa uprave, obavestiće o tome podnosioca zahteva i organ uprave čiji je rad bio predmet ispitivanja.

Zaštitnik građana će obustaviti postupak ako u toku postupka utvrdi da je organ uprave otklonio povredu ili nedostatke na koje se odnosi predstavka.

Protiv odluka iz stavova 1. i 2. ne mogu se koristiti pravna sredstva.

Mišljenje, predlozi i preporuke**Član 34.**

Ako zaštitnik građana u postupku utvrdi postojanje povrede prava lica ili druge nepravilnosti u radu organa uprave, sačinice odgovarajuće mišljenje, predloge i preporuke i o tome obavestiti organ uprave na čiji se rad to odnosi.

Organ uprave kome je zaštitnik građana uputio mišljenje, predlog ili preporuku dužan je da obavesti zaštitnika građana o merama koje je preduzeo najkasnije u roku od 15 dana od dana prijema mišljenja, predloga ili preporuke.

Ako organ uprave ne obavesti zaštitnika građana o tome šta je preduzeo ili ako zaštitnik građana smatra da preduzete mere nisu odgovarajuće, o nepostupanju organa uprave će obavestiti organ koji vrši nadzor nad njegovim radom, skupštinu opštine, predsednika opštine i opštinsko veće.

Sadržina mišljenja, predloga i preporuka**Član 35.**

U svom mišljenju, predlogu i preporuci iz člana 34. zaštitnik građana može da:

1. predloži organu uprave da ponovo sprovede postupak uz uvažavanje njegovih preporuka;
2. predloži organu uprave da licu naknadi štetu koju je pretrpelo zbog nezakonitog rada organa uprave;
3. predloži organu uprave da privremeno obustavi izvršenje konačnog upravnog akta;
4. predloži pokretanje disciplinskog postupka protiv službenog lica u organu uprave za koje je utvrđeno da je odgovorno za kršenje prava građana ili koje je ometalo postupak pred zaštitnikom građana;
5. obavesti nadležnog tužioca o postojanju elemenata prekršajne ili krivične odgovornosti službenog lica radipokretanja odgovarajućeg postupka;
6. predloži nadležnom organu da pokrene postupak za razrešenje funkcionera opštine ako je u njegovom radu ustanovio nepravilnost koja je dovela do teških i sistematskih kršenja ljudskih prava i sloboda;
7. dâ preporuke i predloge organima uprave za unapređenje njihovog rada i odnosa sa građanima.

Postupanje po sopstvenoj inicijativi**Član 36.**

Članovi od 27. do 35. odnose se i na postupanje zaštitnika građana po sopstvenoj inicijativi.

V. IZVEŠTAJI

Godišnji izveštaj

Član 37.

Zaštitnik građana podnosi skupštini opštine jednom godišnje, najkasnije do kraja marta za prethodnu godinu, izveštaj o svom radu, u kome iznosi opštu ocenu o radu organa lokalne samouprave sa stanovišta stanja zaštite ljudskih prava i sloboda, uočene propuste i mere i postupke koje predlaže za njihovo otklanjanje.

Izveštaj sadrži naročito broj i strukturu predstavki, opštu ocenu rada organa uprave sa stanovišta primene propisa, uočene propuste i preporuke za njihovo otklanjanje, kao i kritike i pohvale pojedinim organima uprave i funkcionerima.

Izveštaj može da sadrži i inicijativu za izmenu ili donošenje pojedinih propisa radi otklanjanja nedostataka i efikasnijeg rada organa uprave.

Posebni izveštaji

Član 38.

Zaštitnik građana po potrebi može podnositi posebne izveštaje skupštini opštine kojima ukazuje na naročito ozbiljne slučajeve povrede prava građana, sistematska kršenja ljudskih prava ili na probleme u radu organa lokalne samouprave.

Rasprava o izveštaju

Član 39.

Na zahtev zaštitnika građana, skupština opštine će staviti na dnevni red izveštaje iz članova 37. i 38. i raspravljati o njima na prvoj narednoj sednici.

Objavljivanje izveštaja

Član 40.

Izveštaji zaštitnika građana se objavljuju u službenom glasilu i na veb-sajtu opštine.

VI. STRUČNA SLUŽBA I SREDSTVA ZA RAD

Stručna služba

Član 41.

Zaštitnik građana obrazuje stručnu službu za obavljanje stručnih i administrativno-tehničkih poslova.

Zaštitnik građana donosi opšti akt o organizaciji stručne službe i sistematizaciji radnih mesta.

Zaštitnik građana može poveriti određenim stručnim saradnicima da vrše određena ovlašćenja u njegovo ime.

Sredstva za rad

Član 42.

Sredstva za rad zaštitnika građana obezbeđuju se u budžetu opštine.

Obim i strukturu sredstava predlaže zaštitnik građana.

Nadležni organ opštine je dužan da u predlog odluke u budžetu uvrsti minimum troškova koje u svom predlogu utvrdi zaštitnik građana.

Plata

Član 43.

Zaštitnik građana, (*njegov zamenik*) i zaposleni u stručnoj službi imaju pravo na platu druga prava po osnovu rada, u skladu sa propisima o radnim odnosima i platama u organima lokalne samouprave.

Za obračun plate zaštitnika građana primenjuje se koeficijent utvrđen propisima za načelnika opštinske uprave, _____, a za obračun i isplatu plate zamenika zaštitnika građana koeficijent utvrđen za načelnika odeljenja.

Alternative za stav 2:

Za obračun plate zaštitnika građana primenjuje se koeficijent utvrđen za člana opštinskog veća, a za obračun i isplatu plate zamenika zaštitnika građana koeficijent utvrđen za načelnika opštinske uprave.

Za obračun plate zaštitnika građana primenjuje se koeficijent utvrđen propisima za opštinskog pravobranioca, a za obračun i isplatu plate zamenika zaštitnika građana koeficijent utvrđen za zamenika opštinskog pravobranioca.

Plate, naknade i druga lična primanja zaposlenih u službi zaštitnika građana utvrđuju se opštim aktom o organizaciji stručne službe i sistematizaciji radnih mesta.

VII. KAZNE NE ODREDBE

Novčane kazne

Član 44.

Funkcioner ili zaposleni u organima opštine koji odbije da postupi po zahtevu zaštitnika građana kazniće se novčanom kaznom u iznosu od 50.000 dinara.

Lice koje se ne odazove pozivu zaštitnika građana da dâ usmenu ili pismenu izjavu kazniće se novčanom kaznom u iznosu od 30.000 dinara.

VIII. ZAVRŠNE ODREDBE

Rokovi za sprovođenje odluke

Član 45.

Izbor zaštitnika građana izvršiće se u roku od 60 dana od dana stupanja na snagu ove odluke.

Alternativa za stav 1: Izbor zamenika zaštitnika građana izvršiće se u roku od 60 dana od dana izbora zaštitnika građana.

Zaštitnik građana doneće akte o organizaciji stručne službe u roku od mesec dana od stupanja na dužnost.

Skupština opštine obezbediće potrebne uslove za početak rada zaštitnika građana u roku od četiri meseca od dana stupanja na snagu ove odluke.

Stupanje na snagu

Član 46.

Ova odluka stupa na snagu osmog dana od dana objavljivanja.

OBRAZLOŽENJE

I. OSNOV ZA DONOŠENJE ODLUKE O ZAŠTITNIKU GRAĐANA

Ustanova ombudsmana je prvi put ušla u pravni sistem Srbije Zakonom o lokalnoj samoupravi iz 2002. godine („Službeni glasnik RS“, br. 9/02), pod nazivom građanski branilac. U skladu sa ovim zakonom, prema podacima Stalne konferencije gradova i opština, formirano je 14 lokalnih ombudsmana.

Donošenjem novog Zakona o lokalnoj samoupravi 2007. godine („Službeni glasnik RS“, 129/07) izmenjen je naziv institucije – u zaštitnik građana – i unekoliko izmenjen njen delokrug.

Prema članu 97. Zakona o lokalnoj samoupravi, zaštitnik građana je fakultativni organ opštine, 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. Zakon predviđa i da dve ili više opština ili gradova mogu ustanoviti zajedničkog zaštitnika građana. Zakon prepušta statutima i drugim opštim aktima gradova i opština da bliže urede nadležnost i ovlašćenja, način postupanja i izbora i prestanka dužnosti zaštitnika građana.

Ustanova ombudsmana danas postoji u svim evropskim državama, na različitim nivoima organizacije vlasti. Ombudsman je nezavisan organ, koga imenuje predstavničko telo (parlament, skupština opštine i sl.) da kontroliše rad organa uprave i štiti ljudska prava i slobode u odnosima građana sa tim organima.

Specifičnosti ustanove ombudsmana su, pre svega, u širokim istražnim ovlašćenjima koja ima u odnosu na organe uprave i u karaktera njegovih odluka. Za razliku od sudova, ombudsman ne donosi izvršne i pravnoobavezujuće odluke, već mišljenja, predloge i preporuke, čiji je cilj ne samo da se ispravi konkretna situacija koja je bila povod za istragu, već i da se unapredi rad uprave. Takođe, ombudsman ne kontroliše samo zakonitost postupanja uprave, već i pravilnost tog postupanja, odnosno poštovanje principa dobre uprave, principa pravičnosti i morala.

Zbog tih specifičnih ovlašćenja, mora biti garantovana nezavisnost ombudsmana, a to se čini definisanjem posebnog postupka za njegov izbor, ograničavanjem mogućnosti za razrešenje i obezbeđivanjem adekvatnih uslova za rad. Zbog toga je tim aspektima posvećena posebna pažnja i u ovom modelu odluke.

Osim lokalnog nivoa, ustanova ombudsmana kod nas postoji i na pokrajinskom i republičkom nivou.

II. OBJAŠNJENJE OSNOVNIH PRAVNIH INSTITUTA I OSNOVNIH REŠENJA

Model odluke sadrži 46 članova podeljenih u osam delova. U nekim članovima su ponuđena jedna ili dva alternativna rešenja. Prema mišljenju autora i autorki modela, svaka od alternativa zadovoljava ciljeve ustanove zaštitnika građana, te je izbor na opštini koja bude usvajala odluku.

I. Osnovne odredbe (članovi 1–8)

Model odluke se može primeniti podjednako i na gradove i opštine, ali je u tekstu modela korišćen termin „opština“ kao generički za sve jedinice lokalne samouprave, zbog lakšeg praćenja teksta.

Alternativom uz član 1. Modela predviđena je mogućnost osnivanja zaštitnika građana za dve ili više opština. U daljim odredbama modela, kao ilustracija, ponuđena je još samo alternativa uz član 9. o načinu izbora i razrešenja zaštitnika građana. U slučaju da se dve ili više opština odluči da ustanovi zajedničkog zaštitnika građana, slične odredbe treba formulisati i za podnošenje izveštaja, stručnu službu, sredstva za rad i sl. Međutim, u ovom modelu to nije detaljno predloženo jer će konkretna rešenja zavisiti od sporazuma između opština, te ovde nije moguće predvideti sve moguće modalitete.

Članom 2. je utvrđena nadležnost zaštitnika građana, u skladu sa Zakonom o lokalnoj samoupravi. Prema važećem zakonu, nadležnost zaštitnika građana je ograničena na kontrolu organa uprave i javne službe. Tim članom su definisani pojmovi organa uprave i javnih službi u smislu ovog modela odluke. Alternativom uz stavove 2. i 3. kao „organ uprave“ definisano je i opštinsko veće kada odlučuje u drugostepenom upravnom postupku, o žalbama na prvostepene odluke opštinske uprave. Autori/ke modela smatraju da je to u skladu sa namerama zakonodavca da kontroli zaštitnika građana podvrgne celokupnu upravnu delatnost organa opštine.

Modelom je istaknuta uloga zaštitnika u unapređenju rada uprave te mu je u delokrug stavljeno i da prati stanje u upravi i javnim službama, učestvuje u pripremi opštinskih propisa i predlaže njihove izmene.

U nekim opštinama i gradovima postoje druga nezavisna tela, koje je takođe formirala skupština opštine (na primer, odbori za praćenje primene etičkih kodeksa), koje imaju sličnu ulogu, a u neku ruku i sličan delokrug kao zaštitnik građana. Model ne sadrži odredbe koje bi regulisale odnos zaštitnika građana i takvih tela – zbog toga što je delokrug zaštitnika građana vrlo jasno definisan Zakonom o lokalnoj samoupravi, ali i zbog nemogućnosti da se tim modelom obuhvate svi različiti modaliteti takvih tela koji trenutno postoje u opštinama i gradovima. Međutim, ako opština usvaja odluku o zaštitniku građana prema ovom modelu, takva odredba bi mogla da nađe svoje mesto u ovom delu odluke.

Zaštitnik građana je samostalan i nezavisan u svom radu, što znači da mu ni skupština opštine, a ni drugi organi ne mogu davati naloge i uputstva u vezi sa njegovim radom (član 3). Samostalnost i nezavisnost rada obezbeđuju se i zaštitom od odgovornosti za korake koje preduzima u obavljanju svoje funkcije (član 4). Ovo pravilo su prihvatile sve zemlje koje imaju slične institucije – bez izuzetka.

Zaštitnik građana pokreće postupak povodom predstavki građana ili na sopstvenu inicijativu (član 5). Ova odredba je detaljno razrađenu u delu modela odluke o postupku pred zaštitnikom građana.

Zaštitnik građana je dužan da postupak vodi nepristrasno (član 6) i da postupa na osnovu Ustava, ratifikovanih i objavljenih međunarodnih ugovora, međunarodnog običaja, kao i domaćih propisa i načela pravičnosti i morala (član 7).

U vezi sa članom 8. o sedištu zaštitnika građana, treba naglasiti da će ovaj član biti korištan pre svega kada dve ili više opština zajedno ustanovi zaštitnika građana ili, za veće opštine i gradove, koji mogu odlučiti da je, osim sedišta, potrebno otvoriti i prijemne kancelarije u udaljenijim delovima grada ili opštine.

Takođe, iz razloga praktičnosti i ekonomičnosti, zaštitnik građana može odlučiti da njegove prijemne kancelarije budu smeštene u opštinskim/gradskim mesnim ili prijemnim kancelarijama, tamo gde postoje.

II. Izbor i prestanak dužnosti (članovi 9–15)

Modelom je predviđen inokosni zaštitnik građana, koji može imati jednog ili više zamenika. Zaštitnika građana i zamenike bira i razrešava skupština opštine. Predloženo je par varijanti za predlaganje, odnosno potrebnu većinu za izbor i razrešenje, u skladu sa uporednom praksom i odlukama o drugim institucijama ombudsmana u našoj zemlji. Takođe, data je i jedna od mogućih varijanti za zaštitnika građana za dve ili više opština.

Predložena rešenja treba posmatrati pre svega u svetlu potrebe da u vezi sa ličnošću budućeg zaštitnika građana postoji konsenzus političkih opcija na nivou opštine. Njegov uspeh u najvećoj meri zavisi od kredibiliteta, profesionalnosti i nezavisnosti od bilo kakvih političkih uticaja.

Mandat zaštitnika građana može da traje pet ili šest godina da bi se izbeglo preklapanje sa mandatom odbornika i obezbedila politička nezavisnost zaštitnika (član 9).

Članom 10. predviđeni su uslovi koje bi trebalo da ispuni kandidat za zaštitnika građana. Oni treba da obezbede da ovu funkciju vrši stručna, etična i politički nezavisna osoba. Osim toga, članom 12. predviđa se nekoliko alternativa u vezi sa nespojivošću funkcije zaštitnika građana sa drugim funkcijama koje kandidat eventualno obavlja ili je obavljao u bliskoj prošlosti.

Članovima 13. i 14. uređuje se prestanak dužnosti zaštitnika građana. Zaštitnika građana je moguće razrešiti zbog nestručnog ili nesavesnog obavljanja poslova, ali je, radi izbegavanja arbitrnosti i onemogućavanja političkih uticaja, utvrđeno da je za to potrebna dvotrećinska većina ukupnog broja odbornika (član 14). Funkcija ombudsmana zahteva čvrste garancije nezavisnosti, što obuhvata i zaštitu od pretnji proizvoljnim razrešenjima.

U većim opštinama i gradovima, kao i u slučaju zajedničkog zaštitnika građana za dve ili više opština, može biti korisno da zaštitnik građana ima jednog ili više zamenika (član 15). U slučaju da postoje dva ili više zamenika, njima može biti povereno da vode računa o određenom delu delokruga zaštitnika građana (npr. o pravima dece, pravima žena, pravima nacionalnih manjina i sl.).

III. Nadležnost (članovi 16–18)

Članom 2. je utvrđena nadležnost zaštitnika građana, a u odredbama članova 16–18 je razrađena navođenjem konkretnih poslova u njegovom delokrugu.

Osim sprovođenja postupka po predstavkama građana i na sopstvenu inicijativu, zaštitnik građana ima i preventivnu ulogu – prati primenu međunarodnih standarda i domaćih propisa o zaštiti ljudskih prava; vrši periodične preglede i inspekcije; saraduje i posreduje u odnosima sa republičkim i pokrajinskim organima i sl. Takođe, ovlašćen je da inicira krivične, disciplinske i druge postupke kada u svom radu dođe do saznanja o kršenju prava koje predstavljaju krivično delo, prekršaj i sl. Zaštitnik građana ima i edukativnu ulogu, koju ostvaruje organizovanjem i učešćem u skupovima, kampanjama i sličnim aktivnostima. U našoj zemlji već postoji mreža institucija ombudsmana na svim nivoima, koja veoma uspešno saraduje, pa je i to navedeno u jednoj od tačaka u članu 16.

Zaštitnik građana učestvuje u izradi propisa iz svog delokruga i skupština opštine je dužna da ga konsultuje o predlozima takvih propisa i omogući mu da učestvuje u njegovom radu (član 17). I svi drugi organi i službe opštine su dužni da saraduju sa zaštitnikom i obezbede mu sve neophodne informacije (član 18).

IV. Postupak (članovi 19–36)

Četvrti deo modela odluke posvećen je detaljnoj razradi postupka pred zaštitnikom građana. U modelu je razrađeno postupanje po predstavkama građana, ali se isti postupak primenjuje i kada zaštitnik pokrene postupak na sopstvenu inicijativu.

Predstavke se u principu mogu podneti nakon iscrpljivanja dostupnih redovnih pravnih sredstava u upravnom postupku (član 19). Zaštitnik građana bi trebalo da bude dopunski, korektivni mehanizam kontrole rada uprave. Dakle, trebalo bi da deluje tek pošto se u redovnom upravnom postupku nije mogla pribaviti zaštita. Od ovog pravila su mogući izuzeci.

Predstavku može podneti lice koje smatra da mu je delovanjem uprave povređeno pravo, njegov zakonski zastupnik ili punomoćnik, ali i udruženje građana ili organizacija, uz njegovu saglasnost (član 20).

Predstavka ne mora da ima posebnu formu, već je dovoljno da sadrži neophodne podatke da bi se po njoj moglo postupati. Može se uputiti pismenom obliku (uključujući i elektronske oblike komunikacije, kao što je i-mejl) ili usmeno na zapisnik (član 21). Stručna služba zaštitnika građana pomoći će podnosiocu predstavke da je formuliše, ako mu je takva pomoć potrebna.

Predstavka se podnosi u roku od godinu dana od dostavljanja konačne odluke ili preduzimanja poslednje radnje na koje se predstavka odnosi (član 22). Međutim, zaštitnik građana može odlučiti da postupi i po predstavi koja je upućena pre nastupanja konačnosti, ako za to postoje opravdani razlozi. To znači da se lice može obratiti zaštitniku građana i pre nego što je upravni postupak okončan, a na zaštitniku građana je da proceni da li su ispunjeni uslovi za angažovanje pre nego što je data prilika drugostepenom organu da se izjasni o slučaju i donese konačnu i izvršnu odluku.

Članom 23. je omogućeno da se u nacionalno mešovitim sredinama stranka obrati i na jeziku manjine koji je u službenoj upotrebi u opštini ili na delu teritorije opštine.

Da bi se obezbedila puna demokratski postupka pred zaštitnikom građana i njegova laka dostupnost svima čija prava i slobode mogu biti povređeni, predviđeno je da troškovi postupka pred zaštitnikom građana padaju na teret budžeta opštine/grada (član 24).

Postupak pred zaštitnikom građana nije javan (član 25). To je jedna od veoma značajnih razlika u odnosu na upravni ili sudski postupak. U upravnom ili sudskom postupku, obezbeđenje javnosti je jedan od važnih kontrolnih mehanizama zakonitosti i pravilnosti postupka. U tim postupcima javnost se obično isključuje jedino kada to nalažu obaveza čuvanja državne, vojne, službene, poslovne, profesionalne ili lične tajne ili razlozi morala. Za razliku od ta dva postupka, postupak pred zaštitnikom građana je zatvoren za opštu javnost da bi se obezbedila efikasnost i delotvornost, kao i zaštita lica koja dostavljaju podatke zaštitniku građana. Naravno, nejavni karakter postupka ne odnosi se na ostale aktivnosti zaštitnika građana, na koji se primenjuje princip javnosti (on dostavlja izveštaje o svom radu skupštini opštine, medijima i sl).

Predviđeno je da je zaštitnik građana dužan da postupi po predstavi građana u roku od 30 dana od njenog podnošenja (član 26).

U članu 27. su navedeni razlozi za odbacivanje predstavke, u postupku prethodnog ispitivanja dopuštenosti zahteva.

Takođe, predviđeno je da zaštitnik građana može na određeni način da postupi i po predstavkama koje sadrže neke od navedenih nedostataka. Tako, on može povodom anonimne predstavke pokrenuti postupak na sopstvenu inicijativu. Može da postupi i po predstavi koja je podneta nakon isteka roka. Konačno, ako je predstavka podneta

protiv organa koji zaštitnik građana ne može da kontroliše, on će predstavku proslediti drugom nadležnom ombudsmanu – republičkom zaštitniku građana ili pokrajinskom ombudsmanu.

Protiv odluka zaštitnika građana ne mogu se koristiti pravna sredstva jer takva sredstva ne postoje u našem pravnom sistemu (npr. odluka ombudsmana nije upravni akt, te se protiv njega ne može pokrenuti upravni spor; niti postoji hijerarhijski viši organ kome bi se mogla podneti žalba protiv odluke zaštitnika građana). To je predviđeno i u članu 33.

Predstavke koje nisu odbačene uzimaju se u razmatranje, pri čemu zaštitnik građana nije vezan čvrstim pravilima postupanja ni formom ili sadržinom zahteva (član 28). Nakon pokretanja postupka, zaštitnik građana će tražiti stav organa uprave na čiji se akt ili radnju odnosi predstavka (član 29). U odgovoru, organ uprave može osporiti navode iz predstavke i to osporavanje obrazložiti i potkrepiti dokazima ili priznati da je učinjena nezakonitost ili nepravilnost i predložiti način za otklanjanje uzroka greške i posledica nezakonitog ili nepravilnog postupanja. Veliki broj postupaka se time može i okončati. Ovo je u potpunom skladu sa idejom da zaštitnik građana deluje kao posrednik između uprave i građana. Međutim, kada organ uprave nije spreman da prizna postojanje greške u radu i ponudi načine za njeno ispravljanje ili kada odgovor nije dovoljan da bi se razjasnilo činjenično stanje, zaštitnik građana će sprovesti istragu.

Članovima 30, 31. i 32. predviđene su obaveze svih opštinskih organa i drugih lica koja raspolažu informacijama od značaja za istragu zaštitnika građana, da mu omoguće pristup svojim prostorijama, dokumentima i drugim informacijama koje zatraži.

Traženje podataka, obaveštenja i objašnjenja predstavlja osnovno ovlašćenje zaštitnika građana, bez koga se ne može ni zamisliti sprovođenje istrage. Na osnovu njegovog pismenog zahteva, svi opštinski organi i službe su dužni da mu dostave tražene podatke, informacije, obaveštenja i objašnjenja. Zaštitnik građana može da koristi ovo ovlašćenje više puta u toku postupanja u konkretnom slučaju ako oceni da je to celishodno. Ovo ovlašćenje se može koristiti u pogledu bilo kog organa ili službe opštine. Ako organ ili služba ne postupi po zahtevu zaštitnika građana, on će o tome obavestiti organ koji vrši nadzor nad radom tog organa (odnosno predsednika opštine, predsednika skupštine, opštinsko veće i načelnika opštinske uprave, ako se prihvati alternativa uz stav 2. člana 31).

Ako nađe da u konkretnom slučaju nije došlo do povrede, zaštitnik građana će o tome obavestiti organ na koji se predstavka odnosila i podnosioca predstavke (član 33). Slično, ako u bilo kom trenutku u toku postupka utvrdi da je organ ispravio nedostatak na koji se odnosila predstavka, obustaviće postupak.

Ako utvrdi da je učinjena povreda prava ili da postoje druge nepravilnosti, zaštitnik građana će o tome sačiniti mišljenje, koje sadrži procenu o tome na koji način i u kojoj meri je došlo do povrede prava podnosioca i/ili je došlo do zloupotrebe ovlašćenja, kao i predloge o tome šta treba preduzeti da bi se ispravila situacija, uz određivanje vremenskog roka za sprovođenje takvih radnji (član 34). Može dati i generalne preporuke za unapređenje rada organa.

Organ je obavezan da informiše zaštitnika građana u pismenoj formi, u roku od 15 dana o preduzetim koracima radi izvršenja mišljenja. U suprotnom, zaštitnik građana može da se obrati višem organu, podnese poseban izveštaj skupštini opštine, obrati se javnosti i/ili o tome obavesti organ koji vrši nadzor nad radom tog organa, skupštinu opštine, predsednika opštine i opštinsko veće.

V. Izveštaji (članovi 37–40)

U poseban deo modela odluke su izdvojeni članovi koji se odnose na izveštaje koje zaštitnik građana podnosi skupštini opštine. Ti izveštaji su jedno od najefikasnijih sredstava uticaja zaštitnika građana, posebno kada se radi o njegovoj preventivnoj ulozi i ulozi u unapređenju funkcionisanja opštinske uprave uopšte.

Uobičajeno je da zaštitnik građana obavezno podnosi jedan godišnji izveštaj (član 37) i da, osim toga, kada nađe da je to potrebno, može da podnese i poseban izveštaj (član 38).

Godišnji izveštaj sadrži opštu ocenu zaštitnika građana o radu organa lokalne samouprave sa stanovišta stanja zaštite ljudskih prava i sloboda, uočene propuste i mere i postupke koje predlaže za njihovo otklanjanje. U članu 37. su data detaljnija uputstva o strukturi godišnjeg izveštaja (stav 2). Izveštaji ombudsmana sadrže i inicijative za izmenu ili donošenje pojedinih propisa radi otklanjanja nedostataka i efikasnijeg rada organa uprave.

Posebni izveštaji služe za ukazivanje na naročito ozbiljne slučajeve povrede prava građana, sistematska kršenja ljudskih prava ili probleme u radu organa lokalne samouprave.

Skupština je dužna da reaguje na podnošenje izveštaja zaštitnika građana, bilo godišnjeg ili posebnog (član 39). Čim primi izveštaj, dužna je da raspravu o njemu stavi na dnevni red sledeće sednice. Na taj način priznaje kredibilitet i autoritet ustanove zaštitnika građana. Treba napomenuti da skupština ne glasa o izveštajima zaštitnika građana, odnosno da ga ne usvaja ili odbija, već da se nakon predavljanja raspravlja o navodima iz izveštaja i, ako je potrebno, donose odgovarajući zaključci ili drugi akti iz nadležnosti skupštine opštine koji mogu da doprinesu realizaciji predloga i preporuka zaštitnika građana.

Izveštaji zaštitnika građana se objavljuju na adekvatan način (član 40), a zaštitnik građana će, po pravilu, o njihovom saržaju obavestiti i širu javnost, putem medija.

VI. Stručna služba i sredstva za rad (članovi 41–43)

Članovi 41–43. posvećeni su načinu obezbeđenja budžetskih sredstava za rad zaštitnika građana, njegovim ovlašćenjima u organizaciji stručne službe i merilima za visinu plate zaštitnika građana, njegovog zamenika i lica koja rade u njegovoj službi.

Jedna od najvažnijih garantija nezavisnosti zaštitnika građana jeste odredba da on sam (a ne opštinsko veće ili odgovarajuće odeljenje opštinske uprave) predlaže skupštini opštine visinu sredstava koja treba da se obezbede u budžetu za finansiranje

rada njegove službe (član 42). Na taj način je potpuno eliminisan uticaj izvršne vlasti na određivanje visine i obima sredstava koja će zaštitniku biti dodeljena Odlukom o budžetu. Osim toga, zaštitnik građana donosi akt o organizaciji svoje stručne službe i sistematizaciji radnih mesta (član 41).

Članom 43. su predložene tri varijante za koeficijent za obračun plate zaštitnika građana i njegovih zamenika, vezane za funkcije načelnika opštinske uprave, člana gradskog veća i opštinskog pravobranioca, odnosno načelnika odeljenja opštinske uprave, načelnika opštinske uprave i zamenika pravobranioca.

VII. Kaznene odredbe (član 44)

Članom 44. su predviđene sankcije za funkcionere, zaposlene u organima lokalne samouprave i druga lica koja odbiju da postupe po zahtevu zaštitnika građana.

VIII. Završne odredbe (članovi 45 i 46)

Završnim odredbama su predviđeni rokovi za sprovođenje odluke i stupanje na snagu odluke.

Predloženo je da se izbor zaštitnika građana izvrši u roku od šezdeset dana od dana stupanja na snagu odluke. Zaštitnik građana bi trebalo da donese akte o organizaciji stručne službe u roku od mesec dana od stupanja na dužnost. Skupština opštine bi trebalo da obezbedi potrebne uslove za početak rada zaštitnika građana što pre, a modelom odluke je kao krajnji rok za to predloženo četiri meseca od dana stupanja na snagu ove odluke.

POZIV NA SARADNJU

Želimo da Pravni bilten „Propisi i praksa“ postane kredibilan i aktuelan stručni časopis u oblasti lokalne samouprave koji će sa zadovoljstvom čitati zaposleni u lokalnim upravama, lokalni funkcioneri, predstavnici državne uprave i drugi stručnjaci zainteresovani za oblast lokalne samouprave.

Pozivamo Vas da nam, kao i do sada, šaljete svoje primedbe, sugestije i ideje za teme narednih brojeva, na adrese:

secretariat@skgo.org

ili

Stalna konferencija gradova i opština
Makedonska 22/VIII
11000 Beograd
„Za Pravni bilten“

Ako ste zainteresovani da Vaš autorski tekst bude objavljen u nekom od sledećih brojeva Biltena, tekst možete poslati u elektronskom obliku, na adresu secretariat@skgo.org sa naznakom „Za Pravni bilten“.

Prosečan obim autorskog teksta za Pravni bilten: 20.000 do 30.000 karaktera
Font: 12, latinica, Times New Roman
Prored: 1,5
Objavljeni prilozi se honorišu.



STALNA KONFERENCIJA
GRADOVA I OPŠTINA


Makedonska 22/VIII,
11000 Beograd

www.skgo.org

Tel. 011 322 34 46

Fax. 011 322 12 15

e-mail secretariat@skgo.org

 Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Swiss Agency for Development
and Cooperation SDC

„Institucionalna podrška SKGO”
Projekat finansira Švajcarska agencija za razvoj i saradnju