

351.941(497.11)

**INSTITUCIJA ZAŠTITNIKA GRAĐANA NA LOKALNOM NIVOU****Doc. dr Aleksandar Grujić\****Apstrakt:*

*Institucija ombudsmana nastala je početkom XIX veka u Kraljevini Švedskoj i označavala je osobu koja „ima sluha za narod, za reč naroda“. Osnovni razlog za uvođenje ove institucije bila je kontrola izvršne vlasti, odnosno parlamentarni poverenik imao je zadatak da spreči kralja i vladu da ignorišu zakone. Svoj procvat institucija ombudsmana doživljava sredinom XX veka, kada veoma veliki broj država uvodi ovu instituciju u svoje pravne sisteme. Republika Srbija instituciju ombudsmana uvodi početkom XXI veka i to prvo na lokalnom, zatim na pokrajinskom i na kraju na republičkom nivou. Zaštitnik građana grada/opštine je samostalan i nezavisan organ, koji svoju nadležnost ostvaruje na teritoriji grada/opštine, pri čemu nije u odnosu hijerarhijske podređenosti u odnosu na pokrajinskog i republičkog ombudsmana. Institucija zaštitnika građana grada/opštine je u pravnom sistemu Srbije ustanovljena fakultativno, što je direktno uticalo na „rasprostranjenost“ ove institucije.*

*Ključne reči: zaštitnik građana grada/opštine, ombudsman, građanin, preporuka,*

**UVOD**

Institucija ombudsmana nastala je početkom XIX veka u Kraljevini Švedskoj<sup>1</sup> i označavala je osobu koja „ima sluha za narod, za reč naroda“. Osnovni razlog za uvođenje ove institucije bila je kontrola izvršne vlasti, odnosno parlamentarni poverenik imao je zadatak da spreči kralja i vladu da ignorišu zakone, preko ovlašćenja da od izvršne vlasti zahteva izveštaje o primeni zakona, kao i ovlašćenja da pokreće odgovarajuće postupke sa ciljem utvrđivanja odgovornih javnih službenika.

Svoj procvat institucija ombudsmana doživljava sredinom XX veka, kada veoma veliki broj država uvodi ovu instituciju u svoje pravne sisteme. Zemlje tzv. „istočnog bloka“ instituciju ombudsmana počinju da uvode u svoje pravne sisteme

---

\* *Docent Deparmana za pravne nauke Univerziteta u Novom Pazaru.*

<sup>1</sup> Grujić, A, Uzelac, O.: Pravni opseg postupanja lokalnog ombudsmana posmatran kroz prizmu problema koji se javljaju u svakodnevnom radu, Zbornik radova IX tradicionalnog međunarodnog naučnog skupa "Pravnički dani Prof. dr Slavko Carić", Novi Sad, 2012, str.83.

nakon promena političkih režima, krajem XX veka. U tom pravcu su išle bivše sovjetske republike, zatim Češka, Mađarska, Slovenija, Hrvatska, da bi i Srbija početkom XXI veka u svoj pravni sistem uvela instituciju ombudsmana.

Institucija ombudsmana danas predstavlja inokosni državni organ, koji se stara o zaštiti i unapređenju ljudskih sloboda i prava. Ova institucija je prisutna u celom svetu, sa različitim modalitetima u organizaciono tehničkom smislu, ali sa veoma sličnim ovlašćenjima koja ima. Institucija u savremenom društvu postaje „*conditio sine qua non*“ opstanka svake zajednice.<sup>2</sup>

Pravni sistem Republike Srbije spada u retke sisteme koji instituciju ombudsmana ima na nacionalnom, pokrajinskom i lokalnom nivou. Terminološko određenje ove institucije na nacionalnom nivou i na lokalnom nivou je gotovo identično – „Zaštitnik građana Republike Srbije“, odnosno „Zaštitnik građana grada/opštine“, dok se na pokrajinskom nivou ova institucija naziva – „Pokrajinski ombudsman“. Svaki od navedenih institucija ombudsmana je nezavisan i samostalan u svom radu, što dalje podrazumeva da se oni ne nalaze u međusobnom odnosu hijerarhijske nadređenosti i podređenosti.

## PRAVNI OKVIR

Kada govorimo o instituciji ombudsmana, nesumljivo da moramo pogledati malo u istoriju i dotaći se bivše Jugoslavije. Pravna teorija u bivšoj Jugoslaviji počela je da se bavi pitanjem ombudsmana još pedesetih godina prošlog veka, što je dovelo do uvođenja funkcije veoma slične današnjem pojmu ombudsmana, pod nazivom „Društveni branilac samoupravljanja“, Ustavom SFRJ iz 1974. godine<sup>3</sup>. Sve kasnije ustavne promene nisu instituciju ombudsmana prepoznale kao neophodan element u okviru zaštite ljudskih sloboda i prava.

Ustavom Republike Srbije<sup>4</sup> iz 2006. godine po prvi put se u pravni sistem Srbije uvodi institucija ombudsmana, tačnije kako to ustav naziva Zaštitnik građana. Terminološki pojmovi ombudsman i zaštitnik građana su identični i u ustavu je upotrebljen termin koji je prijemčiviji i jasniji samim građanima. Zaštitnik građana je u ustavu regulisan u delu gde se govori o uređenju vlasti, odmah nakon odredaba o predsedniku republike, skupštini, vladi i sudovima. Prema ustavnoj odredbi Zaštitnik građana je nezavisan državni organ koji štiti prava građana i kontroliše rad organa državne uprave, organa nadležnog za pravnu zaštitu imovinskih prava i interesa Republike Srbije, kao i drugih organa i organizacija, preduzeća i ustanova kojima su poverena javna ovlašćenja. Zaštitnika građana bira i razrešava Narodna skupština, i njoj odgovara za svoj rad. Zaštitnik građana uživa

---

<sup>2</sup> Nassis, C., et.al., (2009), Good Administration in the European Union: The Role of the European Ombudsman and the European network of Ombudsmen. London, p.122.

<sup>3</sup> Grujić, A, Uzelac, O.: Lokalni ombudsman u pravnom sistemu Srbije – sa osvrtom na Zaštitnika građana grada Novog Sada, Pravna riječ časopis za pravnu teoriju i praksu, Banja Luka, 2011, str.289.

<sup>4</sup> Službeni glasnik RS, broj 98/2006.

imunitet kao narodni poslanik, o kojem naravno odlučuje Narodna skupština. Zaštitnik građana spada u grupu izvorno ustavno uspostavljenih organa, te se u tom smislu donosi poseban zakon koji bliže uređuje ovu instituciju. Ovaj nezavisni organ ima i određeno ograničenje u smislu da Zaštitnik građana nije ovlašćen da kontroliše rad Narodne skupštine, predsednika Republike, Vlade, Ustavnog suda, sudova i javnih tužilaštava<sup>5</sup>.

Institucija ombudsmana na lokalnom nivou uvedena je izmenama Zakona o lokalnoj samoupravi iz 2006. godine, pod nazivom građanski branilac. Nakon donošenja novog Zakona o lokalnoj samoupravi<sup>6</sup>, lokalni ombudsmani su poneli naziv kao i institucija na republičkom nivou – zaštitnik građana. Jedina razlika između ovih termina (ne ulazeći u sadržinsko određenje), koja se može uočiti, ogledala se u tome što Ustav i Zakon o zaštitniku građana za republičkog Zaštitnika koriste veliko slovo „Z“, za razliku od naziva zaštitnika građana u Zakonu o lokalnoj samoupravi, koji koriste malo slovo „z“.<sup>7</sup>

U skladu sa Zakonom o lokalnoj samoupravi, predviđeno je da 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 jedinica lokalne samouprave.<sup>8</sup> U konkretnom slučaju, zakon ne obavezuje, već samo daje mogućnost lokalnim samoupravama da izaberu lokalnog ombudsmana. Upravo zbog ovakve zakonske odredbe manje od 10 % lokalnih samouprava trenutno ima lokalnog ombudsmana. Zakon predviđa mogućnost da se dve ili više jedinica lokalne samouprave udruže i donesu odluku o ustanovljavanju zajedničkog zaštitnika građana. Zakon o lokalnoj samoupravi je predvideo da se nadležnost i ovlašćenja, način postupanja i izbora i prestanka dužnosti zaštitnika građana uređuju statutom i drugim opštim aktom. Ovakvim zakonodavnim rešenjem, zakonodavac je dao velika ovlašćenja lokalnoj samoupravi u pogledu uređenja jedne veoma važne društvene institucije, kakva je zaštitnik građana. Naime, prepušteno je da lokalna samouprava uredi sve bitne elemente i nadležnosti organa, koji bi trebalo da kontroliše njen rad i postupanje. Ovo predstavlja dosta loše rešenje, jer je zakon morao da predvidi minimum ispod kojeg lokalna samouprava prilikom uređenja ove oblasti, ne bi smela da ide.

## **UVOĐENJE INSTITUCIJE ZAŠTITNIK GRAĐANA GRADA/OPŠTINE U LOKALNE PRAVNE PROPISE**

Iako Ustav Republike Srbije dozvoljava lokalnoj samoupravi da slobodno i samostalno uređuje pitanja koja su joj poverena, odnosno koja joj je poverila

---

<sup>5</sup> Član 138. Ustava Republike Srbije („Službeni glasnik RS“, broj 98/2006).

<sup>6</sup> Službeni glasnik RS, br.129/2007.

<sup>7</sup> Saša Janković, „Lokalni ombudsmani u Srbiji“, Lokalna samouprava – Propisi i praksa, Pravni bilten broj 4/2010, str.6, Beograd, decembar 2010.

<sup>8</sup> Član 97. Zakon o lokalnoj samoupravi („Službeni glasnik RS“, br.129/2007).

Republika u određenom domenu, bilo je neophodno razraditi mehanizme za realizaciju ovih prava. Isto tako, Zakon o lokalnoj samoupravi predvideo je mogućnost da lokalne samouprave ustanovljavaju zaštitnika građana grada/opštine, ali bez bližih procedura i mehanizama. U tom smislu, lokalne samouprave su razvile procedure kojima su ustavne i zakonske mogućnosti (u ovom slučaju zaštitnika građana grada/opštine) pretočile na lokalni nivo i realizuju ih u punom kapacitetu.

Uvođenje institucije zaštitnika građana grada/opštine u pravni sistem na lokalnom nivou, tekao je kroz izmene osnovni pravnih akata lokalne samouprave. Da bi se ustanovila, a zatim i pozicionirala u organizacionom sistemu lokalne samouprave, institucija zaštitnika građana grada/opštine je najpre morala da bude uneta u Statut lokalne samouprave<sup>9</sup>.

Statut lokalne samouprave kao opšti pravni akt koji uređuje lokalne organe, organizacije, nadležnosti i drugo, menjan je i prilagođavan kako bi se institucija zaštitnika građana grada/opštine unela u njega sa većom ili manjom određenošću. Veliki broj lokalnih samouprava u Srbiji instituciju zaštitnika građana grada/opštine predvidele su Statutom kroz jedan, eventualno dva člana, dok je veoma mali broj lokalnih samouprava koje su mu poklonile čitave glave Statuta. Osnovna intencija ovakvog određenja, bila je u tome da se Statutom predvidi mogućnost osnivanja institucije zaštitnika građana grada/opštine, da bi se kasnije, kada se stekne politička volja za uvođenje ove institucije, sve uredilo posebnom odlukom koju bi donela Skupština grada/opštine. Analizom pravnih akata postojećih zaštitnika građana grada/opštine, sasvim jasno se vidi da je u najvećem broju lokalnih samouprava izabran ovaj put za ustanovljavanje institucije. Veoma je mali broj lokalnih samouprava išao putem da već u Statutu, instituciju zaštitnika građana grada/opštine uredi u potpunosti, bez potrebe da se nakon toga donose neke posebne odluke koje bi pravno uređivale instituciju.

Drugi korak koji je morao da bude napravljen, u cilju ustanovljavanje institucije zaštitnika građana grada/opštine u pravne sisteme lokalne samouprave, bio je donošenje posebnih skupštinskih odluka kojima su faktički osnivani zaštitnici građana grada/opštine. Odluke o ustanovljavanju zaštitnika građana grada/opštine, predstavljaju pravne akte koje na precizan i potpun način uređuju celokupnu materiju koja se odnosi na instituciju, od osnivanja, uslova za izbor i razrešenje zaštitnika građana grada/opštine, nadležnosti, postupaka i procedure rada, odluka koje donosi, izveštaja koje sačinjava, organizacione kapacitete i slično. U Republici Srbiji u ovom momentu ima 19 zaštitnika građana grada/opštine (Novi Sad, Beograd, Subotica, Zrenjanin, Kragujevac, Šabac, Kruševac, Kraljevo, Vranje, Niš, Bačka Topola, Pančevo, Vračar, Voždovac, Rakovica, Kikinda, Bečej, Smederevska Palanka, Tutin).

---

<sup>9</sup> Član 105. Statuta grada Zrenjanina („Službeni list grada Zrenjanina“, br. 21/2008, 23/2012, 9/2013 i 21/2013).

## **IZBOR, NADLEŽNOST I ODLUKE KOJE DONOSI ZAŠTITNIK GRAĐANA GRADA/OPŠTINE**

Izbor zaštitnika građana grada/opštine u svim lokalnim samouprava u Srbiji poveren je skupštini. Skupština većinom koja je propisana, bira zaštitnika građana grada/opštine, na određeni mandat. U pogledu većine koja je potrebna za izbor zaštitnika građana grada/opštine, najveći broj pravnih akata predviđa da se bira većinom od ukupnog broja odbornika.

U pogledu mandata pravna regulativa je nešto šarenija, u tom smislu da se predviđa da mandat negde traje četiri, negde pet, negde sedam godina. Isto tako, velika većina pravnih akata predviđa mogućnost jednog reizbora zaštitnika građana grada/opštine.

Situacija je takođe komplikovana, kada pogledamo, način predlaganja i kandidovanja zaštitnika građana grada/opštine. Jedan broj lokalnih samouprava je predvideo mogućnost da zaštitnika građana grada/opštine skupštini predlaže gradonačelnik<sup>10</sup> bez dodatnih odredbi koje bi razradile ovu mogućnost, u smislu ko dostavlja predloge gradonačelniku, u kom roku, da li gradonačelnik sa nekim razmatra predloge, od nekog uzima savetodavno mišljenje i slično. Drugi broj lokalnih samouprava je predvideo, da zaštitnika građana grada/opštine predlaže skupštini određeni broj odbornika - 1/3 odbornika skupštine<sup>11</sup>. I u ovom slučaju nema odredaba koje bliže preciziraju proceduru koji kandidati mogu da se kandiduju, kome, u kom roku, na koji način i slično. Treća grupa lokalnih samouprava je predvidela mogućnost da zaštitnika građana grada/opštine skupštini predlaže određeno skupštinsko telo, npr. Savet za statutarna pitanja i lokalnu samoupravu<sup>12</sup>. I u ovom slučaju ispoljavaju se svi oni nedostaci koje imamo u prethodna dva slučaja.

U pogledu izbora zaštitnika građana grada/opštine sasvim jasno se iz priloženog uočava nedostatak u pogledu jasne procedure i kriterijuma za izbor lica koje će vršiti ovu funkciju. Ovakva pravna neuređenost vodi ka tome da institucija nema punu pravnu snagu i stvara mogućnost različitih uticaja na lice koje se bira na funkciju zaštitnika građana grada/opštine. Pravna neuređenost, takođe stvara i pravnu nesigurnost, što sve utiče na stabilnosti i sigurnost jednog pravnog sistema.

Kada analiziramo drugi bitan aspekt institucije zaštitnika građana grada/opštine, nadležnost, tada se uočava gotovo jedinstveno regulisanje. U pogledu nadležnosti institucije, između pravnih akata koji ih uređuju, gotovo da nema nikakvih razlika. Kao nadležnosti zaštitnika građana grada/opštine, predviđaju se da oni postupaju u svim onim situacijama kada se povređuje pravo građana od strane lokalnih organa vlasti, odnosno kada oni postupaju u suprotnosti sa zakonskim, etičkim i moralnim kriterijumima. Oni postupaju i kada su građani

<sup>10</sup> Član 12. Odluke o ustanovljavanju zaštitnika građana ("Službeni glasnik Pčinjskog okruga", br.36/08).

<sup>11</sup> Član 28. Odluke o Zaštitniku građana („Službeni list grada Beograda“, br.34/09 i 41/09-ispr.)

<sup>12</sup> Član 7. Odluke o Zaštitniku građana („Službeni list Grada Novog Sada“, broj 47/2008)

povređeni primenom lokalnog propisa ili nekog drugog akta koji je donela lokalna samouprava. Kao generalna nadležnost svih institucija zaštitnika građana grada/opštine, predviđeno je da se staraju i da štite osnovne ljudske i manjinske slobode i prava svih stavnika lokalne samouprave. Zaštitnik građana predstavlja jednog od glavnih kontrolora zakonitosti i pravilnosti rada organa uprave<sup>13</sup>.

Zaštitnici građana grada/opštine neće postupati u situacijama kada je građanin povređen aktom ili radnjom pokrajinskog, odnosno republičkog organa, već je pritužbu proslediti nadležnom ombudsmanu. Isto tako, neće postupati ukoliko se pritužba odnosi na rad gradonačelnika/predsednika opštine, gradsko/opštinsko veće i skupštinu, jer njihov rad nisu ovlašćeni da kontrolišu. Zaštitnik građana grada/opštine nije ovlašćen da kontroliše rad sudova i tužilaštava, te u tom smislu će građane koji imaju pritužbe na ove organe uputiti nadležnim institucijama koje kontrolišu njihov rad. Važno je naglasiti da je rad zaštitnika građana grada/opštine besplatan i da je u radu oslobođen formalizma (postupak vodi neformalno). Ovo oslobađanje od formalizma ima za rezultat da zaštitnika građana grada/opštine nije vezan strogim zakonskim procedurama, što mu daje mogućnost da deluje brzo i efikasno u svakom konkretnom slučaju.

Analizom nadležnosti zaštitnika građana grada/opštine, možemo konstatovati da su dosta precizno određene i da među lokalnim samoupravama nema nedoumica koje su to nadležnosti ove institucije. Precizna određenost i usklađenost, predstavlja jasan znak da lokalne samouprave znaju koje su njene nadležnosti, te u skladu sa tim i koje nadležnosti i aktivnosti može i sme da kontroliše zaštitnik građana grada/opštine.

Nakon što primi pritužbu građana, zaštitnik građana grada/opštine ima obavezu da utvrdi sve okolnosti konkretnog slučaja i da na kraju donese odgovarajuću odluku. Utvrđivanje svih okolnosti slučaja podrazumeva da zaštitnik građana grada/opštine mora najpre da primi pritužbu, da je analizira u pogledu iskorišćenosti pravnih lekova, da prikupi svu potrebnu dokumentaciju i da eventualno zahteva dodatna pojašnjenja od strane građanina. Nakon toga zaštitnik građana grada/opštine je dužan da pribavi izjašnjenje (usmeno ili pismeno) od strane organa na koji se građanin žalio, uz dostavljanje raspoložive pismene dokumentacije. Nakon toga, zaštitnik građana grada/opštine, vrši analizu celokupne dokumentacije koju poseduje, analizira pravne propise koji uređuju navedenu oblast iz pritužbe i donosi odgovarajuću odluku.

Zaštitnik građana grada/opštine nakon što okonča postupak ima mogućnost da donese dve vrste odluka. Prva vrsta odluke se donosi u situaciji kada utvrdi da nije bilo povrede ili ugrožavanja prava građanina od strane lokalnih organa vlasti, odnosno kada je organ lokalne vlasti u svemu ispoštovao pozitivne pravne propise. U ovim slučajevima donosi se odluka kojima se postupak obustavlja uz konstataciju da pravo građanina nije povređeno ili ugroženo radom organa lokalne samouprave iz razloga jer su poštovali u svemu pozitivno-pravne odredbe.

---

<sup>13</sup> Marković. D. (2008), Od tradicionalne ka savremenoj lokalnoj samoupravi, Politička revija, 7 (2), str.407-426.

Druga vrsta odluka se donosi u situacijama kada se nakon okončanog postupka utvrdi da je organ lokalne samouprave povredio ili ugrozio pravo građanina, svojim nezakonitim ili nepravilnim postupanjem.

Dakle, imamo situaciju da je organ lokalne samouprave nepoznavanjem ili nepravilnom primenom prava, povredio ili ugrozio pravo građanina, usled čega on trpi određene posledice. U ovakvim situacijama, zaštitnik građana grada/opštine, donosi odluku koja se naziva preporuka, kojom konstatuje nedostatke u radu lokalnog organa i nalaže njihovo hitno otklanjanje. Istom tom odlukom, ostavlja se rok u kojem lokalni organ ima obavezu da ispravi konstatovani nedostatak na način kako mu je zaštitnik građana grada/opštine naložio i da ga obavesti o tome, odnosno da mu dostavi obrazloženi odgovor zašto nije postupljeno po preporuci. Ukoliko organ lokalne vlasti ne dostavi odgovor na preporuku zaštitnika građana grada/opštine (ni da je postupio, niti da nije postupio po preporuci), o ovakvom postupanju, tačnije nepostupanju, obaveštava se gradonačelnik/predsednik opštine, gradsko/opštinsko veće i skupština.

U situacijama kada zaštitnik građana grada/opštine, utvrdi da je pravo građanina povređeno nedostatkom koji postoji u pravnom propisu (a ne postupanjem organa lokalne samouprave), ima mogućnost da pred skupštinom grada/opštine inicira i pokrene postupak izmene postojećeg pravnog akta, odnosno da predloži donošenje novog opšteg pravnog akta koji će na potpun i precizan način urediti određene oblasti koje povređuju ili ugrožavaju prava građana. Isto tako, zaštitnik građana grada/opštine ima ovlašćenje da inicira postupak za ocenu ustavnosti i zakonitosti opšteg akta lokalne samouprave. Postupak se pokreće pred Ustavnim sudom Republike Srbije, kao jedinim ovlašćenim organom za ocenu ustavnosti i zakonitosti opštih pravnih akata, sa zahtevom da se ceo ili pojedini delovi opšteg pravnog akta stave van pravne snage.

Zaštitnik građana grada/opštine je ovlašćen da u situacijama kada određeni organ ili lice zaposleno u organu lokalne vlasti, opstruira i onemogućava rad zaštitnika, u situacijama kada ne dostavlja i ne daje na uvid celokupnu dokumentaciju koja se odnosi na konkretan slučaj, te u situacijama kada ne postupuje po preporukama zaštitnika, da predloži nadležnim lokalnim organima razrešenje starešine organa (direktora, načelnika, šefa i sl.), odnosno ima ovlašćenje da inicira pokretanje disciplinskog postupka protiv zaposlenog u organu koji je postupao na gore naveden način.

Kada ustanovi prilikom sprovođenja svog postupka da u konkretnom slučaju ima elemenata prekršajnog ili krivičnog dela, zaštitnik građana grada/opštine ima obavezu da o tome obavesti nadležne organe, odnosno ima ovlašćenje da inicira vođenje prekršajnog ili krivičnog postupka protiv ovlašćenih lica lokalnog organa koji su prekršili propise. U konkretnom slučaju zaštitnik građana grada/opštine se pojavljuje kao lice koje inicira vođenje postupka, dok odluko o tome da li će se voditi postupak donosi nadležni organ.

Na kraju svake godine zaštitnik građana grada/opštine ima obavezu da skupštini podnese Godišnji izveštaj o svom radu. U tom izveštaju zaštitnik građana

grada/opštine navodi sve neophodne podatke koji govore o njegovom radu i postupanju za proteklu godinu. Izveštaj najčešće sadrži podatke koji se odnose na broj obraćanja građana, zatim način okončanja postupka, broj upućenih preporuka, broj preporuka po kojima je postupljeno, inicirani postupci pred Ustavnim sudom, inicirani postupci za izmenu opštih akata pred skupštinom grada/opštine, učešće u projektima, finansijski pokazatelji i drugo. Izveštaj se dostavlja skupštini i ona se obaveštava o radu zaštitnika građana grada/opštine, što dalje podrazumeva da se izvještaj ne usvaja od strane odbornika. Pored ovog redovnog Godišnjeg izvještaja, zaštitnik građana grada/opštine ima mogućnost da u toku godine podnosi skupštini i pojedinačne, specijalizovane izvještaje, za pojedine oblasti ili pitanja koja je posebno istraživao i obrađivao.

## ZAKLJUČAK

Zaštitnik građana grada/opštine predstavlja instituciju koja je u našoj zemlji još uvek u fazi ravoja. Iako su zakonske izmene u pogledu uvođenja ove institucije uređene još 2006. godine, ona nije na pravi način zauzela svoje mesto u sistemu i organizaciji na nivou lokalne samouprave. Od preko 170 lokalnih samouprava koliko postoji u Srbiji, jedva nešto više od 10% je uvelo ovu instituciju u svoje lokalne samouprave<sup>14</sup>. Razlozi za ovakvo stanje su naravno raznovrsni i veoma brojni. Od toga da lokalne samouprave nemaju finansijska sredstva, da nemaju kadrovske mogućnosti, da im nedostaje prostor i oprema, pa do toga da nemaju usklađena pravna akta u pogledu uvođenja institucije.

Mišljenje je da ipak ovo nisu pravi i stvarni razlozi za ovakvu situaciju. Nepostojanje političke volje za uvođenje ove institucije predstavlja po mišljenju autora glavni razlog što institucija zaštitnika građana grada/opštine nije uvedena u veći broj lokalnih samouprava u Srbiji. Razlozi za ovakvo stanje se mogu najprostije grupisati u dve vrste razloga. Jedna grupa razloga može se objasniti kao politička nezrelost uz nedostatak demokratskih kapaciteta vodećih političkih struktura na lokalnom nivou, koji ne mogu da sagledaju neophodnost postojanja ove institucije u svakom pogledu (političkom, pravnom, socijalnom, kulturnom i dr.). Druga grupa razloga leži u ostalim činiocima društvenog života, onim koji su van političkih krugova, koji nisu bili u stanju da sve prednosti i koristi institucije zaštitnika građana grada/opštine, na pravni i na potpun način približe i objasne rukovodećim političkim strukturama na lokalnom nivou. Njihova inertnost i neaktivnost, kao plod su doveli do toga, da vladajući politički krugovi lokalne samouprave iz negativne ili pak potpuno suprotne perspektive posmatraju ovaj institut, ovu tekovinu demokratskih pravnih sistema.

Zadatak je da se u narednom periodu institucija zaštitnika građana grada/opštine približi lokalnim vladajućim strukturama sa intencijom da se izvrši i

---

<sup>14</sup> Milenković, D., (2010). Nastanak, razvoj i problem kontrolnih tela u Srbiji posle 5. Oktobra, Beograd, Fakultet Političkih nauka, str.95-105.



unifikacija institucije u celoj zemlji<sup>15</sup>. Da im se predoče sve prednosti koje ova institucija donosi u svim aspektima društvenog života, te da se zajednički krene u nov talas uvođenja ove institucije na lokalnom nivou. Iniciranje ovih aktivnosti mora da bude na postojećim lokalnim ombudsmanima, na njihovom udruženju, na nevladinom sektoru kao i na svim društvenim činiocima koji sagledavaju važnost ove institucije na lokalnom nivou.

## LITERATURA

1. Lilić, S., et.al. (2002). Ombudsman-međunarodni dokumenti, uporedno pravo, zakonodavstvo i praksa, Komitet pravnika za ljudska prava, Beograd.
2. Marković, R.(1980), Izvršna vlast, Beograd.
3. Marković. D. (2008), Od tradicionalne ka savremenoj lokalnoj samoupravi, Politička revija, 7 (2).
4. Milenković, D., (2010). Nastanak, razvoj i problem kontrolnih tela u Srbiji posle 5. Oktobra, Beograd, Fakultet Političkih nauka.
5. Nassis, C., et.al., (2009), Good Administration in the European Union: The Role of the European Ombudsman and the European network of Ombudsmen. London
6. Saša Janković, „Lokalni ombudsmani u Srbiji“, Lokalna samouprava – Propisi i praksa, Pravni bilten broj 4/2010, str.6, Beograd, decembar 2010
7. Grujić, A, Uzelac, O.; Lokalni ombudsman u pravnom sistemu Srbije – sa osvrtom na Zaštitnika građana grada Novog Sada, Pravna riječ časopis za pravnu teoriju i praksu, Banja Luka, 2011, str.289.
8. Grujić, A, Uzelac, O.; Pravni opseg postupanja lokalnog ombudsmana posmatran kroz prizmu problema koji se javljaju u svakodnevnom radu, Zbornik radova IX tradicionalnog međunarodnog naučnog skupa “Pravnički dani Prof. dr Slavko Carić”, Novi Sad, 2012, str....
9. Grujić A.; Lokalni ombudsman u Srbiji: Promene ili “Status Quo”?, PRAVO – teorija i praksa, Novi Sad, broj:10-12, 2012.

## PROPISI

1. Ustav Republike Srbije („Službeni glasnik RS“, broj 98/2006)
2. Zakon o lokalnoj samoupravi („Službeni glasnik RS“, br.129/2007)
3. Odluka o zaštitniku građana („Službeni list Grada Novog Sada“, br.47/2008)
4. Odluka o Zaštitniku građana („Službeni list grada Beograda“, br.34/09 i 41/09-ispr.)
5. Odluka o ustanovljavanju zaštitnika građana (“Službeni glasnik Pčinjskog okruga”, br.36/08)

---

<sup>15</sup> Grujić A.; Lokalni ombudsman u Srbiji: Promene ili “Status Quo”?, PRAVO – teorija i praksa, Novi Sad, broj:10-12, 2012, str.50.

6. Statuta grada Zrenjanina („Službeni list grada Zrenjanina“, br. 21/2008, 23/2012, 9/2013 i 21/2013)

## **INSTITUTION OF OMBUDSMAN AT LOCAL LEVEL**

**PhD Aleksandar Grujic**

Abstract:

The institution of Ombudsman was created in the early XIX century in the Kingdom of Sweden and indicating the person who „has an ear for people, for the word of the people“. The main reason for the introducing of these institution was the control of the executive, to stop the king and the government to ignore the laws. Flourished ombudsman institution is experiencing mid-twentieth century, when a large number of States have introduced this institution in their legal systems. Republic Serbia start to introduced institution of Ombudsman at the beginning of XXI century, first in local, then in province, and at the end in republic level. Ombudsman of the city/municipality is an independent body that its authority on the city/municipality, where there is relative hierarchical subordination in relation to province and the republican Ombudsman. The Institution of Ombudsman of the city/municipality in the Serbian legal system is established optional.

Key words: citizen protector of city/municipality, ombudsman, citizen, recommendation.