

ANALIZA POLOŽAJA LOKALNIH OMBUDSMANA U REPUBLICI SRBIJI



ANALIZA POLOŽAJA LOKALNIH OMBUDSMANA U REPUBLICI SRBIJI



Izdavač:

Komitet pravnika za ljudska prava – YUCOM
Kneza Miloša 4, 11103 Beograd
www.yucom.org.rs

Za izdavača:

Katarina Golubović

Priredio:

Komitet pravnika za ljudska prava – YUCOM

Dizajn i prelom:

Dosije studio

„Analiza položaja lokalnih ombudsmana u Republici Srbiji“ je nastala u okviru projekta „Zaštitnik građana u kontekstu evropskih integracija“ koji je realizovao Komitet pravnika za ljudska prava – YUCOM uz podršku ambasade Savezne Republike Nemačke u Srbiji. Stavovi izneti u ovom istraživanju ne odražavaju nužno stavove ambasade Savezne Republike Nemačke u Srbiji.

A

SADRŽAJ

I.	UVOD	7
II.	INSTITUCIONALNI OKVIR	8
1.	Nazivi lokalnih ombudsmana	8
2.	Pravni osnov za postojanje lokalnih ombudsmana	9
3.	Položaj lokalnih ombudsmana	10
4.	Nadležnosti lokalnih ombudsmana	11
5.	Radna mesta lokalnih ombudsmana	12
6.	Plate lokalnih ombudsmana	13
III.	IZBORNA PROCEDURA	14
1.	Predlagači lokalnih ombudsmana	14
2.	Izborni organi	14
3.	Odlučivanje o izboru	15
4.	Javna rasprava prilikom izbora	16
5.	Pravni akt kojim se biraju lokalni ombudsmani	16
6.	Postojanje protivkandidata	16
7.	Izlaganje vizije i plana rada	17
8.	Radno iskustvo pre izbora	17
IV.	ADMINISTRATIVNO UREĐENJE	20
1.	Zamenici	20
2.	Stručna služba	21
3.	Prostorije za rad	23
4.	Materijal i oprema za rad	24
5.	Promotivni materijal	25

V.	PRITUŽBE	28
1.	Obraćanja građana	28
2.	Inicijative za izmene i dopune propisa/pokretanje postupka pred Ustavnim sudom	29
4.	Prijem pritužbi	31
5.	Najčešće kategorije pritužilaca	32
6.	Najčešće povrede prava	32
7.	Građani koji nemaju prebivalište/boravište na teritoriji jedinice lokalne samouprave	33
VI.	POSTUPAK	34
1.	Broj postupaka po pritužbama	34
2.	Opis postupka po pritužbi	34
3.	Pravni propis/osnov za vođenje postupka	35
4.	Obaveštavanje pritužioca o aktivnostima preduzetim po pritužbi	35
5.	Prijem pritužioca u kancelariji tokom trajanja postupka	36
6.	Dopuna pritužbe	37
7.	Povlačenje ili odustanak građana od pritužbe	37
8.	Komunikacija sa organima na čiji rad se građani pritužuju	38
9.	Broj postupaka okončanih odbačajem pritužbe	39
10.	Broj postupaka okončanih odbijanjem pritužbe kao neosnovane nakon otklanjanja nedostataka u radu organa	41
12.	Broj upućenih preporuka	41
13.	Broj izvršenih preporuka	42
14.	Razlozi na neprihvatanje /neizvršavanje preporuka	42
15.	Broj upućenih mišljenja	43
16.	Obaveštavanje od strane drugih lokalnih ombudsmana o prosleđenim postupcima	44

17.	Obaveštavanje drugih lokalnih ombudsmena o prosleđenim postupcima	44
VII.	IZVEŠTAJI I PUBLIKACIJE	45
1.	Godišnji izveštaj o radu	45
2.	Dostavljanje godišnjih izveštaja	45
3.	Upućivanje preporuka i zaključaka	46
4.	Razmatranje godišnjih izveštaja	47
5.	Dostupnost godišnjih izveštaja	48
6.	Sastavljanje posebnih (tematskih) izveštaja	49
VIII.	SARADNJA	51
1.	Sastanci za lokalnim zvaničnicima	51



I. UVOD

Analiza položaja lokalnih ombudsmana u Republici Srbiji izrađena je u okviru projekta „Zaštitnik građana u kontekstu EU integracija“ sa ciljem formulisanja zaključaka i davanja preporuka za unapređenje uočenog stanja. Jačanje kapaciteta Zaštitnika građana, pokrajinskog i lokalnih ombudsmana je preporuka iz Izveštaja o skriningu i cilj je sprovođenja niza aktivnosti predviđenih Akcionim planom za Poglavlje 23.

Uz podršku ambasade Savezne Republike Nemačke, Komitet pravnika za ljudska prava je dobio priliku da sprovede obimno istraživanje koje je obuhvatilo sva pitanja od važnosti za položaj i efikasnost rada lokalnih ombudsmana. Ova analiza se bavila pitanjima institucionalnog okvira za njihov rad, izbornom procedurom, administrativnim uređenjem, postupcima po pritužbama građana, izveštajima o radu i drugim značajnim pitanjima.

Informacije su prikupljane na osnovu odgovora na obimni upitnik koji je slat lokalnim ombudsmanima uz podršku Udruženja lokalnih ombudsmana. Ova analiza može da posluži kao osnov za dalje zagovaranje za donošenje posebnog zakona koji bi na jedinstven način uredio položaj i nadležnosti lokalnih ombudsmana i koji bi uveo obaveznost ustanovljavanja ove institucije za sve jedinice lokalne samouprave.

II. INSTITUCIONALNI OKVIR

1. Nazivi lokalnih ombudsmana

1. *Vaš zvaničan naziv je?*

Analiza odgovora: Na osnovu dostavljenih odgovora može da se zaključi da u pravnom prometu postoje i da se upotrebljavaju različiti nazivi za jednu istu instituciju. Pažljivijim razmatranjem može ipak da se uoči izvesna uniformnost, koja se ogleda u činjenici da su jedinice lokalne samouprave (dalje JLS), prema svojim sklonostima, tradiciji itd., slobodno izabrale jedan od mogućih naziva. Zbog toga se njihovi zvanični nazivi tj. imena mogu grupisati u 3 grupe:

- ▶ Zaštitnik građana grada/opštine,
- ▶ Lokalni ombudsman grada/opštine i
- ▶ Ombudsman grada/opštine.

Zaključak: Upotreba različitih naziva predstavlja ohrabrenje i pozitivni signal zbog toga što, uz podatke o vremenu ustanovljavanja ove institucije, govori da su jedinice lokalne samouprave (JLS) svojom slobodnom voljom odlučivale o njenom nazivu. Ove odluke su saglasne sa odredbama i u duhu su zakonskih normi Zakona o Zaštitniku građana koji navodi da Zaštitnik građana saraduje sa ombudsmanom autonomne pokrajine i građanskim braniocem (ombudsmanom) u jedinicama lokalne samouprave u kojima je on ustanovljen, kao i Zakona o lokalnoj samoupravi koji navodi da se u JLS može ustanoviti lokalni ombudsman. Istovremeno, upotreba različitih naziva može, kod građana, da stvori utisak da je reč o različitim institucijama i njihovom stihijskom uvođenju u pravni poredak i život, bez jasno izražene volje da se ona ustanovi na teritoriji cele Republike Srbije i u interesu građana, kao i ideje na koji način to postići.

Preporuka: Promovisati i podržati upotrebu naziva zaštitnik građana (ombudsman) grada/opštine zbog toga što se na taj način postiže ravnoteža između dva zahteva – upotrebe pojmova koji postoje u srpskom jeziku i nedvosmislenog preciziranja da se radi o nezavisnoj instituciji koja je potekla iz pravnih sistema zemalja tzv. stare demokratije. Istovremeno, treba da se preporuči izbegavanje upotrebe prideva „lokalni“ zbog toga što ima pežorativni prizvuk a nema funkciju jer, iz administrativne i geografske odrednice lako može da se zaključi da je reč o instituciju koja postoji i deluje na lokalnom nivou.

2. Pravni osnov za postojanje lokalnih ombudsmana

2. Da li je Vaše postojanje i rad propisano Statutom jedinice lokalne samouprave?

Analiza odgovora: Dostavljeni podaci pokazuju da je pravni osnov za donošenje odluke o izboru gotovo svih zaštitnika građana (ombudsmana) grada/opštine odgovarajuća odredba Statuta. Izuzetak, ukoliko nije reč o grešci prilikom popunjavanja upitnika, predstavljaju zaštitnik građana (ombudsman) grada Kraljeva koji je postojao i radio mnogo pre nego što je odredba o njemu uneta u Statut grada Kraljeva (2019. godine) i lokalna ombudsmanka grada Sombora (2016. godine).

Zaključak: Nedvosmisleno je da se prilikom osnivanja institucije strogo vodilo računa o principu legaliteta što je veoma ohrabrujuće saznanje za njen dalji razvoj.

Preporuka: svakoj prilici i svakim povodom treba da se promoviše i podržava princip da nezavisan organ koji treba da kontroliše zakonitost i pravilnost rada drugih mora da ima princip legaliteta u svom osnovu.

3. Ako je odgovor na prethodno pitanje DA, koje godine je ta odredba uneta u Statut?

Analiza odgovora: Postoje dva glavna perioda u procesu uvođenja institucije u pravni porijek: prvi 2003/2004 godine i drugi 2008/2009 godine.

Zaključak: Osim već pomenutog lokalnog ombudsmana grada Kraljeva i lokalnog ombudsmana grada Sombora polovina lokalnih ombudsmana u pravnim propisima postoji jednu deceniju, dok druga polovina i više od toga. To je dovoljno vremena da se institucija pozicionira, postane vidljiva i prepoznatljiva među građanima, kao i da razvije sopstvene procedure i standarde rada. Drugim rečima, naredni period bi trebalo da predstavlja fazu unapređenja i razvoja institucije, a ne njenog uspostavljanja.

Preporuka: Postavljenu pretpostavku treba podvrgnuti testu izdržljivosti upoređujući je sa podacima o obraćanjima građana, broju primljenih pritužbi, postupaka koje su vodili i dr., saradnji sa drugim organima i organizacijama, udruženjima građana i sl. Ukoliko rezultati testa budu negativni, treba da se razmotre i osmisle eventualno novi koncepti lokalnih ombudsmana ili konsolidovanja već postojećih u skladu sa savremenim tendencijama.

4. *Koji ste po redu lokalni ombudsman u Vašoj jedinici lokalne samouprave ?*

Analiza odgovora: Najveći broj onih koji trenutno obavljaju funkciju lokalnog ombudsmana imala je samo jednog prethodnika, odnosno oni su drugi lokalni ombudsman po redu u svojoj jedinici lokalne samouprave. Nešto je manji broj onih lokalnih ombudsmana koji su bili prvi i ostali jedini lokalni ombudsman (troje). Jedine izuzetke predstavljaju lokalni ombudsmani u većim gradovima Nišu i Kragujevcu koji su četvrti, odnosno treći lokalni ombudsman po redu.

Zaključak: Dobijeni podaci navode na nekoliko zaključaka. Tako podaci za gradove Niš i Kragujevac mogu da ukazuju da je sama funkcija lokalnog ombudsmana veoma atraktivna i privlači veliki broj kandidata, podjednako kao i to da nijedan od prethodnih lokalnih ombudsmana nije ispunio očekivanja niti postigao zadovoljavajuće rezultate zbog čega se pristupilo izboru novog. Osim toga, česta smena prethodnih i izbor novih lokalnih ombudsmana može da navodi da su ti procesi u skladu sa promenom političke opcije na lokalnom nivou – da svaka vlast postavlja svog lokalnog ombudsmana. Kada je reč o podacima koji govore da promene lokalnog ombudsmana nije bilo ili se desila samo jednom oni mogu da se tumače kao pokazatelj da izabrani lokalni ombudsman ostvaruje izuzetne rezultate, zbog čega nema potrebe za izborom novog, podjednako kao i to da su rad i postignuti rezultati lokalnog ombudsmana „po volji“ vlasti na lokalnom nivou.

Preporuka: Prikazane podatke treba dopuniti podacima iz odluka, naročito njihovih obrazloženja, o razrešenju prethodnih, odnosno izboru novih/starih lokalnih ombudsmana. Takve podatke je moguće pribaviti u novom istraživanju koje bi se detaljnije bavilo odlukama o razrešenju i/ili izboru, naročito onim koji se tiču aktivnostima i rezultatima rada lokalnog ombudsmana kroz prizmu interesa građana.

3. Položaj lokalnih ombudsmana

5. *Kako je, saglasno navedenoj odredbi Statuta, definisan Vaš položaj u okviru jedinice lokalne samouprave?*

Analiza odgovora: Ubedljiva većina lokalnih ombudsmana definisana je kao nezavisan organ JLS. Izuzetak predstavljaju lokalnog ombudsmana grada Kraljeva i Pančeva koji su, prema svojoj pravnoj prirodi, utvrđeni kao *sui generis* organi.

Zaključak: Prikupljeni podaci, uz podatke dobijene na početna pitanja, jasno govore da kod većine donosilaca odluka na lokalnom nivou nije bilo dileme o kakvoj vrsti organa se radi, odnosno šta je on po svojoj pravnoj prirodi. To može da bude rezultat temeljne pripreme i analize neophodnih dokumenata, nakon donošenja političke odluke da se institucija

uvede u pravni sistem, ili prostog kopiranja i prepisivanja uzora koji već postoje na nacionalnom, pokrajinskom ili lokalnom nivou neke druge JLS.

Preporuka: Kroz razgovore sa predstavnicima JLS i lokalnim ombudsmanima koji su definisani kao *sui generis* organi, odnosno insistiranju da se precizira šta je to osobeno kod njih, bi trebalo pokušati istaći da je nezavisnost glavna karakteristika ombudsmana u svim uporednopravnim sistemima dok su organizacija institucije i način rada *sui generis*.

4. Nadležnosti lokalnih ombudsmana

6. *Kako su, saglasno navedenoj odredbi Statuta, definisane Vaše nadležnosti?*

Analiza odgovora: Uz manje jezičko-stilske razlike svi lokalni ombudsmani raspolažu sa klasičnim ombudsmanskim ovlašćenjima: kontrolišu poštovanje prava građana i utvrđuju povrede učinjene aktima, radnjama ili nečinjenjem drugih organa. Pored toga, njihova kontrolna ovlašćenja protežu se ne samo na organe jedinice lokalne samouprave već i na ustanove, organizacije i javne službe koje vrše javna ovlašćenja, a čiji osnivač je JLS. Na kraju, nadležnosti i kontrolna ovlašćenja lokalnih ombudsmana ograničena su samo na povrede propisa, odluka i opštih akata JLS.

Zaključak: Odredbe statuta JLS koje propisuju nadležnosti i kontrolna ovlašćenja lokalnih ombudsmana su u skladu sa pravnom tradicijom i prirodom institucije ombudsmana s jedne strane, i saglasne su sa odredbama viših pravnih akata – Ustava i zakona posvećenih toj temi sa druge strane. U smislu obuhvatnosti one ne zahtevaju nikakve izmene niti dopune jer sadrže sve što sadrži npr. i republički Zaštitnik građana. Međutim, njihov domet je ona kritična, sporna, neuralgična tačka s obzirom da, poštujući princip zakonitosti, ovlašćenja lokalnih ombudsmana ograničavaju na organe JLS, kao i ustanove, organizacije i javne službe koje vrše javna ovlašćenja, a čiji osnivač je JLS. Striktno poštovanje te odredbe dovodi u pitanje potrebu i svrsishodnost postojanja jedne takve institucije na lokalnom nivou kako zbog potencijalnog broja tako i samog značaja pravnih akata čiju primenu treba da kontrolišu.

Preporuka: U bliskoj budućnosti neophodno je obaviti dugotrajne i javne konsultacije sa svim zainteresovanim – predstavnicima ovlašćenih predlagača strategija, akcionih planova i zakona na nacionalnom nivou, predstavnicima JLS, lokalnim ombudsmanima, udruženjima građana, građanima kako bi se razmotrile najbolje opcije za dalji razvoj institucije. Na prvi pogled, to može da krene u dva pravca – ka izmenama i dopunama viših pravnih akata koji sadrže osnovne odredbe o ograničenim ovlašćenjima lokalnih ombudsmana ili ka izmenama odredbi statuta kojima bi se redefinisala njihova priroda i uloga. Bilo koji od dva navedena pravca biće moguć i uspešan samo ukoliko bude sastavni deo zaokruženog i održivog koncepta svih ombudsmanskih institucija u Republici Srbiji koji bi odredio principe njihove unutrašnje organizacije, kapaciteta, kao i njihovog međusobnog odnosa i saradnje.

5. Radna mesta lokalnih ombudsmana

7. Kako je sistematizovano Vaše radno mesto?

Analiza odgovora: Najveći broj dobijenih podataka je nepotpun i netačan zbog čega ne pružaju jasnu sliku niti daju odgovor na postavljeno pitanje. Naime, očekivani odgovor bi trebalo da ukaže kojim aktom (ni)je sistematizovano radno mesto (npr. pravilnikom o sistematizaciji). Umesto toga, veliki broj upitnika sadrži podatke da je radno mesto sistematizovano kao lokalni ombudsmani, odnosno zamenik lokalnog ombudsmana. Nešto drugačiji odgovori dobijeni su od lokalnih ombudsmana Sombora i Subotice koji su odgovorili da je radno mesto sistematizovano Statutom, odnosno kao samostalni stručni saradnik. Najtačnije i za analizu upotrebljive podatke dali su lokalni ombudsmani Kraljeva i Pančeva koji su odgovorili da je radno mesto sistematizovano Pravilnikom o organizaciji i sistematizaciji radnih mesta u Gradskoj upravi grada Kraljeva, Javnom pravobranilaštvu grada Kraljeva, Službi za budžetsku inspekciju grada Kraljeva, Službi za poslove, odnosno da nije sistematizovano jer je reč o funkciji (Pančevo).

Zaključak: Postoji velika dilema, naročito kada se upotrebe i odgovori na sledeće pitanje, da li ni sami lokalni ombudsmani nisu previše bliski sa ovom materijom ili im to nije preterano važno za njihov rad, odnosno da insistiranje na principu legaliteta do kraja može štetno da se odrazi na njihov položaj. Naime, hronologija i hijerarhija ukazuju da redosled pravnih akata važnih za rad i postojanje ombudsmana treba da bude – Ustav, zakoni, Statut, Odluka i Pravilnik (s tim što je moguće da ovo poslednje ne postoji ali samo u funkciji potvrde njegove nezavisnosti). Neuobičajeno je, neprirodno i nespojivo sa institucijom ombudsmana da ne zna šta je sistematizacija radnih mesta i kojim aktom se to vrši, odnosno da ne zna koji je njegov položaj u okviru JLS.

Preporuka: Čini se da je najbolji način i put za unapređenje položaja i uloge lokalnog ombudsmana onaj koji bi od samih lokalnih ombudsmana zahtevao da, metodom introspekcije, objektivno i nepristrasno sagledaju svoj položaj kroz prizmu ovog pitanja i pokušaju da daju sopstvene odgovore (ko su i šta su sada) tj. predloge ko i šta treba da budu. Samo kada budu potpuno svesni sebe i institucije koju predstavljaju, odnosno šta ona sa sobom nosi, kao i da njihov autoritet i snaga zavise od toga kako su uredili i izborili se za svoj položaj biće napravljen najvažniji korak na tom putu.

8. Koje zvanje imate?

Analiza odgovora: Slično kao i kod prethodog pitanja, najveći broj dobijenih podataka je nepotpun i netačan zbog čega ne pružaju jasnu sliku niti daju odgovor na postavljeno pitanje. Naime, veliki broj lokalnih ombudsmana je pitanje razumeo kao pitanje stručne spremlje i akademskog zvanja a ne pitanje zvanja u okviru unutrašnje organizacije i sistematizacije uprave JLS. Zbog toga najveći broj odgovora glasi diplomirani pravnik sa ili bez

pravosudnog ispita. Samo su lokalni ombudsmeni Kraljeva, Subotice i Tutina odgovorili da je reč o izabranom/postavljenom licu na funkciju.

Zaključak: Svi zaključci koji su izneti u vezi sa prethodnim pitanjem mogu i ovde da se primene.

Preporuka: Sve preporuke koje su iznete u vezi sa prethodnim pitanjem mogu i ovde da se primene.

6. Plate lokalnih ombudsmana

9. *Koliko iznosi Vaša plata?*

Analiza odgovora: Iznosi koji su prikazani potvrđuju tezu da je reč o radnom mestu/funkciji koja je dobro plaćena, naročito kada je reč o sredinama koje se smatraju siromašnim JLS, čak i kada se uporede sa platama u javnom sektoru na nacionalnom nivou. Iako najnižu platu ima lokalni ombudsman Kikinde dok najveću ima lokalni ombudsman Vračara može se reći da raspon tj. razlike u platama nisu velike.

Zaključak: Iznos plata odgovara i u duhu je principa da se položaj ombudsmana tj. njegov rang među drugim organima, organizacijama i institucijama mora odraziti i na njegovu platu koja bi trebalo da bude među najvišima. Međutim, treba biti oprezan u zaključivanju jer ta konstatacija u sebi može istovremeno da krije i najveću opasnost za instituciju ombudsmana – strah od njenog gubitka. Prema najgorem scenariju to bi moglo da dovede do suprotnosti, odnosno da ombudsman prestane da bude organ koji platu dobija za svoj rad i približi ga ili pretvori u organe kojima je svojstvena logika da platu primaju da ne bi radili.

Preporuka: Uvek i svuda treba da se promoviše i podržava princip da ombudsman u svojoj sredini pripada najvišim i najvažnijim organima zbog čega je i njegova plata, kao najbolja garancija njegove materijalne sigurnosti i nezavisnosti, među najvišima. Istovremeno sa tim, treba da se insistira na tome da procedure i razlozi za razrešenje ombudsmana budu kreirani tako da ga je praktično nemoguće razrešiti zbog rada u interesu građana i dobrih rezultata, odnosno veoma lako zbog nerada i rada na štetu prava i interesa građana.

III. IZBORNA PROCEDURA

1. Predlagači lokalnih ombudsmana

10. Ko Vas je predložio za izbor?

Analiza odgovora: Sve nedoumice i nejasnoće koje postoje oko pitanja pravne prirode institucije, njenog sistematizovanja i položaja u sistemu organa JLS svoj odraz imaju u pravom šarenilu odgovora na ovo pitanje. Ipak, svi odgovori mogu se grupisati u 3 velike grupe. Prvu grupu predlagača čine izabrani predstavnici građana JLS – odbornici i predsednik skupštine. Drugu grupu predstavljaju izvršni organi JLS – predsednik opštine/gradonačelnik, a treću organi uprave u sastavu JLS (Komisija za kadrovska, administrativna pitanja i radne odnose Skupštine grada Pančeva i Odbor za administrativno-mandatna pitanja Skupštine opštine Priboj). Ni sama prva grupa nije jedinstvena jer se odgovori kreću od krajnje neodređenih (odbornici skupštine), preko relativno određenih (skupštinska većina ili 1/3 odbornika) do veoma određenih (odbornička grupa, ali bez preciziranja njenog naziva).

Zaključak: Nedostaci koji postoje kod izbora ombudsmanskih institucija na drugim nivoima vlasti, kao i primedbe koje se u vezi sa njima stavljaju, svoje mesto i primenu imaju i kod izbora lokalnih ombudsmana. Štaviše, one postoje i u drugim uporednopravnim sistemima. Međutim, ovi problemi mnogo više opterećuju izbor ombudsmanskih institucija na lokalnom nego na drugim nivoima vlasti zbog tradicionalne zatvorenosti lokalne sredine, ograničenog broja i kvalifikovanosti potencijalnih kandidata, veće podložnosti, ranjivosti i zavisnosti izbornog procesa od uticaja i interesa lokalnih političkih i drugim moćnika, kao i minimalnih mogućnosti za fer i slobodnu medijsku pokrivenost izborne procedure.

Preporuka: Slično zaključcima, sve preporuke koje mogu da se upute za unapređenje izbora ombudsmana na drugim nivoima vlasti imaju svoju svrhu i ovde – potrebno je proširiti krug ovlašćenih predlagača omogućavanjem da i udruženja građana, građani neposredno i zainteresovani kandidati sami podnesu prijavu, što podrazumeva blagovremeno objavljivanje javnog poziva/konkursa u medijima sa najvećom pokrivenošću JLS, dovoljno dug i transparentan izborni proces, uvođenje prava kandidata da predstavu svoj program i ideje, odnosno obaveze za organe vlasti da to omoguće putem javnog slušanja i sl.

2. Izborni organi

11. Koji organ Vas je izabrao?

Analiza odgovora: Svi lokalni ombudsmani izabrani su od strane zakonom propisanog organa – Skupštine grada/opštine što je u skladu sa istorijatom institucije, tradicijom i važećim pravnim propisima kako u inostranim pravnim sistemima tako i u našem nacionalnom.

Zaključak: Identični odgovori na ovo pitanje mogu da ohrabre ukoliko su signal da nema dvoumljenja ko je organ koji treba da bira ombudsmana i čija je on "produžena ruka". Međutim, ne može se isključiti ni činjenica da za inovacijama u ovom delu nema ni potrebe jer je reč o organu koji oličava političku opciju koja je u datom trenutku na vlasti, zbog čega je i bila u mogućnosti da, u jednoj ograničenoj proceduri, predloži svog kandidata za ombudsmana. Otuda, ne treba ni da se očekuje da će se ona lišiti prerogativa njegovog izbora.

Preporuka: Uvek i svuda treba da se promoviše i podržava princip tzv. parlamentarnog ombudsmana tj. lokalnog ombudsmana izabranog od strane izabranih predstavnika građana. Istovremeno, treba da se insistira da se u tom organu i od strane njegovih članova omogući javna i suštinska rasprava o kandidatima koji bi bili predloženi po principima koji omogućavaju izbor najboljeg kandidata u interesu građana.

3. Odlučivanje o izboru

12. Na koji način je odluka o Vašem izboru doneta?

Analiza odgovora: Suprotno uniformnosti organa koji bira lokalne ombudsmane, kod načina odlučivanja javljaju se velike različitosti. Veoma prijatno iznenađenje predstavljaju činjenice da je najmanji broj lokalnih ombudsmana (dva) izabran prostom većinom odbornika dok je čak tri izabrano jednoglasno. Drugim rečima, kao standard za odlučivanje prilikom izbora lokalnih ombudsmana iskristalisala se kvalifikovana većina kojom je izabran najveći broj lokalnih ombudsmana.

Zaključak: U teoriji se smatra da najveći autoritet i snagu imaju ombudsmani izabrani jednoglasno. Međutim, kada je reč o lokalnim ombudsmanim, suštinsko pitanje jeste da li je ta jednoglasnost posledica poverenja odbornika, bez obzira kojoj političkoj opciji pripadaju, da ombudsman (ne)će štititi prava i interese građana baš tako posvećeno i revnosno, uverenja da je reč o „tigru od papira“, ishod međustranačkih konsultacija odbornika svih političkih grupacija ili je ona rezultat iskrenog verovanja da je izabran najbolji mogući kandidat. Suprotno tome, prosta ili kvalifikovana većina jasno oslikava politizaciju ombudsmana, tačnije podelu odbornika po političkoj liniji i činjenicu koja politička opcija ga je predložila a ne različita mišljenja o samom kandidatu, njegovom programu i idejama.

Preporuka: Ukoliko se usvoje prethodni predlozi za izmene postupka izbora ombudsmana, jednoglasan izbor lokalnog ombudsmana ga potpuno približava teorijskom idealu. Ako se to ne desi, uvek i u svakoj prilici se treba zalagati za izbor lokalnog ombudsmana kvalifikovanom većinom kao principom/standardom.

4. Javna rasprava prilikom izbora

13. Da li je održana javna rasprava prilikom izbora?

Analiza odgovora: Velika većina lokalnih ombudsmana izabrana je bez održane javne rasprave o njima kao kandidatima. Tačnije, samo su tri ombudsmana (Kragujevac, Kikinda i Priboj) izabrani nakon javne rasprave o njima kao kandidatima.

Zaključak: Neodržavanje javne rasprave o bilo kojoj temi o kojoj predstoji odlučivanje predstavlja ozbiljan nedostatak. Tim pre njeno neodržavanje šteti demokratskom i svakom kapacitetu institucije koja je simbol za vladavinu i zaštitu prava.

Preporuka: Neophodno je u razgovorima sa predstavnicima JLS i lokalnim ombudsmanima ukazati na potrebu da se praksa po ovom pitanju unapredi, te da se prilikom izbora lokalnih ombudsmana održava javna rasprava o kandidatima.

5. Pravni akt kojim se biraju lokalni ombudsmani

14. Naziv i vrsta pravnog akta kojim ste izabrani

Analiza odgovora: Daleko veći broj lokalnih ombudsmana je na dužnost stupio nakon donošenja rešenja o izboru/postavljenju/imenovanju. Već sami nazivi pobrojanih pravnih akata pokazuju da ne postoji ujednačena praksa već šarolikost. Manji broj lokalnih ombudsmana, tačnije samo tri su na dužnost stupila nakon donošenja odluke o izboru lokalnog ombudsmana.

Zaključak: Naziv i vrsta pravnog akta kojim se biraju lokalni ombudsmani trebalo bi da bude tehničko pitanje koje ne proizvodi probleme u praksi. Uprkos njihove brojnosti, donošenje rešenja o izboru ombudsmana ne predstavlja pravilno postupanje. Ako ni zbog čega drugog onda zbog činjenice da se rešenje tradicionalno smatra pojedinačnim upravnim aktom, za razliku od odluke koja pripada grupi opštih pravnih akata. Ta razlika dovodi i do razlike u vrsti organa koji ih donose tako da je skupštinama svojstveno donošenje odluka različitih vrsta.

Preporuka: Potrebno je u razgovorima sa predstavnicima JLS i lokalnim ombudsmanima ukazati na navedeni nedostatak i insistirati da se praksa po ovom pitanju unapredi i ujednači u skladu sa pravnim principima i standardima – a to je da se lokalni ombudsmani biraju odlukom skupštine grada/opštine.

6. Postojanje protivkandidata

15. Da li ste imali protivkandidate?

Analiza odgovora: Nijedan lokalni ombudsman nije imao protivkandidata prilikom izbora na funkciju.

Zaključak: Prikupljeni podaci su još jedna potvrda da je neophodno unaprediti izborni proces. Situacija u kojoj je moguće glasati samo o jednom kandidatu, prethodno predloženog od strane predstavnika jedne političke opcije, ne samo da u potpunosti politizuje izborni proces već onemogućava izbor najboljeg kandidata koje može da predloži ista politička stranka. Drugim rečima, izbor lokalnih ombudsmana je jedan simulovani pravni posao, fingirani proces.

Preporuka: Neophodno je i u ovom segmentu unaprediti izborni proces za lokalne ombudsmane. Zajedno sa proširenjem kruga ovlašćenih predlagača potrebno je omogućiti pravo stvarnog izbora tj. izbora između više predloženih kandidata. Pretpostavka toga je mogućnost predlaganja više kandidata.

7. Izlaganje vizije i plana rada

16. Da li ste, pre izbora na funkciju, imali priliku da izložite svoju viziju i plan rada?

Analiza odgovora: Nešto je veći broj lokalnih ombudsmana koji nisu imali priliku da pre izbora na funkciju izlože svoje ideje i plan rada. Međutim, bar na prvi pogled, ohrabruju podaci o tome da su čak četiri lokalna ombudsmana imala priliku da to učine.

Zaključak: Podaci koji govore o tome da lokalni ombudsmani nisu imali priliku da izlože svoj plan rada i ideje su prirodna posledica činjenice da javne rasprave o kandidatima nije ni bilo. I baš taj podatak baca sasvim drugačije svetlo na odgovore koji su delovali obećavajuće – da su imali priliku da izlože svoje ideje i planove. Naime, ako javne rasprave nije bilo, a sva četiri lokalna ombudsmana su tako odgovorili, kome i kada su imali prilike da izlože svoje ideje i planove?

Preporuka: Mogućnost javnog izlaganja plana rada kandidata za lokalne ombudsmane je podjednako važna faza izbornog procesa. U situaciji kada postoji više kandidata to omogućava da se odbornici prilikom izbora opredeljuju ne samo prema ličnosti kandidata već i prema njegovom programu. Čak i kada ne postoji mogućnost izbora između više kandidata, pružanje mogućnosti da javno izlože svoje ideje omogućava odbornicima da se prilikom glasanja opredele za program, a ne samo ličnost kandidata.

8. Radno iskustvo pre izbora

17. Koliko godina radnog iskustva ste imali pre izbora?

Analiza odgovora: Najveći broj lokalnih ombudsmana ima veliki broj godina životnog i radnog iskustva – preko 10 do 30 godina. Izuzetak predstavljaju lokalni ombudsmani Kikinde, Sombora i Tutina koji poseduju nešto manji broj godina radnog iskustva – od 5 do 7.

Zaključak: Sam po sebi, podatak o velikom broju godina životnog i radnog iskustva govori u prilog tome da su za kandidate predlagani pravници sa velikim iskustvom. I to svakako predstavlja činjenicu koja zaslužuje pohvalu jer je na taj način uspostavljena jednakost u pogledu tog uslova sa npr. Nacionalnim ombudsmanom. Istovremeno, time je za kandidata predložen neko ko mora da bude poznat ili bar prepoznat u lokalnoj sredini po svom prethodnom privatnom i profesionalnom životu. Tim pre što je poznato da autoritet institucije u velikoj meri zavisi od autoriteta i integriteta same ličnosti koja obavlja tu funkciju. Suprotno tome, lokalni ombudsmeni koji imaju manji broj godina odudaraju od navedenog standarda što samo po sebi ne mora da bude loše jer mlađi kandidati svakako imaju savremenije poglede i ideje, odnosno motiv za dokazivanje.

Preporuka: Uprkos pozitivnim aspektima koje izbor mlađih kandidata može da ima, trebalo bi da se promoviše i podržava princip da za kandidate budu predlagani kandidati koji imaju minimum 10 godina profesionalnog iskustva u oblasti prava. Na taj način im se olakšava buduće delovanje u lokalnoj sredini koja u najvećem broju slučajeva može da bude izuzetno zatvorena za nove ideje ili institucije.

18. Na kojim poslovima ste stekli to radno iskustvo?

Analiza odgovora: Ne postoje neke velike razlike kada je reč o tome gde su lokalni ombudsmeni stekli prethodno radno iskustvo. Raspon se kreće od pravnih poslova u privredi do rada u pravosuđu (kao sudija za prekršaje ili advokat). Zajedničko za sve jeste radno iskustvo u organima lokalne samouprave ili organizacijama, institucijama, službama ili ustanovama čiji je osnivač JLS.

Zaključak: Rad u dužem vremenskom periodu na različitim pravnim poslovima predstavlja nesumnjivu prednost jer zahteva potpuno poznavanje pravnog sistema i velikog broja različitih pravnih propisa, odnosno omogućava sagledavanje jednog istog problema na različite načine, u zavisnosti od tačke posmatranja. Ipak, najveću prednost predstavlja poznavanje nekog sistema iznutra, naročito ukoliko je neko bio aktivan u stvaranju ili unapređenju tog sistema. Zato primer lokalni ombudsman Priboja jeste nešto čemu treba da se teži s obzirom da je reč o ombudsmanu koji je pre toga bio na rukovodećem mestu gradske uprave.

Preporuka: Uvek i u svakoj prilici treba da se naglašava da izbor na funkciju lokalnog ombudsmana treba da bude kruna jedne pravne karijere. Na taj način je, uz odgovarajući iznos plate, moguće obezbediti da oni koji poznaju sistem lokalne samouprave iznutra, sami su ga stvarali, poboljšavali ili njime rukovodili, budu zainteresovani da postanu ombudsmeni i sa te pozicije pokušaju da otklone nedostatke u njegovom radu.

9. Mogućnost reizbora

19. Da li imate pravo reizbora?

Analiza odgovora: Svi lokalni ombudsmeni imaju pravo reizbora.

Zaključak: Odgovori pokazuju da je u ovom segmentu izborne procedure postignut najveći mogući standard. Buduće napore treba usmeriti ka tome da se on očuva.

Preporuka: Koristiti svaku priliku da se to istakne kao primer dobre prakse.

20. Ako je odgovor na prethodno pitanje DA, koji vam je ovo mandat?

Analiza odgovora: Dobijeni podaci pokazuju da je daleko veći broj lokalnih ombudsmana koji svoju funkciju vrše po prvi put (prvi mandat). Izuzetak su lokalni ombudsmeni Voždovca i Subotice kojima je ovo drugi mandat.

Zaključak: Očigledno je da, u personalnom smislu, u najvećem broju JLS ne postoji kontinuitet. Da li je razlog tome pravna nemogućnost da prethodni ombudsman nastavi rad u još jednom mandatu (odlazak u penziju, već ostvareno pravo na reizbor ili promena političke opcije na vlasti) ili nezadovoljstvo njegovim prethodnim radom i rezultatima može da bude predmet neke obuhvatnije analize. Prednost takvog stanja treba da se traži u mogućnosti sadašnjih ombudsmana da se „bore“ za drugi mandat. Bilo bi u duhu institucije da se to pravo ostvari rezultatima ostvarenim u najboljem interesu građana, a loše ako oni izostanu a politička opcija koja ga je izabrala bude time zadovoljna. U tu svrhu veoma bi bilo korisno analizirati predloge i obrazloženja odluke o reizboru navedena dva lokalna ombudsmana.

Preporuka: Uvek i svuda promovisati i podržavati ideju drugog mandata (pri sada određenoj dužini jednog) jer se time omogućava kontinuitet rada institucije, olakšava uspostavljanje standarda rada i sprečavaju štetne posledice koje mogu da nastanu usled česte promene prakse lokalnih ombudsmana.

IV. ADMINISTRATIVNO UREĐENJE

1. Zamenici

21. Da li imate zamenika/cu?

Analiza odgovora: Broj lokalnih ombudsmana koji nemaju zamenika/cu je veći od onih koji ih imaju. Tačnije, samo četiri lokalna ombudsmana (Kragujevac, Kraljevo, Subotica i Voždovac) imaju svoje zamenike/ce.

Zaključak: Obavljanje funkcije u odsustvu zamenika ima svoje prednosti i mane. U prednosti se svakako ubraja to što ne postoji bojazan od različitog postupanja, nepostojanja potrebe stalnog koordinisanja i usaglašenog delovanja, dogovaranja, ne stvara se zabuna i nedoumica kod građana i organa ko je ko i sl. Mane su svakako što je takav rad veoma opterećujući jer sve leži na jednoj osobi, jer pored nesumnjive obaveze i ovlašćenja da se donese konačna odluka, javlja se kako potreba za konkretnim delovanjem tako i promišljanjem, osmišljavanjem i analiziranjem.

Preporuka: U svakoj prilici, predstavljati i obrazložiti sve mane samostalnog rada i štetne posledice koje iz toga mogu da nastanu. Promovisati i isticati ideju postojanja zamenika kao primer dobre prakse.

22. Ako je odgovor na prethodno pitanje NE, da li je mesto zamenika/zamenice predviđeno nekim pravnim aktom?

Analiza odgovora: Ovo pitanje svoj puni značaj dobija kod lokalnih ombudsmana koji su se izjasnili da nemaju svoje zamenike/ce. Prema dobijenim rezultatima njih troje (Pančevo, Priboj i Voždovac) nema svoje zamenike/ce iako je to predviđeno odgovarajućim pravnim aktom. Ostali ombudsmani ne(i)maju zamenika/ce jer to (ni)je predviđeno pravnim propisima. Drugim rečima, kod njih je imanje/nemanje zamenika/ca logična posledica (ne)postojanja odgovarajuće odredbe o tome.

Zaključak: Neophodno je odgovarajućim pravnim aktom propisati obavezu, a ne samo mogućnost postojanja zamenik/ca.

Preporuka: U okviru promocije i podrške ideje postojanja zamenika/ca, kao prvi korak na tom putu, treba ohrabrivati i predstavljati predstavnicima JLS prednosti koje donosi obavezno postojanje zamenika/ce lokalnog ombudsmana i propisivanje odgovarajuće odredbe o tome.

23. *Ako je odgovor na prethodno pitanje DA, navedite zašto nemate zamenika/cu*

Analiza odgovora: Različiti su razlozi zbog čega lokalni ombudsmeni nemaju svoje zamenike/ce iako je njihovo postojanje propisano odgovarajućom odredbom. Ipak, svi imaju zajedničku crtu da na prvi pogled deluju logično: „...tek je ustanovljena institucija...“, „prethodni zamenik je dao ostavku i otišao van zemlje...“ i „za uspešno obavljanje poslova dovoljna je pomoć administrativnog radnika...“.

Zaključak: Odgovori dobijeni na ovo pitanje predstavljaju korektiv i ispit utemeljenosti prethodnog zaključka da je propisivanje obaveze, a ne mogućnosti, da je neophodno da postoji zamenik/ca u odgovarajućem pravnom aktu. Naime, kao što iz njih može da se zaključi nepostojanje zamenika/ce čije postojanje predviđa odgovarajuća norma, nije uvek posledica „zavere“, nebrige ili nepostojanja volje kod predstavnika JLS. I to je druga zajednička osobina navedenih lokalnih ombudsmana – ne može da se uoči njihova inicijativa, zainteresovanost niti želja da zamenike/ce dobiju.

Preporuka: U razgovorima sa lokalnim ombudsmanima treba pokušati da se kod njih stvori svest o značaju i potrebi da imaju zamenike/ce, u njihovom interesu i u najboljem interesu institucije.

2. Stručna služba

24. *Da li imate saradnike/ce koji čine Vašu stručnu službu?*

Analiza odgovora: Kada se razmataju samo odgovori dobijeni na ovo pitanje dobija se crno-bela slika na kojoj postoje lokalni ombudsmeni koji imaju i oni koji nemaju stručnu službu. Međutim, kada se ti podaci upotpuni i uporedi sa podacima o postojanju zamenika/ca, dobija se nešto razuzenijai šarenija slika. Prema njoj, postoji, u okviru grupe koja ima stručnu službu samo jedan lokalni ombudsman koji ima i zamenike i stručnu službu. Preostali broj lokalnih ombudsmana koji imaju stručnu službu čine oni koji nemaju zamenik/ce. Ni druga grupacija, lokalni ombudsmeni koji nemaju stručnu službu, nije monolitna. U okviru nje su oni lokalni ombudsmeni koji nemaju stručnu službu ali imaju zamenike/ce (Kraljevo i Kragujevac). Oni su malobrojniji u odnosu na one lokalne ombudsmane koji nemaju ni stručnu službu niti zamenike/ce.

Zaključak: Lokalni ombudsmeni koji nemaju ni zamenike/ce niti stručnu službu ne samo što su prepušteni sami sebi već nemaju odgovarajući kapacitet za uspešno obavljanje svoje funkcije. Praktično, to znači da su oni istovremeno lokalni ombudsmeni, stručni saradnici, sekretarice, vozači itd. Nasuprot njima stoje lokalni ombudsmeni koji imaju i jedno i drugo. Njihovi rezultati rada u tom slučaju ne zavise, odnosno nisu ograničeni postojanjem capaci-

teta što im daje pravu priliku za uspešno obavljanje funkcije. Negde između stoje lokalni ombudsmeni koji postojanjem zamenika/ce kompenzuju nepostojanje stručne službe i obrnuto.

Preporuka: Idealan model predviđa da lokalni ombudsman ima zamenika/cu i stručnu službu. Nekada to, zbog kapaciteta samih JLS pre svega finansijskih, nije moguće. Kod nekih JLS se postavlja pitanje da li uopšte postoji potreba za tim s obzirom na mali broj obraćanja građana. Tamo gde objektivni pokazatelji govore da postoji potreba (npr. veliki broj pritužbi ili upućenih preporuka) treba da se teži ka postojanju jednih i drugih. U onim lokalnim sredinama gde ne postoji potreba, a postoje finansijske mogućnosti, treba da se promoviše ideja da mora da postoji bar jedno, ili zamenik/ca ili stručna služba.

25. Ako je odgovor na prethodno pitanje NE, da li je postojenje saradnika/ca nekim pravnim aktom?

Analiza odgovora: Prema dobijenim rezultatima, samo jedan lokalni ombudsman nema svoje saradnike iako postoji pravni osnov za njihovo angažovanje (Priboj). Svi drugi lokalni ombudsmeni su nepostojanje saradnika obrazložili nepostojanjem pravnog osnova za njihovo angažovanje tj. odgovarajućeg propisa koji to predviđa.

Zaključak: Kroz prizmu dobijenih odgovora na ovo, kao i prethodna pitanja, može da se tumači prava volja i iskrena želja JLS da imaju efikasne i operativne lokalne ombudsmane. Naime, tamo gde nema pravnog osnova, pa samim tim ni angažovanih zamenika/ca ni stručne službe teško da može da se poveruje da je prava namera bila uspostavljanje efikasnog mehanizma za kontrolu zakonitosti rada organa JLS, kao i organizacija, službi i ustanova čiji je ona osnivač. Upravo suprotno, čini se da je neskrivena namera da se uvede jedna institucija (pod pritiskom sa centralnog nivoa vlasti, građana ili međunarodne zajednice, odnosno izvesnog pomodarstva) ali bez očekivanja i želje da ona bilo šta promeni u funkcionisanju uprave u JLS.

Preporuka: Slično kao i kod zamenika/ce, tamo gde postoje finansijske mogućnosti treba da se promoviše i podržava ideja obaveznog postojanja saradnika/ce lokalnog ombudsmana.

26. Ako je odgovor na prethodno pitanje DA, navedite razloge zašto nemate saradnike/ce

Analiza odgovora: Determinisan prethodnim, odgovor na ovo pitanje mogao je samo da pruži lokalni ombudsman Priboja koji nema saradnike a postoji pravni osnov za njihovo angažovanje. Njegovo objašnjenje govori puno u prilog tezi da se uvođenju jedne institucije mora prići promišljeno i sistemski. Naime, razlog zbog čega nije iskorišćena mogućnost angažovanja saradnika nalazi se van moći lokalnog ombudsmana i JLS – „zbog Zakona o određivanju maksimalnog broja zaposlenih“.

Zaključak: Primena Zakona o načinu određivanja maksimalnog broja zaposlenih u javnom sektoru predstavlja prepreku angažovanju saradnika/ca lokalnih ombudsmana.

Preporuka: Mora temeljno i sistemski da se priđe uvođenju institucije lokalnog ombudsmana, kako bi se prevazišle prepreke u angažovanju saradnika/ca.

3. Prostorije za rad

27. Da li imate kancelariju koju samo Vi koristite?

Analiza odgovora: Svi lokalni ombudsmeni imaju prostor koji je samo njihov tj. namenjen samo radu njihove institucije. Takav zaključak se nameće iako je lokalni ombudsman Vračara odgovorio sa NE. Međutim, kada se pogleda obrazloženje tog odgovora, u okviru sledećeg pitanja, vidi se da taj odgovor može u stvari da se prihvati kao DA.

Zaključak: Arhitektonski i organizaciono gledano, postojanje posebnog poslovnog prostora za lokalnog ombudsmana omogućava i naglašava njihovu nezavisnost i fizičku odvojenost od organa uprava čiji rad treba da kontrolišu. Na taj način posmatrano, ispunjen je osnovni uslov za njihov efikasan i uspešan rad.

Preporuka: Uvek i svuda treba da se promoviše i podržava princip da lokalni ombudsman mora da ima svoj poslovni prostor.

28. Ako je odgovor na prethodno pitanje NE, navedite razloge

Analiza odgovora: Već pomenuti lokalni ombudsman Vračara je svojim odgovorom otklonio sumnje da je nepostojanje posebnog poslovnog prostora aktivnost ili mera usmerena protiv njega lično ili institucije uopšte. Naprotiv, može da se zaključi da je reč o trenutnoj situaciji, koja ne bi trebalo da traje dugo a posledica je rekonstrukcije cele zgrade JLS. U prilog toj tezi govori i podatak da lokalni ombudsman deli kancelariju sa većnikom a ne sa zaposlenima u upravi JLS.

Zaključak: Istraživanjem nisu uočene situacije u kojima JLS uskraćuje poslovni prostor lokalnom ombudsmanu kao meru odmazde zbog njegovog/njenog rada.

Preporuka: Neophodno je sistemski rešiti pitanje obezbeđivanja adekvatnog poslovnog prostora za rad lokalnih ombudsmana.

29. Na kom spratu se nalazi Vaša kancelarija?

Analiza odgovora: Podjednak broj lokalnih ombudsmana ima kancelarije u prizemlju, odnosno na prvom spratu. Nešto manji broj njih je sprat iznad tj. na drugom spratu. Izuzetke predstavljaju lokalni ombudsman Vračara, koji je imao kancelariju na devetom spratu, i lokalni ombudsmeni Niša i Pančeva koji imaju kancelarije u suterenu, ali fizički ne pripadaju zgradi JLS (npr. Niš u suterenu stambene zgrade).

Zaključak: Lokalnim ombudsmanima, koji svoje kancelarije imaju u suterenu, obezbeđeni su uslovi rada u skladu sa najvišim standardima koji obezbeđuju laku pristupačnost i dostupnost za građane. Eventualne zamerke, u tom pogledu, bi se mogle da se postave lokalnim ombudsmanima koji su na 1. spratu. Međutim, stanje i prilike u JLS su takve da bi u nekim slučajevima takva primedba bila neumesna i preterana. Najbolje, po nezavisnost lokalnog ombudsmana i same građane jeste rešenje primenjeno u Pančevu i Nišu. Ono sa sobom međutim nosi, pored pitanja kako je lokalni ombudsman predstavljen i kako ga doživljavaju građani ako su mu kancelarije npr. u suterenu stambene zgrade, i pitanje lične bezbednosti lokalnog ombudsmana, sigurnosti dokumentacije itd.

Preporuka: Uvek i svuda treba da se promoviše i podržava princip fizičke odvojenosti kancelarija lokalnih ombudsmana od prostorija organa čiji rad treba da kontroliše, kada to okolnosti i prilike dozvoljavaju tj. kada postoje objektivne mogućnosti za to. U slučaju nemogućnosti, idealno rešenje, koje omogućava podjednako ličnu bezbednost i sigurnost sa fizičkom odvojenošću a lakom pristupačnošću za građane, jeste suteran zgrade JLS.

4. Materijal i oprema za rad

30. *Ko Vam obezbeđuje materijal i opremu za rad (papir, olovke, pečat, kompjuter, štampač, telefon, mobilni telefon, vozilo)?*

Analiza odgovora: Najveći broj lokalnih ombudsmana sredstva za rad dobija od lokalne samouprave. Manji broj njih tu obavezu precizno povezuje sa gradskom/opštinskom upravom, odnosno službom za zajedničke poslove, dok veći broj samo uopšteno navodi „lokalna samouprava“, „grad“ i „opština“. Izuzetke predstavljaju lokalni ombudsman Subotice koji prema podacima iz upitnika sredstva za rad obezbeđuje sam, iz čega proizlazi da ih plaća iz sopstvenog budžeta, odnosno lokalni ombudsman Novog Sada kome gradska uprava obezbeđuje sredstva, ali iz nepoznatog razloga nema mobilni telefon. Zbunjuje podatak lokalnog ombudsmana Pančeva kome sredstva za rad obezbeđuje lokalna samouprava a koji se u odgovoru na sledeće pitanje izjasnio da je „direktan budžetski korisnik koji ima sopstveni budžet“. Ukoliko nije reč o nepreciznosti (u smislu da se pod tim budžetom podrazumeva „plata“) onda primer Pančeva predstavlja najbolju moguću praksu.

Zaključak: Prikazani podaci su očekivani imajući u vidu položaj lokalnih ombudsmana i činjenicu da instituciju predstavlja jedna osoba čije je radno mesto sistematizovano u okviru lokalne samouprave. Podatak lokalnog ombudsmana Subotice zaslužuje posebnu pažnju, jer znači da institucija lokalnog ombudsmana ima posebno mesto i zaseban budžet za svoj rad.

Preporuka: Iako je prema podacima to usamljen slučaj, posedovanje mobilnog telefona bi trebalo da bude uobičajeni standard radi lakše dostupnosti građanima i efikasnije komunikacije sa organima lokalne samouprave. Iako je teško to očekivati zbog ograničenih resursa i budžeta sa kojima raspolažu lokalne samouprave treba da se teži olakšanom dobijanju vozila za potrebe lokalnog ombudsmana (radi izlaska na teren, odlaska na savetovanja i sl.).

31. Da li materijal i opremu za rad dobijate kontinuirano ili je potrebno da svaki put podnesete poseban zahtev?

Analiza odgovora: Razlike koje postoje među lokalnim ombudsmanima su vidljive i na ovom primeru. I kod načina na koji se obezbeđuju osnovna sredstva za rada postoje dva važna izuzetka. Reč je o lokalnim ombudsmanima Priboja i Voždovca kojima se ta sredstva obezbeđuju „kontinuirano“ i prema „planu javnih nabavki“.

Zaključak: I ovi podaci su očekivani. Njihov najveći značaj jeste to što predstavljaju potvrdu da, bez obzira o kom načinu je reč, lokalni ombudsmani nemaju problema sa obezbeđivanjem osnovnih sredstava za rad.

Preporuka: Idealan model i primer najbolje prakse jesu gore navedeni slučajevi Priboja i Voždovca. Iako podnošenje zahteva za dobijanje osnovnih sredstava za rad ne predstavljaju nepremostivu teškoću trebalo bi stalno da se ukazuje da kontinuirana nabavka prema prethodno odobrenom planu nabavki pokazuje da je lokalni ombudsman ravnopravan sa drugim organima lokalne samouprave i može značajno da doprinese percepciji zaposlenih u organima o njegovom položaju i ulozi.

5. Promotivni materijal

32. Da li imate svoj promotivni materijal?

Analiza odgovora: Uprkos velikom broju lokalnih ombudsmana koji imaju promotivni materijal nije zanemarljiv broj ni onih koji ga nemaju – čak 5 njih se izjasnilo da ga nema. Taj broj je toliko veliki da je odnos onih koja ga imaju i onih koji ga nemaju skoro 50%-50%.

Zaključak: Podaci o broju lokalnih ombudsmana koji nemaju promotivni materijal su zabrinjavajući sami za sebe. Međutim, oni su alarmanti kada se uporede sa podacima o broju godina koliko oni postoje, odnosno rade s jedne strane, kao i saznanjem da njihov značaj, autoritet i snaga zavise od broja građana koji za njih znaju, odnosno koji su im se obratili.

Preporuka: Uvek i svuda da se insistira na tome da je lokalnim ombudsmanima neophodan promotivni materijal radi lakšeg ostvarivanja edukativne funkcije i veće dostupnosti građanima. Ukoliko problem neposredovanja promotivnog materijala leži u nedostatku finansijskih sredstava lokalne samouprave, treba koordinirano da se priđe donatorskim sredstvima koja bi taj problem dugotrajnije mogla da reše.

33. Ako je odgovor na prethodno pitanje DA, da li se on može naći u ulaznim prostorijama jedinice lokalne samouprave?

Analiza odgovora: Pozitivni odgovori na ovo pitanje nemaju veliki značaj za ovo istraživanje. Daleko su važniji negativni odgovori onih lokalnih ombudsmana koji su se prethodno izjasnili da imaju promotivni materijal. Takvih je prema dobijenim podacima četiri, što nije zanemarljiv broj, naročito kada se ima u vidu da je to najlakši način za njihovu promociju jer veliki broj građana svakodnevno, zbog svog posla posećuje tu zgradu.

Zaključak: Nominalno i uopšteno posmatrano oni dovode u sumnju saradnju lokalnog ombudsmana sa gradskom/opštinskom upravom, kao i posvećenost i zainteresovanost njih samih. Međutim, podatke o broju lokalnih ombudsmana čiji se promotivni materijal ne nalazi na ulasku u zgradu lokalne samouprave treba da se tumači u svetlu odgovora na sledeće pitanje koji upravo objašnjava razloge za to. Tek ta analiza može da tačan odgovor da li su gore navedene teze tačne ili ne.

Preporuka: Nezavisno od kasnije navedenih objašnjenja zašto se njihov promotivni materijal ne nalazi na ulasku u zgradu lokalne samouprave treba da se insistira na tome da je jedan od standarda i principa rada lokalnih ombudsmana njihova promocija uvek i svuda, odnosno da je poželjno i svrsishodno da se njihov promotivni materijal tu nalazi, bez obzira da li ga ima u ograničenim količinama ili se već nalazi na ulasku u njihove prostorije.

34. Ako je odgovor na prethodno pitanje NE, navedite zašto?

Analiza odgovora: Različita su obrazloženja zašto promotivni materijal lokalnih ombudsmana koji postoji nije dostupan građanima u zgradi lokalne samouprave. Zajedničko za sve njih je da u prvi mah deluju logično jer između njih postoji uzročno-poslednična veza npr. „nema ga zato što su kancelarije lokalnih ombudsmana dislocirane pa se materijal nalazi na ulasku u te prostorije“. Ništa manje logično i racionalno obrazloženje nije ono koje uzrok vidi u „ograničenim količinama promotivnog materijala...“ odnosno njegovoj distribuciji prilikom „rada na terenu, neposrednoj saradnji sa organima i organizacijama lokalne samouprave...“, kao i „postavljanju svih informacija na sajt grada/ombudsmana“. Jedini izuzetak je odgovor lokalnog ombudsmana Sjenice koji ima promotivni materijal koji nije dostupan na ulasku u zgradu lokalne samouprave jer „...nema sredstava za njegovo štampanje“.

Zaključak: Dobijeni podaci pokazuju odgovorno i racionalno postupanje lokalnih ombudsmana, odnosno jasno izraženu svest o potrebi njihove odvojenosti od organa, organizacija, ustanova i preduzeća lokalne samouprave. Međutim, štedljivost i odvojenost ne treba da prerastu u zatvorenost, autocenzuru i suprotstavljenost bez ikakvog kontakta. Ukoliko to bude slučaj, to će biti samo na štetu lokalnih ombudsmana i njihovog predstavljanja. Istovremeno, lokalni ombudsmani koji sve informacije postavljaju na internet stranice su dostigli jedan veoma visok stepen informatičke pismenosti i dostupnosti, što je za svaku pohvalu. Ipak, a naročito imajući u vidu broj građana kojima je internet dostupan, odnosno

koji ga koriste u svakodnevnom životu, ne treba da se zapostavi ni tradicionalni način distribucije informacija.

Preporuka: Ukoliko ne postoje neki skriveni razlozi za takvu situaciju, trebalo bi u razgovorima sa lokalnim ombudsmanima, podjednako kao i sa predstavnicima lokalnih samouprava ukazivati na prednosti lake i široke dostupnosti promotivnog materijala na većem broju mesta.

35. Da li građani mogu da dobiju informacije o Vama i Vašem radu na šalteru za informacije jedinice lokalne samouprave?

Analiza odgovora: Skoro sve lokalne samouprave su omogućile da se na šalterima/pultovima za informacije dobiju i obaveštenja o lokalnim ombudsmanima. Iznenađenje, posebno imajući u vidu tradiciju i stepen razvijenosti, predstavljaju podaci dobijeni od lokalnog ombudsmana Novog Sada koji se jedini izjasnio da takve informacije nije moguće dobiti na taj način.

Zaključak: Odgovori potvrđuju tezu da saradnja sa organima i organizacijama čiji rad kontrolišu mora da postoji i da je zgrada lokalne samouprave „njihova“ koliko i „lokalnog ombudsmana“, odnosno da lokalni ombudsmeni koriste svaku priliku za sopstvenu promociju.

Preporuka: Uvek i u svakoj prilici, kao primer dobre prakse, treba da se ističe veliki broj lokalnih samouprava koje su omogućile da se informacije o lokalnom ombudsmanu dobiju na njihovim šalterima/pultovima za informacije.

36. Ako je odgovor na prethodno pitanje NE, navedite zašto

Analiza odgovora: Lokalni ombudsman Novog Sada, jedini koji je odgovorio da mogućnost dobijanja informacija na šalteru ne postoji, bacio je malo više svetla na razloge za takvu situaciju – „uprava nije jedinstvena, ima veći broj šalter sala ali šalter za informacije ne postoji.“

Zaključak: Negativan utisak tiče se prevashodno gradske uprave koja nema šalter/pult za informacije te je nemogućnost dobijanja informacija o lokalnom ombudsmanu logična posledica. Problem koji postojanje većeg broja prostorija u kojima radi gradska uprava postavlja pred zahtev lake i velike dostupnosti informacija lako može da se uoči i razume. Međutim, on ne može i ne treba da bude opravdanje za odsustvo bilo kakve mogućnosti da se takve informacije dobiju.

Preporuka: Jedina preporuka koja može da se uputi tiče se gradske uprave - potrebno je omogućiti ostvarivanje Ustavom garantovanog prava na obaveštenost. I to treba da se sprovede na najjednostavniji i najefikasniji način, u interesu građana. U slučaju kada gradska uprava radi u većem broju objekata/prostora, treba da se teži ka formiranju većeg broja šaltera/pultova koji bi istovremeno posedovali objedinjene informacije o celoj gradskoj upravi, a ne samo onih koje se tiču prisutnih službi. Na taj način bi se izbeglo „šetanje građana“ koji se usled neinformisanosti nađu u objektu u kome rade službe koje nisu nadležne za rešavanje njihovih problema.

V. PRITUŽBE

1. Obračanja građana

37. Koliko obraćanja građana primite godišnje?

Analiza odgovora: Sjenica i Tutin su dve susedne lokalne samouprave, koje bi pored slične etničke strukture stanovništva, trebalo da imaju i slične probleme sa kojima se građani suočavaju (izuzev nešto bolje ekonomske situacije u Sjenici). Ipak, razlike u broju obraćanja lokalnog ombudsmana Tutina (200-250) višestruko prevazilazi broj obraćanja građana Sjenice (30). Takođe, broj obraćanja građana Voždovca (500), kao jedne od gradskih opština, znatno je veći od (150) obraćanja građana nekih gradova npr. Kraljeva. Na kraju, u oči padaju još dva podatka. Prvi, da ubedljivo najveći broj obraćanja ima lokalni ombudsman Niša (2364), odnosno da izrazito mali broj obraćanja beleži lokalni ombudsman Novog Sada (480), daleko manji u odnosu na očekivani broj za grad te veličine i skoro duplo manji nego broj obraćanja u gradovima slične veličine.

Zaključak: Razlike koje postoje u broju obraćanja građana predstavljaju najbolju potvrdu teze da među lokalnim ombudsmanima, iako su formalnopravno isti ili slični, postoje razlike koje teško mogu da se objasne drugim objektivnim faktorima. Ne može sa sigurnošću da se tvrdi da određeni ima dominantan uticaj, ali su dobijeni podaci ipak dovoljni za postavljanje određenih teza. Na primer, mali broj obraćanja lokalnom ombudsmanu Novog Sada može da ima uzrok u nepostojanju šaltera/pulta sa informacijama o njemu i njegovom radu. Takođe, uzrok tome možda treba da se traži u činjenici da svoje sedišta u Novom Sadu imaju dva zaštitnika građana – gradski i pokrajinski. S druge strane, možda bi samo jedno fokusirano istraživanje moglo da otkrije neki spoljni uzrok, a ne jednostavnu razliku među samim lokalnim ombudsmanima, koje bi objasnilo razlike između Sjenice i Tutina.

Preporuka: Jedan od zahteva koji se najčešće i olako zaboravlja, kako prilikom izbora tako i prilikom vršenja funkcije lokalnih ombudsmana jeste da snaga i autoritet institucije zavise od autoriteta, integriteta i njihove stručnosti. Lokalni ombudsmani za koje je uvreženo mišljenje da poseduju navedene osobine, i koji su svojim radom to opravdali, sasvim sigurno će zabeležiti odgovarajući broj obraćanja, i obrnuto. Ta činjenica u svakoj prilici treba da se promoviše a naročito u neposrednom kontaktu sa lokalnim ombudsmanima.

38. Od toga broja, koliki je broj pritužbi?

Analiza odgovora: Prema ovom kriterijumu lokalni ombudsmani mogu da se podele u dve grupe. U prvoj su oni kod kojih broj primljenih pritužbi prelazi 50% svih obraćanja građana. U drugoj se nalaze oni čiji broj primljenih pritužbi je manji ili oko 10% svih obraćanja građana. I po ovom pitanju lokalni ombudsman Novog Sada je izuzetak. Relativno mali broj obraćanja nije negativno uticao na broj pritužbi koje je primio – otprilike 1/3.

Zaključak: Lokalni ombudsmeni koji beleže visok procenat primljenih pritužbi mogu sa puno osnova da tvrde da je on rezultat njihovog uspešnog rada.

Preporuka: Oni koji to još uvek nisu postigli treba da urade analizu o tome koji sve razlozi stoje na putu povećanog broja pritužbi (potreba za većim angažovanjem, dodatnim marketingom, promocijom i sl.)

2. Inicijative za izmene i dopune propisa/pokretanje postupka pred Ustavnim sudom

39. Da li primete i inicijative za izmene i dopune propisa/pokretanje postupka pred Ustavnim sudom?

Analiza odgovora: Samo su dva lokalna ombudsmana – Novog Sada i Kraljeva, sa relativno manjim brojem pritužbi, primili inicijative za izmene i dopune propisa. Ostali su bili jednoglasni da takvih obraćanja nije bilo.

Zaključak: Dva su moguća razloga za pribavljene rezultate. Prvi, da lokalni ombudsmeni u svojoj sredini nisu prepoznati kao mehanizam za unapređenje stanja ljudskih prava kroz izmene i dopune propisa. I drugi, da su prepoznati ali da je neposredan kontakt, uticaj ili lobiranje kod organa lokalne samouprave efikasniji način od obraćanja lokalnom ombudsmenu.

Preporuka: Nezavisno od toga koji je od navedenih uzroka u pitanju, nameće potrebu profilisanja i afirmisanja lokalnog ombudsmana kao organa koji vršenjem i ovog ovlašćenja može efikasno da se brine o zaštiti ljudskih prava. Prvi korak na tom putu je svest samih lokalnih ombudsmana da je to jedna od njihovih funkcija, da treba i da mogu uspešno da je vrše, odnosno da će usmeravanje energije i napora na tom polju vrlo brzo dati rezultate.

3. Pritužbe po kojima su lokalni ombudsmeni nenadležni

40. Broj pritužbi za koje niste nadležni je?

Analiza odgovora: Jedno od pitanja koje može da pruži tačan i precizan odgovor da li i kakve razlike postoje između lokalnih ombudsmana jeste pitanje pritužbi za koje nisu nadležni. Jedan od takvih odgovora jeste da veliki broj upitnika ne sadrži odgovarajuće podatke – neki nemaju uopšte podatke o broju nenadležnih pritužbi, drugi sadrže procenat bez njihovog ukupnog broja čijim sabiranjem se dolazi do 100%, dok neki ne vode evidenciju prema kategorijama nenadležnosti.

Lokalni ombudsmeni se prema dobijenim podacima mogu podeliti u tri grupe i jedan izuzetak. U prvoj grupi se nalaze oni kod kojih je procenat primljenih pritužbi za koje nisu nadležni oko 10% (npr. Voždovac i Priboj). Drugu grupu čine oni kod kojih je broj nenadlež-

nih pritužbi oko 1/3 (npr. Novi Sad, Niš, Žitište). Na kraju, treću grupu čine oni kod kojih je procenat pritužbi za koje nisu nadležni oko ili preko 50% (npr. Sombor, Kraljevo, Sjenica). Izuzetak predstavlja lokalni ombudsman Subotice koji uopšte ne prima pritužbe za koje nije nadležan. Kada je reč o razlozima zbog kojih nisu nadležni, svi odgovori se kreću u okvirima međunarodnih standarda – najveći broj tih pritužbi spada u sudsku nadležnost.

Zaključak: Lokalni ombudsmeni iz prve i druge grupe se nalaze u rasponima koje predstavljaju međunarodne standarde za ombudsmane. U velikoj meri to može da bude njihova zasluga i posledica rezultata koje postižu. Odstupanja od tih standarda beleže lokalni ombudsmeni iz treće grupe i izuzetak. Ovi prvi jer taj broj govori podjednako o neinformisanosti građana kao i o potrebi da se dodatnim naporima lokalnih ombudsmana oni edukuju ko je i šta može da uradi lokalni ombudsman. Princip rada da se ne primaju pritužbe za koje lokalni ombudsman nije nadležan je retkost i, iako predstavlja olakšanje za rad, dugoročno gledano štetno se odražava na položaj lokalnog ombudsmana u sredini u kojoj radi, jer dodatno doprinosi neinformisanosti građana.

Preporuka: U neposrednom kontaktu sa lokalnim ombudsmanima koji imaju veći procenat nenadležnih pritužbi u odnosu na međunarodne standarde bi trebalo pokušati preciznije utvrditi mogući uzrok takvog stanja. Ukoliko među njima bude i potreba veće javne promocije i marketinga treba im pružiti pomoć i podršku u tome.

41. Kako postupate sa pritužbama za koje ste mesno i funkcionalno nenadležni?

Analiza odgovora: Ni postupanje lokalnih ombudsmana prema pritužbama za koje nisu nadležni nije jedinstveno niti uniformno. I po tom pitanju se uočavaju tri grupe. Prvu čine oni koji, saglasno procesnim pravilima, odbacuju pritužbe za koje nisu nadležni (npr. Kraljevo). U drugoj se nalaze oni koji pružaju tzv. „pravnu pomoć/savet“ tj. objašnjavaju građanima razloge zbog kojih nisu nadležni da postupaju i ukazuju im na pravna sredstva i pravne puteve koji im stoje na raspolaganju za rešavanje njihovog problema (npr. Niš, Priboj, Sombora, Pančevo). Treća grupa okuplja lokalne ombudsmane koji prethodnu aktivnost kombinuju sa prosleđivanjem pritužbi za koje nisu nadležni nadležnom organu (npr. Tutin, Vračar, Kraljevo, Žitište).

Zaključak: Sva tri načina postupanja sa pritužbama za koje nisu nadležni mogu da se nađu u uporednoj praksi. Istina, najčešće kombinovano. Iz datih odgovora prve grupe ne može da se zaključi da li je reč o čistom odbačaju koji ne sadrži pravni savet o tome koja pravna sredstva eventualno mogu da se uporede ili ne. U svakom slučaju kombinacija te dve aktivnosti je najzastupljenija u uporednoj praksi. Istovremeno, i prosleđivanje drugim ombudsmanskim institucijama je takođe uobičajeno u uporednoj praksi. S druge strane, nije prisutno niti odgovara prirodi i ulozi lokalnih ombudsmana prosleđivanje drugim organima, organizacijama i ustanovama lokalne samouprave. Tim pre što je teško razumeti kako se prosleđuju pritužbe za čije rešavanje nisu nadležni jer spadaju u sudsku nadležnost.

Preporuka: Ujednačena praksa u postupanju po pritužbama za čije rešavanje nisu nadležni je preko potrebna i višestruko korisna. U neposrednom kontaktu sa lokalnim ombudsmanima bi trebalo da se proverí da li postoji potreba za kontinuiranim treninzima oko ovog pitanja ili praksa može da se ujednačava na periodičnim sastancima koje organizuje njihovo udruženje.

4. Prijem pritužbi

42. Kako primate pritužbe?

Analiza odgovora: Ponuđeni odgovori na ovo pitanje predstavljaju uobičajene načine za prijem pritužbi. Međutim, ne primaju svi lokalni ombudsmeni pritužbe na sve navedene načine. Najveći broj njih, pored praktikovanja nekih uobičajenih načina za prijem pritužbi, ne prima pritužbe preko telefona ili drugih organa i organizacija (Novi Sad, Kragujevac, Subotica, Voždovac). Nešto je manji broj onih koji primaju pritužbe preko drugih organa, ali preko telefona ne primaju (Niš, Kikinda). Tu je i grupa onih koji primaju pritužbe preko telefona, ali ne i pritužbe preko drugih organa, organizacija i ustanova (Sombor, Vračar).

Zaključak: S obzirom da su se prethodno svi izjasnili da imaju fiksne telefone, prijem pritužbi preko telefona predstavlja isključivo stvar njihove odluke i prakse, koji nije uobičajen u uporednoj praksi. Takođe, zabrinjava i podatak da pritužbe lokalnim ombudsmanima ne dolaze posredstvom drugih organa i organizacija. On može da ukazuje da ne postoji stalna i uobičajena komunikacija koja predstavljala saradnju, što bi trebalo da bude prvi i najvažniji odnos između lokalnih ombudsmana i njih. Izvedeno do kraja, to znači da oni ne primaju pritužbe ni preko drugih ombudsmanskih institucija.

Preporuka: Obratiti pažnju na ovaj podatak i razmotriti uzroke takvog stanja i postupanja u neposrednom razgovoru sa lokalnim ombudsmanima. Nakon njihovog utvrđivanja bi trebalo da se insistira na tome da je saradnja sa drugim organima, organizacijama i ustanovama primarna a kontrolna funkcija poslednje sredstvo u njihovom radu, odnosno da je međusobna saradnja institucija ombudsmana nužna.

43. Da li primate pritužbe, saglasno zakonu, od drugih ombudsmana?

Analiza odgovora: Među onima koji su se izjasnili da primaju pritužbe preko drugih organa, najveći broj njih dobija pritužbe koje im prosleđuju ombudsmeni različitih nivoa. Ipak postoje dva izuzetka od tog pravila. Prvi je lokalni ombudsman Niša koji ne dobija pritužbe od strane pokrajinskog zaštitnika građana, a drugi lokalni ombudsman Priboja koji ne prima pritužbe posredstvom drugih lokalnih ombudsmana.

Zaključak: Izuzetak koji se tiče pokrajinskog zaštitnika građana nije zabrinjavajući imajući u vidu da je teško zamislivo da lokalni ombudsman na jugu Srbije može da dobije pritužbu

građana koji žive na teritoriji Vojvodine. S druge strane, možda treba da se obrati obrati pažnja zašto lokalni ombudsman Priboja ne prima pritužbe drugih, susednih lokalnih ombudsmana (potencijalno to mogu biti Sjenica, Tutin pa i Kraljevo).

Preporuka: Identična prethodnoj – treba da se insistira na formiranju svesti da je saradnja među institucijama ombudsmana nužna. Takođe, treba da se predoči da ne mora da se radi samo o prosleđivanju pritužbi koje zahtevaju postupanje drugih lokalnih ombudsmana već to može da se uradi i u cilju informisanja.

5. Najčešće kategorije pritužilaca

44. Ko Vam se obraća sa najvećim brojem pritužbi?

Analiza odgovora: Dobijeni podaci, odnosno njihovo odsustvo, ne pružaju osnovu za ozbiljnu analizu. Samo su dva lokalna ombudsmana prepoznali socijalno osetljive kategorije, među njima penzionere. Ostali su dali uopštene odgovore „građani“.

Zaključak: Očigledno je da lokalni ombudsmani nisu uspostavili niti da vode evidenciju o kategorijama građana koji im se obraćaju, prema različitim kriterijumima (npr. urbano i ruralno stanovništvo, prema polu, prema obrazovanju, prema profesiji i sl.). Njihovo uspostavljanje i vođenje zahteva je na početku veliki napor, ali može da bude veoma korisno za vršenje njihovih funkcija.

Preporuka: U neposrednom kontaktu sa lokalnim ombudsmanima treba da se predoči potreba i prednost postojanja i vođenja takvih statistika. U ovom trenutku postoji potreba za organizovanjem treninga i seminara na tu temu. Zbog toga treba pokušati da se obezbede odgovarajuća sredstva za to.

6. Najčešće povrede prava

45. Na povrede kojih prava Vam se građani najčešće žale?

Analiza odgovora: Za sve lokalne ombudsmane je zajedničko da se građani pritužuju na povredu principa dobre uprave – ćutanje administracije, neizvršavanje sopstvenih rešenja, pristrasnost u postupanju, nedonošenja akata u zakonom propisanim rokovima i sl. Istovremeno, postoji određeni broj lokalnih ombudsmana kojima je zajedničko to što primaju pritužbe zbog komunalnih problema, povrede prava iz radnog odnosa i prava na socijalnu zaštitu. Osobnosti pojedinih lokalnih ombudsmana predstavljaju pritužbe, koje ne primaju drugi, povodom povrede prava na zdravu životnu sredinu, prava na mirno uživanje imovine (legalizacija), prava potrošača i sl.

Zaključak: U odnosu na propisano, očekivano i uobičajeno, manji je broj onih lokalnih ombudsmana koji primaju pritužbe zbog povrede prava povodom kojih mogu da postu-

paju. Pritužbe zbog povrede prava na zdravu životnu sredinu su usamljena ostrva dok je neznatno bolja situacija kod lokalnih ombudsmana koji se bave komunalnim problemima. Posredno, ovi podaci su potvrda da, posle faze osnivanja lokalnih ombudsmana, predstoji faza njihovog profilisanja, jačanja kapaciteta i unapređenja rada uopšte.

Preporuka: Trebalo bi obezbediti sredstva za kontinuirani trening i edukaciju lokalnih ombudsmana, odnosno izradu njihovog novog promotivnog materijala i medijskog predstavljanja, kao paralelni proces.

7. Građani koji nemaju prebivalište/boravište na teritoriji jedinice lokalne samouprave

46. *Da li Vam se obraćaju i građani koji nemaju prebivalište/boravište na teritoriji Vaše jedinice lokalne samouprave?*

Analiza odgovora: Samo su se dva lokalna ombudsmana (Sombor i Vračar) izjasnili da nemaju pritužbe građana sa teritorije drugih lokalnih samouprava. Svi ostali primaju takve pritužbe u svom svakodnevnom radu. U okviru te grupe, izdvajaju se oni lokalni ombudsmeni koji su precizirali da takve pritužbe primaju ali retko.

Zaključak: Onoliko koliko predstavljaju potvrdu da na teritoriji lokalne samouprave postoji kretanje građana i kapitala toliko dobijeni podaci o tome da se lokalnim ombudsmanima obraćaju i oni koji nemaju prebivalište na njihovoj teritoriji su potvrda njihovog kvaliteta. Oni s pravom mogu da budu ponosni na svoj položaj i rezultate svog rada jer je daleko teže biti prepoznat van granica sredine u kojoj rade. A pritužbe građana iz drugih lokalnih samouprava upravo predstavljaju potvrdu da su u tome uspeli. Istovremeno, odsustvo takvih pritužbi, koje je retko, ne mora nužno da ima za uzrok rad lokalnih ombudsmana, već može da ima posledice same klime koja postoji u toj lokalnoj samoupravi (njena zatvorenost) ili rada njenih organa.

Preporuka: U svakoj prilici treba uvek, kao primer dobre prakse, da se navodi postupanje lokalnog ombudsmana koje je dovelo do prijema pritužbi građana sa teritorije drugih lokalnih samouprava.

VI. POSTUPAK

1. Broj postupaka po pritužbama

47. Koliko postupaka godišnje vodite po pritužbama?

Analiza odgovora: Odgovori na ovo pitanje potvrđuju da je kod najvećeg broja lokalnih ombudsmana broj pokrenutih postupaka identičan broju primljenih pritužbi. I kao takav, on oslikava razlike koje su uočene kod analize tog pitanja. Tako lokalni ombudsman Kragujevca ima ubedljivo najveći broj pokrenutih postupaka (600) dok lokalni ombudsman Kraljeva ima najmanji (4). Osim toga, lokalni ombudsmeni sličnih lokalnih samouprava imaju manje – više sličan broj pokrenutih postupaka. Izuzetak od svih pravila predstavlja lokalni ombudsman Sombora koji ima daleko manji broj pokrenutih postupaka (10 - 15) u odnosu na broj primljenih pritužbi.

Zaključak: Podaci o broju pokrenutih postupaka nedvosmisleno govore o angažovanosti i posvećenosti lokalnih ombudsmana. Posredno, oni ukazuju i da odbijanje pritužbe kao neosnovane ne postoji (kod većeg broja lokalnih ombudsmana), odnosno da nije uobičajena praksa kod manjeg broja njih.

Preporuka: Uvek i svuda isticati kao primer dobre prakse pokretanje postupaka po primljenim pritužbama jer je to osnovni mehanizam rada i uticaja na organe da unaprede svoj rad, odnosno otklone nedostatke i prestanu sa povredom prava građana s druge strane.

2. Opis postupka po pritužbi

48. Kako biste opisali postupak koji vodite po pritužbi?

Analiza odgovora: Ovo pitanje je opravdalo svrhu jer odgovori na njega pokazuju pravo bogatstvo različitosti i šarenila. Jedna grupa lokalnih ombudsmana ga je shvatila kao pitanje šta je pravni osnov postupka koji vodite, iako je to sledeće pitanje, pa je odgovarala tautološki – postupak propisan Odlukom o izboru. Druga grupa ga je opisivala u poređenju sa dva suprotstavljena principa – formalan ili lišen formalnosti (npr. Novi Sad i Vračar). Treću grupu čine oni koji su ga opisivali kroz prizmu osnovnih principa rada nezavisnih institucija za zaštitu ljudskih prava – zakonitosti, nepristrasnosti, nezavisnosti i pravičnosti (npr. Kraljevo). Četvrtu grupu čine lokalni ombudsmeni koji su pravnu prirodu postupka koji vode opredeljivali u odnosu na grane prava – istražni postupak (npr. Subotica) ili postupak posredovanja (npr. Kikinda). Poslednju grupu čine oni koji ga opisuju slobodnom a ne pravničkom formom – svrsishodan, ekspeditivan, sveobuhvatan i sl. (npr. Priboj).

Zaključak: Na osnovu pribavljenih podataka dve pretpostavke mogu da se postave. Prva, da dobar broj lokalnih ombudsmana nije preterano analizirao niti kritički promišljao o postupku koji vode već su mu prišli kao nečemu što je unapred zadato i primenjuju ga po automatizmu. Druga pretpostavka može da se opiše kao određeni stepen nesigurnosti o vrsti i pravnoj prirodi postupka koje vode zbog čega uporište traže u dogmatskoj tautologiji opisujući ga opštim pojmovima.

Preporuka: Evidentna je potreba dodatne edukacije, koja bi obuhvatala i uporednopravna iskustva, o postupku koje lokalni ombudsmani vode. Ne toliko zbog problema koje odsustvo ili neprimenjivanje određenih pravila može dugoročno da ima štetne posledice već prevashodno zato što je jedno od lica lokalni ombudsman, po kome ga prepoznaju kako organi koje kontroliše tako i građani, upravo njegov postupak kao mehanizam kontrole.

3. Pravni propis/osnov za vođenje postupka

49. Na osnovu kog pravnog propisa vodite takvu vrstu postupka?

Analiza odgovora: Svi lokalni ombudsmani uporište za svoj postupak imaju u odluci kojom su osnovani. I nju navode kao najvažniji pravni akt koji reguliše njihov rad. Tek nekoliko njih, bez preciziranja konkretnih odredbi, kao pravne osnove navodi Zakon o lokalnoj samoupravi i Statut. Samo jedan od lokalnih ombudsmana je naveo da osnov za svoje postupanje ima u republičkom propisu – Zakonu o Zaštitniku građana.

Zaključak: Jasno je da je postupanje svih lokalnih ombudsmana u skladu sa načelom legaliteta. Izvesne razlike mogu da se primete i one se kreću od stava da je postupak „relativno regulisan Odlukom“ do „postupak je detaljno propisan Odlukom“.

Preporuka: Razmatranje postupka koje sprovode lokalni ombudsmani je vredno pažnje. Ulaganje u njihovu dodatnu edukaciju i njegovu efikasnost može da doprinese znatno pozitivnijim rezultatima. Jedan od segmenata koji bi tom prilikom trebalo da se obrati jeste analiza navedenih odluka koje svaka lokalna samouprava donosi sama za sebe. Cilj tog istraživanja treba da bude njihovo ujednačavanje i uniformisanje. Zbog svega navedenog trebalo bi da se obezbede odgovarajuća sredstva za to.

4. Obaveštavanje pritužioca o aktivnostima preduzetim po pritužbi

50. Da li pritužioce blagovremeno i kontinuirano obaveštavate o aktivnostima koje preduzimate po njihovoj pritužbi?

Analiza odgovora: Skoro svi lokalni ombudsmani postupaju u skladu sa najboljim praksama i međunarodno prihvaćenim standardima za zaštitnike ljudskih prava. Izuzetak predstavlja jedino lokalni ombudsman Voždovca koji za konkretnu aktivnost primenjuje princip

oportuniteta i diskrecionog odlučivanja jer u zavisnosti od okolnosti svakog slučaja procenjuje se da li „postoji potreba obaveštavanja“.

Zaključak: Takvo postupanje može da se smatra izuzetno vrednom tekovinom višegodišnje borbe za uspostavljanje ove institucije u Republici Srbiji. Ne samo da je ono neizostavan korak u nesmetanom odvijanju postupka nego i ličnim primerom pokazuje šta znači ostvarivanje prava građana na obaveštenost.

Preporuka: Primer dobre prakse, trebalo bi svuda, i u svakoj prilici da se ističe očuvanje kome treba težiti.

51. Ako je odgovor na prethodno pitanje DA, navedite način na koji činite

Analiza odgovora: Najveći broj lokalnih ombudsmana je dostigao visoke standarde u radu i u ovom delu tako da građane obaveštavaju čitavom paletom aktivnosti – pisanim putem, telefonom ili elektronskom poštom (npr. Niš). Najviše standarde su dostigli oni lokalni ombudsmani koji građane obaveštavaju tako što im, kao prilog uz pismeno obaveštenje, dostavljaju fotokopije odgovora organa (npr. Novi Sad, Vračar, Pančevo i Subotica). Manje formalan pristup imaju lokalni ombudsmani Voždovca i Žitišta koje građane o preduzetim aktivnostima obaveštavaju usmeno i telefonom.

Zaključak: I ova praksa predstavlja izuzetno vrednu tekovinu višegodišnje borbe za uspostavljanje ove institucije u Republici Srbiji. Malu dilemu stvara usmeno obaveštavanje građana jer se iz odgovora ne vidi da li je praćeno sastavljanjem službene beleške. Ukoliko nije, ono u sebi krije nedostatak jer ne ostavlja dokaz tj. pisani trag da se ono zaista i dogodilo.

Preporuka: U svakoj prilici bi trebalo svuda da se ističe i pruža podrška praksi obaveštavanja građana na najrazličitije načine. Istovremeno, treba da se teži da takva praksa postane opšte prihvaćena. Ukoliko je potrebno trebalo bi organizovati kontinuirane obuke i na tu temu.

5. Prijem pritužioca u kancelariji tokom trajanja postupka

53. Da li pritužioce primete u svojoj kancelariji tokom trajanja postupka?

Analiza odgovora: Ne postoji lokalni ombudsman čija su vrata zatvorena za građane, odnosno koji je nedostupan za njih. Svi primaju građane tokom trajanja postupka u svojoj kancelariji. Izvesnu rezervu ostavio je lokalni ombudsman Sjenice koji „po potrebi“ prima građane svojoj kancelariji.

Zaključak: Ideničan kao kod prethodna dva pitanja.

Preporuka: Istovetna kao prethodne dve.

6. Dopuna pritužbe

55. Da li nakon prijema pritužbe, utvrdite da postoji potreba za dopunom pritužbe?

Analiza odgovora: U radu skoro svih lokalnih ombudsmana zajednički imenitelj je da svi ponekad primaju nepotpune pritužbe. To logično, uzrokuje usporavanje postupka i dodatno angažovanje koje podrazumeva još više aktivnosti. Najgora situacija je, bar prema dobijenim odgovorima, kod lokalnog ombudsmana Kikinde koji jedini „veoma često“ dobija nepotpune pritužbe.

Zaključak: Uobičajeno je da građani dostavljaju nepotpune pritužbe. To je slučaj i u uporednoj praksi i ne treba da izaziva zabrinutost. Pažnju međutim izaziva veoma često slanje nepotpunih pritužbi. Opštepoznato je da od građana ne može da se očekuje pravno rezo-novanje i poznavanje svih pravnih procedura. Međutim, ono može da ukazuje da građani nemaju prevelika očekivanja prilikom obraćanja lokalnom ombudsmanu zbog čega mu ne dostavljaju neophodnu dokumentaciju.

Preporuka: U neposrednom kontaktu sa lokalnim ombudsmanima treba da se insistira na važnosti edukativne funkcije njihovog posla, od kojih je jedna da pritužba mora da bude potrepljena odgovarajućom dokumentacijom. Štaviše, vredi razmisliti i o naglašavanju tog zahteva u promotivom materijalu, odnosno isticanju na internet stranicama koje sadrže informacije o lokalnim ombudsmanima.

7. Povlačenje ili odustanak građana od pritužbe

56. Da li ste imali slučajeve da građani povuku ili odustanu od pritužbe?

Analiza odgovora: Samo dva lokalna ombudsmana (Kraljevo i Pančevo) nisu u svojoj praksi imali građane koji su nakon podnošenja pritužbe od nje i odustali. Ostali su se izjasnili potvrdno tj. da se u svom radu sreću sa situacijom da građani odustanu od pritužbe.

Zaključak: Iako bi moglo da se očekuje da zabrinutost izaziva podatak da postoje slučajevi kada građani odustanu od već podnete pritužbe, situacija je sasvim obrnuta. Naime, odustanak od pritužbe, koji može da ima mnogo uzroka i koji ne moraju da budu u bilo kakvoj vezi sa lokalnim ombudsmanom i njegovim radom, jeste uobičajena pojava u uporednoj praksi. Upravo obrnuto, pažnju izaziva podatak koji odstupa od tog standarda tj. da ne postoje građani koji to čine. Na osnovu samo ovog podatka nije moguće doneti nedvosmislen zaključak, ali svakako bi bilo svrsishodno istražiti kako je moguće da postoje i takva stanja.

Preporuka: U neposrednom razgovoru sa lokalnim ombudsmanima i tokom odgovarajućih obuka treba da se naglašava i da odustanak od pritužbe ne mora da ima nužno uzrok u pret-

hodnom postupanju lokalnog ombudsmana po pritužbi. Ukoliko se međutim utvrdi da razlozi za to leže na strani lokalnog ombudsmana da treba da se analizira koje su to aktivnosti, odnosno njihovo odsustvo doveli do toga, kao i da se pokuša sa njihovim predupređivanjem.

8. Komunikacija sa organima na čiji rad se građani pritužuju

57. Na koji način komunicirate sa organima za koje se u pritužbi tvrdi da su povredili prava građana?

Analiza odgovora: Samo 5 lokalnih ombudsmana koristi isključivo pisanu korespodenciju sa organima povodom pritužbi (Niš, Krgujevac, Kraljevo, Pančevo i Sombor). Ostali u svom radu primenjuju i druge ponuđene opcije – neposredan kontakt, telefonski kontakt i elektronsku poštu. Između njih postoje izvesne razlike u pogledu toga koji od navedenih načina je dominantniji ali to bitnije ne menja sliku o njihovom načinu rada. Izvestan izuzetak predstavlja lokalni ombudsman Tutina koji se izjasnio da mu je neposredan kontakt pravilo koje najčešće primenjuje dok ostale opcije praktikuje tek „ukoliko ne može da se otkloni eventualna povreda prava neposrednom komunikacijom.“

Zaključak: Pravni propisi čak i kada detaljno regulišu postupak ne ulaze u određivanje na koji način konkretno lokalni ombudsman treba da komunicira sa organima na koje se pritužba odnosi. To je više stvar pravne kulture i standarda u radu. Zbog toga različiti načini postupanja lokalnih ombudsmana ne treba ni da zabrinjavaju. Treba verovati da su sami lokalni ombudsmani odabrali onaj način koji im se u praksi pokazao kao najuspešniji. Važno je samo da taj način pruža efikasnu zaštitu prava građana, da im je razumljiv i pristupačan i da ostavlja pisani trag o svom postojanju.

Preporuka: Ukoliko se ukaže prilika, trebalo bi na nekom od okruglih stolova ili edukacija obraditi i temu način komunikacije sa organima – prednosti i mane svakog od navedenih. Na taj način bi se olakšao rad lokalnim ombudsmanima koji ne bi bili prepušteni samo svom osećaju već bi mogli da steknu i određena, već proverena znanja.

58. Da li imate probleme u komunikaciji sa navedenim organima tokom vođenja postupka?

Analiza odgovora: Velika grupa lokalnih ombudsmana se susreće sa istim problemom kao i svi zaštitnici ljudskih prava širom sveta – da ponekad postoji nesaradnja na strani organa koje kontrolišu. U drugoj grupi se nalaze tri lokalna ombudsmana (Tutin, Kraljevo i Subotica) koji su se izjasnili da se nikada u svom radu nisu sreli sa nesaradnjom organa protiv kojih je podneta pritužba.

Zaključak: Mestimična nesaradnja organa koje kontrolišu je očekivana pojava i predstavlja zajednički imenitelj svim lokalnim ombudsmanima. Ona ne mora uvek da ima negativne

efekte, naprotiv može da predstavlja povod ili izazov za lokalne ombudsmane da preispitaju svoj dotadašnji način rada, da prekinu monotoniju ili ružičastu sliku itd. Zbog toga odgovori da nikada ne postoji nesaradnja zaslužuju posebnu pažnju i dublju analizu jer predstavljaju idealan, gotovo matematički model.

Preporuka: S obzirom na broj onih koji se u svom radu ponekad susreću sa nesaradnjom bilo bi poželjno organizovati treninge na kojima bi bili predloženi mogući načini rešavanja tog problema, naročito uporednopravna iskustva.

59. Da li tokom trajanja postupka postoji potreba da više puta zahtevate odgovor na pritužbu ili relevantan dokument koji Vam je potreban za odlučivanje po njoj?

Analiza odgovora: Dobijeni odgovori daju malo više svetla na prethodne podatke. Sugerisani odgovori u ovom pitanju preciznije opisuju šta je konkretno najčešći oblik nesaradnje. I kao što je moglo da se očekuje, oni su odgovarajući za sve one lokalne ombudsmane koji su se izjasnili da ponekad imaju problem nesaradnje jer ponekad zahtevaju da se odgovor ili neki dokument traži više puta. Dilemu koji su to još mogući oblici ili je reč o potpunoj nesaradnji izaziva odgovor lokalnog ombudsmana Priboja koji ponekad ima problem nesaradnje, a veoma često mora više puta da zahteva odgovor na pritužbu ili odgovarajući dokument.

Kada je reč o grupi lokalnih ombudsmana koji se nikada nisu susreli sa nesaradnjom, samo se odgovor lokalnog ombudsmana Kraljeva podudara sa prethodnim – nikada znači nikada. Za razliku od njega, lokalni ombudsmani Tutina i Subotice su prethodni odgovor da nikada nemaju nesaradnju relativizovali odgovorom da ponekad moraju više puta da zahtevaju odgovor na pritužbu ili odgovarajući dokument.

Zaključak: Skoro svi navedeni odgovori se smatraju redovnim i uobičajenim preprekama u radu lokalnih ombudsmana.

Preporuka: Međutim, odgovor koji ukazuje na potrebu da se veoma često više puta zahteva odgovor na pritužbu ili odgovarajući dokument treba da se uzme za ozbiljno i istražiti ga, naročito kada se uzme u obzir prethodno radno iskustvo lokalnog ombudsmana koji se tako izjasnio. Ukoliko je reč o ličnoj netrpeljivosti prema njemu potrebno je bez odlaganja pružiti mu pomoć i podršku. Ako je reč o objektivnim razlozima npr. opterećenost organa protiv kojih je podneta pritužba treba da se razmotri na koji način lokalni ombudsman može da olakša rad organima bez nanošenja štete interesima građana i svojoj funkciji.

9. Broj postupaka okončanih odbačajem pritužbe

60. Koliko postupaka godišnje bude okončano odbačajem pritužbe?

Analiza odgovora: Skoro svi lokalni ombudsmani se kreću u granicama međunarodnih standarda. Drugim rečima, broj, odnosno procenat odbačaja ne prelazi 30% svih primljenih

pritužbi. Izuzetak, bar prema pruženim podacima, predstavlja lokalni ombudsman Tutina kod koga je procenat odbačaja oko 50%.

Zaključak: Dobijeni podaci su potvrda da dosadašnji rad lokalnih ombudsmana pruža dobru osnovu za dalje unapređenje. Naime, uporedna iskustva su pokazala da odbačaji ne mogu da se izbegnu, odnosno spreče i da ukoliko njihov procenat ne prelazi 30% lokalni ombudsman dobro radi. Čak ni intenzivnija medijska kampanja ne može da ih neutrališe jer ne zavise isključivo od percepcije građana ko je i šta može lokalni ombudsman.

Preporuka: Kada je reč o lokalnom ombudsmanu koji ima veći procenat odbačaja od uobičajenih standarda potrebno analizirati uzrok za takvo stanje. Nakon njihovog preciznog utvrđivanja treba da se preduzmu mere za smanjivanje njihovog učešća jer tako veliki procenat nepotrebno opterećuje rad lokalnog ombudsmana a ne dovodi do vidljivih rezultata s jedne strane, odnosno negativno utiče na percepciju građana sa druge strane.

10. Broj postupaka okončanih odbijanjem pritužbe kao neosnovane

61. Koliko postupaka godišnje bude okončano odbijanjem pritužbe kao neosnovane?

Analiza odgovora: Nisu svi lokalni ombudsmani popunili odgovore na ova pitanja zbog čega dobijeni presek stanja i zaključke treba uzeti sa rezervom. Ne može da se uoči neka zakonomernost po ovom pitanju jer su se lokalni ombudsmani podelili u tri grupe. Prvu čine oni kod kojih je broj odbijenih tj. neosnovanih pritužbi veći nego procenat odbačaja (npr. Niš i Subotica). U drugoj su oni kod kojih je broj neosnovanih isti kao i broj odbačaja (npr. Kragujevac, Sombor, Žitište). Treću grupu karakteriše da je broj odbijenih manji od broja odbačaja (npr. Novi Sad, Pančevo, Priboj, Voždovac).

Zaključak: Odbijanje pritužbi kao neosnovanih je pitanje na koje lokalni ombudsman veoma malo može da utiče jer se tiče primene propisa na utvrđeno činjenično stanje. Međutim, dobijeni podaci imaju svoju vrednost. Iako može da zvuči apsurdno, oni mogu da pokažu da građani očekuju od lokalnog ombudsmana nemoguće – pomoć i onda kada znaju da činjenice i propisi nisu na njihovoj strani. Međutim, poverenje koje imaju ili dobar glas koji su čuli, kao i nada da ipak nešto može da se popravi ih stimulišu da pritužbu ipak podnesu.

Preporuka: U razgovorima sa lokalnim ombudsmanima bi trebalo isticati potrebu da odbijanje pritužbi kao neosnovanih bude jasno, razumljivo, blagovremeno i utemeljeno. One same po sebi u prvi mah izazivaju negativne reakcije građana. Taj utisak može da se smanji ili predupredi ukoliko se postignu prethodno navedena četiri zahteva.

11. Broj obustavljenih postupaka nakon otklanjanja nedostataka u radu organa

62. Koliko postupaka godišnje bude obustavljeno nakon što organ otkloni nedostatak u radu?

Analiza odgovora: Visok procenat obustava postupka nakon što organ otkloni nedostatak je svojstven većem broju lokalnih ombudsmana (npr. Niš, Priboj, Sombor, Pančevo) iako se rasponi kreću od 20% do čak 60% (Pančevo). Drugu, malobrojniju grupu čine oni lokalni ombudsmeni koji se kreću u rasponu od 10% do 20%. Postoji i treća grupa, ako je suditi prema dobijenim podacima, a u njoj se nalaze oni lokalni ombudsmeni kod kojih nije zabeležena nijedna obustava postupka nakon što organ otkloni nedostatak u radu.

Zaključak: Kada je reč o prvoj grupi može lako da se zaključi da su stekli autoritet kod organa koje kontrolišu, odnosno da na strani tih organa postoji svest o ulozi i značaju lokalnih ombudsmana. Obe stvari mogu da se postignu kvalitetom rada od čega je za ovo pitanje najvažnije to da su organi sigurni da je lokalni ombudsman preduzeo sve potrebne radnje i provere pre upućivanja dopisa. Nešto niži procenat obustava u drugoj grupi ne daje razloga za brigu iako može posredno da govori o odnosu organa prema njima u smislu da radije biraju, iz samo njima poznatih razloga, duži postupak i eventualno upućivanje preporuke od otklanjanja nedostatka koji može da dovede do obustave. Međutim, podaci o tome da u radu nekih lokalnih ombudsmana ne postoje obustave zaslužuje dublju analizu. Samo na osnovu njega ne može nedvosmisleno da se tvrdi šta je pravi razlog takvog stanja. Međutim, on prilično jasno može da ukazuje da u odnosu organa prema lokalnim ombudsmanima nešto nije u redu kada oni uvek biraju opciju dugog postupka i eventualno upućivanje preporuke ili da je reč o nedostacima koji su neotklonjivi, što posredno govori o šteti koju su organi naneli građanima.

Preporuka: U svakoj prilici i svuda bi trebalo organe lokalne samouprave ohrabrivati da otklanjaju nedostatke u svom radu, a lokalne ombudsmane da teže obustavama postupka jer je to najefikasniji način zaštite prava kako za građane tako i za organe/lokalne ombudsmane.

12. Broj upućenih preporuka

63. Koliko preporuka godišnje uputite?

Analiza odgovora: Odgovori na ova pitanja daju veoma važnu i ohrabrujuću poruku – najvažnije je da preporuka u radu svih lokalnih ombudsmana, koji su odgovorili na njega, ima. Razlike u njihovom broju među samim lokalnim ombudsmanima nisu toliko važne jer je i prirodno očekivati da ih bude. Da li će broj preporuka biti jednocifren ili će njihov procenata ići do 30% (Žitište) je u ovom trenutku manje važno. Izuzetak u tom smislu predstav-

lja samo podatak lokalnog ombudsmana iz Priboja koji prema pruženim odgovorima nije uputio nijednu preporuku.

Zaključak: Međutim, tom podatku treba obazrivo da se priđe. On na prvi pogled može da ukazuje na negativnu tendenciju da se preporuke ne upućuju. Međutim, on se podudara sa prethodno pruženim podatkom da se skoro svi postupci završavaju otklanjanjem nedostataka. Zbog toga u neposrednom razgovoru sa lokalnim ombudsmanom treba proveriti tačnost ove tvrdnje.

Preporuka: Iako ne predstavljaju dominantan način rada, treba razmotriti mogućnost dodatnih obuka za pisanje preporuka, uz poželjno predstavljanje uporednih iskustava.

13. Broj izvršenih preporuka

64. Koliko preporuka godišnje bude izvršeno od strane organa kojima su upućene?

Analiza odgovora: Ogromna većina lokalnih ombudsmana spada u sam svetski vrh prema podacima o stepenu izvršenja njihovih preporuka. Ta tvrdnja vredi podjednako za one čiji je stepen izvršenja 80% (npr. Novi Sad i Sombor) kao i za one čiji je procenat 100% (npr. Niš, Kragujevac, Tutin, Pančevo, Voždovac, Subotica). Odstupanja su zabeležena, ukoliko su pruženi podaci validni, samo kod lokalnog ombudsmana Kraljeva i Sjenice koji su se izjasnili da je procenat izvršenja 0%.

Zaključak: Možda je najbolji dokaz da su lokalni ombudsmani zaživeli u svojoj sredini i na taj način opravdali svoje postojanje zapravo procenat izvršenja njihovih preporuka. A on je, prema podacima, zaista u samom svetskom vrhu. S druge strane, nominalno gledano 0% izvršenja bi trebalo da bude zabrinjavajuće. Međutim, kada se on uporedi sa brojem preporuka koje su uputili lokalni ombudsmani koji imaju taj procenat (jedna, 1) on nije dovoljan za tako težak i porazan zaključak.

Preporuka: Ali ako on ostane isti, a broj upućenih preporuka bude veći treba ozbiljno da se analizira. Nakon utvrđivanja šta su pravi razlozi za takvo stanje navedenim lokalnim ombudsmanima treba pružiti svu moguću pomoć kako bi se ono promenilo.

14. Razlozi na neprihvatanje/neizvršavanje preporuka

65. Ako postoje preporuke koje nisu prihvaćene/izvršene, navedite razloge za to

Analiza odgovora: Odgovor na ovo pitanje je već limitiran prethodno iznetim podacima jer se na njega bili pozvani da odgovore samo oni lokalni ombudsmani čiji je procenat iz-

vršenja preporuka manji od 100%, a takvih je malo. Ipak, dobijeni odgovori omogućavaju analizu. Prvu grupu razloga čine oni koji su uobičajeni i, saglasno propisima, dopušteni, odnosno smatraju se legitimnim odgovorom organa kome je preporuka upućena – organ ostaje pri svom, ranije iznetom stavu, ili smatra da preporuku ne može da izvrši (npr. Novi Sad) ili nedostatak finansijskih sredstava za izvršenje (npr. Voždovac). Drugu grupu ne prepoznaje nijedan propis kao dozvoljeno i poželjno ponašanje – nedovoljno sluha od strane lokalne samouprave (npr. Niš), odnosno pasivnost organa (npr. Sombor).

Zaključak: Odgovori prve grupe su priželjkivani dok su ovi drugi očekivani ukoliko se realno sagleda stanje na terenu i odnos snaga. U svakom slučaju, ni jedni ni drugi ne treba da demotiviraju lokalne ombudsmane da upućuju preporuke kada postoje činjenice i potreba za tim. Ako ništa drugo onda zbog toga što su oni posledica, a ne uzrok odnosa i snaga na terenu između organa lokalne samouprave i lokalnih ombudsmana.

Preporuka: S obzirom da prvu grupu odgovora poznaju sva zakonodavstva i uporedna praksa, preporuke mogu da se upute samo drugoj grupi. Te preporuke se tiču potrebe većeg angažovanja i učestalijih kontakata sa organima lokalne samouprave koji iskazuju pasivnost ili manjak sluha, kako bi lokalni ombudsmani imali priliku da im ukažu na neprihvatljivost i štetnost takvog postupanja.

15. Broj upućenih mišljenja

66. Koliko mišljenja godišnje uputite?

Analiza odgovora: Prijatno iznenađenje predstavlja veliki broj lokalnih ombudsmana sa velikim brojem upućenih mišljenja. Njihov raspon se kreće se jednocifrenog broja (npr. Niš i Novi Sad) do dvocifrenih, čiji su pravi šampioni Pančevo (30%) i Kragujevac kod koga broj mišljenja daleko prevazilazi broj upućenih preporuka. I po ovom pitanju odstupanje postoji u odgovoru lokalnog ombudsmana Kraljeva, koji se izjasnio da nije uputio nijedno mišljenje.

Zaključak: Veoma je ohrabrujuće što su se lokalni ombudsmani odvažili da se intenzivno posvete ovom segmentu svog rada. Ne samo što se upućivanje mišljenja smatra zahtevnijim poslom nego upućivanje preporuke jer mora da sadrži lični, a istovremeno i objektivni, stav onoga koji ga upućuje nego i dugoročno gledano može da ima dalekosežnije i sveobuhvatnije efekte. Prava, a ne iskrivljena slika o podatku da lokalni ombudsman Kraljeva nije uputio nijedno mišljenje može da se stekne tek kada se taj podatak ukrsti sa podatkom koliko vremena lokalni ombudsman vrši tu funkciju, na osnovu čega može da se zaključi da objektivno nije bilo vremena niti prilike za tako nešto.

Preporuka: Uvek i svuda treba da se ističe vrednost upućivanja mišljenja i ohrabrivati lokalne ombudsmane da to čine kada god je to moguće. Istovremeno bi trebalo da se obezbede odgovarajuća sredstva za dodatne obuke i treninge posvećenih ovoj temi, sa predstavljanjem uporedne prakse.

16. Obaveštavanje od strane drugih lokalnih ombudsmana o prosleđenim postupcima

67. *Da li Vas drugi lokalni ombudsmeni obaveštavaju o toku i ishodu postupka po pritužbama koje ste im uputili?*

Analiza odgovora: Odgovori na ovo pitanje predstavljaju pravo iznenađenje, i to negativno. Naime, nešto brojniji su lokalni ombudsmeni koje kolege, kojima su uputili pritužbe, obaveštavaju o trajanju i ishodu postupka (Pančevo, Sombor, Žitište, Kragujevac, Priboj, Subotica i Kikinda). Međutim, pravi šok izaziva saznanje da se čak 4 lokalna ombudsmana izjasnilo da je ta vrsta profesionalizma i kolegijalnosti nepoznanica (Novi Sad, Tutin, Vračar i Voždovac). Treća grupa, koju u ovom slučaju čini jedan lokalni ombudsman (Niš) se izjasnila da retko dobija tu vrstu obaveštenja.

Zaključak: Dostizanje međunarodnih standarda u individualnom radu je pohvalno ali je to samo kap u moru loše uprave. Zbog toga je neophodno floskulu „da su svi jedna velika ombudsmanka porodica“ potvrditi i podupreti praktičnom saradnjom. Ne samo da je nedostavljanje obaveštenja neprofesionalno i nekolegijalno, već može štetno da utiče na rad svih lokalnih ombudsmana, jer im se time uskraćuju možda korisne informacije.

Preporuka: Uvek i svuda bi trebalo da se ističe značaj i potreba međusobne saradnje, ne samo načelno već i praktično. Kao prioritet treba da se organizuju dodatne obuke na ovu temu.

17. Obaveštavanje drugih lokalnih ombudsmana o prosleđenim postupcima

68. *Da li Vi obaveštavate druge lokalne omudsmene o toku i ishodu postupka koji ste vodili po pritužbama koje su Vam prosledili?*

Analiza odgovora: Ovde su lokalni ombudsmeni nešto drugačije grupisani u odnosu na prethodno pitanje. Broj onih koji imaju istu sliku u odrazu ogledala je skoro isti – najveći broj onih koji uvek dobijaju obaveštenja od kolega isto to čine i sami, odnosno kolege obaveštavaju o trajanju i ishodu postupka. Izuzetak predstavlja lokalni ombudsman Subotice koji, prema datom podatku nikada ne obaveštava kolege koji njega obaveštavaju o trajanju i ishodu postupka. Identičnu sliku imaju i oni koje kolege nikada ne obaveštavaju jer ni oni to ne čine u odnosu na njih (Novi Sad i Vračar). Takođe, povećao se broj onih koji retko obaveštavaju kolege o trajanju i ishodu postupaka koje vode (Tutin i Voždovac).

Zaključak: Identičan kao kod prethodnog pitanja.

Preporuka: Ista kao kod prethodnog pitanja.

VII. IZVEŠTAJI I PUBLIKACIJE

1. Godišnji izveštaj o radu

69. Da li svake godine sačinjavate godišnji izveštaj o radu?

Analiza odgovora: Skoro svi lokalni ombudsm ani u punom kapacitetu vrše ovu važnu funkciju. Jedini koji se izjasnio da to ne čini svake godine, redovno i kontinuirano jeste lokalni ombudsman Sjenice.

Zaključak: Važnost sačinjavanja i upućivanja godišnjeg izveštaja o radu je jedna od najvažnijih funkcija, koja lokalnom ombudsmanu pruža priliku da predstavi sebe i svoje rezultate onima od kojih zavisi njegov izbor i razrešenje. Njegovo štampanje i distribucija je neophodna ukoliko lokalni ombudsman želi da bude dostupan građanima i da i njih upozna sa rezultatima svog rada. Na kraju krajeva, sastavljanje izveštaja predstavlja veliku dobrobit i za samog lokalnog ombudsmana jer mu omogućava da sagleda svoj rad i objedinjenog ga izloži na jednom mestu.

Preporuka: Kao primer dobre prakse, trebalo bi uvek i svuda da se ističe sastavljanje godišnjeg izveštaja. Trebalo bi ohrabrivati lokalne ombudsmane da nastave sa tom praksom. Trebalo bi da se organizuju dodatne obuke, sa predstavljanjem inostranih iskustava, na ovu temu. Kada je reč o lokalnom ombudsmanu koji to ne čini svake godine, trebalo bi, u neposrednom kontaktu, da se utvrdi koji su razlozi za takvo stanje i nakon toga pružiti mu podršku i pomoć u prevazilaženju tog problema.

2. Dostavljanje godišnjih izveštaja

70. Kome organu ga predajete?

Analiza odgovora: Svi lokalni ombudsm ani svoje godišnje izveštaje o radu dostavljaju skupštinama lokalnih samouprava.

Zaključak: Kod svih lokalnih ombudsmana je do kraja ispoštovan princip da se izveštaj podnosi organu koji ih i bira, čime se dodatno potvrđuje veza koja postoji između njih, odnosno da su oni „produžena ruka“ lokalnog parlamenta. Redovno i kontinuirano vršenje te funkcije istovremeno ojačava autoritet lokalnog ombudsmana prema drugim organima i građanima.

Preporuka: Trebalo bi, uvek i svuda, da se ističe važnost vršenja ove funkcije, odnosno kao primer dobre prakse koja treba se nastaviti.

71. Kada ga predajete navedenom organu?

Analiza odgovora: Neočekivano, ali i kod ovog tehničkog pitanja može da se uoči raznolikost i šarolikost. Najveći broj lokalnih ombudsmana svoje godišnje izveštaje dostavlja u martu mesecu za prethodnu kalendarsku godinu. Manju grupu predstavljaju oni koji to čine u januaru mesecu (npr. Kikinda, Tutin, Žitište i Voždovac). Potpuni izuzetak predstavlja lokalni ombudsman Pančeva koji tu svoju obavezu izvršava u februaru mesecu.

Zaključak: Sastavljanje i dostavljanje izveštaja u martu mesecu ima prednost, jer omogućava sporije ali tačnije prikupljanje svih podataka, ali mu je mana što novi poslovi i podaci nadolaze tako da povećana vremenska distanca može da utiče na njegovo bogatstvo i tačnost, a svakako otežava njegovo sastavljanje. Suprotno tome, izvršavanje te obaveze u januaru zahteva mnogo brži rad i veće napore, ali nudi kao prednost sveže pamćenje i sećanje na predmete. Možda je, u traženju zlatne sredine, lokalni ombudsman Pančeva izabrao februar.

Preporuka: Pošto je reč o tehničkom pitanju ne može da se da neka suštinska preporuka. Važno je da se eventualnim izmenama termina ne poremeti ritam koji se ustalio i pokazao kao odgovarajući.

3. Upućivanje preporuka i zaključaka

72. Da li u njemu upućujete neke preporuke ili zaključke?

Analiza odgovora: Daleko je brojnija grupa onih lokalnih ombudsmana koji u godišnjem izveštaju o radu upućuju preporuke ili zaključke. Manji broj njih to ne čini (Novi Sad, Kraljevo i Sjenica). Za poslednja dva nabrojana nepoznato je zašto je to tako. Lokalni ombudsman Novog Sada dao je međutim i obrazloženje – zato što „...u njemu samo predstavi preporuke i mišljenja koja su već ranije doneta u posebnim predmetima“.

Zaključak: Već je naglašeno koliko je važno potpuno, blagovremeno i kvalitetno izvršenje ove funkcije. Potpunost i kvalitet podrazumevaju da pored preseka stanja o predmetima u radu (izveštaj o radu) u godišnjem izveštaju svoje mesto nađu lični stavovi i osvrt na stanje ljudskih prava samog lokalnog ombudsmana, izraženi na osnovu utvrđenih činjenica u radu. Propuštanje te mogućnosti ne samo da, bez velike potrebe, osiromašuje izveštaj o radu, već i šteti lokalnim ombudsmanima i građanima.

Preporuka: Trebalo bi, uvek i svuda, da se ističe da izveštaj o radu treba da sadrži u sebi i viđenje lokalnog ombudsmana o stanju ljudskih prava u lokalnoj samoupravi u kojoj on deluje. Dodatno bi trebalo ohrabrivati lokalne ombudsmane koji to ne praktikuju, da i oni krenu tim putem. S obzirom da formulisanje zaključaka i preporuka zahteva određene veštine, treba da se organizuju dodatne obuke, po mogućstvu sa predstavljanjem uporednih iskustava.

4. Razmatranje godišnjih izveštaja

74. Da li organ kome ga upućuje raspravlja ili razmatra Vaš izveštaj o radu?

Analiza odgovora: Nisu svi odgovori na ovo pitanje podobni za razmatranje. Dobar deo lokalnih ombudsmana se nije opredelio ni za jednu od ponuđenih opcija već je na postavljeno pitanje odgovorio sa „da“. A to je odgovor koji ne govori ništa o suštini tog pitanja, odnosno suštinski ih ne opredeljuje prema dilemi da li odbornici lokalnih skupština glasaju o izveštaju, odnosno da li mogu da ga ne usvoje. Daleko manji broj njih je izričito odgovorio da se njihovi izveštaji samo razmatraju. Na svu sreću, nijedan lokalni ombudsman nije ukazao da se o njegovom izveštaju glasa.

Zaključak: Odgovor „da“ možda najbolje oslikava dilemu koju kod lokalnih ombudsmana stvara pojam „raspravljaju“. Obično se pod ti pojmom podrazumeva ceo spektar mogućnosti koji stoji na strani onih koji kontrolišu rad samih lokalnih ombudsmana – da raspravljajući o izveštaju, imaju moć da ga odobre ili ne usvoje, a samim tim dovedu u pitanje ostanak lokalnog ombudsmana na toj funkciji.

Preporuka: Na nekom od okruglih stolova koje organizuje udruženje ili dodatnih obuka koje bi finansirali donatori obraditi ovu temu, ukazivanjem na suštinsku a ne stilsku razliku između razmatranja i raspravljaju.

75. Da li organ koji raspravlja/razmatra Vaš izveštaj o radu donosi neke pravne akte tim povodom?

Analiza odgovora: Ubedljiva većina lokalnih ombudsmana tvrdi da skupštine lokalnih samouprava, iako razmatraju njihove izveštaje, ne donose nikakve akte tim povodom. Samo manji broj njih (Kragujevac, Sombor i Vračar) se izjasnio, doduše bez preciziranja o kakvoj vrsti akta je reč, da skupština donosi akt nakon razmatranja njihovog izveštaja. Samo se lokalni ombudsman Žitišta izjasnio dvosmisleno, odnosno da lokalna skupština „retko“ donosi akt posle razmatranja njegovog izveštaja.

Zaključak: Praksa koju je Narodna skupština uvela jeste da nadležni odbori, nakon razmatranja izveštaja, predlože plenarnom zasedanju usvajanje određenih zaključaka koji su utemeljeni u preporukama/zaključcima republičkog Zaštitnika građana. Iako to nije moguće do kraja sprovesti, prevashodno zbog nepostojanja pandan službi u lokalnim skupštinama, to je standard kome treba da se teži, jer dodatno ojačava položaj lokalnih ombudsmana.

Preporuka: U kontaktima sa predstavnicima lokalnih samouprava treba da se predoče prednosti takve prakse nacionalnog Parlamenta.

76. Da li Vas organ koji raspravlja/razmatra Vaš izveštaj obaveštava o Vašim preporukama i zaključcima?

Analiza odgovora: Samo dva lokalna ombudsmana (Kikinda i Pančevo) znaju za sudbinu svojih preporuka i zaključaka. To može da se zaključi na osnovu njihovih odgovora da ih lokalna skupština obaveštava o tome. Svi ostali lokalni ombudsmani su izričiti u stavu da ih lokalne skupštine ne obaveštavaju o njihovim preporukama i zaključcima.

Zaključak: Načelno, standard koji su postigla dva navedena lokalna ombudsmana je za svaku pohvalu, naročito imajući u vidu kako funkcioniše odnos snaga između političkih predstavnika i nezavisnih organa na lokalnu. Problem međutim leži u činjenici da je reč o dva lokalna ombudsmana koji su se izjasnili da lokalna skupština ne donosi bilo kakav akt povodom njihovih izveštaja. Drugim rečima, nazivi onih lokalnih ombudsmana, koji su o tome obavesteni se ne poklapa sa nazivima onih, povodom čijih izveštaja lokalne skupštine donose akte. Da li je reč o nerazumevanju na koje preporuke i zaključke se misli ili je u pitanju običan nesporazum teško je zaključiti samo na osnovu ovih šturih odgovora.

Preporuka: S obzirom da su oni lokalni ombudsmani koje lokalne skupštine obavestavaju o njihovim zaključcima malobrojni, uvek i u svakoj prilici treba da se ističe samim lokalnim ombudsmanima koliko je važno da dostignu taj nivo.

5. Dostupnost godišnjih izveštaja

77. Da li Vaš godišnji izveštaj o radu štampate i činite dostupnim građanima?

Analiza odgovora: Nešto malo je veći broj lokalnih ombudsmana koji su pozitivno odgovorili na ovo pitanje, odnosno koji štampaju svoj godišnji izveštaj o radu. Drugim rečima, nije malo onih koji to ne čine (Novi Sad, Kikinda, Tutin, Sjenica i Voždovac).

Zaključak: Povodom ovog pitanja može, uslovno rečeno, da se konstatuje regionalna zakonitost – lokalni ombudsmani nekih delova Srbije ne praktikuju pravljenje štampane forme izveštaja. To nužno nameće pitanje zašto to ne čine i kako građanima i organima čine dostupnim informacije o svom radu. Tim pre što je štampana forma najstariji i najsigurniji način za to, koji ima mnogo dobrih strana.

Preporuka: Nezavisno od razloga zbog kojih pomenuti lokalni ombudsmani ne štampaju svoj izveštaj o radu, u svakoj prilici treba da im se ističu prednosti tog tradicionalnog načina za distribuciju informacija.

78. Ako je odgovor na prethodno pitanje NE, navedite zašto ne

Analiza odgovora: Najveći broj onih lokalnih ombudsmana koji ne štampaju svoj izveštaj to objašnjava činjenicom da su ga učinili dostupnim javnosti stavljanjem na sajt. Samo dva

(Novi Sad i Kikinda) su pored tog razloga naveli i uštede kao motiv za takvo postupanje (ušteda papira i nedostatak finansijskih sredstava).

Zaključak: Stavljanjem na sajt i činjenje dostupnim građanima putem interneta je veoma visok standard kome treba da se teži. Međutim, on ne treba niti može da zameni distribuciju informacija pomoću štampanog materijala. Pre svega zato što je internet još uvek dostupan manjem broju građana. Osim toga, i kada im je dostupan nisu sve kategorije (npr. starije osobe) bliske i orijentisan ka tom načinu komunikacije.

Preporuka: Zato svaki neposredan kontakt sa lokalnim ombudsmanima treba iskoristiti kao priliku da im se predoči važnost činjenja dostupnim informacija na sve raspoložive načine, na način da jedan ne isključuje drugi. Štampanje kraće forme izveštaja, odnosno njegovog sižea može da predstavlja rešenje kojim se prevazilazi ovaj nedostatak.

6. Sastavljanje posebnih (tematskih) izveštaja

79. Da li sastavljate posebne (tematske) izveštaje?

Analiza odgovora: Lokalni ombudsmeni Tutina i Priboja predstavljaju retke pozitivne primere za dodatnu izveštajnu aktivnost. Na žalost, propustili su priliku da prilikom odgovora preciziraju koje posebne izveštaje sastavljaju ili navedu neke od njih kao primer. Svi ostali su, na ovo pitanje izričito odgovorili sa „ne“.

Zaključak: Dobijeni podaci govore da je velika većina lokalnih ombudsmana „opšte namene“, odnosno da se u određenim vremenskim periodima ne fokusiraju na tačno određene teme. Utvrđivanje zbog čega se to ne dešava zahteva dodatno i dublje istraživanje. Na ovom mestu može samo da se konstatuje da time građanima dodatno ograničavaju pristup svom radu.

Preporuka: U svakoj prilici i svuda bi trebalo ohrabrivati lokalne ombudsmane da pokušaju da ovladaju i ovim svojim ovlašćenjem. U neposrednom razgovoru sa njima bi trebalo da se utvrdi da li su potrebne dodatne obuke o ovoj temi, po mogućstvu sa prikazivanjem uporednih iskustava. Ukoliko se ta pretpostavka pokaže tačnom, pružiti im pomoć i podršku u pronalaženju finansijskih sredstava za to.

80. Ako je odgovor na prethodno pitanje NE, navedite zašto

Analiza odgovora: Odgovori na ovo pitanje otkrivaju suštinske pokazatelje gde postoji potreba za unapređenjem rada lokalnih ombudsmana. Razlozi za nesastavljanje posebnih izveštaja su dosta različiti. Od odgovora lokalnog ombudsmana Kragujevca da „propisi zahtevaju da je reč o posebno teškoj povredi prava“ što drugim rečima znači da „do sada nije bilo potrebe“ kako to definiše lokalni ombudsman Vračara. Ništa manje značajni nisu odgovori lokalni ombudsmeni Novog Sada da „ne postoji specijalizacija u tom smislu“ kao i odgovor lokalni ombudsman Sombora da je „godišnji izveštaj sveobuhvatan“.

Zaključak: Zajedničko za sve date odgovore, uprkos njihovoj razičitosti, jeste da predstavljaju subjektivni doživljaj i procenu lokalnih ombudsmana. I to je sasvim legitimno i u skladu sa propisima. Međutim, potrebu za posebnim izveštajima možda iskazuju građani a među odgovorima nema nekog koji bi išao u tom pravcu npr. da građani do sada to nisu zahtevali ili izražavali potrebu za tim.

Preporuka: Identična kao kod prethodnog pitanja.

VIII. SARADNJA

1. Sastanci za lokalnim zvaničnicima

81. Da li se tokom mandata sastajete sa gradonačelnikom/pred sednikom opštine, predsednikom gradske/opštinske skupštine, načelnikom gradske/opštinske uprave i dr.?

Analiza odgovora: Svi lokalni ombudsmeni imaju kontakte sa nabrojanim kategorijama. Neki u punom obimu, dok neki ograničenom (npr. sa gradonačelnikom ne, ali sa načelnikom uprave da). Ne postoji nijedan lokalni ombudsman koji je izolovan od najviših lokalnih zvaničnika.

Zaključak: I ovi podaci mogu da se smatraju potvrdom da su lokalni ombudsmeni stekli punopravno članstvo u društvu najvažnijih organa na lokalnu. To ne samo da pruža mogućnost za razvijanje dobrih ličnih odnosa, izuzetno važnih, već šalje poruku javnosti i građanima da komunikacija i saradnja između njih postoji. A na taj način se dodatno jača položaj i autoritet lokalnih ombudsmana.

Preporuka: Primer dobre prakse bi, uvek i svuda, trebalo da se ističe. Trebalo bi ohrabrivati one lokalne ombudsmane koji ostvaruju sveobuhvatnu komunikaciju da nastave tako, a po potrebi i intenziviraju svoje kontakte. Onima koji još uvek nisu uspostavili komunikaciju u punom obimu pružiti pomoć i podršku da to učine.

83. Ako je odgovor na prethodno pitanje DA, navedite da li je to bilo na Vaš ili njihov zahtev

Analiza odgovora: Najveći broj lokalnih ombudsmana komunikaciju sa navedenim kategorijama ostvaruje prema potrebi na obostrane zahteve. Nešto manji broj je onih koji tu vrstu saradnje ostvaruju isključivo na njihov zahtev (Priboj, Vračar, Žitište i Subotica). Samo jedan lokalni ombudsman (Novi Sad) se izjasnio da komunikaciju ostvaruje na zahtev gradonačelnika.

Zaključak: Odgovori daju izuzetno pozitivan utisak jer su u skladu sa međunarodnim standardima i pokazuju da je komunikacija dvostrana ulica. Taj zaključak se podjednako odnosi na one kod kojih su povod za komunikaciju obostrani zahtevi tako i na one kod kojih je potreban zahtev lokalnih ombudsmana. Ni podatak da se komunikacija ostvaruje na zahtev gradonačelnika ne treba da zabrine, jer se iz obrazloženja vidi da je reč o praksi koja važi za sve funkcionere.

84. Da li saradujete sa međunarodnim organizacijama?

Analiza odgovora: Prema dobijenim podacima ubedljivo veći broj lokalnih ombudsmana saraduje sa međunarodnim organizacijama, bez preciziranja koji su sve vidovi saradnje uspostavljeni. Daleko manji broj njih (Priboj, Subotica i Kragujevac) se izjasnio da ne saraduje sa predstavnicima međunarodnih organizacija.

Zaključak: Dugogodišnje postojanje i rad većeg broja lokalnih ombudsmana je neminovno morao da ih dovede u kakav-takav kontakt sa međunarodnim organizacijama, naročito onima koji su se specijalizovali za saradnju sa zaštitnicima prava. Zbog toga ohrabruje saznanje da su lokalni ombudsmani tu priliku i iskoristili za uspostavljanje saradnje koja, po prirodi stvari, može samo da poboljša njihov položaj i pojača njihov uticaj. To dostignuće ne treba da zasene podaci da postoje i oni lokalni ombudsmani koji nisu uspostavili tu vrstu saradnje, jer za to verovatno postoje snažni razlozi objektivne prirode.

Preporuka: U svakoj prilici i na svakom mestu bi, kao primer dobre prakse, trebalo da se ističe i dostignuće međunarodnih standarda, saradnju lokalnih ombudsmana sa međunarodnim organizacijama. S obzirom da nijedan lokalni ombudsman nije precizirao na koji način saraduju sa međunarodnim organizacijama, a što je od izuzetne važnosti za objektivno i sveobuhvatno sagledavanje kvantiteta i kvaliteta te saradnje, ta tema može da bude povod za neko novo istraživanje koje bi imalo fokus samo na tu temu. U okviru takvog istraživanja posebnu pažnju bi trebalo obratiti na one lokalne ombudsmane koji tu saradnju nisu ostvarili radi sagledavanja koji su pravi razlozi za to i eventualne načine za njihovo prevazilaženje.

85. Da li saradujete sa nevladinim organizacijama?

Analiza odgovora: Podaci iz upitnika pokazuju da ne postoji nijedan lokalni ombudsman koji nije uspostavio ili ne saraduje sa nevladinim organizacijama. Svi oni su se izjasnili da takvu saradnju imaju, bez preciziranja načina na koji se ona odvija.

Zaključak: Odgovori na ovo pitanje posredno pokazuju i kakvu svest o sebi, organu koji predstavljaju i njihovoj ulozi imaju lokalni ombudsmani. Preciznije, da su uspostavljanjem saradnje potvrdili tezu o prirodnim saveznicima s jedne strane, kao i činjenicu da su pravi ljudi na pravom mestu s druge strane. Saradnja lokalnih ombudsmana i nevladinih organizacija donosi dvostruki kvalitet jer obogaćuje iskustva i praksu obe strane, kao i razmenu podataka i mišljenja. Krajnji rezultat može da bude samo jačanje položaja i uticaja i jednih i drugih. Naročito ohrabruje podatak da ne postoji lokalni ombudsman koji takvu saradnju nema, za razliku od odgovora na prethodno pitanje.

Preporuka: U svakoj prilici i na svakom mestu bi, kao primer dobre prakse, trebalo da se ističe i dostignuće međunarodnih standarda. Istovremeno bi, u neposrednim kontaktima sa lokalnim ombudsmanima i nevladinim organizacijama trebalo da se ukazuje i na mogućnosti proširenja

lepeze novim vidovima saradnje (npr. manje protokolarnim i projektnim a više operativnim i radnim, poput republičkog i pokrajinskog), kao i uspostavljanjem njenog kontinuiteta.

86. Da li gostujete na televiziji/radiju koji ima pokrivenost na teritoriji Vaše JLS?

Analiza odgovora: Najveći broj lokalnih ombudsmana koristi medije za svoju promociju i predstavljanje potrebe za zaštitom ljudskih prava na teritoriji njihove lokalne samouprave. Samo četiri lokalna ombudsmana (Kragujevac, Priboj, Vračar i Sjenica) do sada to nisu učinila, bez preciziranja koji su razlozi za to.

Zaključak: Saradnja sa medijima je podjednako važna kao i saradnja sa nevladinim organizacijama ali je, za kraći vremenski interval, daleko efikasnija i efektnija zbog brojnih mogućnosti za brzo i neposredno izražavanje koje mediji pružaju. Oni lokalni ombudsmani, koji su tu saradnju ostvarili, se nalaze u daleko boljem položaju, bez obzira što u prvi mah može da se učini da im je teže jer su izloženiji očima javnosti, baš zbog stalne „gladi“ i potrebe medija za novim i značajnim informacijama. Naravno, ta saradnja ima izuzetno visoke zahteve da bi ostvarila svoje pune kapacitete (npr. puno poznavanje pravnog i faktičkog stanja, medijske pripreme, medijskog izveštavanja i izražavanje i sl.) i ukoliko se oni ne ispoštuju to može da nanese više štete nego koristi. Suprotno tome, oni lokalni ombudsmani koji tu saradnju nisu uspostavili sami su sebi oslabili položaj u lokalnoj sredini i „skrajnuli“ sebe sa glavne scene. To im svakako nameće daleko manje zahteve u svakodnevnom radu ali im, s druge strane, otežava izvršavanje njihove osnovne funkcije.

Preporuka: Trebalo bi da se pokuša da se lokalnim ombudsmanima, kako onima koji jesu tako i onima koji nisu uspostavili saradnju sa medijima, obezbede obuke za medijsko predstavljanje, koje bi u ovom trenutku trebalo da budu nešto intenzivnije.

