



*SAVET ZA
MEĐUNACIONALNE
ODNOSE I LOKALNI
ZAŠTITNIK GRAĐANA
U MULTIETNIČKIM
SREDINAMA*



USAID
FROM THE AMERICAN PEOPLE



INSTITUTE FOR
Sustainable
Communities

SAVET ZA MEĐUNACIONALNE ODNOSI I LOKALNI ZAŠTITNIK GRAĐANA U MULTIETNIČKIM SREDINAMA

Beograd, 2011.

Izdavač
Centar za istraživanje entiteta
Ethnicity Research Center

Biblioteka ETNOS

Urednik
Petar Teofilović

Dizajn i priprema za štampu
INSIGHT DESIGN STUDIO, Beograd

Lektura i korektura
Marina Spasojević

Štampa
Grafika Galeb, Niš

Tiraž
500

Sadržaj:

<i>Predgovor</i>	<i>4</i>
Goran BAŠIĆ MULTIKULTURALNI VAŠAR	<i>6</i>
Petar TEOFILOVIĆ LOKALNI OMBUDSMANI U SRBIJI – Analiza položaja lokalnih ombudsmana u Srbiji sa preporukama za njihovo pravilno ustrojavanje i delovanje	<i>26</i>
Zlatko MAROSIUK Iskustva zaštitnika građana grada Subotice u zaštiti ljudskih i manjinskih prava u lokalnoj zajednici	<i>52</i>
Ljubica ĐORĐEVIĆ Jačanje lokalne demokratije u multietničkim sredinama u centralnoj Srbiji kroz savete za međunacionalne odnose i lokalne ombudsmane	<i>65</i>
Zorka RAŠKOVIĆ Lobiranje kao mehanizam za uspostavljanje saveta za međunacionalne odnose i lokalnog ombudsmana	<i>87</i>
<i>Prilozi</i>	<i>91</i>

Predgovor

4

Centar za istraživanje etniciteta je u periodu od februara 2010. do februara 2011. godine sproveo projekat podrške multietničkim jedinicama lokalne samouprave u centralnoj Srbiji u osnivanju i jačanju saveta za međunacionalne odnose i institucije lokalnih zaštitnika građana. Projektom je obuhvaćeno 25 jedinica lokalne samouprave u centralnoj Srbiji, koje smo zarad lakšeg upravljanja projektom i efikasnije saradnje sa lokalnim samoupravama podelili u četiri po-regiona: južna Srbija (Bosilegrad, Bujanovac, Dimitrovgrad, Medveđa i Preševo), severoistočna centralna Srbija (Boljevac, Bor, Golubac, Žagubica, Kučevo, Majdanpek, Negotin i Petrovac na Mlavi), jugozapadna Srbija (Novi Pazar, Nova Varoš, Priboj, Prijepolje, Sjenica i Tutin) i jedinice lokalne samouprave sa značajnim udelom romske populacije (Bela Palanka, Bojnik, Vranje, Žitorađa, Koceljeva i Surdulica). Projekat je sproveden kroz različite aktivnosti i uz upotrebu tehnika javnog zagovaranja prema donosiocima odluka u gradovima i opštinama, kao i građanima, a u nameri da se pruži podrška uspostavljanju i radu saveta za međunacionalne odnose i lokalnih zaštititnika građana. Za potrebe projekta Centar je formirao poseban tim za lobiranje, koji su činili prof. dr Marijana Pajvančić, doc. dr Petar Teofilović, Zorica Rašković i doc. dr Ljubica Đorđević. Centar je, oslanjajući se na iskustva Zorice Rašković u javnom zagovaranju, te iskustva prof. Pajvančić i doc. dr Teofilovića u institucionalnoj izgradnji, uspostavio kontakt sa svim gradovima i opštinama obuhvaćenim projektom, pri čemu je posetio 22 od njih i lobirao kroz direktne razgovore sa predstavnicima lokalnih vlasti. Centar je u okviru projekta izradio „*Deklaraciju o razvoju lokalne demokratije u multietničkim lokalnim zajednicama*“, koja sadrži osnovne principe ključne za razvoj lokalne demokratije (poverenje, razumevanje, građanska participacija, institucionalni mehanizmi itd.). Deklaraciju su podržali Zaštitnik građana Republike Srbije, Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti Republike Srbije i Pokrajinski ombudsman AP Vojvodine, na čemu im ovom prilikom iskreno zahvaljujemo.

Važna projektna aktivnost bili su regionalni seminari za predstavnike lokalnih samouprava, na kojima su kroz razmenu mišljenja i otvorenu diskusiju obrađivana različita pitanja vezana za uspostavljanje i funkcionisanje saveta za međunacionalne odnose i institucije lokalnog zaštitnika građana. Centar je organizovao četiri takva seminara, u Nišu (za predstavnike opština južne Srbije), Brestovačkoj Banji (za predstavnike opština u severoistočnoj centralnoj Srbiji), na Zlatiboru (za predstavnike jedinica lokalne samouprave iz jugozapadne Srbije) i u Vrnjačkoj Banji (za predstavnike jedinica lokalne samouprave sa značajnim brojem romske populacije). Pored predstavnika lokalnih samouprava i članova tima za lobiranje na seminarima su učestvovali i prof. dr Nevena Petrušić, poverenica za zaštitu ravnopravnosti Republike Srbije,

Stanojla Mandić, zamenica poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti Republike Srbije, doc. dr Goran Bašić, zamenik zaštitnika građana Republike Srbije, Aniko Muškinja Hajnrih, pokrajinski ombudsman AP Vojvodine, Eva Vukašinović, zamenica za prava nacionalnih manjina pokrajinskog ombudsmana AP Vojvodine, Zlatko Marosiuk, zaštitnik građana grada Subotice. Na seminarima su učestvovali i Snežana Ilić (Centar za razvoj civilnog društva, Zrenjanin) i Zoran Andrejić (Multietnički centar za razvoj regije Dunav 21, Bor). Svima njima Centar posebno zahvaljuje na konstruktivnom dijalogu i podršci koju su pružili projektu. Centar posebno zahvaljuje Zaštitniku građana Republike Srbije, koji je prepoznao značaj saveta za međunacionalne odnose i jedinicama lokalne samouprave sa nacionalno mešovitim sastavom stanovništva uputio posebnu preporuku koja se tiče ovih tela.

Centar je projekat sproveo uz pomoć i podršku partnerskih organizacija „Perspektiva“ (Bujanovac), „KIC Caribrod“ (Dimitrovgrad), „Asocijacija za razvoj opštine Bor“ (Bor) i „Urban In“ (Novi Pazar), na čemu im ovom prilikom još jednom zahvaljujemo.

Projekat su finansijski podržali Američka agencija za međunarodni razvoj (USAID) kroz program „Inicijativa javnog zagovaranja građanskog društva“, kojim rukovodi Institut za održive zajednice (ISC), Misija OEBS u Srbiji i Fond za otvoreno društvo, na čemu im srdačno zahvaljujemo.

Publikacija koja je pred Vama deo je podrške koju Centar pruža multietničkim lokalnim samoupravama da uspostave efikasne savete za međunacionalne odnose i lokalne zaštitnike građana kao važne instrumente za zaštitu ljudskih i manjinskih prava i razvoj integrativnog multikulturalizma na lokalnom nivou. Goran Bašić u svom tekstu „Multikulturalni vašar“ ispituje politiku multikulturalnosti u Srbiji i daje kritički osvrt na instituciju saveta za međunacionalne odnose. Tekst Petra Teofilovića nudi opsežnu analizu institucije lokalnog zaštitnika građana i smernice za efikasno osnivanje i rad ovog tela. Zlatko Marosiuk, zaštitnik građana grada Subotice, u svom tekstu je izneo korisna iskustva iz rada institucije na čijem je čelu. Tekst Ljubice Đorđević daje prikaz pravnog okvira za uspostavljanje i funkcionisanje saveta za međunacionalne odnose i lokalnog zaštitnika građana u gradovima i opštinama koji su obuhvaćeni projektom. Konačno, Zorica Rašković je uputila na važne pouke u vezi sa lobiranjem u lokalnoj zajednici zarad uspostavljanja saveta za međunacionalne odnose.

doc. dr Ljubica ĐORĐEVIĆ
Koordinatorica projekta

doc. dr Petar TEOFILOVIĆ
Urednik publikacije

* Sve gramatički rodno opredeljene imenice koriste se u ovoj publikaciji rodno neutralno i označavaju ravnopravno pripadnike, odnosno pripadnice oba pola.

Doc. dr
Goran BAŠIĆ

MULTIKULTURALNI VAŠAR

Uvod

U Srbiji je uvreženo mišljenje da je sistem zaštite prava nacionalnih manjina i način na koji se ona ostvaruju iznad standarda međunarodnog prava i da su postojeće etničke napetosti rezultat nedosledne primene zakona i recidivi animoziteta iz prošlosti. Takođe, mnogi, a među njima i donosioci odluka, pojedini stručnjaci i predstavnici manjinskih organizacija i samouprava smatraju da je donošenjem *Zakona o nacionalnim savetima nacionalnih manjina* (2009) okončan proces pravnog utemeljenja položaja nacionalnih manjina u Srbiji. Najviše o čemu je većina onih koji osmišljavaju politiku prema nacionalnim manjinama spremna da razmišlja jesu izvesne promene i dopune ovog i drugih zakona, kojima bi se manjim intervencijama efikasnije uredilo ostvarivanje prava nacionalnih manjina. Najčešća argumentacija ovim mišljenjima je to da su Ustav Srbije (2006) i Zakon o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina (2002) na nivou načela uredili položaj nacionalnih manjina i da se njegovoj suštini ni sa stanovišta međunarodnog prava, ni u pogledu društvenih potreba nema šta dodati.

Međutim, pomenuto mišljenje se samo delimično može prihvatiti, i to u delu koji se odnosi na to da je implementacija međunarodnih standarda zaštite prava nacionalnih manjina dosledno izvršena u pravni poredak Republike Srbije. Drugi deo mišljenja po kojem su u postojećem pravnom sistemom uređena i razrađena suštinska pitanja položaja, ostvarivanja i zaštite prava

nacionalnih manjina zasnovan je na sagledavanju samo užih aspekata političke organizacije i institucionalnog funkcionisanja složenih multikulturalnih društava. Ovo pitanje u našoj političkoj i pravnoj teoriji samo je sporadično razmatrano i ukoliko želimo da na opšti način ukažemo na posledice koje je njegovo zanemarivanje izazvalo, onda bi ih prvo trebalo tražiti u uskom, ali dubokom procesu shvatanja savremenih političkih sistema koji počiva na tome da jednoj političkoj provenijenciji pripadaju integrisana društva, čija su obeležja konsenzus i kulturna homogenost, a drugoj regulirana društva, u čijem su nazoru disenzus i kulturni pluralizam (Almond, 1956, 391). Iako u savremenom društvu i reformisanoj liberalnoj teoriji ova podela političke organizacije društava ima sasvim drugo značenje, čini se da je još uvek prikladna političkim uslovima u dobrom delu jugoistočne Evrope.

Postoji li liberalna politika multikulturalnosti?

7

Pre nego što razmotrim postojeće stanje u vezi s ustavno-pravnim uređenjem položaja nacionalnih manjina u Srbiji, pokušaću da otvorim ili ponovim neka pitanja koja su od značaja za prirodu srbijanskog multikulturalizma. Prvo među njima se može postaviti u odnosu na jednu od osnovnih dihotomija političkih sistema, koja je u ovom radu predstavljena kroz Almondovo mišljenje izneto pre više od pola veka. Zastupnika takve nepopustljive podele političkih sistema bilo je i među liberalima i konzervativcima, i među levo i desno orijentisanim teoretičarima i političarima, a direktna posledica ovakvog mišljenja u čijoj osnovi je to da je demokratija prijemčivija integrisanim, kulturno homogenim društvima jesu štete nanete manjinskim kulturama širom sveta. Nekoliko godina pre nego što je objavio svoju najpoznatiju knjigu „Sukob civilizacija“ i duže od dve decenije pre nego što je završio svoju ksenofobičnu viziju razvoja severnoameričkog društva („Ko smo mi – izazovi američkog nacionalnog identiteta“), Semjuel Hantington je zagovarao stav o tome da progres podrazumeva nacionalnu integraciju, odnosno supstituciju velikog broja tradicionalnih, verskih, etničkih, političkih autoriteta, jednim sekularnim, nacionalnim, političkim autoritetom (Huntington, 1968, 34). Iskustva s kojima raspolaže savremena politička teorija i praksa ukazuju na to da politike „stapanja“ etnokulturnih identiteta u jedinstvene nacionalne identitete nisu bile uspešne ni u jednom društvu u kojem u vezi s tim nije bila postignuta osnovna društvena saglasnost. Često se za primer uspešne politike integracije kultura u nacionalni korporativni identitet uzimao severnoamerički model. Međutim, još češće se zaboravlja da takva politika nije uspešno ostvarena u smislu „zaboravljanja“ primarnih etničkih i kulturnih identiteta. Naime, reč je o imigracionom društvu čiju društvenu i političku koheziju i političku kulturu obeležavaju i sećanja na građanski rat, surov obračun imigranata sa domorodačkim stanovništvom i dominacija engleskog jezika, za koju je neko ispravno primetio da je u uslovima američke demokratske republike primila takve oblike koji nisu zabeleženi u iskustvima klasičnih imperija, i, najzad, snažan građanski pokret koji je pitanje emancipacije i integracije Afroamerikanaca i drugih društveno zapostavljenih, često i diskriminiranih grupa, na dnevni red postavio na način koji je vodio ka mirnom rešavanju spora.

Međutim, s uma ne bi trebalo smetnuti činjenicu da je uprkos takvom progresu i otvaranju prema politici priznavanja identiteta i jednakih mogućnosti i kosmopolitizmu većina „običnih“ Amerikanaca nacionalnistički i etnocentrično orijentisana (Wolfe, 2004, 123). Da

li zbog toga što su ih na razmišljanje podstakle Hantingtonove projekcije ili zbog suočavanja sa savremenim društvenim promenama, a sve je više Amerikanaca koji su zainteresovani više nego ikada ranije da razmišljaju i preispituju kolektivni identitet nacije.¹ Osnovna pitanja koja su tematizovana u brojnim raspravama odnose se na to da li će savremeni identitet američkog društva pretrpeti promene koje će trajno izmeniti nacionalni karakter stubova američkog sistema. Liberali, multikulturalisti i proglobalisti ovaj proces doživljavaju kao nastavak „američkog sna“, konzervativci i tradicionalisti, poput Hantingtona, upozoravaju na to da bi se u XXI veku Amerika mogla suočiti sa produbljivanjem kulturnih jazova, a institucionalnim priznavanjem različitih kulturnih identiteta i sa sindromom „balkanizacije“.²

Pre nekoliko godina objavljeni rezultati istraživanja o američkom nacionalnom identitetu³ ukazali su na intenzivne promene percepcija američkih građana. Naime, iako 84% njih veruje u to da građani Amerike dele jedinstvena verovanja, vrednosti i kulturu, čak 63% građana smatra da je nacionalni identitet podriven, odnosno da je prisutna defragmentacija nacionalnog identiteta po linijama etničkih i kulturnih podela, što potvrđuje 80% belog stanovništva SAD, 86% Afroamerikanaca i 74% Hispanoamerikanaca obuhvaćenih istraživanjem.

Savremena Amerika ne samo što je suočena s krizom identiteta već je i oprezna u vezi sa očuvanjem vrednosti koje predstavljaju demokratske stubove društva. Prema zaključcima Bredly projekta, koji je sproveo pomenuto istraživanje, saznajemo sledeće: „Buduće generacije Amerikanaca znaće manje od svojih roditelja o američkoj istoriji i osnivačkim idealima Amerike. Takođe, više je Amerikanaca koji su svesni onoga što nas razdvaja nego onoga što nas ujedinjuje. Postoji opasnost da od mnoštva u jednom – *E Pluribus Unum* – dodemo do suprotne pozicije“.

S druge strane, u evropskom političko-kulturnom kontekstu otvoreno je pitanje odnosa identiteta Evropske unije i mnoštva autohtonih i alohtonih etničkih i nacionalnih identiteta ukorenjenih u snažnu mitologiju nacionalne države. Nastala na originalnoj ideji, bez uporišta u istorijskom ili komparativnom iskustvu, Evropska unija, naročito nakon proširenja, nastoji da u široki politički i socijalni prostor utka mnoštvo kulturnih identiteta. Čini se da se u savremenom svetu jedino o Evropskoj uniji može govoriti kao o zajednici koja gradi svoj multikulturalni prostor, a paradoks je u tome što se evropski multikulturalizam sastoji iz eklektičkog, a ne sinergičnog mnoštva etnokulturnih identiteta. Balibar i Volverstin su ukorenjenost evropskih naroda u primordijalni etnicitet definisali kao fiktivni etnicitet, kao mesto razgraničenja koje razotkriva dvostruku prirodu pojma narod – s jedne strane, kao imaginarne zajednice srodnički i tradicijom povezanih pojedinaca, a, sa druge, i kao nosioca kolektivnog predstavištva, građanstva i prava (Balibar & Wallerstein, 1977).

U rascepu između dva kulturna nasleđa savremena Evropa nastoji da razreši osnovnu dilemu o tome da li je u uslovima snažnih etnokulturnih ili nacionalnih država, koje, kao i narodi koji ih nastanjuju, imaju duboko ukorenjene tradicije i identitete, uopšte moguće upustiti se u konstruisanje supranacionalnog identiteta – Evropljanina. Balibar smatra da u

1 Videti članak J. Prokopljević, *Rasplamsavanje priča o nacionalnom identitetu – od „balkanizacije“ do oslobođanja od predrasuda*, objavljen u „Politici“ 17. juna 2008.

2 Bojazan da bi napuštanje organizovanja izbornog sistema po principu većinskog modela i činjenje ustupaka manjinama, Afroamerikancima i Hispanoamerikancima, kroz približavanje ili potpuno usvajanje proporcionalnog izbornog sistema bilo uvod u „balkanizaciju“ Amerike, prisutna je kako među konzervativcima, tako i među liberalima (Daglas, 1995, 47). Iako ne postoji sumnja u to da bi sprovođenje izbora po proporcionalnom modelu obezbedilo pravičniju zastupljenost različitih manjina u političkim institucijama, strahuje se da bi time bio trajno podriven dvopartijski sistem, na kojem počiva demokratska stabilnost institucija. Jedno od pitanja koje je otvoreno u raspravi o izbornim modelima u multikulturalnim društvima jeste defragmentacija političkog polja po linijama društvenih rasepa, odnosno prenošenje zaoštrenih društvenih protivrečnosti u političke institucije, čime se slabe pozicije zagovornika upravljanja, odnosno prevencije konflikata iz eksternih, izvanpolitičkih centara moći. S druge strane, demokratski kapacitet političkog sistema je ozbiljno narušen ukoliko se ne obezbede uslovi za političku reprezentaciju marginalnih društvenih grupa (Bašić, 2008, 34). Nesumnjivo je da se izborima kandidata Demokratske stranke na poslednjim izborima za predsednika SAD pokušalo da se tema rasprave o izmenama identiteta američkog društva pomeri od postetničkog (Hollinger, 1995) i postrasijalnog, ka postmultikulturalnom diskursu. Naime, ispred političkih ciljeva Demokratske stranke signifikantno su stajali kandidati koji su posredno ukazivali na najznačajnije promene i društvene pokrete u Americi u drugoj polovini XX veka. Iako predsednički kandidati Hilari Klinton i Barak Husein Obama tokom kampanje nisu implicitno zastupali prava manjina, nedvosmisleno je da je odluka demokrata bila takva da se konzervativnoj Americi suprotstavi kandidat čiji je identitet duboko ukorenjen za identitet grupa koje su tokom razvoja multikulturalnog pokreta nametnule svoje političke i kulturne zahteve.

3 Bradley Project of Americas National Identity (www.bradleyproject.org).

procesu izgradnje građanskog identiteta, odnosno Evrope građana, svaki narod u polje izričitih evropskih prava i dužnosti unosi prethodnu, izvornu nacionalnu pripadnost, čime doprinosi ideji otvorene, građanske transnacionalnosti (Balibar, 2003, 299).

Rasprava vođena u vezi sa usvajanjem Ustava Evropske unije ili još sveže sećanje na odbacivanje Lisabonske agende dinamičnog razvoja EU na referendumu u Irskoj pokazali su da pojedine države evropsku zajednicu i dalje vide kao ekonomsku i trgovinsku uniju, a manje kao nadnacionalni politički i kulturni prostor, te da će se nerado odreći sopstvene autonomije i svesrdno je preneti na institucije Unije. Čini se da je još složenije pitanje o tome kako odrediti zajednički kulturni identitet „nove“ Evrope. Uostalom, mogu li se jasno definisati odrednice takvog identiteta i odrediti njegovi distinktivni limesi u odnosu na druge regionalne identitete? Pored toga, ukoliko se ovi uslovi i ispune, ima li se u vidu na koji način će novi talasi migranata i azilantata iz neliberalnih afričkih i azijskih kultura uticati na budući jedinstveni evropski kulturni prostor. U tom kontekstu, a u buduću će biti još više razloga, neophodno je sagledati kako da se pomire univerzalni principi ustavnih demokratija i partikularni zahtevi različitih kultura za institucionalnim priznavanjem identiteta koji u svojoj primordijalnoj osnovi sadrže vrednosti koje su u suprotnosti sa načelima koncepta univerzalne zaštite ljudskih prava. Slobodan Divjak, uočavajući ovu napetost identiteta koju u savremenim liberalnim demokratijama stvaraju manjinske imigrantske i kulturno različite grupe, primećuje da su: „imigranti ne retko predstavnici neliberalizovanih kultura koje od pojedinaca zahtevaju da nekritički prihvataju tradicijom etablirane prakse i običaje svoje kulturne zajednice, koje dakle, od pojedinaca očekuju da budu instrumenti za reprodukovanje osobene tradicije koja je u osnovi kulturnog identiteta te zajednice. Stoga se neliberalizovane kulture prema liberalnim principima i idealima, kao što su pravo na drugačije mišljenje, sloboda veroispovesti, jednaka prava za sve, zabrana surovog, nehumanog i degradirajućeg tretmana žena i ljudi, deontološka ideja samozakonodavstva i individualne autonomije, odnose kao prema nečemu što dovodi u pitanje dignitet njihove tradicije i što teži da je dezintegriše“. Evropska tradicija nije manje konzervativna od severnoameričkih iskustava s multikulturalnošću, štaviše, upečatljiv primer nepropustljivosti liberalne tradicije prema različitosti i identitetima koje ih nose jeste odnos evropske judeo-hrišćanske kulture prema islamskoj kulturi i njeno latentno ignorisanje zahteva milionske muslimanske zajednice u Evropi da im se prizna da urede društveni život svoje zajednice prema šerijatskom pravu, koje je u mnogim odredbama u suprotnosti sa međunarodnim pravom i nacionalnim pravnim sistemima modernih liberalnih država.

Evropa decenijama traga za svojim multikulturalnim ključem, ali očigledno je da on ne može biti isti za svaku bravu, odnosno da nije dovoljno da se liberalna politika etnokulturne neutralnosti zameni reformisanom liberalnom politikom multikulturalnosti, u čijoj srži je princip etnokulturne pravde (Kymlicka, 1995, 45). Multikulturalno nasleđe Evrope je zasnovano na različitim iskustvima – surovim verskim obračunima, bartolomejskim i kristalnim noćima, holokaustu, rasizmu, diskriminaciji, etničkim čišćenjima, asimilaciji etnokulturnih i etničkih grupa. Štaviše, ni izvorni liberalizam nije bio naklonjen različitosti – liberalna jednakost je podrazumevala jednakost u okviru institucionalnog sistema koji je uspostavljala liberalna država zasnovana na svojini kao osnovnom *credu*, a zaštita ljudskih prava, zabrana diskriminacije i priznavanje etnokulturnih identiteta tekovina je reformisane liberalne teorije s kraja XX veka.

Priroda etnokulturnih zahteva, kao dela multikulturalne košare, ne svodi se samo na priznavanje identiteta i zaštitu ljudskih i kulturnih prava. To je tek početak procesa u kojem „novi“ liberalni postulat o etnokulturnoj pravdi treba da sazri u realnu politiku institucionalnog vrednovanja različitosti. Međutim, time se proces ne okončava. Donošenje međunarodnih multilateralnih i bilateralnih dokumenata, nacionalnih propisa i uspostavljanje institucija za zaštitu ljudskih prava, širenje različitih oblika autonomije i samouprava trebalo bi da budu sredstva za postizanje konačnog cilja – uspostavljanje socijalnog prostora u kojem se različitost

ne toleriše i ne priznaje pravom, već se ona poima kao stanje koje proizilazi iz same ljudske prirode. Čini se da ostvarenje ovog ideala zahteva da se promišljanja o multikulturalnosti pomere iz polja uma i apstraktnih konstrukcija ka konkretnim etnokulturnim problemima. U tom smislu, neophodno je odgovoriti na nekoliko otvorenih i „vrućih“ pitanja: a) Kakve su perspektive islama u Evropi i zašto je kulturna tradicija prepreka integraciji muslimanske imigrantske manjine u Evropi; b) Da li su autohtoni evropski muslimani razvili za svoju zajednicu prihvatljiv način integracije ili je on bio način da se ova zajednica prilagodi većinskom okruženju; c) Da li su antidiskriminacione mere i apstraktna politička akcija dovoljne da otklone posledice koje dugotrajno deluju na strukturno siromaštvo i diskriminaciju Roma; d) Da li je prekranje granica po etničkim osnovama i narušavanje suvereniteta država način za rešavanje etničkih napetosti; e) Da li je politika dvostrukih standarda zaštite prava nacionalnih manjina, koja je u kopenhaskim kriterijumima bila potrebna kako bi se otklonile posledice i ublažile razlike u Evropi nastale tokom hladnog rata, održiva; f) Da li politika zaštite kolektivnih kulturnih prava u centralnoj i jugoistočnoj Evropi pogoduje integraciji manjina i ublažava nerazumevanja koja su uzrok sporova u ovim regionima? Ovim lista pitanja nije iscrpljena, štaviše, tek je otvorena što ukazuje na to da ekonomski i politički aspekti evropskih integracija ne bi trebalo da apstrahuju multikulturnu prirodu Evrope, u čijoj biti su i vrednosti različitih religija, tradicija, kultura kao i svakodnevne promene pod uticajem migracija, komunikacija i kulturnih prožimanja.

Kako usporiti multikulturalnu vrtešku?

Savremeni svet se, uprkos nastojanjima da političkom akcijom i društvenim promenama „ukroti“ i kontroliše dinamičnu prirodu multikulturalnosti, suočava s različitim izazovima, među kojima najveća prepreka tom procesu jeste kriza morala i odsustvo ideja koje bi ponudile novu perspektivu. Čini se da evropskoj politici prema multikulturalnosti nedostaje odgovarajuća teorija koja prevazilazi uske okvire koje su ponudila učenja reformisane liberalne teorije s kraja prošlog veka.⁴ U tom smislu trebalo bi valjano razmisliti o politici identiteta koju je ponudio profesor političke teorije na Vestminsterskom univerzitetu ser Bhikhu Parek (Bhikhu Parekh).

U knjizi *Rethinking Multiculturalism, Cultural Diversity and Political Theory*, koju je objavio 2000. godine, Parek ističe ulogu političkih pokreta koji su se javili poslednjih decenija XX veka i ističe da je njihova posebnost u tome što su zagovarali i zastupali interese „posebnih“ grupa, čiji su se životni stilovi razlikovali od kultura glavnog toka i koji su zbog toga bili obeshrabrivani. Razumevajući heterogenost tih pokreta, Parek nalazi da je otpor društvenom pritisku homogenizacije i asimilacije njihovih identiteta nit koja ih povezuje. Ove grupe odlučno zahtevaju priznanje svojih identiteta i prevazilaze uvreženu hrišćansku floskulu o toleranciji identiteta koja podrazumeva prihvatanje validnosti društvenog neodobravanja (Mesić, 2005, 95). S jedne strane, ovi pokreti, insistiraju na pravnim i političkim reformama koje podrazumevaju institucionalno priznavanje posebnosti koje zastupaju, a, s druge strane, javnu afirmaciju različitosti, odnosno promene u načinu mišljenja i u vrednosnom sistemu.

4 Videti: Walzer, Michael, *Comment*, u Amy Gutmann, ed., *Multiculturalism and the Politics of Recognition*, Princeton University Press, Princeton, 1992; Kymlicka, Will, *Liberalism, Community and Culture*, Oxford University Press, 1989; Kymlicka, Will, *Etnički odnosi i zapadna politička teorija*, u *Habitus*, nulti broj, CMK, Novi Sad, 1999; Kymlicka, Will, *Politics in the Vernacular*, Oxford, 2001; Kymlicka, Will, *Multikulturalno građanstvo*, Naklada Jesenski i Turk, Zagreb, 2003; Appiah, K. Anthony, *Identity, Authenticity, Survival. Multicultural Societies and Social Reproduction*, u Amy Gutmann, ed., *Multiculturalism and the Politics of Recognition*, Princeton University Press, Princeton, 1992; Barry, Brian, *Culture and Equality: An Egalitarian Critique of Multiculturalism*, Harvard University Press, 2001. i drugi.

Međutim, Parek njihove zahteve ne posmatra periferno, već nastojeći da spozna njihovu strukturu i uslovljenost, dolazi do zaključka da su oni ukorenjeni u zahtevima za preraspodelom društvene pravde i dobara. Stoga, ovi pokreti nisu skoncentrisani samo na priznanje identiteta, već u suštini zahtevaju dublje socijalne promene. „Identiteti se vrednuju ili ne vrednuju zbog mjesta koje njihovi nositelji imaju u prevladavajućoj strukturi moći, i njihovo prevrednovanje povlači za sobom odgovarajuće promjene u poslednjoj“ (Mesić, 2005, 95). U tom smislu Parek pravi jasnu distinkciju između *multikulturalističkog* društva, koje na zahteve za priznanje kulturnih identiteta odgovara afirmativnom političkom akcijom, i *multikulturalnog* društva, koje na ove zahteve na normativnom planu odgovara pozitivno, a u stvarnosti razvija politiku njihove asimilacije. Parek u pitanje dovodi i monopol liberalizma kao političke doktrine da „uređuje“ pitanje multikulturalizma. On ne osporava doprinos liberalne teorije praksi multikulturalizma i zajedničku tačku svog pristupa⁵ i savremenih liberala nalazi u činjenici da kulturu smatraju značajnom odrednicom ljudskih života. Štaviše, liberalizam, pogotovo reformisani liberalizam, koji je raskrstio s mitom o *etnokulturnoj neutralnosti* države i zamenio ga principom *etnokulturne pravde*, koji podrazumeva priznanje kolektivnih identiteta, doprineo je sagledavanju ograničenosti liberalne ideologije u pogledu koherentne i moralno prihvatljive teorije multikulturalnosti.

Kritika liberalnog multikulturalizma nije sama po sebi dovoljna da bi se iz njegove zdrave osnove podigla konstrukcija pravednijeg socijalno-političkog učenja. Smatrajući da sam pojam multikulturalnosti nije temeljno proučen, Parek nastoji da pronikne u prirodu, strukturu i osnove kulture i da odgovori na niz pitanja, između ostalih i na to zašto se na kulturnu različitost gleda nevoljno kao na činjenicu koju treba prihvatiti i tolerisati, a ne kao na pozitivnu vrednost koju je neophodno poštovati i negovati? Uočivši ovaj ne samo društveni i kulturni procep već i intelektualni i ideološki problem savremenih političkih teorija, Parek nastoji da iskorači iz njega nudeći teoriju dijaloške multikulturalnosti, kojom insistira na dijalogu među kulturama, ali i na etičkim normama i institucionalnim strukturama, pri čemu akcenat stavlja na jasne uslove odnosa među kulturama.

Svoju teoriju Parek razvija određenjem pojma ljudskog identiteta, koji podrazumeva dve činjenice: prvo, ljudi „moraju biti sposobni razlikovati sebe od ostatka prirode, videti se kao pripadnike posebne vrste, čime trebaju pridavati ontološko i moralno značenje“; drugo, „moraju biti spremni izdići se iznad ostalih društvenih uloga, položaja i mesta u društvu, zanimanja, veroispovesti – shvatiti kako ih to ne određuje potpuno“ (Parekh, 2008, 29). Insistirajući na ljudskosti kao „osnovnom“, „primarnom“ identitetu pojedinca, Parek ne umanjuje značaj i ulogu drugih identiteta, naročito kulturnog, ali nastoji da ukaže na to koliko je važno da ljudi shvate da imaju izvesna svojstva ili sposobnosti koje dele sa svim ljudima, bez obzira na razlike među njima: „Ljudi trebaju shvatati same sebe kao nešto više od pukog zbroja svojih društvenih uloga“ (Parekh, 2000, 29). Parek nastoji da raspravu o jednoznačnoj osnovi identiteta obnovi na predsokratovskoj tradiciji, u kojoj su postavljena pitanja šta znači biti čovekom i kako bi ljudi trebalo živeti kao ljudi.

Naravno, autopercepcija ljudskosti ne znači da će pojedinac nužno druge vrednovati kao ljude, a još manje ih priznati sebi ravnima, ali činjenica je da je to *najlakši* način da ostale ljude posmatra kao ljude i da eliminiše vrednovanja zasnovana na predrasudama i iracionalnim uverenjima. Sve veća međuzavisnost ljudi u globalnom društvu čini negovanje ljudskog identiteta mogućim i nužnim (Parekh, 2000, 29). Opasnost apstrahovanja ostalih dimenzija koje utiču na formiranje identiteta ličnosti Parek izbegava tako što ukazuje na njihovu dijalektičku povezanost. Naime, jedinstvo identiteta, pored ljudske, čini i lična i društvena dimenzija. Dok ljudski identitet, koji je najplići i opšti, određuje ljude kao ljude, lični identitet artikuliše verovanja i vrednosti koji

⁵ Parek svoju teoriju multikulturalizma ne svrstava ni u jednu od živih ideologija. Naime, on smatra da bi uključivanje dijaloške teorije multikulturalnosti u liberalnu ili bilo koju drugu paradigmu značilo negaciju njene suštine, jer multikulturalnost kao sinergičan fenomen kultura u vlastitu paradigmu uključuje i ideološke osobenosti tih kultura.

ih određuju kao ličnosti, a društveni određuje način na koji uređuju odnose s onima s kojima dele taj identitet. Ove tri dimenzije identiteta su neodvojive i neprestano se preklapaju i determinišu ukupni identitet, ali ne treba izgubiti iz vida da „jedino ljudski identitet artikulira kako se ljudi odnose s drugim ljudima, te šta zahtevaju od sebe i od drugih ljudi kao ljudi“ (Parekh, 2000, 30).

Značaj Parekove teorije ljudskog identiteta puno značenje dobija tek kada je dovedemo u vezu s njegovim razmatranjima o „politikama kolektivnog identiteta“. Naime, društva se međusobno razlikuju po određenom setu verovanja i tradicija koje određuju način na koji pripadnici tog društva treba da urede lične planove i međusobne veze i odnose. Poput Kimlike i Tejlora, i Parek uočava da u određenom društvu nemaju svi iste uslove za očuvanje identiteta, jer društvo i njegove institucije se s više razumevanja odnose prema dominantnim (privilegovanim) kolektivnim identitetima. Manje privilegovani identiteti u okviru istog društva trpe različite nepravde i izloženi su asimilaciji. Njihov logičan otpor su zahtevi za javnim priznavanjem i poštovanjem identiteta i zaštitom građanskih i ljudskih prava. Upravo činjenica da ne insistiraju samo na pravnoj zaštiti već i na priznavanju identiteta, odnosno izmenama društvenih vrednosti, ukazuje na to da ovakve grupe imaju jasno profilisan i artikulisan kolektivni identitet. Međutim, da bi ostvarile svoje ciljeve, marginalne grupe se moraju organizovati i politički delovati. Strategija delovanja, po Pareku, može biti zasnovana ili na negativnom, „osloboditeljskom“ pristupu ili na pozitivističkom pristupu zasnovanom na jeziku ponosa. Prvi pristup je zasnovan na strategijama emancipacije od nekog tlačiteljskog centra, a drugi na strategiji izgradnje samopouzdanja kroz prenatraglašeno insistiranje na specifičnosti grupe. U tom smislu jasno je da marginalizovani identiteti organizovani u političke pokrete svojim delovanjem ne dovode u pitanje samo relevantne društvene obrasce koji su neposredna prepreka ostvarivanju njihovih ciljeva, već preispituju celokupnu društvenu paradigmu i napadaju njene kulturne, socijalne, ekonomske, političke i druge delove. S tim u vezi, rasne i etničke manjine ne preispituju samo pitanja diskriminacije i obezvređivanja, već i celokupni pogled na rasu, etnicitet, naciju, čak racionalnost koja omogućava da se ljudi, na osnovu ljudske prirode, dovode u nepovoljne hijerarhijske položaje. Pareku je jasno da „budući da marginalni identiteti ne mogu postići svoj cilj jednakog uvažavanja bez radikalne promene dominantne kulture, njihova politika, poput svih radikalnih politika, ima snažno kulturno težište“ (Parekh, 2000, 32).

Na ovom mestu Parek ukazuje na protivrečnosti ciljeva pokreta marginalnih grupa i težnje za jednakošću ostvarene u primarnoj ljudskosti. Naime, politika kolektivnog identiteta, s jedne strane, jača solidarnost unutar marginalizovane grupe, daje im moralno utemeljenje, ujedno preispituje dominantnu kulturu i stvara uslove za njenu pluralizaciju, a, s druge strane, i ona teži tome da postane uska, ekskluzivna, pozitivistička... Na taj način se jedan oblik dominacije zamenjuje drugim, koji je najčešće još suroviji i autoritarniji, a ljudi se još manje prepoznaju u bazičnom identitetu ljudskosti. Najčešće, do „esencijalizacije“ identiteta dolazi kada se politički lideri usredsrede na sopstveni identitet i zanemaruju, poriču ili negiraju druge identitete. Ova isključivost najčešće dovodi do segregacije i šovinizma i često je odgovor na dugotrajne nepravde koje je neka grupa trpela u svom okruženju.

Do prekoračenja granica u kojima je politika identiteta zamajac progressa dolazi i kada se on shvata kao objektivna, manje-više, nepromenljiva datost zasnovana na iskustvu predaka, koja upravlja društvenim i istorijskim kretanjima. U ovom gledištu zanemareni su i aspekt ljudskosti i aspekt individualnosti identiteta. Naime, unutar jednog kolektivnog identiteta postoje različite autopercepcije vlastitog identiteta kako u pogledu slaganja prioriteta i vrednosti unutar ličnih identiteta, tako i u pogledu njihovih dovođenja u međusobnu vezu unutar kolektiva. Parek navodi upečatljiv primer da nekoj Afroamerikanki može biti značajniji rasni aspekt njenog identiteta od pripadništva polu. Već kod njene komšinice lični doživljaj identiteta može biti obrnut, stoga na identitet ne možemo gledati kao na pasivnu i nepromenljivu konstantu u našim životima, već kao na dinamični proizvod ličnih doživljaja i ocena.

Do prenatraglašavanja značaja identiteta i prevladavanja primordijalne dimenzije

nad ličnom dolazi kada politički pokreti, u nastojanju da zahteve za priznavanjem identiteta osnaže mobilizacijom i masovnom podrškom pripadnika grupe, predimenzioniraju one aspekte identiteta koji su unapred određeni kao zajednički i noseći (Bašić, 2010, 35). Strategija unutrašnje mobilizacije je obično izazvana spoljašnjim pretnjama, jer „novi“, „mladi“ politički pokreti se suočavaju s rastakanjem ideja i opasnostima da različiti interesi pripadnika grupe i različiti pogledi na strategiju političke akcije mogu dovesti do urušavanja celokupne politike priznavanja identiteta. U uslovima masovnih komunikacija i tehnološkog razvoja mogućnosti uticaja na pripadnike grupe su lakši, ali su stoga unutrašnji pritisci na njih jači. Parek upozorava na to da to nije način i da strategija „lažnog jedinstva“ ne vodi rešenju, jer pritisci guše „emancipatorski karakter pokreta i odriču pojedincima slobodu određivanja zajedničkog identiteta“. Rešenje je u tome da politički lideri čuju i poštuju glas manjina unutar pokreta i da na toj osnovi nađu načine za postizanje šireg konsenzusa. Do takvog konsenzusa je moguće doći putem zajedničkih iskustava i problema.

Parek ukazuje na to da, uprkos tome što su ovakva gledanja na identitet najčešća i uprkos tome da je na njima zasnovana većina savremenih politika, ona nisu valjana ni iz epistemoloških, ni iz političkih razloga. Strategija suprotstavljenih identiteta je proizvod nasleđenog sistema društvenih odnosa protiv kojeg su ciljevi političke akcije pokrenuti i zato nije produktivno polje borbe voditi u njegovim granicama. Čak i da ishod političke akcije bude pozitivan i da država prizna marginalizovane identitete, rezultat akcije je polovičan ili ni toliki, jer vrednosni sistem nije taknut. Odnosi zavisnosti identiteta su ostali isti jer je preživelo shvatanje da rasizam ne opstaje bez rasista i da su isključivosti komplementarne.

Najzad, izazov političkoj akciji je i „slepilo“ identiteta za savremene promene koje se dešavaju nezavisno od zahteva marginalizovane grupe za promenama i priznanjem. Ukorenjavanje problema u istorijskim nepravdama, nasleđu i pogrešnim teorijskim i vrednosnim stavovima, takođe, može postati prepreka politici identiteta zasnovanoj na ljudskoj dimenziji. U tom smislu nije ključno pitanje da li postoje razlike među rasama i etnijama, nego zašto su razlike među rasama i etnijama povod za negativna vrednovanja, odnosno zašto je jedna rasa ili etnička grupa „odabrana“ za referentni okvir prema kome se druga rasa ili etnija ili rase i etnije moraju vrednovati?

Politički pokret predvođen zreloom elitom, svesnom iskušenja u koje je zavodi esencijalizacija identiteta, nastojeći da kanale političke akcije vodi mimo konfrontacija i polarizacija i da nalazi načine da pridobije što više saveznika. U tom smislu neophodno je na dnevni red postavljati pitanja koja otvaraju diskusiju, a ne suprotstavljaju stavove karakteristične za podeljena društva u kojima isključivosti identiteta pohranjuju jedni druge. Kričička rasprava na više nivoa doprineće dekonstrukciji i preispitivanju uvreženog načina mišljenja i odnosa prema identitetima i postepenoj promeni društvene strukture i njenom otvaranju za prihvatanje, a ne samo priznanje identiteta.

Politika priznanja identiteta marginalizovanih grupa (Taylor, 1997, 98) podrazumeva da se na institucionalnom i društvenom planu prema pripadnicima tih grupa postupa jednako kao i prema drugim građanima kada njihov identitet nije referentan za ostvarivanje određenih prava ili položaja i različit tretman, odnosno povlastice (afirmativnu akciju) kada je reč o prihvatanju njihovog identiteta. To podrazumeva „antidiskriminacione mere, kulturno osetljiva tumačenja i primenu zakona, izuzimanje iz određenih pravila i običaja, grupno osetljive primene javnih politika, dodatna prava i resurse, podsticanje javnog poštovanja marginalizovanih identiteta“ (Parekh, 2000, 42).

Sve ovo dovodi Parekovu ideju na početak rasprave o „dobrom društvu“ koje mora težiti redistributivnoj pravdi, ali i priznavanju legitimnih identiteta. Parek smatra da su obe politike – redistribucije i priznanja identiteta jednako važne i da ih treba povezivati u koherentnu politiku koja bi mogla da delegitimizuje homogenizaciju politike jedne grupe kako u ekonomsko-socijalnom, tako i u kulturnom smislu i da obezbedi jednakost životnih šansi i samoodređenja - „Kad analizira državu, politika preraspodele proučava njezin klasni karakter i načine na koji

je on skriven i reproduciran kroz strukturu verovanja i običaja. Politika priznavanja proučava njen kulturni karakter, identitete koje institucionalizira, skupine koje isključuje ili marginalizira, te suptilne načine na koje se to skriva i perceptura. Ova dva oblika politike daleko su od međusobnog sukoba i nude komplementarne uvide u mehanizme isključivanja i marginaliziranja“ (Parekh, 2000, 42). Parek smatra da su ove politike ne samo komplementarne već i da su nužno potrebne jedna drugoj da bi međusobno crple duhovnu i političku energiju. Ipak, pre sinergije politika neophodno je da se teorija redistributivne pravde promisli s pozicija kritika koje dolaze od politika priznavanja identiteta.

Budući da je Parekovo mišljenje suprotstavljeno mišljenjima liberala, koji su presudno uticali na savremenu političku teoriju i praksu, trebalo bi razmotriti sporna pitanja na koje je upozorio. Naime, Parek kritički razmatra Rolsov i Berijev koncept po kojem redistribucija podrazumeva jak osećaj kohezije i društvene solidarnosti, što nije u prirodi politika priznanja identiteta i upućuje na zaključak o tome da su ove dve politike međusobno isključive. U Parekovo konstrukciji, koja se čini značajnom za domišljanje političkog koncepta etnokulturnih pokreta, ali i drugih pokreta marginalnih grupa, takva promišljanja su neosnovana jer on ukazuje na to da homogeno društvo nije i nužno solidarno, a potom i na to da savremena društva nisu ni homogena, ni solidarna. U osnovi Parek prihvata mišljenja savremenih liberala da je solidarnost važan elemenat funkcionisanja svakog društva, ali i otvara pitanje nivoa društvene solidarnosti koji omogućava pravednu preraspodelu. Njegov prigovor je upućen opštosti liberalne teorije u vezi s ovim pitanjem, odnosno apstraktnim shvatanjem načela solidarnosti. U prigovorima Parek ide i dalje ukazujući na protivrečnost liberalnog shvatanja nespojivosti redistribucije i priznanja identiteta. Parek smatra da dobro uređeno društvo treba da traga za postizanjem ravnoteže između načela solidarnosti i načela različitosti jer ukoliko prednost da jednom od načela nad drugim, stvara štetu koju građani osećaju kao gubitak ili ograničenje neke od primarnih sloboda.

S ništa manje argumenata Parek ukazuje i na to da solidarnost i kohezija ne vode nužno ka saosećajnosti i preraspodeli. Liberalni zagovornici su, pridajući značaj apstraktnom shvatanju solidarnosti i kohezije, upali u zamku idealizma, zanemarujući da u praksi savremenih država, koje su na simboličkom, a često i praktičnom smislu dosegle visok stepen društvene kohezije, većina pripadnika srednje i „više“ klase, ali i institucija, s distance gleda na siromaštvo u kojem žive sugrađani. Reč je o tome da pripadnici srednje klase nisu spremni za preraspodelu i da stoga društvena kohezija ne osigurava uslove za političku akciju usmerenu ka krajnjim ciljevima – redistribuciji i priznanju identiteta (Bašić, 2010, 56). Za postizanje tih ciljeva društvena kohezija i solidarnost su pogodna načela, ali ne i nužna. Navodeći primere savremenih skandinavskih društava, Kanade i Indije, u kojima se politike redistribucije i priznanja ostvaruju, ukazuje na to da postoje različite prakse i uslovi ostvarivanja pomenute politike, ali ne i načini njenog ostvarivanja. U Indiji je društvena kohezija bila ishod, a ne pokretač politike preraspodele; u skandinavskim zemljama preraspodela je ostvarena zahvaljujući sinergiji istorijskih i pragmatičnih političkih ciljeva, a ne apstraktnom delovanju načela solidarnosti (Parekh, 2000, 43). Na tim osnovama Parek pledira za uspostavljanje *novog temelja solidarnosti*, koji u vrednosni sistem uključuje i marginalne grupe. U osnovi njegovog mišljenja je teza o tome da društvena kohezija nije konstantna, već da je reč o „procesu koji stalno traje i koji treba uvek iznova izgrađivati i preoblikovati“.

U tom smislu nema napetosti između politike preraspodele i politike priznavanja. Međutim, ona se lako stvara ako se ne postigne njihova ravnoteža ili zanemari međusobna zavisnost. Pitanje je kako ovu sinergiju ostvariti u savremenim uslovima u kojima nema previše razumevanja, a ni zainteresovanih, kako za preraspodelu, tako i za priznavanje identiteta. Parek izbegava zamke idealizma teorije koju zastupa i upućuje umesto na tolerancije različitosti, na dijalog između različitih kultura. Preduslovi dijaloga su: utvrđivanje načela na osnovu kojih se određena prava potražuju, resursi za ostvarivanje priznatih prava, načini razrešavanja sporova i najzad, zaštita individualnih sloboda u odnosu na moguću autoritarnost priznatih identiteta. Međutim, korenite promene zahtevaju još jedan dublji zahvat prema rekonceptualizaciji

uvreženog modela pravde i pravičnosti, u kojoj bi temeljno trebalo razmotriti da i kolektivni identiteti mogu biti subjekti pravde jer se nepravda čini i njima svaki put kada njihovi pripadnici pojedinačno trpe nepravde zbog svog identiteta. Treba imati u vidu da država poseduje moć i institucije na osnovu kojih vrši redistribuciju pravde, ali kada je u pitanju priznavanje identiteta, stvari stoje drugačije jer državni intervencionizam ne znači puno ukoliko nema socijalnu podršku. Priznavanje identiteta i zagovaranje antidiskriminatorne prakse ne znači da će pripadnici većine ili drugih grupa poštovati i prihvatiti identitete koji su predmet afirmativne akcije. U slučajevima prezrenja većine prema marginalnim grupama država ima ograničene mehanizme, jedino ostaje da pristupi osmišljavanju procesa čiji cilj je postepeno, ali stalno podizanje nivoa moralne kulture i društvenog etosa.

Srbijanski multikulturalni ringišpil

15

Ukolikose usaglasimo da je institucionalno uređenje srbijanskog multikulturalnog, odnosno etnokulturnog prostora počelo s prvom decenijom XXI veka, zaključimo da je i pored mnoštva slabosti i nelogičnosti uspostavljen relativno prihvatljiv sistem zaštite prava nacionalnih manjina, koji je usaglašen s međunarodnim standardima, kopenhaskim kriterijumima i koji po mnogo čemu nalikuje na slične sisteme u okruženju. Osnovu tog sistema predstavlja institucionalno priznavanje identiteta nacionalnih manjina i razvoj kvazisamoupravnog sistema zaštite kulturne autonomije. Ovaj proces je počeo 2002. godine donošenjem Zakona o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina, nastavljen je donošenjem Ustava 2006. godine, a smatra se da je manje-više okončan 2009. godine donošenjem Zakona o nacionalnim savetima nacionalnih manjina. Početkom druge decenije ovog veka malo je onih koji smatraju da ovaj sistem ima ozbiljne nedostatke i da nije prihvatljiv za etnokulturnu prirodu Srbije trećeg milenijuma. Manjinske samouprave i organizacije, institucije, većina intelektualaca i kulturnih delatnika, čak i međunarodne organizacije podstiču utemeljenje ovog sistema smatrajući da je on relevantan pravni okvir za unapređenje međuetničkih odnosa i zaštitu individualnih i kolektivnih prava pripadnika nacionalnih manjina. Ipak, čini se da bi valjalo razmotriti i određena otvorena pitanja i slabosti ovog sistema kako bi se otvorila rasprava podsticajna za njegovo unapređenje.

Pre nego što ukažem na neke nedorečenosti ovog sistema, treba reći i to da Srbija deli sve slabosti i bolesti multikulturalnosti od kojih pate susedi i Evropa. Savremeni sistem zaštite prava nacionalnih manjina, izgrađen na krhotinama sistema manjinske zaštite uspostavljenog u jednopartijskom jugoslovenskom socijalističkom sistemu, razoren stihijskom retrogradnom tranzicijom koja Srbiju, ali i region nije vodila ka njenom progresivnom polu, već ka etnifikaciji politike i zatvaranju južnoslovenskih i drugih naroda u homogene, ksenofobične političke i teritorijalne celine, predstavljao je početkom XXI veka osnov na kojem je trebalo urediti politiku multikulturalnosti.

Međutim, ta činjenica ne znači i to da su iskustva u vezi s osmišljavanjem i institucionalizacijom multikulturalne politike bila skromna. Naprotiv, pored takozvanih evropskih standarda zaštite nacionalnih manjina sadržanih u Okvirnoj konvenciji, još tada su postojala iskustva koja su u vezi sa zaštitom nacionalnih manjina razvile susedi – Mađarska i Rumunija i nekadašnja jugoslovenska republika Slovenija. Takođe, i Hrvatska je do tada usvojila dva neuspešna zakona o zaštiti manjina, a tokom nastojanja da se okončaju sukobi, i model koji je predviđao široku

teritorijalnu, političku i kulturnu autonomiju srpske nacionalne manjine. Mogla su se baštiniti i iskustva Kanade, Španije, Italije, Švajcarske, Švedske, Finske, zemalja koje su na različite načine uredile ili nastojale da uredi sopstveni multikulturalni prostor. Najzad, jugoslovensko iskustvo sa zaštitom identiteta nacionalnih manjina, uprkos slabostima i ograničenjima koje je ispoljilo znatno pre samog raspada federacije, sadržalo je sećanje na oblike organizovanja manjina u vezi sa zaštitom etnokulturnih prava i političkom participacijom. U tom smislu bila su značajna i iskustva koja su nudili pojedini stručnjaci i nevladine organizacije – Forum za etničke odnose, Centar za istraživanje etniciteta, Međuodeljenjski odbor za proučavanje nacionalnih manjina i ljudskih prava Srpske akademije nauka i umetnosti. Forum je još sredinom devedesetih izradio Nacrt zakona o nacionalnim manjinama, a Centar za istraživanje etniciteta je 2002. godine u saradnji sa manjinskim organizacijama i stručnjacima iz regiona i iz Srbije doneo Deklaraciju o novom demokratskom sistemu zaštite i unapređenja prava manjina u SR Jugoslaviji.⁶ Pored toga, od izuzetne važnosti su bila iskustva koja su imale političke organizacije mađarske nacionalne manjine, koje su od 1991. godine zastupale model trostepene autonomije mađarske nacionalne manjine, koja je imala političku, kulturnu i personalnu dimenziju (Pal, 1996, 437; Bašić, 2004, 41).

Nažalost, većina ovih iskustava je zanemarena i opredelilo se za strategiju bez strategije (Bašić, 2006, 61), odnosno za mehanicističko preuzimanje, gotovo prepisivanje, odredbi Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina u Zakon o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina u SR Jugoslaviji. Međutim, donošenje ovog zakona uslovilo je da se u pravnoj i društvenoj praksi zemlje pojave do tada nezamislive kategorije kolektivnih prava, kulturne autonomije i manjinske samouprave. Takođe, tim zakonom je utvrđena definicija nacionalne manjine, u kojoj je pokušano da se pomire subjektivna osećanja građana o pripadanju određenoj manjinskoj zajednici i objektivni kriterijumi koji utiču na ovaj status – brojnost, reprezentativnost, etnokulturna obeležja, jasna distinkcija u odnosu na identitet većine i spremnost da u zajednici s drugima brinu o očuvanju sopstvenog identiteta.

Još tokom rada ekspertske grupe koja je radila na pripremi ovog zakona i kasnije, nakon njegovog usvajanja, isticano je da je reč o zakonu kojim se načelno uređuje zaštita prava nacionalnih manjina u dvočlanoj federaciji, a da će njegova razrada uslediti donošenjem posebnih državnih propisa. Do toga nikada nije došlo, ali je pomenuti zakon izvršio ogroman uticaj na ustavni položaj nacionalnih manjina u Srbiji. Njegov sadržaj i duh su inkorporirani prvo u ustavna akta Državne zajednice Srbije i Crna Gora, a potom i u Ustav Republike Srbije 2006. godine. Ustavom su prava nacionalnih manjina priznata Zakonom o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina dobila nov kvalitet i ustavnu snagu tako da njegov značaj u savremenom sistemu zaštite prava nacionalnih manjina gotovo da ima simbolični značaj.

Očekivalo se da će nakon donošenja Zakona o nacionalnim savetima nacionalnih manjina (manjinskim samoupravama) biti prevaziđena većina problema koji su proizilazili iz opšteg karaktera odredbi Zakona iz 2002. godine. Najveća očekivanja su se odnosila na to da će se urediti izbor manjinskih samouprava, utvrditi njihove nadležnosti i odnos sa organima vlasti. S obzirom na to da je Zakonom iz 2002. godine bilo predviđeno da se u roku od šest meseci od stupanja na snagu zakona mora doneti zakon kojim se uređuju izbori manjinskih samouprava, odnosno sprovesti njihovi izbori, a da je do ispunjenja te zakonske obaveze proteklo sedam godina, jasno je kakav je odnos države prema multikulturalnosti. Međutim, kako su manjinske samouprave koje su u to vreme bile izabrane na osnovu podzakonskog akta radile sve vreme, obavljale određene nadležnosti, od kojih neke i na osnovu prenetih ovlašćenja s državnih i pokrajinskih organa, pretpostavlja se da će postojati neformalni sporazum između političkih partija nacionalnih manjina i parlamentarnih političkih partija. Ovakvi odnosi koji nisu u prirodi kulturne autonomije i samouprave nacionalnih manjina omogućeni su načinom na koji su izabrani prvi nacionalni saveti. Naime, prema Pravilniku na osnovu kojeg je izvršen izbor privremenih manjinskih samouprava, a i prema samom Zakonu o zaštiti prava i sloboda

6 Videti: www.fer.org.rs i www.ercbgd.rs

nacionalnih manjina, izbori su posredni, a pravo da se kandiduju za elektora za izbor člana manjinske samouprave imali su pripadnici nacionalnih manjina koji su obavljali neku od javnih funkcija koju su stekli izborom za poslanika ili odbornika, kao i oni čiju kandidaturu je podržalo sto potpisnika pripadnika nacionalne manjine ili organizacija koja zastupa interese nacionalnih manjina. Dobro organizovane političke partije mađarske, bošnjačke i hrvatske nacionalne manjine lako su iskoristile preimućstvo koje su na osnovu ovakvog rešenja imale nad građanima i nepolitičkim organizacijama i uspostavile su manjinske samouprave, koje su imale izvestan i u nekim trenucima presudan uticaj na razvoj politike multikulturalnosti u Srbiji.

Sinergija pojedinih manjinskih samouprava i političkih partija nacionalnih manjina omogućila je da ojača pregovaračka pozicija manjina i da se u političkoj agendi nađu pitanja koja do tada nisu bila razmatrana. Primera radi, nakon parlamentarnih izbora 2006. godine političke partije nacionalnih manjina nisu uspele da osvoje nijedan mandat u Narodnoj skupštini. Pregovori koji su nakon toga usledili doveli su do primene mera afirmativne akcije, prvo na parlamentarnim izborima, a nešto kasnije nakon donošenja Zakona o lokalnoj samoupravi, Zakona o lokalnim izborima i Zakona o političkim partijama, i na lokalnim izborima.⁷ Suština ovih mera podrazumeva da političke partije nacionalnih manjina prilikom isticanja kandidature za učešće na izborima prikupljaju manji broj potpisa birača koji podržavaju njihovu listu nego ostale političke partije i, najvažnije, prilikom raspodele mandata za političke partije nacionalnih manjina ne važi cenzus od 5%, koji važi za sve ostale političke partije, već se mandati raspoređuju na osnovu principa „prirodnog praga“. To podrazumeva da poslaničke mandate dobijaju političke partije nacionalnih manjina koje su obezbedile podršku birača koja za jedan mandat nije manja od broja glasova potrebnih za formiranje poslaničkog mandata. Ukoliko se usaglasimo da je racionalno da u političkom životu države učestvuju samo političke partije i oni koji uspeju da osvoje najveći broj glasova, onda se ovakav način raspodele mandata koji je omogućio političko predstavljanje populaciono snažnih nacionalnih manjina čini opravdanim. Međutim, to bi bio slučaj da se do ovog rešenja došlo kroz javnu raspravu i sučeljavanje mišljenja. Ovako pripadnici nacionalnih manjina koji nisu politički organizovani i čiji ukupan broj ne omogućava ravnopravno učešće na izborima ostaju uskraćeni za političko predstavljanje.

U okruženju postoje drugačiji primeri. Hrvatska Zakonom o izboru zastupnika u Saboru „čuva“ osam mesta za pripadnike nacionalnih manjina, od kojih tri pripadaju srpskoj nacionalnoj manjini, dva autohtonim manjinama, jedan novim manjinama, a jedan malobrojnima i disperziranim manjinama. U Rumuniji cenzus i izborna pravila ne pogoduju zastupništvu manjina u parlamentarnom životu i na mandate mogu računati samo pripadnici politički homogeno i dobro organizovane dvomilionske mađarske nacionalne manjine. Na mandate, uprkos tome što su brojni, ne mogu računati Romi, jer njihove političke stranke nisu postigle dogovor na osnovu kojeg bi imale homogeno biračko telo. Međutim, predstavljanje manjinskih interesa u rumunskom parlamentu je obezbeđeno Ustavom i zakonom, na osnovu kojih svaka nacionalna manjina ima pravo na po jedan mandat bez obzira na izborne rezultate, a političke partije nacionalnih manjina koje ispune uslove koji važe za sve u ravnopravnom postupku s ostalim političkim partijama dele parlamentarne mandate. Mađarska do 2010. godine, uprkos ustavnoj obavezi, nije uredila zastupništvo manjinskih predstavnika u parlamentu. Međutim, nakon donošenja odgovarajućeg zakona otvorena je široka javna rasprava, u kojoj se najkasnije do narednih parlamentarnih izbora traga za rešenjem koje će na pravičan način obezbediti učešće trinaest priznatih nacionalnih manjina u parlamentarnom životu zemlje.

Poređenje našeg iskustva, po kome je dogovor o političkoj reprezentaciji manjina postignut na osnovu političkog dogovora bez javne rasprave, sa iskustvima u okruženju ukazuje na to da nije usvojeno pravično rešenje, odnosno da su pripadnici malobrojnih nacionalnih manjina uskraćeni za ostvarivanje prava koje imaju svi ostali – da njihove interese zastupa ekskluzivna politička grupa. U senci dileme o tome da li je političko predstavljanje etnički ekskluzivno

⁷ Na nivou AP Vojvodina mere afirmativne akcije u vezi s izborom „manjinskih“ poslanika već su se primenjivale, ali je njima faktički omogućeno da povlastice imaju samo brojne i politički izuzetno dobro organizovane nacionalne manjine s homogenim biračkim telom.

i opravdano i da li su postojeće mere afirmativne akcije u vezi s političkom reprezentacijom pravične i zaista reprezentativne ostaje još jedna nedoumica jednako značajna kao i prethodne. Naime, pitanje je da li dovođenjem u kauzalnu vezu političkog organizovanja nacionalnih manjina i njihovog broja postojeći propisi destimulišu pluralizam mišljenja unutar manjinskih zajednica. Jasno je da biračka tela nacionalnih manjina nisu toliko brojna da unutrašnja raslojavanja biračkog tela osiguravaju poslaničke mandate. Sa još manje sigurnosti se može govoriti o stvarnom jedinstvu političkih ciljeva političkih stranaka nacionalnih manjina i njihovom jedinstvenom delovanju, tako da političkim liderima nacionalnih manjina odgovara dominacija unutar zajednice koju zastupaju, jer svako dodatno političko organizovanje manjina zahteva preraspodelu moći. Zakon o političkim strankama iz 2009. godine utvrdio je ovakvo opredeljenje definišući članom 3 da je politička stranka nacionalne manjine politička stranka čije je delovanje posebno usmereno na predstavljanje i zastupanje interesa jedne nacionalne manjine i zaštitu i unapređenje prava pripadnika te nacionalne manjine u skladu sa ustavom, zakonom i međunarodnim standardima.

Pažnju bi trebalo posvetiti i Zakonom uspostavljenom institucionalnom odnosu između političkih partija nacionalnih manjina i nacionalnih saveta nacionalnih manjina. Zakonom o nacionalnim savetima nacionalnih manjina predviđeno je da prilikom izbora manjinskih samouprava liste kandidata mogu isticati i političke stranke nacionalnih manjina. U komparativnom iskustvu ovakvo rešenje nije poznato, štaviše, u Ustavnom zakonu o pravima nacionalnih manjina u Hrvatskoj izričito se zabranjuje uticaj političkih partija na formiranje i rad manjinskih samouprava. To ne znači da neformalni putevi uticaja ne postoje i da je politički aktivnim pripadnicima nacionalnih manjina zabranjeno da učestvuju na izborima za manjinske samouprave. Naprotiv, oni kao i svi građani pripadnici nacionalnih manjina mogu istaći u skladu sa zakonom svoju kandidaturu za člana manjinske samouprave, ali iza toga ne mogu računati na podršku i infrastrukturu političke stranke kojoj pripadaju. Razdvajanje ove dve funkcije i postupka racionalno je i opravdano, jer se obezbeđuje faktička ravnopravnost građana pripadnika nacionalnih manjina tokom izbora za manjinske samouprave; jačaju se kapaciteti manjina za očuvanje posebnosti i identiteta; smanjuje mogućnost korupcije i nekorektnog političkog uticaja kojim su političke stranke sklone u uslovima ekskluzivne političke dominacije.

Zakonom o nacionalnim savetima određeno je da se nacionalne manjine opredeljuju za način organizovanja izbora manjinskih samouprava neposredno ili putem elektorske skupštine. Načelno, mogućnost opredeljenja izbornog modela trebalo bi da ukazuje na visok stepen ostvarivanja prava i razvijenu manjinsku autonomiju i samoupravu. Međutim, kako je izbor sveden na dve alternative – neposredne izbore, koji podrazumevaju demokratske procedure i široku participaciju građana, i posredne elektorske izbore, koji sužavaju ove mogućnosti i pogoduju zloupotrebama, a predviđeno je da će se neposredni izbori održati ukoliko se u poseban birački spisak nacionalne manjine upiše više od 50% ukupnog broja pripadnika nacionalne manjine prema poslednjem popisu umanjenog za 20% – onda se čini da je osnovna namera zakonodavca bila da postavi visoke uslove za organizovanju neposrednih izbora i usmeri nacionalne manjine ka elektorskim izborima.

Na izborima sprovedenim 2010. godine to se nije dogodilo jer je šesnaest, od devetnaest nacionalnih manjina biralo manjinske samouprave na neposrednim izborima. Na neposredne izbore izašlo je ukupno 237.792 birača ili 54,5% od 436.334 upisanih u posebne biračke spiskove. Međutim, prema postupcima koje su vodili poverenik za zaštitu ravnopravnosti, poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka ličnosti i zaštitnik građana i prema preporukama koje su uputili nadležnom državnom organu može se zaključiti da je prilikom upisa u posebne biračke spiskove nacionalnih manjina bilo nepravilnosti, a da je tome doprinela Instrukcija o upisu u poseban birački spisak, koju je donelo Ministarstvo za ljudska prava. Instrukcijom je omogućeno da zahtev za upis u poseban birački spisak može podneti i treće lice ili da se zahtev može poslati poštom. To znači da je svako ko je imao nečasne namere mogao da uputi zahtev u ime bilo kog pripadnika nacionalne manjine, bez njegovog pristanka i volje i upiše ga u

poseban birački spisak. Na upis u poseban birački spisak građani su se mogli žaliti po dobijanju rešenja o upisu, pod uslovom da su znali o čemu je reč i da su imali volje da pokrenu odgovarajući postupak. Čak i da ovih slučajeva nije bilo, sama mogućnost zloupotrebe u postupku baca senku na legitimnost izbora. Do toga nije moralo da dođe da je cenzus za formiranje posebnog biračkog spiska bio niži ili da ga uopšte nije bilo, a pogotovo da su organizovani samo neposredni izbori, i to na nivou jedinica lokalne samouprave.⁸

U vezi s tim je i dilema o teritorijalnom nivou organizovanja izbora manjinskih samouprava, odnosno zakonskim rešenjem da se one biraju samo na državnom nivou. Ovakav pristup je pogodio centralizaciji ovih samoupravnih tela u Srbiji. U uporednoj praksi manjinske samouprave biraju se na mesnom, lokalnom, regionalnom i nacionalnom nivou. U Mađarskoj se manjinske samouprave biraju na sva četiri nivoa, u Hrvatskoj se one biraju u opštinama, gradovima i županijama, a na nacionalnom nivou pomenute manjinske samouprave formiraju koordinacije, u Sloveniji se biraju lokalne i nacionalne manjinske samouprave. Razlozi ovome su racionalni i počivaju na potrebi da se obezbedi direktno učešće nacionalnih manjina u lokalnim zajednicama i omogućiti im se da neposredno odlučuju o pitanjima koja su od interesa za ostvarivanje manjinske autonomije u lokalnoj zajednici. Ovakav pristup, od kojeg se u Zakonu o nacionalnim savetima odstupilo, ne samo što podstiče razvoj manjinskih samouprava i jača kapacitete autonomije već omogućava efikasnije ostvarivanje prava nacionalnih manjina u lokalnim samoupravama.

U radu *Politika multikulturalnosti u Srbiji* (Bašić, 2006, 92) zalagao sam se, a i sad mislim, da je za uređenje složenog srbijanskog etnokulturnog prostora najprirodnije rešenje da se omogućiti široka i efektivna participacija nacionalnih manjina u procesu donošenja odluka, na svim nivoima političkog i drugog javnog organizovanja, a naročito u vezi sa pitanjima kulturne autonomije. To bi značilo da se manjinske samouprave biraju u mešovitom izbornom sistemu na lokalnom i nacionalnom nivou. Na neposrednim izborima biraju se u jedinicama lokalne samouprave u kojima je nastanjeno najmanje 300 pripadnika nacionalnih manjina opštinske/gradske manjinske samouprave. Nacionalnu manjinsku samoupravu biraju izabrani članovi opštinskih/gradskih manjinskih samouprava na osnivačkoj skupštini. U jedinicama lokalne samouprave u kojima je manje od 300 pripadnika nacionalna manjinska samouprava imenuje zastupnika. Ovaj način izbora je prilično jednostavan, omogućava pripadnicima nacionalnih manjina da neposredno odlučuju o pitanjima kulturne autonomije u lokalnoj zajednici, a nacionalna manjinska samouprava se u okviru svojih nadležnosti bavi koordinacijom, strateškim planiranjem, predlaganjem dokumenata od značaja za sve pripadnike manjine, saraduje sa državnim i pokrajinskim organima i drugo.

U vezi sa Zakonom o nacionalnim savetima nacionalnih manjina moglo bi se izneti još kritičkih mišljenja, recimo, u vezi sa nadležnostima koje nacionalne savete upućuju na ostvarivanje oktroisane i nedorečene kulturne autonomije, finansiranjem, a posebno u pogledu primene zakona i njegovom razradom podzakonskim aktima. Međutim, činjenica je da je ovaj zakon najbolje što se u trenutnom razvoju demokratije u Srbiji može dobiti. Ni institucije, a čini se ni manjinske samouprave nisu još uvek spremne da se u potpunosti posvete građanima pripadnicima nacionalnih manjina, ostvarivanju njihovih individualnih i kolektivnih prava i osmisle sistem koji obezbeđuje zaštitu identiteta manjina, ali doprinosi i jačanju društvene kohezije neophodne za demokratski razvoj. Zato bi taj zakon trebalo posmatrati kao relativno pristojan osnov za uređenje položaja manjinskih samouprava i trebalo bi iskoristiti njegove kapacitete, a na uočenim greškama menjati one delove koji nisu funkcionalni i u interesu građana. U ovom procesu manjinske samouprave će biti nezaobilazan činilac, ne zbog toga što im je zakon omogućio da imaju takvu ulogu, nego zbog iskustva koje stiču i odgovornosti koju imaju u odnosu na sunarodnike koje zastupaju i u odnosu na društvo u okrilju kojeg uspostavlja jedan od najvažnijih funkcionalnih sistema.

8 Videti Model zakona o zaštiti prava nacionalnih manjina u Srbiji Centra za istraživanje etniciteta (www.ercbgd.rs).

Zatočena ideja postaje loša praksa

20

Gotovo istovremeno 2002. godine doneti su Zakon o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina i Zakon o lokalnoj samoupravi. O prvom je bilo reči, a s drugom u vezi bi valjalo pomenuti da bi trebalo da razradi ustavna ovlašćenja jedinica lokalne samouprave, pored ostalog i u vezi sa ostvarivanjem i zaštitom prava nacionalnih manjina. Reč je o daleko najvažnijem zakonu za primenu Ustavom priznatih i drugim zakonima uređenih prava nacionalnih manjina. Međutim, pomenuti zakon, a kao ni Zakon o lokalnoj samoupravi, donet 2007. godine, nisu uspjeli više od toga što su među nadležnosti jedinica lokalne samouprave uvrstili i one koje je u vezi s pravima manjina utvrdio Ustav. Sama razrada je izostala.

Međutim, ostavimo po strani način na koji se Zakon o lokalnoj samoupravi odnosi prema multikulturalnosti i koncentrišemo se na to kako je jedna dobra ideja zarobljena u neosmišljen i loš zakonski član postala primer loše prakse. Naime, članom 63 Zakona o lokalnoj samoupravi iz 2002. godine ustanovljena je obaveza jedinice lokalne samouprave sa nacionalno mešovitim stanovništvom da ustanovi savet za međunacionalne odnose. Cilj osnivanja ovog tela bio je da razmatra odluke jedinice lokalne samouprave koje se tiču ostvarivanja nacionalne ravnopravnosti, daje mišljenje o tome i da u slučaju kada oceni da je to potrebno pokrene odgovarajući postupak pred Ustavnim i Vrhovnim, sada Kasacionim sudom. Na prvi pogled opet ćemo zaključiti da je reč o nameri da se urede međuetnički odnosi, spreče konflikti i ustanovljavanjem polukontrolnog unutrašnjeg mehanizma izbegne mogućnost donošenja odluka koje mogu narušiti uvek krhku osnovu multikulturalnosti – ravnopravnost. Naročito se važnom činila mogućnost da ovaj savet može da pokrene postupak pred sudovima i zatraži ocenu ustavnosti i zakonitosti odluka koje smatra spornim. Iako ovo pravo imaju i građani važno je bilo da postoji i telo koje u njihovo ime može pred najvišim sudskim organima osporiti odluke lokalnih autoriteta.

Međutim, do 2005. godine gotovo da nije bilo višeeetničke lokalne samouprave koja je poštovala Zakon koji uređuje njihov rad i nadležnosti i osnovala Savet za međunacionalne odnose (Bašić, 2005, 23). Nakon toga ova tela su osnovana u dve trećine od 68 višeeetničkih jedinica lokalne samouprave koliko ih je, prema kriterijuma iz Zakona o lokalnoj samoupravi, u Srbiji. Međutim, u praksi je njihov rad bio nedelotvoran: osim na osnivačkoj sednici, saveti se nisu sastajali, nijedan od njih nije doneo mišljenje ni pokrenuo bilo kakav postupak iz svoje nadležnosti. U životu su ih održavale aktivnosti nevladinih organizacija koje su, nastojeći da opravdaju svoj, rad ulagale u podizanje kapaciteta saveta u pojedinim lokalnim samoupravama, ističući ih pri tome kao primer dobre prakse. Organi u jedinicama lokalne samouprave nisu podsticali rad ovih tela. Ovakvom stanju doprinosile su i nejasne odredbe člana 63, te se smatralo da će problemi biti rešeni kada se on izmeni.

Zakonom o lokalnoj samoupravi iz 2007. godine član 63 je izmenjen, ali na način koji, čini se, i dalje doprinosi da se ova, u načelu, dobra i srbijanskoj multikulturalnoj stvarnosti potrebna ideja zaglubi u oksimoronskim preplitanjima. Ništa upečatljivije, od člana 98 Zakona o lokalnoj samoupravi, kojim je uređen položaj, izbor i nadležnosti saveta za međunacionalne odnose, ne izražava odnos institucija prema multikulturalnosti – sve je tu, ali na pogrešnom mestu i međusobno nema funkcionalno značenje. Pokušajmo da, raščlanjujući stavove ovog člana, pokažemo da bi ova teza lako mogla da postane činjenica ukoliko bi se njom neko objektivno bavio.

U stavu 1 člana 98 predviđeno je da se „u nacionalno mešovitim jedinicama lokalne samouprave osniva savet za međunacionalne odnose, kao samostalno radno telo, koje čine predstavnici srpskog naroda i nacionalnih manjina...“. Formulacija „osniva se“ podrazumeva obavezu jedinice lokalne samouprave s mešovitim sastavom stanovništva da u skladu sa zakonom i svojim statutom osnuje ovo telo. S obzirom na to da je ova obaveza postojala i u Zakonu o lokalnoj samoupravi iz 2002. godine postavlja se pitanje da li je moguće da devet godina nakon ustanovljavanja ove zakonske obaveze još uvek postoji dilema da li se savet osniva ili ne. Međutim, ne samo što je moguće nego je čelnicima organa jedinice lokalne samouprave i dopušteno da odbijaju da pokrenu inicijativu za osnivanje saveta zbog toga što sa Zakonom ovlašćenim predlagračem ne deli političko mišljenje. Izbegavanje da se utvrdi šta je sankcija, ukoliko se ne sprovede Zakonom utvrđena obaveza u vezi s osnivanjem tela, nije izuzetak u praksi uređenja multikulturalnosti u Srbiji. Uprkos dobrim ustavnim rešenjima, postojanju dva „sistemska“ zakona i brojnim drugim zakonskim i podzakonskim rešenjima nemamo uspostavljen i razrađen sistem zaštite i ostvarivanja prava nacionalnih manjina.

Isti stav otvara još jednu od mnogih dilema – da li je reč o samostalnom ili radnom telu. Naime, Zakon o lokalnoj samoupravi savet definiše kao samostalno radno telo u jedinici lokalne samouprave. Samostalno telo bi značilo da se savet ustanovljava kao kontrolno telo, kakva u sistemu lokalne samouprave u Srbiji ne postoje, te bi u tom slučaju bilo racionalno da se njegov položaj osmisli i uredi prema načelima rada nezavisnih tela. U praksi to nije učinjeno. Ukoliko se mislilo da je reč o radnom telu skupštine jedinice lokalne samouprave, što se u praksi najčešće i sprovodi, onda se položaj i nadležnosti ovog tela ne mogu značajno razlikovati od drugih radnih tela u lokalnoj samoupravi. Definisanje položaja saveta u jedinici lokalne samouprave utiče i na njegovo statutarno određenje i odluku o izboru članova, jer, ukoliko se zakonodavac opredeli da je reč o samostalnom telu, onda odbornici i drugi javni funkcioneri nemaju mogućnost da budu birani za članove saveta.

Sledeće, više puta smo pominjali da se savet ustanovljava u jedinici lokalne samouprave sa nacionalno mešovitim stanovništvom. Ovaj pojam u našoj pravnoj praksi ne postoji i stav 2 člana 98 uvodi ga u smislu da se pod njim podrazumevaju „lokalne samouprave u kojima pripadnici jedne nacionalne manjine čine više od 5% od ukupnog broja stanovnika ili svih nacionalnih manjina čine više od 10% od ukupnog broja stanovnika prema poslednjem popisu stanovništva u Republici Srbiji“. Ne šireći raspravu u vezi s tim zašto se, uprkos standardima Savete Evrope, koji upućuju na pravni standard „zastupljenosti u dovoljnom broju“ i pažljivo tumačenje „kvantifikacije“ multikulturalnosti, postavlja pitanje o tome da li su u smislu ovakve zakonske definicije multietničke i jedinice lokalne samouprave u kojima pripadnici nacionalnih manjina predstavljaju lokalnu većinu?

Stav 4 člana 98, koji utvrđuje da je osnovna nadležnost saveta da „razmatra pitanja ostvarivanja, zaštite i unapređivanja nacionalne ravnopravnosti“, ukazuje na celokupni galimatijas u vezi s uređenjem multikulturalnosti u Srbiji. Naime, reč je o pojmu koji je u teorijskom smislu teško definisati i objasniti. U najboljem slučaju, nacionalna ravnopravnost u slučajevima koje je nastojao da uredi član 98 trebalo bi da podrazumeva jednakost u pravima i obavezama i jednakost šansi, kao i to da lokalna samouprava mora da vodi računa o potrebama, interesima i pravima svih građana i svih nacionalnih zajednica, te da svojim odlukama ni na koji način ne smeju da favorizuju ili zanemaruju potrebe građana zbog njihove pripadnosti određenoj nacionalnoj zajednici. Štaviše, lokalna samouprava bi nacionalnu ravnopravnost trebalo da podstiče merama afirmativne akcije. U društvenom životu i pravnoj praksi, posebno društva i pravnog sistema koji imaju problem s multikulturalnošću, potrebni su svakako precizniji i uхватljivi standardi za ocenu stanja nacionalne ravnopravnosti. Subjektivne procene pravičnosti u ovom slučaju nisu dovoljne. Kako, nažalost, takvih pravila nema, prepuštanje procene o tome šta je to što narušava nacionalnu ravnopravnost članovima bilo kakvog tela u jedinicama lokalne samouprave presedan je i avantura koja, uprkos dobrim namerama, može doprineti novim zamešateljstvima.

Prepuštanje jedinicama lokalne samouprave da odlukom „koja se donosi većinom glasova od ukupnog broja odbornika u skladu sa statutom“ urede „delokrug, sastav, izbor članova i način rada saveta...“ jeste poštovanje načela autonomije lokalne samouprave, ali i podmetanje kukavičijeg jajeta, jer je reč o uređenju rada i izboru tela od kojih su očekivanja bila velika, a za koje se unapred znalo da nemaju iskustava u vezi s njihovim funkcionisanjem, praksom, kapacitetima. U vezi s tim treba raspravu vratiti na početak i ukazati na to da odluka o tome dokle se prostire autonomija jedinice lokalne samouprave u odnosu na savete zavisi od toga da li je reč o samostalnom ili radnom telu. Ukoliko su saveti samostalni, onda bi odlukom jedinice lokalne samouprave trebalo urediti sastav i izbor članova saveta, a sve drugo bi savet trebalo da uredi poslovníkom. Aktuelna praksa upućuje na to da je reč o radnim telima i da odluke jedinica lokalne samouprave o osnivanju i radu ovih tela uređuju na ovaj ili na onaj način većinu pitanja iz delokruga i rada saveta.

Ovakvo kako je regulisano više upućuje na SMO kao radno telo skupštine. U svakom slučaju, trebalo bi predvideti da SMO donosi svoj poslovnik o radu kojim detaljnije reguliše makar način rada, ako ne i delokrug rada. Time se jača njegova samostalnost, ali i povećava inicijativa članova SMO. Na ovom mestu ćemo napomenuti da u nekim lokalnim samoupravama skupština bira i predsednika i zamenika SMO, što je suprotno principu samostalnosti u unutrašnjoj organizaciji. SMO bi trebalo da sam bira svoje predsedništvo i bude potpuno samostalan u unutrašnjoj organizaciji. Međutim, odluke su donošene jednoobrazno, preuzimanjem rešenja iz Zakona o lokalnoj samoupravi ili iz modela koje su nudile različite nevladine organizacije, što ukazuje na potrebu da se opštom normom precizno urede pomenuta pitanja nadležnosti, izbora i delokruga rada saveta. U prilog tome je činjenica da nijednom odlukom nije predviđeno šta se dešava ukoliko nacionalni saveti nacionalnih manjina, kao Zakonom o nacionalnim savetima ovlašćeni predlagači članova saveta za međunacionalne odnose, ne predlože svoje članove. Ovo nije nevažno pitanje jer je s obzirom na prirodu političkih odnosa i realan i snažan uticaj političkih stranaka nacionalnih manjina na nacionalne savete moguća opstrukcija rada lokalne samouprave u kojima upravljaju druge političke stranke. Štaviše, u dosadašnjoj praksi rada saveta ovakve situacije su bile česte. Čini se da je rešenje bilo u tome da se Zakonom predvidelo da se članovi saveta za međunacionalne odnose u jedinicama lokalne samouprave mogu izabrati i bez saglasnosti nacionalnog saveta nacionalne manjine ukoliko oni predlog članova nisu dostavili u zakonom utvrđenom roku. Rešenje je jednostavno i nije sporno jer se u sličnim slučajevima „pasivnosti“ nacionalnog saveta postupa na opisan način, koji je, štaviše, članom 23, stavom 2 Zakona o nacionalnim savetima predviđen. Pitanje je zašto to nije predviđeno i u slučaju opstrukcije izbora saveta za međunacionalne odnose? U vezi s izborom članova saveta za međunacionalne odnose iz redova srpskog naroda ili nacionalnih manjina koje nemaju nacionalne savete načelo autonomija je doprinelo još većoj kreativnosti predlagača. Naime, odlukama su predviđena rešenja koja su omogućila različite načine izbora članova iz pomenutih zajednica i to je razumljivo s obzirom na ranije pomenuta otvorena i nerešena pitanja. Iz početnih nedoumica o uspostavljanju i smislu saveta razvila se haotična praksa izbora članova, određivanja njihovog delokruga rada i praksa.

Tome je doprineo i stav 8 člana 98, koji je potvrdio da „odluke savet za međunacionalne odnose donosi konsenzusom članova“. Prema mišljenju Ljubice Đorđević, koja je u Centru za istraživanje etniciteta pratila i analizirala rad saveta, donošenje odluka konsenzusom je u duhu ideje na osnovu koje su saveti osmišljeni jer svako donošenje odluka preglasavanjem omogućava da interesi određene nacionalne zajednice budu zanemareni. Donošenje odluka konsenzusom podstiče dijalog i potrebu da se dolazi do kompromisnih rešenja, koja su prihvatljiva za sve. Međutim, insistiranje na konsenzusu, pogotovu u uslovima kada nije predviđeno kakav je postupak kada ga nije moguće postići, može da parališe i obesmisli rad saveta. Činjenica da zakonodavac nije uredio postupak koji bi trebalo pokrenuti kada konsenzus nije postignut potvrđuje ranije postavljenu tezu da je pitanje multikulturalnosti u našem pravnom sistemu polovično uređeno i da mnogobrojni propisi ili nisu dorečeni ili ne uređuju društvene odnose na način koji je u interesu građana i svakako nisu funkcionalno usklađeni.

Alternativa strategiji da nema strategije

23

Član 98 Zakona o lokalnoj samoupravi upečatljiv je primer toga kako se dobre namere, odnosno „zdrave“ ideje, veoma lako pretvore u antipod. Normiranje bilo kog društvenog problema podrazumeva bar nekoliko faza: uočavanje problema i njegovu analizu; promišljanje o prirodi problema i njegovo smeštanje u model mreže socijalnih i drugih veza u kojima u postojećim, ali i idealnim, uslovima funkcioniše; analizu normi koje se posredno i neposredno odnose na društveni problem koji želimo propisom da uredimo; rad na formulisanju propisa; stručnu ili javnu raspravu o ponuđenom rešenju; usklađivanje predloga propisa sa ustavnim i pravnim sistemom; konačnu formulaciju propisa; njegovo usvajanje; praćenje ostvarivanja tog propisa u praksi. Ukoliko se neka od ovih faza zanemari, postoje realne šanse da se napravi greška i problem ne reši. Nesumnjivo je da su u našoj stvarnosti potrebna tela koja bi se bavila stanjem međunacionalnih odnosa: istraživanja upućuju na konstantno izraženu etničku distancu; etnički stereotipi opterećuju društvene odnose; nisu retke ni etnicitetom izazvane napetosti, a još su češće manipulacije i zloupotrebe prilikom konstrukcije etničkih konflikata. Najzad, srbijansko društvo je postkonfliktno i kao takvo je pogodno za ispoljavanje različitih frustracija. Uređivanje društvenih odnosa u takvim uslovima zahteva odgovoran pristup prema multikulturalnosti, a posebno prema etnicitetu. Činjenica je, što praksa i potvrđuje, da postojeći saveti ne rešavaju ove probleme i da je osnovni uzrok tome loše zakonom utvrđeno rešenje. Promena postojećeg stanja trebalo bi da se zasniva na sledećim činjenicama: postoji potreba za tim da se neko telo u lokalnim zajednicama bavi međunacionalnim odnosima; aktuelna norma to nije valjano uredila.

Pomenuo sam da sam nekoliko godina ranije napisao da u Srbiji ne postoje strategija i politika multikulturalnosti na osnovu kojih je država utvrdila način kako će se odnositi prema ovom fenomenu. Više puta sam preispitivao ovaj stav polazeći od toga da su doneti brojni zakoni i propisi, a i da je sam Ustav definisao i zaštitio određene segmente multikulturalnosti i etniciteta kao jednog od segmenata ovog pojma. Nažalost, ranija konstatacija nije netačna, jer strateški pristup podrazumeva mnogo više od pukog „slaganja“ normi. Strategija podrazumeva ciljeve i međusobnu usklađenost svih segmenata koje je obuhvatila, njihovo dovodenje u međusobnu vezu i uspostavljanje sistema institucionalnih funkcija i veza koncentrisanih na ostvarivanje postavljenih ciljeva. Najzad, strategija mora biti društveno verifikovana. Ukoliko njeni domašaji u praksi ne doprinese boljim društvenim odnosima, ne zadovoljavaju potrebe i interese građana, onda u njoj nešto ne valja i neophodno ju je preispitati i otkloniti propuste. U vezi s multikulturačnošću nema takvog pristupa već se opredelilo za postizanje „društvenih ugovora“ sa različitim kolektivnim entitetima. Priznavanje identiteta etnokulturnih manjina, verskih zajednica, različitih grupa koje su definisale i na političku agendu postavile zahteve za priznavanjem svojih specifičnih grupnih potreba uređuje se postizanjem dogovora sa onima koji su socijalno i politički prihvatljivi ili sa onim grupama koje imaju jasnu međunarodnu, političku i ekonomsku podršku ili, najzad, s onima koji su, nemajući kud, agresivno postavili svoje zahteve na dnevni red. Čak ni takva situacija ne bi bila ne legitimna i društveno neopravdana da se njome obezbeđuje pravičnost i ravnopravnost. Čini se da se ova dva načela utkana u sistem dobro uređene države ne obezbeđuju savremenom multikulturalnom praksom u Srbiji.

U tom smislu trebalo bi promisliti kakva je priroda multikulturalnostiu Srbiji i kakva joj multikulturalna politika treba. Kako urediti interese različitih etnokulturnih zajednica,

a da oni ne predstavljaju društveno opterećenje, već deo vrednosnog sistema? U koje ideološko okruženje takav vrednosni sistem treba smestiti i da li je liberalni diskurs na kojem su zasnovani međunarodni standardi zaštite manjina prijemčiv tom vrednosnom sistemu? Najzad, da li je segregativni multikulturalni model u kojem se različitosti ne prožimaju već trpe, održiv u društvu u kojem etnokulturne manjine imaju prepoznatljiv istorijski i kulturni značaj; da li je integracija koja podrazumeva razvijanje interkulturalnog dijaloga povoljniji model multikulturalizma za razvoj i stabilnost zemlje; najzad, da li je nenasilna asimilacija etnokulturnih identiteta moguće, opravdano, prihvatljivo i pravično rešenje? Sagledavanje kompleksnog stanja multikulturalnih odnosa u Srbiji i odgovori na druga u ovom radu postavljena pitanja trebalo bi da pomognu da se utvrde jednake šanse za sve. Ukoliko pravila igre budu jednaka za sve, većinu i manjine, politika priznanja identiteta specifičnih grupa ne bi bila svedena na puko normiranje identiteta i njihovih prava, već na stvarnu politiku jednakih mogućnosti u kojoj etnicitet ili neko drugo grupno specifično obeležje nije ni balast ni prednost, već deo identiteta pojedinca. U takvom strateškom pristupu ne bi bilo prihvatljivo da se uredi položaj manjinskih samouprava i političkih partija nacionalnih manjina, a da se ne uredi položaj baštenika tih institucija – građana pripadnika nacionalnih manjina.

Literatura

- Almond, Gabriel, A., *Comparative Political Systems*, Journal of Politics, 18 (3), 1956.
- Baba, Homi, *Smeštanje kultura*, Beogradski krug, Beograd, 2004.
- Balibar, Etienne & Wallerstein, Immanuel, *Race, Nation, Classe*, Les identites ambiguës, Paris, 1977.
- Balibar, Etjen, *Mi, građani Evrope?*, Beogradski krug, Beograd, 2003.
- Bašić, Goran, *Demokratija i nacionalne manjine*, Centar za istraživanje etniciteta, Beograd, 2004.
- Bašić, Goran, *Vodič kroz rad saveta za međunacionalne odnose*, OEBS, SKGO, Beograd, 2005.
- Bašić, Goran, *Iskušenja demokratije u multietničkom društvu*, Centar za istraživanje etniciteta, Beograd, 2006.
- Bašić, Goran, *Globalizacija, ljudska sigurnost i multikulturalnost*, Međunarodne studije, Zagreb, god. 7, br. 3-4, 2007.
- Bašić, Goran, *Društveni identitet i etno-kulturna politika*, u Stanovčić, Vojislav, Položaj nacionalnih manjina u Srbiji, SANU, Naučni skupovi knj. CXX, Odeljenje društvenih nauka knj. 30, Beograd, 2007.b.
- Bašić, Goran, *Multikulturalnost i građanska participacija*, Pravo i politika, FEPPS, Novi Sad, br. 2, god. 1, 2008.
- Bašić, Goran, *Politička akcija*, Čigoja, 2010.
- Cohen, Abner, *Ethnicity and Politics*, in John Hutchinson and Anthony Smith, ed., *Ethnicity*, Oxford University Press, 1996.
- Douglas, Amy, J., *Proportional Representation: Empowering Minorities or Promoting Balkanization?*, The Good Society: The Newsletter of the Committee on the Political Economy of the Good Society, Vol. 5, No. 2, Summer 1995.
- Hollinger, A., David, *Postethnic America*, Basic Book, New York, 1995.
- Hantington, Samjuel, *Sukob civilizacija*, CID Podgorica, 2000.
- Huntington, Samuel, P., *Political Order in Changing Societies*, New Haven Yale University Press, 1968.
- Huntington, Samuel, P., *Who are We? The Challenges to America's National Identity*, New York, 2004.
- Kymlicka, Will, *The Right of Minority Cultures*, Oxford University Press, 1995.
- Kymlicka, Will, *Politics in Vernacular: Multiculturalism and Citizenship*, Oxford University Press, Oxford, 2001.
- Kymlicka, Wil, Opalski, Magda, *Može li se izvoziti liberalni pluralizam*, Beogradski centar za ljudska prava, Beograd, 2002.
- Kimlika, Vil, *Multikulturalno građanstvo*, CMK, Novi Sad, 2003.
- Mesić, Milan, *Multikulturalizam*, Zagreb, 2005.
- Rawls, John, *The Law of Peoples*, Harvard University Press, 1999.
- Pal, Šandor, *Koncept manjinske samouprave Demokratske zajednice vojvođanskih Mađara*, u Macura Miloš, *Položaj manjina u Saveznoj Republici Jugoslaviji*, SANU, Beograd, 1996.
- Parekh, Bhikhu, *Rethinking Multiculturalism, Cultural Diversity and Political Theory*, Palgrave, 2000.
- Parekh, Bhikhu, *Nova politika identiteta*, Politička kultura, Zagreb, 2008.
- Taylor, Charls, *Politics of Recognition*, in Heble, Ajay... eds., *New Context of Canadian Criticism*, 1997.
- Taylor, Charles, *Shared and Divergent Velus*, u Watss, Ronald, *Options for a New Canada*, Cambridge University Press, 1991.
- Tejlor, Čarls, *Politika priznanja*, u Ejmi Gatman, *Multikulturalizam*, CMK, Novi Sad 2003.
- Wolfe, Alan, *Native Son: Samuel Huntington Defends the Homeland*, Foreign Affairs, May/June 2004.

Doc. dr

Petar TEOFILOVIĆ

LOKALNI OMBUDSMANI U SRBIJI –

**Analiza položaja lokalnih ombudsmana u Srbiji sa preporukama
za njihovo pravilno ustrojavanje i delovanje**

Uvod

Lokalna samouprava¹ je jedan od važnih elemenata savremenih demokratskih država. Ona predstavlja osnovni oblik teritorijalnog organizovanja i postoji u sistemima sa vertikalnom podelom vlasti, koja podrazumeva određeni stepen decentralizacije države, gde je odlučivanje i upravljanje javnim poslovima podeljeno između centralnog i drugih postojećih nivoa vlasti (regionalnih, jednog ili više nivoa lokalne samouprave) po određenim kriterijumima. Nivo lokalne samouprave je onaj nivo na kojem građani najčešće stupaju u različite odnose sa organima vlasti i na kojem zadovoljavaju niz elementarnih potreba koje su po svojoj prirodi od interesa za lokalnu zajednicu, a koje se uspešno mogu ostvarivati na tom nivou vlasti. Lokalna samouprava, dakle, omogućava ostvarivanje dve važne društvene potrebe: postojanje protivteže centralnim vlastima u odlučivanju o pitanjima od značaja za stanovništvo u lokalnim zajednicama i organizovanje redovnog obavljanja poslova radi zadovoljavanja potreba lokalnog stanovništva.

Postojanje lokalne samouprave podrazumeva izvestan stepen autonomnosti ovog nivoa vlasti od države, kao i od eventualno postojećih drugih nivoa vlasti između centralnog i lokalnog, te ona stoga i ograničava centralnu vlast. Obim i sadržina nezavisnosti lokalnih samouprava utvrđeni su propisima i mogu se značajno razlikovati od zemlje do zemlje. Puko poveravanje izvršavanja poslova organima na lokalnom nivou ne predstavlja decentralizaciju već samo dekoncentraciju vlasti, jer u takvim sistemima mehanizmi odlučivanja i kontrole i dalje

¹ Uz ovaj naziv, često se kao sinonimi koriste i drugi: lokalna vlast, lokalna zajednica, lokalna autonomija, teritorijalna samouprava i dr.

ostaju na centralnom, odnosno nekom drugom nivou iznad lokalnog. Decentralizacija državnih funkcija i njihovo prenošenje na niže nivoe vlasti je jedan od ključnih procesa u zemljama koje su, poput Srbije, na početku uspostavljanja demokratskih institucija i uvođenja procesa od značaja za uspostavljanje vladavine prava i poštovanja i zaštite građanskih prava i sloboda.

Lokalne samouprave imaju sopstvene organe koje obrazuju radi obavljanja poslova koji spadaju u njihovu nadležnost. Uz lokalne organe koji vrše normativnu i izvršnu funkciju, od 2002. godine postoji i mogućnost uspostavljanja lokalnih ombudsmana, čije su osnovne funkcije da kontrolišu rad lokalnih organa uprave i drugih subjekata kojima je povereno vršenje izvesnih javnih ovlašćenja, kao i zaštita i unapređenje prava građana. Srbija je bila među poslednjim državama u Evropi koja je uvela ovu instituciju u svoj pravni sistem.

Institucija ombudsmana ima specifičan položaj u sistemu državnih organa. Ona je *nezavisna* institucija koja nije deo ni zakonodavne, ni sudske, ni izvršne vlasti, niti im je podređena. Nezavisnost ombudsmana je nužna pretpostavka za pravilno i valjano ostvarivanje funkcija koje su mu poverene, o čemu će detaljno biti reči u analizi koja sledi. Ombudsman se od ostalih državnih organa razlikuje i po tome što je njegovo delovanje prvenstveno usmereno na zaštitu i unapređenje ljudskih prava – iako i drugi državni organi mogu imati izvesnu, čak i veoma važnu ulogu u zaštiti ljudskih prava (pre svega sudovi) činjenica je da je to jedina institucija koja svaki postupak vodi sa ciljem da utvrdi da li je bilo povrede ljudskih prava od strane organa čiji rad kontroliše i kako se takva kršenja ljudskih prava mogu otkloniti ili bar umanjiti. Jedna od značajnih posebnosti ove institucije je i ta da akti koje donosi – preporuke, mišljenja, predlozi i sl. – nisu pravno obavezujući; njihov smisao je u tome da se unapredi rad uprave i tako doprinese boljoj zaštiti prava građana, a u slučaju da ove akte ne poštuju oni kojima su upućeni, ombudsman će o tome obavestiti njima nadređene organe, a može da obavesti i javnost (putem medija, kroz godišnje izveštaje i sl.). Dosadašnja praksa u mnogim drugim državama, pa i u Srbiji, pokazala je da ovo poslednje sredstvo može da bude i te kako neprijatno za organe ili nosioce javnih funkcija koji budu javno označeni kao oni koji učestalo krše ljudska prava i ne poštuju preporuke ombudsmana. Ove specifičnosti institucije zahtevaju i njeno dobro poznavanje da bi ona bilo uspešno postavljena u jednom pravnom sistemu.

Komitet ministara Saveta Evrope je od 1985. godine usvojio više preporuka koje se odnose na uvođenje institucije ombudsmana u zemljama članicama i njihove nadležnosti. Od relevantnih, pominjemo najpre Preporuku br. R (85) 13, o instituciji ombudsmana,² kojom se zemljama članicama preporučuje da uspostave ovu instituciju sa odgovarajućim ovlašćenjima na nacionalnom, regionalnom ili *lokalnom nivou*, ili za posebne oblasti javne uprave, radi podsticanja poštovanja ljudskih prava i osnovnih sloboda u radu organa javne uprave. Značaj ovog dokumenta sa stanovišta institucija lokalnih ombudsmana je u tome što se njim izričito preporučuje ne samo osnivanje nacionalnih već i ombudsmana nižih nivoa (uključujući tu i lokalne). Usledila je Preporuka br. R (97) 7 o lokalnim javnim uslugama i pravima njihovih korisnika,³ koja između ostalog sadrži i preporuku za imenovanje ombudsmana (ili posrednika) koji bi rešavao po pritužbama korisnika koje se odnose na rad *lokalnih javnih službi*. Ovom preporukom se izričito ukazuje na potrebu i mogućnost da ombudsmani kontrolišu i rad lokalnih javnih službi, od čijeg funkcionisanja inače neposredno zavisi kvalitet i obim zadovoljavanja niza važnih potreba građana. Iako kontrolu nad ovim službama mogu da vrše i ombudsmani nekog višeg nivoa vlasti, iz ove preporuke logično proizlazi i mogućnost da takvu kontrolu vrše odgovarajući lokalni organi, odnosno lokalni ombudsmani. Najzad, od značaja je i Preporuka Rec (2001) 9 o alternativama sudskom procesu između organa uprave i privatnih stranaka.⁴ Prateći memorandum sa objašnjenjima uz ovu preporuku sadrži posebno poglavlje (poglavlje 5, tačke 175–192), koje se odnosi na moguću ulogu ombudsmana u posredovanju radi sprečavanja ili rešavanja sporova između ovih subjekata bez potrebe da stranke budu upućivane na sud.

2 Usvojena 23. septembra 1985. godine.

3 Usvojena 1. aprila 1997. godine.

4 Usvojena 5. septembra 2001. godine.

Pravni osnovi uspostavljanja lokalnih ombudsmana u Srbiji

28

U Srbiji se institucija ombudsmana prema važećim propisima može uspostavljati na sva tri postojeća nivoa teritorijalnog organizovanja (republičkom, pokrajinskom i lokalnom).⁵ Za razliku od prva dva nivoa, uspostavljanje ombudsmana na lokalnom nivou nije zakonom utvrđeno kao obaveza već samo kao mogućnost, a o tome samostalno donosi odluku svaka lokalna zajednica polazeći od ocene o potrebi osnivanja ovakve institucije i svojih mogućnosti.

Hronološki, uvođenje institucije ombudsmana u pravni sistem Srbije omogućeno je najpre na pokrajinskom nivou donošenjem Zakona o utvrđivanju određenih nadležnosti Autonomne Pokrajine,⁶ čiji je čl. 56 utvrdio da pokrajina ustanovljava funkciju pokrajinskog ombudsmana, njegova ovlašćenja i način njihovog ostvarivanja.⁷ Ubrzo potom usledilo je donošenje Zakona o lokalnoj samoupravi RS iz 2002. godine,⁸ kojim je utvrđena mogućnost uspostavljanja ove institucije i na nivou lokalne samouprave, a ta mogućnost zadržana je i u novom zakonu o lokalnoj samoupravi usvojenom 2007. godine, kojim je znatno izmenjen sastav, struktura i položaj lokalnih organa u poređenju sa ranijim zakonom.⁹ U septembru 2005. godine usvojen je i Zakon o zaštitniku građana, kojim je ombudsman uveden i na republičkom nivou.¹⁰

Odredbe novog Zakona o lokalnoj samoupravi, međutim, sadrže manje opštih okvira za uspostavljanje lokalnih ombudsmana nego što je to bio slučaj u prethodnom. Stariji zakon je sadržao odredbe da ombudsmana „postavlja“ skupština iz reda „politički nepristrasnih“

5 U uporednom pravu postoje različita rešenja u pogledu nivoa na kojima se uspostavljaju ove institucije. U nekim državama ombudsman postoji samo na nacionalnom nivou (skandinavske zemlje, Slovenija, Grčka, Makedonija, Mađarska i dr.); u drugima na nacionalnom i lokalnom nivou (Holandija, Bugarska) ili na nacionalnom i regionalnom nivou (Austrija) ili samo na regionalnom i lokalnom nivou (Italija, Švajcarska), a u nekim je ova institucija uspostavljena i na nacionalnom, i na regionalnom, i lokalnom nivou (Španija, Srbija).

6 Sl. glasnik RS br. 6/2002.

7 Odluka o pokrajinskom ombudsmanu, koja je na osnovu ove odredbe doneta u AP Vojvodini usvojena je decembra 2002. godine, a prvi pokrajinski ombudsman je bio izabran u septembru 2003. godine.

8 Sl. glasnik RS br. 9/2002, 33/2002, 33/2004, 135/2004, 62/2006. Čl. 126 ovog zakona koji se odnosi na lokalne ombudsmane je glasio:

„U jedinici lokalne samouprave može se ustanoviti građanski branilac (ombudsman) koji štiti individualna i kolektivna prava i interese građana, tako što vrši opštu kontrolu rada uprave i javnih službi.

O pojavama nezakonitog i nepravilnog rada kojima se povređuju prava i interesi građana, građanski branilac upozorava upravu i javne službe, upućuje im preporuke i kritike i o tome obaveštava skupštinu jedinice lokalne samouprave i javnost.

Uprava jedinice lokalne samouprave i javne službe dužni su da građanskom braniocu na njegov zahtev daju podatke i informacije od značaja za vršenje njegovih ovlašćenja.

Građanskog branioca postavlja skupština jedinice lokalne samouprave iz reda uglednih i politički nepristrasnih lica, pod uslovima i na način utvrđen statutom i drugim opštim aktom.

Nadležnost i ovlašćenja, način postupanja i izbora i prestanka dužnosti građanskog branioca uređuje se statutom i drugim opštim aktom“.

9 Sl. glasnik RS br. 129/2007. Čl. 97 ovog zakona glasi:

„U jedinici lokalne samouprave može se ustanoviti zaštitnik građana koji je ovlašćen da kontroliše poštovanje prava građana, utvrđuje povrede učinjene aktima, radnjama ili nečinjenjem organa uprave i javnih službi, ako se radi o povredi propisa i opštih akata jedinice lokalne samouprave.

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

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

10 Sl. glasnik RS br. 79/2005 i 54/2007. Izbor prvog republičkog zaštitnika građana obavljen je dve godine kasnije, sredinom 2007. godine.

ličnosti i da su lokalna uprava i javne službe dužni da mu dostave podatke od značaja za vršenje njegovih ovlašćenja, što jasno ukazuje na nameru da se ovoj instituciji obezbede bar minimalni preduslovi za nezavisan status i delovanje (pre svega od onih čiji rad kontroliše – lokalne uprave i javnih službi), kao i na to da je skupština telo koje vrši njegov izbor (što dalje sugerise da i njegovo razrešenje treba da bude povereno istom organu). Dalje, raniji zakon je na uopšten način određivao šta je predmet kontrole institucije, kao i načine njenog delovanja u slučaju kada utvrdi povredu prava građana. Međutim, iz relevantne odredbe novog zakona, svedenije u poređenju sa ranijom, može se zaključiti veoma malo ili ništa o prirodi i karakteru ove institucije, o njenom statusu i odnosima sa drugim organima, delokrugu, načinu delovanja itd. Novi zakon ostavlja više prostora lokalnim zajednicama nego prethodni da svojim aktima samostalno urede gotovo sva pitanja koja se odnose na ovu instituciju, što je u različitim lokalnim zajednicama dovelo do različitih rešenja u pogledu pojedinih pitanja, o čemu će biti više reči kasnije.

Ističemo da i u Srbiji nije usvojen jedinstven naziv ove institucije na različitim nivoima teritorijalne organizacije. Na lokalnom nivou je, prema Zakonu o lokalnoj samoupravi iz 2002. godine, ova institucija najpre nosila naziv „građanski branilac – ombudsman“, a po novom zakonu iz 2007. godine, naziv je promenjen u „zaštitnik građana“; na pokrajinskom nivou (u Vojvodini) naziv institucije je „ombudsman“, a na republičkom „zaštitnik građana“. Različiti nazivi institucija koje u suštini treba da vrše iste funkcije su, naročito među građanima čija prava treba da štite, u izvesnoj meri u praksi stvarali zabunu. Ovo je donekle ublaženo donošenjem novog Zakona o lokalnoj samoupravi 2007. godine, kojim je njen raniji naziv na lokalnom nivou (građanski branilac – ombudsman) zamenjen onim koji je za nju utvrđen na republičkom nivou (zaštitnik građana), ali ostaje činjenica da je to u periodu kada je ona kao nova institucija uvedena u domaći pravni sistem otežavalo bolje razumevanje razloga njenog postojanja i njenih funkcija od strane šire javnosti i bar donekle doprinosilo konfuziji u pogledu toga da li je reč o istim institucijama i kakvi su njihovi međusobni odnosi.

Po donošenju ustava Srbije iz 2006. godine ombudsman/zaštitnik građana postaje i ustavna kategorija. Ustav sadrži odredbu kojom se zaštitnik građana definiše kao nezavisan državni organ, nabrajaju se organi koje kontroliše i oni čiji rad nije ovlašćen da kontroliše, utvrđuje se da ga bira i razrešava skupština kojoj odgovara za svoj rad i da uživa imunitet kao poslanik u skupštini.¹¹ Stav 5 čl. 55 Ustava Republike Srbije utvrđuje ograničenje slobode udruživanja za vršiocje pojedinih funkcija ili zanimanja, među kojima je i ombudsman, i zabranjuje im da budu članovi političkih stranaka. Čl. 99 Ustava utvrđeno je da je jedna od nadležnosti Narodne skupštine Republike Srbije da bira i razrešava zaštitnika građana i da nadzire njegov rad, a čl. 105 da je za izbor, razrešenje i za ukidanje imuniteta zaštitniku građana potrebna većina od svih poslanika u skupštini. Najzad, čl. 107 izričito propisuje da zaštitnik građana ima pravo predlaganja zakona iz svoje nadležnosti. Ove ustavne odredbe odnose se na republičkog, ali su od značaja i za ombudsmane nižih nivoa jer postavljaju izvesne opšte okvire za ovu relativno novu instituciju u domaćem pravnom sistemu.

¹¹ Čl. 138 Ustava Republike Srbije glasi:

„Zaštitnik građana je nezavisan državni organ koji štiti prava građana i kontroliše rad organa državne uprave, organa nadležnog za pravnu zaštitu imovinskih prava i interesa Republike Srbije, kao i drugih organa i organizacija, preduzeća i ustanova kojima su poverena javna ovlašćenja.

Zaštitnik građana nije ovlašćen da kontroliše rad Narodne skupštine, predsednika Republike, Vlade, Ustavnog suda, sudova i javnih tužilaštava.

Zaštitnika građana bira i razrešava Narodna skupština, u skladu sa Ustavom i zakonom.

Zaštitnik građana za svoj rad odgovara Narodnoj skupštini.

Zaštitnik građana uživa imunitet kao narodni poslanik. O imunitetu zaštitnika građana odlučuje Narodna skupština.

O Zaštitniku građana donosi se zakon.“

Pregled uspostavljenih institucija lokalnih ombudsmana u Srbiji

30

Zakon o lokalnoj samoupravi (kako onaj iz 2002, tako i važeći iz 2007. godine) propisuje osnivanje lokalnog ombudsmana kao mogućnost, ali ne i obavezu lokalne zajednice. Da bi ova institucija bila uspostavljena u nekoj lokalnoj zajednici, najpre je potrebno da ona utvrdi postojanje ombudsmana svojim statutom, a zatim lokalna skupština treba da donese odluku o lokalnom ombudsmanu kojom se utvrđuju njegove nadležnosti, organizacija, način izbora/postavljanja i druga relevantna pitanja. Tek nakon toga lokalni ombudsman može biti izabran.

Pravni osnovi za uvođenje institucije ombudsmana u Srbiji bili su najpre postavljeni na lokalnom i pokrajinskom nivou, a prve institucije na ovim nivoima započele su sa radom 2003. godine (na lokalnom nivou prvi ombudsman je uspostavljen u Bačkoj Topoli, a iste godine je počeo sa radom i pokrajinski ombudsman). Lokalni ombudsmani su za osam godina, od 2002. godine, kada je omogućeno njihovo osnivanje, do pisanja ovog teksta, bili uspostavljeni u trinaest (od 173) jedinica lokalne samouprave, zatim u Beogradu (koji ima poseban status kao glavni grad Srbije) i u četiri gradske opštine Beograda.¹² Međutim, dva lokalna ombudsmana koja su započela sa radom ubrzo su prestala da deluju i do danas nisu nastavili sa radom, pa u tim lokalnim zajednicama ombudsman postoji samo u njihovim pravnim aktima i ostaje da se vidi hoće li te institucije ikada nastaviti sa radom ili su faktički odumrle.¹³ U periodu od gotovo osam godina je, dakle, osnovano ukupno osamnaest lokalnih ombudsmana, od kojih trenutno postoji i deluje njih šesnaest.

Institucija lokalnog ombudsmana može imati posebno značajnu ulogu u nacionalno mešovitim zajednicama. Prema poslednjem popisu stanovništva iz 2002. godine, u Srbiji ima ukupno 68 lokalnih zajednica (više od 1/3 od njihovog ukupnog broja) koje imaju takav karakter prema kriterijumima propisanim Zakonom o lokalnoj samoupravi. Od tog broja ovim projektom je obuhvaćeno 25 lokalnih zajednica u centralnoj Srbiji (što je nešto više od 20% od ukupnog broja lokalnih zajednica na ovoj teritoriji).¹⁴ U tim lokalnim samoupravama pripadnici manjinskih nacionalnih zajednica, osim prava koja uživaju svi građani, ostvaruju i posebna prava koja su im garantovana Ustavom i drugim propisima Republike Srbije, pa je ukupan korpus prava koja u njima uživaju građani širi, a njihovo ostvarivanje, posebno kada je reč o pravima pripadnika nacionalnih manjina, ponekad zahtevnije kako u pravnom, tako i u tehničkom smislu, i generalno složenije nego što je to slučaj u ostalim lokalnim zajednicama. Način delovanja i nadležnosti ombudsmana omogućavaju da ova institucija u radu na pojedinačnim slučajevima primenjuje i neke specifične postupke koje drugi organi ne primenjuju (npr. medijaciju kao jednu od tehnika mirnog rešavanja sporova), što je u nekim slučajevima i izričito propisano kao jedna od nadležnosti ove institucije. Osim toga, dosadašnja praksa pokazuje da se u oblasti zaštite i unapređenja prava nacionalnih manjina može očekivati veći udeo postupaka pokrenutih po

12 Lokalni ombudsmani su do sada započeli svoj rad i još uvek rade u sledećim jedinicama lokalne samouprave: Bačka Topola, Zrenjanin, Šabac, Subotica, Bečej, Niš, Kragujevac, Smederevska Palanka, Kraljevo, Novi Sad i Vranje; u Beogradu deluje gradski ombudsman i još četiri ombudsmana u gradskim opštinama Grocka, Rakovica, Vračar i Voždovac. U dve od njih lokalni ombudsmani su osnovani, ali su nakon otprilike dve godine prestali sa radom a novi ombudsman nije izabran.

13 To je bio slučaj u Vladičinom Hanu i Somboru. U obe lokalne zajednice je bio izabran ombudsman, ali su ta lica pre isteka njihovih mandata kao ombudsmana (nakon cca 2 godine) premeštena, odnosno postavljena na položaje načelnika lokalne uprave u tim lokalnim zajednicama, dok na upražnjeno mesto ombudsmana ni posle više godina nije izabrano drugo lice iako odluka o lokalnom ombudsmanu nije stavljena van snage.

14 Preostale multietničke lokalne zajednice, ukupno 41, nalaze se u Autonomnoj Pokrajini Vojvodini i one nisu uključene u ovaj projekat.

službenoj dužnosti. Iz navedenih razloga u multietničkim lokalnim zajednicama u načelu postoji i veća potreba za ustanovljavanjem lokalnih ombudsmana nego u zajednicama u kojima se, zbog strukture njihovog stanovništva, pitanja koja se tiču uživanja i zaštite posebnih manjinskih prava ne javljaju ili se retko kada pojavljuju u praksi. Međutim, iako statuti većine nacionalno mešovitih lokalnih zajednica u centralnoj Srbiji propisuju mogućnost osnivanja lokalnog ombudsmana, samo je jedna od njih do danas i ustanovila ovu lokalnu instituciju.¹⁵

Uprokos tome što većina lokalnih zajednica statutima utvrđuje mogućnost ustanovljavanja lokalnog ombudsmana, do danas su malobrojne one koje su donele i odluku kojom bi ga osnovala,¹⁶ a ima i slučajeva kada je odluka doneta a ombudsman nikada nije izabran.¹⁷ U pojedinim slučajevima se dešavalo da od donošenja odluke do izbora ombudsmana bude drastično prekoračen propisani rok za izbor.¹⁸ U pojedinim slučajevima u momentu izbora ombudsmana nisu bili obezbeđeni uslovi neophodni za delovanje institucije, pa je do faktičkog početka njenog rada proticalo više meseci, iako građani sa punim pravom očekuju da institucija koja je jednom uspostavljena a njen starešina izabran počne sa radom i ostvarivanjem svojih utvrđenih funkcija što ranije. Najzad, do sada se u praksi pokazalo da je trenutak kada ombudsmanu istekne mandat utvrđen odlukom, takođe, posebno osetljiv sa stanovišta održanja kontinuiteta delovanja institucije, jer je u nekim slučajevima do izbora novog (ili reizbora ranijeg) ombudsmana dolazilo tek nakon dužeg vremenskog perioda u kojem ova institucija nije funkcionisala,¹⁹ ili je po isteku mandata ranijem ombudsmanu umesto njegovog reizbora ili izbora novog nosioca ove funkcije pribegavano privremenim rešenjima neodređenog trajanja, kao što je imenovanje vršioca dužnosti.²⁰ Poslednji primer je posebno zanimljiv jer se provizornim rešenjima, kao što je imenovanje vršioca dužnosti, u suštini izbegava provera ispunjenosti svih propisanih uslova na strani kandidata za vršenje ove funkcije, kao i poštovanje redovne procedure za izbor ombudsmana. Drugim rečima, imenovanje vršioca dužnosti ombudsmana u ovakvim slučajevima, koji ni po čemu nisu vanredne već redovne i unapred poznate situacije do kojih dolazi svaki put kada ombudsmanu istekne mandat, i za koje su propisani uslovi, postupak, a po pravilu i rokovi za izbor, faktički omogućava da na mesto starešine ove institucije dođe i lice koje ne ispunjava sve uslove utvrđene za obavljanje ove funkcije. Ako se tome doda i činjenica da su takva privremena stanja retko kada oročena i da mogu da potraju, proizlazi da takva *ad hoc* rešenja ne samo da mogu da budu nelegalna već mogu ozbiljno da naškode i autoritetu institucije, koji je od velikog značaja za uspešno ostvarivanje njenih funkcija.

Sažeto rečeno, sledi da je uspostavljanje lokalnih ombudsmana u Srbiji do sada bilo sporadično (institucija nije uspostavljena ni u 10% postojećih lokalnih zajednica), od onih koji su uvedeni neki su faktički prestali da postoje, a periodi prinudnog nedelovanja pojedinih institucija nisu ni retki, ni kratki. Sve ovo upućuje na zaključak o tome da institucija ombudsmana do sada nije široko prihvaćena na lokalnom nivou u Srbiji (ovaj tekst ne bavi se načinom na koji je ona inkorporirana na pokrajinskom i na republičkom nivou).

15 Ta lokalna zajednica je Vranje, u kojem je odluka o ustanovljavanju lokalnog ombudsmana doneta krajem 2008. godine, a institucija je faktički uspostavljena i započela sa radom sredinom 2010. godine.

16 Analiza statuta lokalnih zajednica u Srbiji usvojenih na osnovu Zakona o lokalnoj samoupravi iz 2002. godine, koju je tokom 2002. godine obavila ekspertska organizacija Development Alternatives Inc. u okviru Programa za reformu lokalne samouprave u Srbiji (2002–2005), pokazala je da je većina opština i gradova u svojim tadašnjim statutima predviđala uspostavljanje institucija lokalnih ombudsmana. Nakon usvajanja novog Zakona o lokalnoj samoupravi iz 2007. godine lokalne zajednice su donele nove statute usklađene sa tim zakonom. I pored toga što je velika većina lokalnih zajednica novim statutima predviđala mogućnost osnivanja lokalnih ombudsmana, samo manji deo njih je doneo i odgovarajuću odluku, odnosno i faktički uspostavio ovu instituciju.

17 Primera radi, Leskovac je bio među prvim lokalnim zajednicama u kojoj je doneta odluka o lokalnom građanskom braniocu/ombudsmanu (još juna 2003. godine), ali izbor osobe koja bi vršila ovu funkciju nikada nije bio obavljen, pa ni institucija tamo do danas nije počela sa radom.

18 Od do sada uspostavljenih institucija na lokalnom nivou, od momenta donošenja odluke do izbora lokalnog ombudsmana najviše vremena je proteklo, odnosno rokovi propisani za izbor su u najvećoj meri prekoračeni u Vranju i u Novom Sadu (u oba slučaja odluka o ustanovljavanju lokalnog ombudsmana je doneta u decembru 2008, a izbor ombudsmana je bio obavljen godinu i po dana kasnije, sredinom 2010. godine, iako je u prvom slučaju propisani rok za izbor bio godinu dana od dana stupanja odluke na snagu, a u drugom slučaju tri meseca od dana stupanja odluke na snagu).

19 Tako je u Bačkoj Topoli od isteka mandata prvog ombudsmana do njegovog kasnijeg reizbora proteklo devet meseci.

20 Npr. u Zrenjaninu.

Predstavnici lokalnih vlasti najčešće navode sledeće razloge zbog kojih lokalni ombudsmeni do sada nisu uspostavljeni:

1. *Materijalni razlozi* – Lokalnoj zajednici nedostaju finansijska sredstva potrebna za uvođenje ove institucije (za plate, za opremanje kancelarijskog prostora neophodnom opremom i nameštajem, za obavljanje određenih aktivnosti institucije i sl.), jer budžet mnogih lokalnih zajednica nije dovoljan ni za obavljanje osnovnih poslova i zadataka i zadovoljavanje prećih potreba stanovnika konkretne lokalne zajednice. Stoga građani neće imati razumevanja za uspostavljanje još jednog organa koji treba da bude finansiran iz budžeta. Budući da su mnoge lokalne zajednice u veoma lošoj materijalnoj situaciji, prilikom trošenja budžetskih sredstava mora se voditi računa o prioritetima u koje, bar po oceni predstavnika lokalnih vlasti, ne spada uvođenje i delovanje ove institucije.

2. *Nedostatak odgovarajućih kadrova* – Uslovi koje treba da ispuni lice koje se kandiduje za ombudsmana po pravilu su prilično zahtevni, posebno u poređenju sa uslovima koji se postavljaju pred nosioce većine drugih javnih funkcija. Od potencijalnih kandidata se, osim visokih stručnih i moralnih kvaliteta i iskustva u oblasti ljudskih prava, zahteva ispunjenje i nekih drugih uslova. Tako se, npr., često izričito isključuje mogućnost izbora lica koja su članovi političkih partija, i/ili onih koja su u određenom periodu pre izbora obavljala izvesne (po pravilu taksativno nabrojane) funkcije, i/ili lica koja obavljaju neku drugu profesionalnu delatnost i sl. O ovim uslovima i njihovom značaju biće više reči u delu teksta koji se odnosi na uslove za izbor ombudsmana. Na ovom mestu dovoljno je konstatovati da svaki od ovih uslova, naročito u slučajevima kada je propisano više njih istovremeno, faktički znatno sužava krug lica koja mogu biti predložena, odnosno izabrana na funkciju ombudsmana. Stoga u pojedinim lokalnim zajednicama nije uvek lako naći osobu koja zadovoljava sve propisane uslove, što je posebno izraženo u lokalnim zajednicama sa manjim brojem stanovnika (zbog migracija stanovništva, naročito obrazovanijeg, iz manjih mesta u veće centre; zbog političkog i društvenog konteksta u kojem se mnogi učlanjuju u političke partije, posebno one na vlasti u konkretnoj lokalnoj zajednici, očekujući od toga korist, što ih, s druge strane, eliminiše kao kandidate za ovu funkciju jer je članstvo u političkim strankama često izričito utvrđeno kao nespojivo sa njenim vršenjem i sl.).

3. *Nepostojanje potrebe za lokalnim ombudsmanima* – U pojedinim lokalnim zajednicama predstavnici lokalnih vlasti navode da kod njih gotovo da i nema kršenja ljudskih prava, odnosno da je u pogledu uživanja ljudskih prava stanje gotovo idealno, pa nema ni potrebe za uspostavljanjem ovakve institucije. Uz ovo ponekad navode i da nema potrebe uspostavljati ombudsmane i na lokalnom nivou kada oni već postoje na višim nivoima i imaju ovlašćenja da kontrolišu i rad opštinskih, odnosno gradskih organa uprave i nosilaca javnih ovlašćenja. Ovo tim pre jer je Zakon o zaštitniku građana (republičkom) znatno suzio nadležnosti ombudsmana na nižim nivoima u odnosu na one koje su im bile poveravane na osnovu Zakona o lokalnoj samoupravi iz 2002. godine, pa lokalni ombudsmeni realno imaju vrlo usko polje delovanja.

4. *Sumnja u stvarne mogućnosti lokalnih ombudsmana* – Ponekad se izražava i sumnja u mogućnosti efektivnog uticaja na kvalitet rada lokalne uprave i zaštitu ljudskih prava od strane institucije koja nakon sprovedene istrage ne donosi pravno obavezujuće akte, ne može da poništava ili menja akte organa koje kontroliše i nema na raspolaganju prinudna sredstva za izvršavanje preporuka i predloga koje formuliše (kakva ombudsman svakako jeste). U kontekstu u kojem nije retkost da se ne poštuju čak ni imperativne zakonske, pa i ustavne norme, a da se pravno obavezujući pojedinačni akti koje donose sudovi i organi uprave ne izvršavaju, lokalni ombudsmeni i ne mogu ostvariti značajnije rezultate, pa nisu ni potrebni. Ponekad se navodi i argument da su lokalni ombudsmeni suviše zavisni od lokalnih vlasti da bi mogli da zaista nepristrasno i kvalitetno obavljaju funkcije koje ova institucija treba da vrši.

Navedeni razlozi imaju izvesnu težinu i racionalni osnov, ali za svaki od njih postoje i odgovarajući protivargumenti i načini za njihovo prevazilaženje ili ublažavanje. Zakon o lokalnoj samoupravi iz 2002. godine davao je mogućnost saradnje jedinica lokalne samouprave

u oblastima od zajedničkog interesa, koja je mogla da se realizuje i putem osnivanja zajedničkog ombudsmana za dve ili više jedinica lokalne samouprave, a novi istoimeni zakon iz 2007. godine u čl. 97, st. 2 izričito propisuje da dve ili više jedinica lokalne samouprave mogu doneti odluku o ustanovljavanju zajedničkog zaštitnika građana. Primenom ove mogućnosti u praksi prva dva od navedenih argumenata protiv uvođenja lokalnih ombudsmana (nedostatak potrebnih finansijskih sredstava, nedostatak odgovarajućih kadrova) znatno bi izgubila na značaju. Što se tiče finansijsa, zajednički ombudsman za dve ili više lokalnih zajednica značio bi da su i budžetski troškovi funkcionisanja ove institucije podeljeni između više njih i tako barem prepolovljeni, ako ne i višestruko manji od finansijskih sredstava koja bi iziskivalo osnivanje posebnog ombudsmana za svaku od tih lokalnih zajednica. Osim toga, imajući u vidu da lokalni ombudsmeni u jednom broju lokalnih zajednica rade sami, bez saradnika (npr. u Šapcu, Bačkoj Topoli itd.), a da u većini ostalih slučajeva ukupan broj zaposlenih obično obuhvata 3–4 osobe (obično do dva zamenika i još jednog saradnika), proizlazi da bi u većini lokalnih zajednica mogla da budu obezbeđena potrebna budžetska sredstva za uspostavljanje i rad zajedničkog ombudsmana bez većih problema i zakidanja na nekim drugim potrebama građana. U pogledu teškoća vezanih za pronalaženje lica koja ispunjavaju propisane uslove, broj potencijalnih kandidata za ovu funkciju svakako bi bio veći kada bi u osnivanje ove institucije bile uključene dve ili više jedinica lokalne samouprave nego ako bi ona bila osnivana za svaku od njih posebno, pa bi na taj način i ovaj argument prilično izgubio na značaju.

Oskudnost finansijskih sredstava u mnogim jedinicama lokalne samouprave je činjenica i zaista predstavlja jednu od glavnih prepreka uvođenju lokalnih ombudsmana. S druge strane, ne ulazeći ovom prilikom u razloge za to, ne može se zanemariti činjenica da je administracija u Srbiji na svim nivoima, pa i na lokalnom, hipertrofirana, kruta i birokratizovana, a da su njeni kapaciteti za preuzimanje i obavljanje brojnih novih poslova i zadataka koji se postavljaju pred savremenu upravu i za njeno reformisanje u skladu sa novijim shvatanjima uprave kao servisa građana, a ne samo kao organa vlasti koji počiva na državnoj prinudi, generalno još uvek nedovoljni. Uvođenje lokalnih ombudsmana, kao i nekih drugih novih institucija, ne mora nužno da vodi povećavanju troškova za izdržavanje lokalnih organa ako se drugi organi, pre svega lokalna uprava, racionalnije dimenzioniraju nego što je to sada slučaj i ako pri zapošljavanju lokalnih službenika njihova stručnost i sposobnosti postanu važniji kriterijum od onih koji sada neretko pretežu (politička pripadnost, nepotizam, korupcija, klijentelizam itd.). Osim toga, stavovi o skupoći institucije poput ombudsmana nisu zasnovani na iole ozbiljnijoj analizi odnosa između troškova i koristi koje donosi osnivanje ovakve institucije, kako za građane čija prava je lokalna samouprava dužna da poštuje i unapređuje, tako i za kvalitet i efikasnost rada lokalne administracije.

Rezultati ispitivanja koje je pokrajinski ombudsman realizovao sredinom 2009. godine prilikom obilaska svih 45 lokalnih zajednica u Vojvodini pobijaju i argument da građani ne podržavaju uvođenje ovakve institucije u svojim opštinama i gradovima. Ovim ispitivanjem je bilo obuhvaćeno ukupno 688 ispitanika. Na pitanje koju instituciju koja ne postoji u njihovoj lokalnoj zajednici građani smatraju najpotrebnijom najveći broj odgovora je bio da je to lokalni ombudsman (262 odnosno 38% ispitanika), a zatim da je to kancelarija za besplatnu pravnu pomoć (221 odnosno 32% ispitanika). Instituciju pokrajinskog ombudsmana je navelo 145 (21%) ispitanika.²¹ Svega 5 ispitanika je smatralo da takve i slične institucije nisu potrebne u njihovoj opštini/gradu, dok 29 ispitanika nije odgovorilo na ovo pitanje. Ovakva struktura odgovora sugerise da građani uviđaju potrebu za postojanjem institucija koje štite ljudska i građanska prava u lokalnim zajednicama u kojima žive (jer se za tu vrstu novih lokalnih institucija ukupno izjasnilo gotovo 60% ispitanika), kao i onih koje im omogućuju besplatnu pravnu pomoć i koje bi, takođe,

²¹ Treba praviti razliku između područnih kancelarija koje u pojedinim lokalnim zajednicama mogu da otvaraju ombudsmeni viših nivoa, pokrajinski i republički, i lokalnih ombudsmana koji su organi lokalnih zajednica i stoga se finansiraju iz njihovih budžeta. Tako po Odluci o pokrajinskom ombudsmanu ova institucija ima obavezu da uspostavi svoje područne kancelarije u dve lokalne samouprave u Vojvodini, u Subotici i Pančevu, što je i učinjeno još na početku njenog delovanja. Osim toga, pokrajinski ombudsman po ovoj odluci može da osniva područne kancelarije i u drugim lokalnim zajednicama u Vojvodini, što bi zahtevalo dodatna sredstva u budžetu institucije za otvaranje bar jednog novog radnog mesta po područnoj kancelariji i za njihovo opremanje i rad.

imale ulogu u zaštiti njihovih prava. Tako visok procenat građana koji smatraju da su u njihovim lokalnim zajednicama najpotrebnije nove institucije čiji je zadatak zaštita i unapređenje ljudskih prava ujedno pokazuje i da tvrdnje koje se ponekad navode – da je stanje ljudskih prava na zadovoljavajućem nivou, pa nema ni potrebe uvoditi ovu instituciju – ne odgovaraju stvarnom stanju.

Na posredan način, zainteresovanost građana za postojanje lokalnih institucija koje im pomažu u ostvarivanju njihovih prava potvrđuju i podaci o predstavkama upućenim pokrajinskom ombudsmanu.²² Naime, iako se pritužbe pokrajinskom ombudsmanu mogu podnositi i poštom, kao i putem e-maila, građani se najčešće lično obraćaju instituciji, a najveći broj građana joj se obraćao upravo u mestima u kojima ona ima svoju područnu kancelariju: polovina predstavlki u prvih pet godina rada pokrajinskog ombudsmana (2004–2008) podneta je u lokalnim zajednicama u kojima postoje njegove kancelarije, odnosno u Novom Sadu (27,13%), Pančevu (13,72%) i Subotici (10,17%). U ostalim lokalnim zajednicama taj procenat je bio do 2% u odnosu na ukupan broj predstavlki, osim u Sremskoj Mitrovici, gde ih je bilo 6,70%.²³

Argument da je nepotrebno uvoditi lokalne ombudsmane jer oni već postoje na drugim, višim, nivoima donekle je opravdan, ali ne u potpunosti, posebno imajući u vidu trenutno stanje u Srbiji. Naime, ovaj argument bi dobio na značaju tek u uslovima u kojima bi ombudsmeni viših nivoa imali mogućnosti da uspostave svoje područne kancelarije u većem broju opština i gradova nego što je to sada slučaj (na primer bar u sedištim pojedinih okruga), jer bi se na taj način građanima znatno olakšao pristup instituciji. Iz navedenih podataka o broju obraćanja građana pokrajinskom ombudsmanu može se zapaziti da se građani najlakše odlučuju da mu se obrate u onim mestima gde postoje područne kancelarije ove institucije, pa se osnovano može zaključiti da bi se broj obraćanja građana ovoj instituciji uvećao i u drugim lokalnim zajednicama kada bi i tamo imali mogućnost ličnog pristupa ovoj instituciji. Međutim, republički ombudsman je do sada uspostavio samo jednu područnu kancelariju (za tri opštine na jugu Srbije), dok ih pokrajinski u AP Vojvodini ima samo u dve lokalne zajednice van svog sedišta, te je nerealno očekivati da se u dogledno vreme mreža područnih kancelarija ovih ombudsmana višeg nivoa značajnije proširi, o čemu je donekle već bilo reči u ranijim razmatranjima. U takvom kontekstu osnivanje lokalnih ombudsmana bi moglo znatno da doprinese jačanju mreže ovih institucija na teritoriji čitave države. Dalje, iz činjenice da je u Srbiji omogućeno osnivanje ove institucije na sva tri nivoa teritorijalne organizacije sledi zaključak o tome da je prilikom uvođenja ovakvog sistema intencija zakonodavca bila da podstakne osnivanje lokalnih ombudsmana da bi se na taj način olakšalo građanima da se radi zaštite svojih prava obrate instituciji kojoj je to jedna od osnovnih funkcija. Nije bez značaja ni činjenica da se lokalne samouprave po mnogim karakteristikama značajno međusobno razlikuju, pa su i ljudi u lokalnim institucijama daleko bolje upoznati sa specifičnostima svojih opština i gradova i izazovima sa kojima se one suočavaju, nego oni koji rade u institucijama na višim nivoima teritorijalne organizacije, a logično je pretpostaviti i da su motivisaniji da pronađu adekvatne odgovore na te izazove, koji mogu da variraju u zavisnosti od specifičnosti date zajednice. Veliki broj važnih potreba, pa i uživanje garantovanih prava i sloboda, građani ostvaruju upravo u svojim lokalnim zajednicama u neposrednoj komunikaciji sa postojećim lokalnim organima, što, takođe, ide u prilog tome da se na tom nivou uspostave i odgovarajuće institucije koje će se primarno baviti zaštitom njihovih ljudskih prava. Najzad, ne treba smetnuti s uma da ombudsmeni imaju važnu ulogu i u kontroli administracije radi unapređenja kvaliteta, zakonitosti i efikasnosti njenog delovanja, što bi uspostavljanje većeg broja lokalnih ombudsmana svakako učinilo ostvarljivijim. Svi ovi razlozi govore da osnivanje lokalnih ombudsmana, pod uslovom da budu uspostavljeni na način koji omogućava ostvarivanje njihovih društvenih funkcija, ne treba smatrati nepotrebnim viškom uz ombudsmane na višim nivoima.

Naprotiv, njihovo uspostavljanje i jačanje može značajno da doprinese stvaranju potencijalno jakog sistema institucija koje kontrolišu upravu i doprinose zaštiti ljudskih prava, što bi

²² V. podatke o broju predstavlki podnetih pokrajinskom ombudsmanu po lokalnim zajednicama u Vojvodini u godišnjim izveštajima ove institucije na sajtu: www.ombudsmanap.vg.org.

²³ Navedeni procenat predstavlki koje su vezane za Sremsku Mitrovicu velikim delom je posledica specifične strukture podnosilaca, odnosno činjenice da su se pokrajinskom ombudsmanu često obraćala i lica koja izdržavaju kaznu lišenja slobode u zatvoru koji se nalazi na teritoriji ove lokalne zajednice.

se svakako pozitivno odrazilo na unapređenje stanja ljudskih prava i kvalitet rada administracije, i to ne samo na lokalnom nivou.

Argument da su ombudsmeni nepotrební jer su „slabi“, odnosno nemaju moć da poništavaju odluke organa uprave i ne raspolažu mehanizmima prinude, ukazuje na neshvatanje uloge i načina delovanja ove institucije. Osim ombudsmana postoje i drugi organi koji imaju ovlašćenja da kontrolišu neke aspekte rada organa uprave i poništavaju njihove nezakonite, pa čak i necelishodne akte. Uloga ombudsmana u unapređenju rada uprave i zaštiti ljudskih prava je savetodavna i preventivna pre nego represivna, a efekti neobavezujućih preporuka i mišljenja se postižu ne pretnjom prinude već snagom argumenata i autoritetom koji institucija uspe da izgradi. To što se odsustvo prinude doživljava kao slabost institucije pre je posledica prilika i uslova u kojima ona deluje. U mnogim uređenim pravnim državama ombudsman uživa ugled samim tim što je nezavisna institucija sa jasno definisanom ulogom u sistemu organa odgovarajućeg nivoa, te može da ostvari važnu ulogu kako u unapređenju i zaštiti ljudskih prava, tako i u poboljšavanju rada administracije.

Primedba da ova institucija ne može da deluje nepristrasno jer je suviše zavisna od lokalnih izvršnih vlasti u dobroj meri odražava stepen poverenja građana u institucije u ovom trenutku. Da li će i u kojoj meri lokalni ombudsman ostvarivati funkcije koje su mu poverene zavisi od mnogih činilaca: od toga kako je postavljen odredbama relevantnih lokalnih propisa (statuta i/ili odluke o ombudsmanu konkretne lokalne zajednice), od toga kako se te odredbe sprovode u praksi, od stručnosti i kvaliteta rada ombudsmana itd. Ako je ombudsman određen kao nezavisna institucija i ako se odlukom predvide bar neki od mehanizama kojima se doprinosi obezbeđivanju te nezavisnosti, umanjuje se mogućnost da drugi subjekti utiču na rad institucije a da pritom ne postupe protivpravno.

35

Modeli po kojima su uspostavljeni lokalni ombudsmeni

Uz ono što je već rečeno, a odnosi se na uspostavljanje i kontinuitet delovanja lokalnih ombudsmana, među do sada uvedenim lokalnim ombudsmanima postoje i značajne razlike. I raniji Zakon o lokalnoj samoupravi iz 2002. kao i važeći zakon iz 2007. godine, sadrže samo minimalne i veoma uopštene okvire za uspostavljanje ove institucije, dok su detalji prepušteni lokalnim zajednicama. Osim oskudnih zakonskih odredbi, pri izradi odgovarajućih lokalnih odluka na raspolaganju su (osim pravnih akata drugih država) bili i drugi izvori koji su mogli biti korišćeni kada je reč o regulisanju pojedinih pitanja od značaja za ovu novu instituciju u domaćem pravnom sistemu. Tako je u avgustu 2002. godine u okviru Programa za reformu lokalne samouprave u Srbiji Stalna konferencija gradova i opština Srbije u saradnji sa ekspertima uključenim u ovaj program pripremila Model odluke o građanskom braniocu sa pratećim obrazloženjima, sa ciljem da posluži kao zajednička osnova za uvođenje ove institucije na lokalnom nivou.²⁴ Na samom kraju 2002. godine u Vojvodini je usvojena i Odluka o pokrajinskom ombudsmanu, te je i ona mogla da posluži kao svojevrsan obrazac za formulisanje odluka kojima se uređuje ova institucija na lokalnom nivou. Nešto kasnije, tokom 2005. godine, grupa eksperata (u kojoj je učestvovao i tadašnji Pokrajinski ombudsman APV i nekoliko lokalnih ombudsmana, čiji se doprinos bazirao ne samo na teorijskim postavkama i uporednim rešenjima, već i na konkretnim iskustvima iz dotadašnje prakse) formulisala je preporuke za izgradnju institucije

²⁴ Program je bio usmeren na podsticanje procesa decentralizacije i sprovođenja reforme sistema lokalne samouprave u Srbiji, prvenstveno putem jačanja stručnih i tehničkih kapaciteta lokalnih samouprava radi njihovog osposobljavanja za preuzimanje novih funkcija da bi mogle da odgovore očekivanjima građana i poboljšaju kvalitet života na lokalnom nivou.

ombudsmana u multietničkim lokalnim zajednicama.²⁵ U svim tim dokumentima ombudsman je bez razlike bio definisan kao nezavisan i samostalan organ. I pored toga, iz različitih razloga su u kasnijoj razradi elemenata koji se tiču osnivanja, organizacije i delovanja institucije ombudsmana u različitim lokalnim zajednicama faktički bila primenjena dva modela, između kojih je ključna razlika u tome jesu li relevantnim propisima definisani kao nezavisne institucije ili nisu.²⁶ Iako su, dakle, uspostavljane istoimene institucije, one se po određenim elementima značajno statusno i funkcionalno razlikuju. I po jednom i po drugom modelu, ombudsmeni su tela koja kontrolišu rad javne uprave i drugih nosilaca javnih ovlašćenja u cilju zaštite ljudskih prava kada su ona ugrožena ili povređena nezakonitim i nepravilnim radom administracije. Razlika među njima je prvenstveno u njihovom odnosu prema lokalnim izvršnim vlastima: što je ombudsman u različitim aspektima svog delovanja zavisniji od njih, manje će biti u mogućnosti da nepristrasno ostvaruje svoje zadatke.

Nezavisnost znači da status, unutrašnje ustrojstvo, delovanje i odlučivanje tako definisanih ombudsmana ne mogu biti podvrgnuti ni neposrednim ni posrednim ograničenjima, izmenama, naložima, instrukcijama ili drugim uticajima koji bi poticali od bilo kog spoljašnjeg subjekta, kako drugih organa vlasti (posebno onih čiji rad ova institucija treba da kontroliše), tako i raznih interesnih grupa (političkih partija, biznis grupacija, verskih i drugih organizacija) ili pojedinaca. Stoga je nezavisnost ključna za nepristrasno delovanje ombudsmana.²⁷ To je složena karakteristika na čiji kvalitet i ostvarivanje u praksi na različite načine utiče veliki broj faktora i zato je potrebno imati u vidu sve te elemente prilikom ocene o realno dostignutom stepenu nezavisnosti. Neki od njih se pretežno tiču statusa institucije i njenih odnosa sa drugim organima, drugi načina izbora i razrešenja ombudsmana i njegovog položaja, treći njenih materijalnih resursa itd., a zajedničko im je da mogu da deluju ograničavajuće na nezavisno delovanje i odlučivanje ombudsmana, pa samim tim i da otežavaju nesmetano i potpuno ostvarivanje ustavnih i društvenih funkcija poverenih ovoj instituciji. Budući da se intenzitet tih faktora i odnos između njih vremenom menjaju, menja se i snaga njihovog uticaja na stepen dostignute nezavisnosti ombudsmana. Stoga jedna ista institucija u različitim periodima može uživati različit nivo nezavisnosti. Osim proklamacije nezavisnosti u odgovarajućem pravnom propisu, radi njenog postizanja je neophodno predvideti i konkretne mere i mehanizme kojima se obezbeđuje njeno postojanje u svakodnevnoj praksi institucije i koji omogućavaju njenu zaštitu u slučajevima kada je dovedena u pitanje.²⁸

U Srbiji su retki ombudsmeni koji su definisani kao *nezavisna* kontrolna tela. Po ovom modelu su uspostavljeni ombudsmeni na pokrajinskom i republičkom nivou i svega nekoliko lokalnih ombudsmana (npr. u Zrenjaninu, Kragujevcu, Novom Sadu). Statuti pojedinih lokalnih zajednica sadrže relativno detaljne odredbe o lokalnom ombudsmanu koje su dobra osnova za potencijalnu buduću odluku jer većina podržava nezavisnost institucije, ali ipak ne određuju samu instituciju kao nezavisnu pa ostavljaju mogućnost da ona odlukom ne bude uspostavljena kao takva.²⁹ Osnovni nedostatak takvog rešenja je što je nezavisno delovanje propisano pre kao obaveza ombudsmana, a ne kao nešto što je instituciji garantovano pravnim poretком i što bi

25 P. Teofilović, O. Vidacs, M. Samardžić et al., „Preporuke za izgradnju institucije i rad ombudsmana (građanskog branioca) u multietničkim lokalnim zajednicama“ (Centar za regionalizam i Fond za otvoreno društvo), Novi Sad, 2006.

26 U razloge koji su doveli do ovoga svakako treba ubrojati sledeće: oskudnost zakonske odredbe o lokalnim ombudsmanima, iz koje su izostali neki elementi važni za njeno postavljanje u skladu sa standardima u uporednom i međunarodnom pravu (npr. izostavljanje određenja lokalnih ombudsmana kao nezavisnih institucija); nedovoljno poznavanje prirode i uloge ove u Srbiji nove institucije od strane lica koja su pripremala i usvajala ove akte, što je u pojedinim lokalnim odlukama rezultiralo neadekvatnim rešenjima sa stanovišta društvenih funkcija koje ova institucija treba da ostvaruje; nespornost lokalnih vlasti da zakonitost i kvalitet svog rada otvore za kontrolu još jednoj instituciji i sl.

27 U tom smislu v. i Preporuku 1615 Parlamentarne skupštine Saveta Evrope (2003.) 1, br. 7.ii. Posebno o nezavisnosti budžeta ombudsmana v. Preporuku Parlamentarne skupštine Saveta Evrope 1615 (2003) 1, br. 7.vii.

28 Više o važnosti nezavisnosti za delovanje institucije ombudsmana i faktorima koji utiču na nju v.: Teofilović, P.: „Nezavisnost parlamentarnih ombudsmana“, Glasnik Advokatske komore Vojvodine, br. 7-8/2010, str. 309-339.

29 Tako npr. čl. 118 Statuta Novog Pazara nosi nadnaslov „*Samostalnost i nezavisnost*“, ali se u njemu nigde ne kaže izričito da je zaštitnik građana nezavisan organ. U st. 2 istog člana je, doduše, propisano da se on „U svom delovanju... rukovodi principima zakonitosti, nepristrasnosti, *nezavisnosti* i pravičnosti“ („Sl. list Novog Pazara“, br. 14/08 od 29. 08. 2008), ali se tu princip nezavisnosti tiče delovanja ombudsmana a ne njegovog statusa. Identičnu odredbu, bez izričitog određenja institucije kao nezavisne, sadrže i čl. 111 Statuta Golupca, čl. 123 Statuta Sjenice i čl. 126 Statuta Žagubice.

obavezivalo i druge subjekte, što otvara prostor rešenjima koja će instituciju u nekim važnim pitanjima učiniti zavisnom od izvršne vlasti. Najzad, po modelu primenjenom kod većine lokalnih ombudsmana u Srbiji, oni relevantnim lokalnim propisima nisu definisani kao nezavisni. To ne znači da u nekoj od lokalnih zajednica koje još nisu usvojile odluku ombudsman neće biti uređen kao nezavisan kada odluka bude doneta, ali i ne pruža nikakvu garanciju da će to biti slučaj; kao i u prethodnom slučaju, ovo ostavlja mogućnost da lokalni ombudsman bude uspostavljen pre kao deo lokalnog izvršnog aparata nego kao njegov kontrolor. Nezavisnost je jedna od bitnih karakteristika ombudsmana i temelj za ostvarivanje većine njenih nadležnosti i ona ne može da postoji u pravom smislu kod ombudsmana u čijem imenovanju i razrešavanju značajnu ulogu ima neki od nosilaca izvršne vlasti (predsednik teritorijalne jedinice ili lokalna vlada).

Razlika među do sada uspostavljenim lokalnim ombudsmanima u ovom pogledu je prvenstveno posledica toga što ni u Zakonu o lokalnoj samoupravi RS iz 2002. godine, kao ni u novom istoimenom zakonu iz 2007, u članu koji predviđa mogućnost njihovog osnivanja ova institucija nije izričito definisana kao nezavisna. To bi obavezivalo lokalne samouprave da izvesna rešenja u svojim odlukama o ovoj instituciji formulišu na način koji je u skladu sa tim zahtevom. U praksi je, međutim, ombudsman samo u nekoliko lokalnih zajednica statutom i/ili relevantnom odlukom definisan kao nezavisan organ.

Važniji principi i rešenja od značaja za obezbeđenje adekvatnog položaja lokalnih ombudsmana

Da bi institucija ombudsmana mogla uspešno da ostvaruje svoje funkcije kontrole uprave i zaštite ljudskih prava neophodno je da bude obezbeđeno njeno nepristrasno i neometano delovanje. To podrazumeva i odgovarajuća, u pravnoj nauci dobro poznata rešenja, koja se tiču izbora i razrešenja, statusa, organizacije i delovanja ombudsmana. Već je istaknuto da je za uspostavljanje lokalnog ombudsmana potrebno najpre propisati tu mogućnost statutom lokalne zajednice, a zatim skupština te lokalne zajednice treba da donese odgovarajuću odluku na osnovu koje će institucija biti osnovana. Statutom se na uopšten način konstatuje da data lokalna zajednica ima ombudsmana (ili da ombudsman može biti uspostavljen u toj lokalnoj zajednici) i utvrđuje šta je funkcija ove institucije, a pojedini statuti sadrže još neke važnije odredbe o ovoj instituciji.³⁰ Odlukom o lokalnom ombudsmanu se detaljno uređuje izbor i razrešenje ombudsmana, položaj institucije, njena organizacija, odnosi sa drugim lokalnim organima, nadležnosti, delovanje i sl. Odluka o lokalnom ombudsmanu bi svakako trebalo da sadrži odredbe kojima se uređuju sledeća pitanja vezana za ove institucije:

1. Definicija institucije

Određenje karaktera i funkcija institucije bi trebalo da postoji u oba relevantna lokalna akta: u statutu, kojim se na jezgrovit i uopšten način postavljaju njene osnove, i u odluci kojom se te osnove razrađuju. Karakter institucije je opredeljen njenim određenjem kao nezavisne, odnosno izostankom takvog određenja, te od toga zavisi način na koji će odlukom

³⁰ Npr. statuti Bora, Golupca, Novog Pazara, Sjenice, Bujanovca, Prijepolja, Žagubice i dr. U statutima koji sadrže detaljnije odredbe one se obično odnose na način izbora i razrešenja ombudsmana, na njegove nadležnosti, na eventualne zamenike, na godišnji izveštaj koji podnosi lokalnoj skupštini, na sredstva za rad i sl.

biti uređena mnoga pitanja. Osnovne funkcije ombudsmana su kontrola rada organa uprave i drugih organizacija koje vrše javna ovlašćenja i zaštita i unapređenje ljudskih prava u datoj lokalnoj zajednici, a uspešnost i obim njihovog ostvarivanja u dobroj meri zavise od karaktera institucije.

Ranije je ukazano na to da je nezavisnost jedna od ključnih karakteristika za nepristrasno delovanje ombudsmana i bitan preduslov za ostvarivanje njegovih društvenih funkcija, kao i na činjenicu da Zakon o lokalnoj samoupravi ne definiše ovu instituciju kao nezavisnu. Kada je reč o relevantnim aktima lokalnih zajednica (statutima i odlukama lokalnih zajednica koje su donele takvu odluku), u pogledu određenja ombudsmana kao nezavisne institucije postoje različite kombinacije. Naime, u nekim lokalnim zajednicama je lokalni ombudsman određen kao nezavisan organ i u statutu i u odluci; u drugim je jednim od ta dva akta definisan kao nezavisan dok u drugom nema izričite odredbe o tome; najzad, većina lokalnih zajednica ne određuje ombudsmana kao nezavisan organ nijednim od ova dva akta bitna za određivanje njegovog statusa.³¹ Definisanje ombudsmana kao nezavisne institucije zahteva i određena prateća normativna rešenja koja tu nezavisnost omogućavaju i štite. U većini slučajeva, međutim, i lokalni ombudsmani definisani kao „nezavisni i samostalni“ u praksi ne uživaju punu nezavisnost jer pojedine odredbe lokalnih akata sadrže rešenja koja ne podržavaju takav status institucije.

2. Postupak izbora i razrešenja ombudsmana

Postupak izbora, odnosno razrešenja u velikoj meri utiče na stvarno postojanje i obim nezavisnosti i nepristrasnosti ombudsmana. Ključna pitanja su:

- ko bira ili razrešava ombudsmana i ko je ovlašćen da predlaže kandidate za ombudsmana ili ko zahteva njegovo razrešenje;
- po kom postupku se ombudsman bira ili razrešava (naročito koja se većina zahteva za izbor ili razrešenje ombudsmana).

a) *TELO KOJE VRŠI IZBOR I OVLAŠĆENI PREDLAGAČI*

Telo koje vrši izbor je, kako u uporednom pravu, tako i u odgovarajućim aktima, lokalnih zajednica u Srbiji, skupština. Subjekti koji predlažu kandidate za izbor se razlikuju, od toga ko ima takvo ovlašćenje u krajnjoj liniji zavisi i širina nezavisnosti koju ombudsman realno uživa u svom delovanju. Intencija pri utvrđivanju ovlašćenih predlagača je da se već od predlaganja kandidata kao inicijalne faze u izboru budućeg ombudsmana obezbedi što širi konsenzus relevantnih, pre svega političkih, faktora (što je bitno za uspešnu realizaciju izbora), da bi se time osnažile pretpostavke nepristrasnosti kandidata u odnosu prema tim faktorima. Prilikom utvrđivanja ovlašćenih predlagača treba imati u vidu osnovnu funkciju institucije ombudsmana: zaštitu ljudskih prava od povreda koje čini izvršna vlast. Stoga u uporednom pravu ovlašćenje da predlažu kandidate imaju po pravilu pojedini parlamentarni odbori, poslanički klubovi i/ili određen broj poslanika. U retkim slučajevima za ovu funkciju se raspisuje javni konkurs, na koji se kandidati sami prijavljuju i nakon postupka u kojem se utvrđuje ispunjenost uslova za kandidaturu parlamentu se upućuju prijave svih kandidata za koje se potom glasa. Imajući u vidu koje subjekte kontroliše ombudsman, segmenti izvršne vlasti uopšte ne bi smeli da budu

³¹ Primera radi, u prvu od navedenih grupa spada Zrenjanin, gde i gradski statut i Odluka o ombudsmanu sadrže eksplicitno određenje lokalnog ombudsmana kao nezavisnog i samostalnog organa. U drugu grupu spada npr. Novi Sad, čiji statut ne sadrži odredbu da je zaštitnik građana nezavisna institucija, ali je u Odluci o zaštitniku građana u čl. 1 i 4 utvrđeno da je ombudsman nezavisan i samostalan organ. Najzad, primer lokalne zajednice iz treće grupe je Vranje, gde ni statut ni odluka o ustanovljavanju zaštitnika građana ne određuju ombudsmana kao nezavisnu instituciju (nezavisnost se, doduše, pominje u čl. 2, st. 2 vranjske odluke, ali ne kao karakteristika same institucije, već kao jedan od osnovnih principa kojima se ona rukovodi u svom radu: „U svom delovanju, zaštitnik građana se rukovodi principima zakonitosti, nepristrasnosti, nezavisnosti i pravičnosti“). Iako se to može tumačiti tako da se podrazumeva da je i sama institucija nezavisna, formulacija nameće uže tumačenje – da institucija nije nezavisna u pogledu svog statusa i organizacije, što se onda neminovno mora odraziti i na njeno delovanje. Isto važi i za Suboticu, gde ni statut ni odluka ne sadrže formulaciju da je lokalni ombudsman nezavisan organ.

predlagači kandidata za parlamentarnog ombudsmana, a pogotovo ne jedini ili odlučujući faktori u tom procesu. U tom slučaju proizlazilo bi da kandidatura za ombudsmana zapravo zavisi od onih čiji zakonitost i celishodnost rada on treba da kontroliše, a oni će po pravilu radije predložiti kandidata od koga očekuju „razumevanje“, snižavanje kriterijuma i prećutkivanje, nego nekoga od koga mogu da očekuju nepristrasno delovanje i kritiku. Pojednim lokalnim odlukama u Srbiji je, međutim, izričito propisano upravo rešenje da predsednik opštine/gradonačelnik, koji je i najviši rukovodilac lokalne izvršne vlasti, predlaže i kandidata za ombudsmana.³²

U pogledu procedure predlaganja od značaja je da li se predlaže jedan ili se može predložiti i više kandidata. U odlukama lokalnih zajednica u Srbiji po pravilu ništa nije izričito propisano u pogledu broja kandidata o kojem se izjašnjava lokalna skupština. Ponekad telo ovlašćeno da predlaže kandidate vrši selekciju između više potencijalnih kandidata i skupštini upućuje jedan predlog, oko kojega je u tom telu postignuta propisana većina.³³

U pogledu subjekata ovlašćenih da pokrenu postupak razrešenja ombudsmana važi isti princip kao i u pogledu predlaganja kandidata: nosioci funkcija izvršne vlasti ne bi smeli da imaju ovlašćenje da predlažu njegovo razrešenje. Imajući u vidu da u slučajevima kada utvrdi nezakonitosti ili nepravilnosti u radu organa čiji rad kontroliše, ombudsman može o tome da obavesti ne samo najviše lokalne organe već i javnost putem medija, a da njegovi godišnji izveštaji sadrže i kritike upućene organima koji učestalo krše ljudska prava, predlog za razrešenje koji potiče od nekog od nosilaca lokalne izvršne vlasti može da bude sredstvo puke odmazde. Ipak, takvo rešenje nije retko u odgovarajućim lokalnim propisima u Srbiji.³⁴

b) VEĆINA POTREBNA ZA IZBOR I RAZREŠENJE OMBUDSMANA

Za izbor nacionalnih, pa i regionalnih ombudsmana, često se zahteva izvesna kvalifikovana većina poslanika. U nekim zemljama je za izbor potrebna većina od ukupnog broja poslanika,³⁵ ali nije retkost da se zahteva i viši cenzus od toga, najčešće 2/3 od ukupnog broja poslanika u parlamentu.³⁶ Smisao ovakvog rešenja je da na ovu funkciju bude izabrana osoba prihvatljiva za što veći broj aktera (pre svega političkih partija) koji učestvuju u izboru, čime se znatno umanjuje mogućnost da pripadnici samo jedne političke partije izglasaju „svog“ ombudsmana. Što je propisani prag viši, potrebna je saglasnost većeg broja političkih aktera

32 Tako npr. čl. 12, st. 1 Odluke o ustanovljavanju zaštitnika građana Vranja izričito propisuje da „Zaštitnika građana bira i razrešava Skupština, *na predlog gradonačelnika*, javnim glasanjem...“. Odluka o zaštitniku građana Subotice u čl. 3, st. 1 takođe, propisuje da zaštitnika građana *postavlja* Skupština grada *na predlog gradonačelnika*, a čl. 3, st. 1 Odluke o lokalnom ombudsmanu Bačke Topole propisuje da predlog za ombudsmana podnosi *predsednik opštine*. Primeri lokalnih zajednica koje nisu donele odluku o lokalnom ombudsmanu, ali njihovi statuti predviđaju ovakvo rešenje su Bosilegrad (po čl. 105 statuta predsednik opštine jedini ima ovlašćenje da predlaže kandidata za ombudsmana), Bujanovac (po čl. 94, st. 5 statuta predsednik opštine je jedan od ovlašćenih predlagača, a predlog može da podnese i 1/3 odbornika) ili Bojnik (čiji čl. 108 statuta predviđa da kandidata predlaže predsednik opštine nakon obavljenih konsultacija sa predstavnicima odborničkih grupa, nadležnog radnog tela skupštine i udruženja građana, a predlog može da podnese i najmanje 1/3 od ukupnog broja odbornika skupštine opštine). Statut Prijepolja u čl. 112 propisuje da predlog kandidata može da podnese *opštinsko veće*, svojevrsna lokalna vlada, a osim njega predlog može da podnese i najmanje 1/3 od ukupnog broja odbornika u skupštini.

33 Tako je Odlukom o zaštitniku građana Novog Sada („Sl. list Grada Novog Sada“ br. 47/2008 od 17. 12. 2008) propisano da kandidata skupštini grada predlaže Savet za statutarna pitanja i lokalnu samoupravu. Kandidata Savetu ima pravo da predloži najmanje 1/3 odbornika u Skupštini grada, a za predlog koji se podnosi skupštini potrebna je većina glasova od ukupnog broja članova Saveta. Najzad, ovom odlukom je propisano i da pre utvrđivanja predloga kandidata Savet može da održi sednicu na kojoj će svim kandidatima biti omogućeno da iznesu svoje stavove o ulozi i načinu ostvarivanja funkcije ove institucije. Ovakvo rešenje na načelan način uređuje proceduru predlaganja kandidata i u fazi koja najčešće nije detaljno regulisana odgovarajućim aktom.

34 U Vranju skupština može da razreši zaštitnika građana... *na obrazložen pisani predlog gradonačelnika*... (čl. 16, st. 1 Odluke o ustanovljavanju zaštitnika građana Vranja), a ista je situacija i u Subotici, gde se postupak za razrešenje zaštitnika građana odnosno njegovog zamenika pokreće *na predlog gradonačelnika* (čl. 8 Odluke o zaštitniku građana Subotice, v. Sl. list Subotice br. 29/2008), kao i u Bačkoj Topoli, gde čl. 6 lokalne odluke utvrđuje da se postupak razrešenja lokalnog ombudsmana može pokrenuti i na predlog predsednika opštine.

35 Npr. u Rumuniji, Danskoj, Srbiji, Hrvatskoj, Makedoniji, Švedskoj itd. – V. Gabriele Kucsko-Stadlmayer (ed.), *European Ombudsman-Institutions*, Springer, Wien-New York, 2008, str. 471–472.

36 Dvotrećinska većina potrebna je, npr., za izbor ombudsmana Slovenije, Malte, Madarske, BiH, a u Srbiji i za izbor pokrajinskog ombudsmana Vojvodine. V. Gabriele Kucsko-Stadlmayer, *id.* U Španiji se parlamentu može podneti i više predloga, a za izbor treba da glasa 3/5 od ukupnog broja poslanika u oba doma parlamenta; ako glasanje za predložene kandidate prvi put nije bilo uspešno, podnose se novi predlozi, s tim da je u ponovljenom izjašnjavanju cenzus za izbor kandidata ublažen jer je u Domu predstavnika (donjem domu) i tada potrebna većina od 3/5 od ukupnog broja poslanika, ali je za ratifikaciju izbora u Senatu (gornjem domu) dovoljna apsolutna većina (50% + 1 od ukupnog broja poslanika) – v. čl. 2, st. 4 i 5. Zakona o zaštitniku građana Španije iz 1981. godine.

za izbor ombudsmana. Rešenja po kojima je dovoljno da za izbor ombudsmana glasa više od polovine prisutnih omogućavaju da izbor obavi jedva nešto više od 1/4 poslanika, što u praksi otvara mogućnost da ga izabere čak samo jedna partija, sa mogućim negativnim posledicama u pogledu nepristrasnosti delovanja takvog ombudsmana.³⁷

Ista argumentacija, ali sa možda i važnijim posledicama, važi i za prag propisan za razrešenje ombudsmana. U većini evropskih zemalja za razrešenje ombudsmana treba da glasa ista većina u parlamentu koja je propisana i za njegov izbor, a ponekad je za razrešenje propisan i viši cenzus od onog predviđenog za izbor.³⁸ U nekim zemljama (Ujedinjeno Kraljevstvo) ne postoji mogućnost razrešenja. U slučaju kada je za razrešenje ombudsmana potrebna kvalifikovana većina glasova njegova pozicija je stabilnija jer ga je teže smeniti, pa samim tim institucija uživa i veću nezavisnost u radu. I obrnuto – što je propisani prag za njegovo razrešenje niži, pozicija ombudsmana je nestabilnija, a njegova nezavisnost u radu podložnija uticajima raznih faktora, pre svega političkih, jer je tada lako zameniti jednog ombudsmana drugim.

3. Uslovi za izbor ombudsmana

40

Među uslovima za izbor određenog kandidata za ombudsmana razlikuju se pozitivni, koje kandidat mora da ispunjava, i negativni, kojima se utvrđuje šta ne sme da postoji u biografiji kandidata da bi mogao da bude biran za ombudsmana. Pozitivni uslovi se uglavnom odnose na stručnost i sposobnost kandidata da obavlja ovu funkciju. Negativni uslovi su po pravilu formulisani kao zabrane postojanja izvesnih stanja, okolnosti ili aktivnosti koji mogu da dovedu u pitanje nepristrasnost ombudsmana; njihov glavni cilj je obezbeđivanje statusne i funkcionalne nezavisnosti ombudsmana, a odgovarajućim propisima se utvrđuju slučajevi nespojivosti vršenja funkcije ombudsmana, s jedne, i članstva u izvesnim organizacijama ili obavljanja određenih aktivnosti, s druge strane. Nemogućnost kandidature lica kod kojih postoje takve okolnosti dodatno sužava krug potencijalnih kandidata.

Među pozitivnim uslovima, osim opštih (kao što je zahtev da kandidat ima domaće državljanstvo ili da je punoletan), uglavnom se navode uslovi koji treba da omoguće da na ovu funkciju bude izabrana osoba koja poseduje osobine i kvalitete, pre svega stručne, koji su potrebni za obavljanje ove funkcije. U otprilike polovini evropskih država od kandidata se zahteva da imaju visoko obrazovanje, odnosno da su završili fakultet (po pravilu pravni, mada u pojedinim slučajevima to može da bude bilo koji fakultet). Često se navodi izvesno minimalno ranije radno iskustvo kandidata i/ili znanje i iskustvo u oblasti ljudskih prava. Ponekad su propisom utvrđene minimalne godine starosti kandidata.³⁹ U pojedinim državama propis koji se odnosi na ombudsmana ne sadrži nikakve posebne uslove, ali iz odredbi nekih drugih propisa proizlaze izvesni pozitivni uslovi za kandidate za ombudsmana (npr. da ispunjava iste uslove koji se zahtevaju za nosioce nekih drugih visokih funkcija u državi,⁴⁰ opšta zdravstvena sposobnost za obavljanje poslova u državnim organima i sl.). Za kandidate za ombudsmana se često propisuju i izvesni zahtevi koji se tiču njihovih ličnih karakteristika (posedovanje visokih moralnih kvaliteta, visok ugled koji uživaju u društvu i sl.),⁴¹ što nije slučaj kod većine nosilaca drugih funkcija. Neki od ovih uslova (naročito stručnost, lični

37 Zakon o zaštitniku građana Srbije iz 2005. godine predviđao je upravo ovaj prag za izbor ombudsmana, znatno niži nego u bilo kojoj državi u uporednom evropskom zakonodavstvu. Ipak, taj prag je povišen Ustavom Srbije iz 2006. godine, u kojem je propisano da ombudsmana bira više od polovine od ukupnog broja poslanika, sa čime je kasnije usaglašen i Zakon o zaštitniku građana.

38 Npr. u Finskoj, Norveškoj, Poljskoj, Islandu, Španiji, a u nekim slučajevima, zavisno od konkretnog razloga za pokretanje postupka razrešenja, i u Moldaviji. V. Gabriele Kuesko-Stadlmayer (ed.), *id.*, str. 481.

39 Npr. odgovarajućim propisima u Moldaviji i Rusiji propisano je da kandidat mora da ima najmanje 35 godina starosti (v. čl. 3 Zakona o parlamentarnim advokatima Moldavije i čl. 6 Ustavnog zakona o Komesaru za ljudska prava Ruske federacije), a u Ukrajini 40 godina (v. čl. 5, st. 2 Zakona o parlamentarnom predstavniku za ljudska prava Ukrajine).

40 Tako je npr. u Austriji Ustavom utvrđeno da kandidat za ombudsmana treba da ispunjava uslove propisane za poslanike u parlamentu (v. čl. 148g, st. 5 Ustava Austrije), u Norveškoj mora da zadovolji uslove propisane za sudije Vrhovnog suda (v. čl. 1, st. 2 Zakona o parlamentarnom ombudsmanu Norveške), a u Sloveniji uslove koji važe za sudije Ustavnog suda (v. čl. 14 Zakona o ombudsmanu za ljudska prava Slovenije).

41 Ovo se formuliše na različite načine, npr., kao „potvrđen ugled zasnovan na ličnom integritetu i nezavisnosti” (v. čl. 5, st. 2 Zakona o zaštitniku građana Portugala), „visok ugled zasnovan na moralnim kvalitetima i iskazanoj socijalnoj osetljivosti” (čl. 2 Zakona o Komesaru za zaštitu ljudskih prava Poljske) i sl.

kvaliteti i ugled) u praksi svakako doprinose i nezavisnosti delovanja institucije.

Negativni uslovi se po pravilu odnose na slučajeve inkompatibilnosti funkcije ombudsmana sa drugim funkcijama, profesionalnim angažmanima, članstvima u upravnim odborima preduzeća i/ili organizacijama i sl., bilo bez ograničenja, bilo uz uslov da bi njihovo istovremeno vršenje sa obavljanjem funkcije ombudsmana moglo da utiče na nepristrasnost ombudsmana. Njima se teži otklanjanju ili umanjenju nekih okolnosti koje bi mogle da vode sukobu interesa, odnosno izbegavanju kako favorizovanja, tako i diskriminatornog postupanja ombudsmana iz razloga koji bi imali veze sa nekim drugim, često privatnim, interesima nosioca ove funkcije. Značaj ovih ograničenja ogleda se i u činjenici da neke od zabrana predstavljaju čak i ograničavanje pojedinih ustavnih prava nosiocu funkcije ombudsmana. Tako je novijim zakonima mnogih država po pravilu izričito zabranjeno da kandidat za ombudsmana bude član političke partije, a takvu odredbu sadrže i relevantni propisi mnogih lokalnih zajednica u Srbiji.⁴² Takvom odredbom se ombudsmanu ograničava ustavna sloboda udruživanja, a često obuhvata i njegove zamenike. Potpuna ograničenja neke ustavne slobode su retka i primenjuju se restriktivno i moraju biti opravdana nužnošću primene takve mere radi postizanja nekog validnog cilja. Smisao ovog ograničenja u slučaju ombudsmana je jasan: ono treba da obezbedi da lice koje se kandiduje za ombudsmana u svom kasnijem radu postupi nezavisno i nepristrasno, odnosno da isključi ili bar umanjí uticaj koji bi ti subjekti – političke stranke i organizacije – mogli da ostvaruju na rad ombudsmana. Time se naglašava nepoželjnost otvorene pripadnosti kandidata za ombudsmana određenoj političkoj opciji, jer je veoma verovatno da bi to negativno uticalo na nepristrasnost i nezavisnost delovanja institucije. Osim toga, otvorena politička afilijacija nosioca ove funkcije bi znatno umanjila autoritet same institucije, pa time i poverenje građana u nju bar u pojedinim segmentima društva.⁴³

Zabrana obavljanja izvesnih ili svih drugih delatnosti tokom mandata, opet da bi se sprečili mogući konflikti interesa, često je navodeno ograničenje. U relevantnim lokalnim propisima mogu se naći različita rešenja u pogledu obima ovog ograničenja. U nekim slučajevima lokalnom ombudsmanu je zabranjeno paralelno obavljanje bilo kakve druge profesionalne delatnosti bez ikakvih izuzetaka.⁴⁴ U nekim slučajevima nabrajaju se delatnosti koje su izuzete od zabrane obavljanja drugih profesionalnih delatnosti.⁴⁵ U nekim lokalnim propisima, opet, nigde nije ni primera radi navedeno koje su funkcije ili delatnosti nespojive sa funkcijom ombudsmana, ali je propisano da ombudsman može da bude razrešen ako obavlja drugu javnu funkciju ili profesionalnu delatnost nespojivu s tom funkcijom.⁴⁶

42 V. npr. čl. 15, st. 2 Odluke o zaštitniku građana Novog Sada, čl. 8, st. 1 Odluke o građanskom braniocu Kragujevca, čl. 5, st. 2 Odluke o ombudsmanu Zrenjanina, čl. 12, st. 4 Odluke o ustanovljavanju zaštitnika građana Vranja. Slične odredbe sadrže i statuti pojedinih lokalnih zajednica, npr. čl. 113 Statuta Bora, čl. 106 Statuta Zrenjanina, čl. 113, st. 5 Statuta Golupca, čl. 120. Statuta Novog Pazara, čl. 125, st. 5 Statuta Sjenice, čl. 112 Statuta Prijepolja, čl. 128, st. 5 Statuta Žagubice. Propisima nekih lokalnih zajednica ovaj zahtev postavljen je nešto fleksibilnije, ali i neodređenije, jer se ne zahteva da kandidat nije član političke partije, već da je „politički nepristrasan“ (v. npr. čl. 93 Statuta Petrovca na Mlavi, čl. 2 Odluke o zaštitniku građana Subotice, čl. 85 statuta Žitordade). Ovo poslednje može biti proizvoljno tumačeno, ali ipak otežava da za ombudsmana bude izabrano lice koje je nedvosmisleno politički određeno, recimo neko ko je na nekoj rukovodećoj funkciji u svojoj partiji ili je njen istaknuti aktivista poznat javnosti kao takav. Ovakva formulacija može biti i ekstenzivno tumačena, tako da obuhvati i lica koja formalno nisu članovi neke političke stranke, ali svojim izjavama i delovanjem nedvosmisleno iskazuju opredeljenje za neku konkretnu političku opciju.

43 U praksi je moguće izbegavanje ovog uslova tako što za ombudsmana bude izabrano lice koje je član određene partije, a zatim ta osoba podnese ostavku na članstvo i formalno postaje „vanstranačka ličnost“, ili tako što tada „zamrzne“ svoje članstvo i eventualne partijske funkcije dok mu traje mandat. Pojednim odlukama je ovakva mogućnost indirektno legalizovana. Tako npr. čl. 5, st. 4 zrenjaninske odluke, kao i čl. 15, st. 4 Odluke o zaštitniku građana Novog Sada, propisuju da ombudsmanu *prestaju* druge javne funkcije i delatnosti kao i *članstvo u političkoj partiji* ili političkoj organizaciji *danom stupanja na dužnost*, što omogućava da i istaknuti član neke političke stranke bude legitimno izabran na ovu funkciju i da ostane njen član do stupanja na dužnost, a da mu zatim to članstvo „prestane“ (na način koji nije preciziran ovim aktima).

44 V. npr. čl. 15, st. 1 Odluke o zaštitniku građana Novog Sada, čl. 12, st. 4 Odluke o ustanovljavanju zaštitnika građana Vranja, čl. 113 Statuta Golupca, čl. 120, st. 5 Statuta Novog Pazara, čl. 125 Statuta Sjenice, čl. 112, st. 2 Statuta Prijepolja, čl. 128, st. 5 Statuta Žagubice.

45 Tako npr. po čl. 5, st. 3 Odluke o zaštitniku građana Zrenjanina, ombudsman se može baviti naučnoistraživačkom ili umetničkom delatnošću. Na pokrajinskom nivou ombudsman se uz funkciju može baviti naučnoistraživačkom, obrazovnom ili umetničkom delatnošću (čl. 7, st. 2 i 3 Odluke o pokrajinskom ombudsmanu).

46 V. npr. čl. 7, st. 2 Odluke o zaštitniku građana Subotice, čl. 5, st. 4 Odluke o zaštitniku građana Zrenjanina, čl. 5, st. 2 Odluke o zaštitniku građana Bačke Topole.

U multietničkim lokalnim zajednicama ponekad se izričito zahteva da kandidat poznaje jezike koji su u službenoj upotrebi na teritoriji te lokalne zajednice.⁴⁷ U nekim lokalnim odlukama je propisano da kandidat za ombudsmara ne može biti lice koje je u periodu od najmanje godinu dana pre izbora za ombudsmara vršilo neke druge (po pravilu taksativno nabrojane) funkcije u lokalnoj zajednici (pre svega neke od rukovodećih funkcija u izvršnoj vlasti).⁴⁸

4. Trajanje mandata, mogućnost reizbora, imunitet

U uporednom pravu mandat ombudsmara nigde nije kraći od mandata poslanika u parlamentu koji ga bira, a retki su i slučajevi kada su im mandati iste dužine. Iako u državama koje su prve uvele instituciju ombudsmara (Švedska, Finska, Danska, Norveška), mandat ombudsmara traje četiri godine, danas u većini evropskih država ombudsman ima nešto duži mandat od poslanika u parlamentu.⁴⁹ Većina relevantnih lokalnih propisa utvrđuje duže trajanje mandata ombudsmara nego odbornika.⁵⁰ Nejednaka dužina mandata ima za cilj da se izbegne da svaki novi saziv parlamenta bira sebi „svog“ ombudsmara, odnosno osobu koja će iz određenih razloga (prvenstveno zbog političke afilijacije) biti sklonija da prećutkuje i ne reaguje na propuste u radu trenutne administracije, nego što bi to možda bio spreman ombudsman izabran od parlamenta drukčijeg sastava od trenutnog.

Do prestanka mandata dolazi ispunjenjem određenih okolnosti, a formalno donošenjem odgovarajućeg akta nadležnog organa (po pravilu skupštine) kojim se konstatuje nastanak tih okolnosti, dok su uzroci za razrešenje po pravilu vezani za sposobnost obavljanja ove funkcije i za kvalitet rada. Prestanak najčešće nastupa istekom perioda na koji je ombudsman biran, što je redovna situacija, a uobičajeni razlozi su još i ispunjenje uslova za penziju, nemogućnost daljeg obavljanja dužnosti (trajni gubitak radne sposobnosti), lični zahtev, odnosno ostavka ombudsmara i smrt nosioca funkcije.

Sledeći segment koji treba da bude uređen odlukom o lokalnom ombudsmanu tiče se mogućnosti reizbora, odnosno postavlja se pitanje da li isto lice može biti ponovo birano na ovu funkciju i koliko puta. Po ovom pitanju rešenja se od zemlje do zemlje veoma razlikuju. Ponegde je mogućnost ponovnog izbora ranijeg ombudsmara potpuno isključena,⁵¹ a u retkim državama mandat ombudsmara nije ograničen (praktično traje do ispunjenja uslova za penziju), pa se pitanje reizbora i ne postavlja.⁵² Gotovo polovina ostalih evropskih država predviđa mogućnost samo jednog reizbora (odnosno najviše dva mandata),⁵³ a gotovo trećina ne propisuje nikakva ograničenja u pogledu ponovnog izbora, što znači da isto lice može biti birano neograničen broj puta na ovu funkciju.⁵⁴ Argument u prilogu dopuštanja jednog ili više reizbora jeste da se time omogućava korišćenje prethodno akumuliranog iskustva nosioca ove funkcije u budućem radu. S druge strane, mogućnost reizbora može da bude i sredstvo pritiska na trenutnog nosioca ove funkcije (npr. uslovljavanjem reizbora postupanjem u određenom slučaju ili generalno na način koji odgovara subjektima koji mogu na to da utiču), što ugrožava nezavisnost i nepristrasnost rada institucije.⁵⁵

47 V. npr. čl. 2 Odluke o građanskom braniocu (ombudsmanu) opštine Bačka Topola ili čl. 2 Odluke o građanskom braniocu (ombudsmanu) Subotice.

48 Razlog za ovo ograničenje je da se smanji mogućnost da se pred ombudsmanom pojavi predstava koja se tiče predmeta u kojem je on ranije odlučivao na nekoj drugoj funkciji, jer bi u tom slučaju teško moglo da se očekuje nezavisno i nepristrasno postupanje ombudsmara u konkretnom predmetu. Npr. čl. 5, st. 5 Odluke o ombudsmanu Zrenjanina propisuje da za ombudsmara ne može biti izabrano lice koje je u tom periodu bilo predsednik ili potpredsednik Skupštine, predsednik ili zamenik predsednika opštine (gradonačelnik), predsednik ili potpredsednik Izvršnog odbora (gradskog veća) Skupštine opštine, sekretar odnosno načelnik opštinske uprave.

49 Mandat ombudsmara je u oko 80% evropskih država duži od poslaničkog i najčešće traje 5 (npr. Srbija, Ruska Federacija, Albanija, Španija i dr.) ili 6 godina (npr. Austrija, Mađarska, Slovenija, Vojvodina, Crna Gora i dr.), a može da bude i duži.

50 Tako npr. po odlukama o lokalnom ombudsmanu Bačke Topole, Subotice, Kragujevca, Novog Sada ili Vranja mandat ombudsmara traje 5 godina, a po odluci Zrenjanina 6 godina. Neke lokalne zajednice su trajanje mandata utvrdile statutima (npr. u Boru, Golupcu, Novom Pazaru, Sjenici, Bujanovcu, Prijepolju, Žagubici i dr. dužina mandata ombudsmara je 5 godina).

51 Npr. Francuska, Andora.

52 Npr. Parlamentarni komesar Ujedinjenog Kraljevstva.

53 Npr. ombudsmeni Austrije, Mađarske, Irske, Rusije, Srbije, Vojvodine i dr.

54 Npr. skandinavske i pribaltičke države, Holandija, Hrvatska, EU i dr.

55 U Srbiji je po pravilu dopušten jedan reizbor, odnosno dva mandata (npr. Čl. 3, st. 4 Odluke o zaštitniku građana

Postupak reizbora, odnosno izbora novog ombudsmana, u načelu je isti kao već opisani postupak izbora, ali se u praksi mogu pojaviti izvesna pitanja koja treba da budu uređena propisima (ko i kada je dužan da pokrene postupak (re)izbora ombudsmana, tok postupka, kakva su rešenja predviđena u slučajevima kada ombudsmanu istekne mandat pre vremena, a kakva ako je ranijem istekao mandat a novi nije izabran i sl.). Načelno, u slučajevima kada propisima nisu precizno utvrđeni rokovi za pokretanje postupka i sam postupak (re)izbora, o blagovremenom preduzimanju potrebnih radnji stara se telo koje je za izbor zaduženo, odnosno skupština. Međutim, kao što je ranije istaknuto, u nekim lokalnim zajednicama propisano je da kandidata za ombudsmana skupštini predlaže predsednik opštine/gradonačelnik, pa bi u tim lokalnim zajednicama postupak (re)izbora osim lokalne skupštine mogao da inicira i gradonačelnik. Da bi se umanjila mogućnost prekoračenja rokova za (re)izbor u redovnim slučajevima (što može da dovede do paralize funkcionisanja institucije), najbolje rešenje je da se propiše da ombudsman mora biti (re)izabran pre isteka mandata trenutnom ombudsmanu, a potrebno je urediti i na čiju inicijativu se pokreće postupak, uz utvrđivanje kada najkasnije postupak mora biti započet kao i roka u kome on mora biti obavljen. U slučajevima prestanka mandata ombudsmana pre vremena poželjno je predvideti neko privremeno rešenje (npr. produžavanje trajanja mandata trenutnom ombudsmanu do trenutka izbora novog, rotiranje zamenika (ako ih ima) na 2 ili 3 meseca na mesto ombudsmana do (re)izbora, imenovanje v. d. ombudsmana do (re)izbora, imajući u vidu razlog zbog kojeg je ranijem ombudsmanu prestao mandat), ali i njegovo maksimalno trajanje, jer je u protivnom moguća zloupotreba ad-hoc rešenja, koja mogu da potraju i godinama. „Privremeni“ ombudsman u očekivanju kandidature za izbor, direktno ili indirektno, dovodi se u položaj zavisnosti od subjekata koji mogu da utiču na predlaganje i izbor kandidata. Uz to, uspostavljanje privremenih stanja može da posluži i kao sredstvo za izbegavanje izbora ombudsmana na legitiman i legalan način, i za faktičko instaliranje na duži rok čak i nekoga ko redovnim putem ne bi mogao biti izabran na ovu funkciju.

Neretko se izričito propisuje da ombudsman uživa imunitet koji može biti različitog obima u zavisnosti od konkretne države. Ombudsman po pravilu uživa imunitet od krivičnog gonjenja za mišljenja, stavove i radnje preduzete u okviru vršenja nadležnosti, a u najvećem broju zemalja propisano je da imunitet ombudsmana može biti uklonjen samo odlukom parlamenta.⁵⁶ U nekim državama parlament može oduzeti imunitet ombudsmanu samo kada se radi o krivičnim delima za koja može biti izrečena kazna iznad utvrđene granice (Bosna i Hercegovina), a u više zemalja se za propisom utvrđena krivična dela postupak može voditi i bez odobrenja parlamenta.⁵⁷ Smisao imuniteta je da obezbedi nesmetan rad i slobodno javno kritikovanje nepravilnosti i nezakonitosti u radu organa uprave i drugih subjekata čiji rad kontroliše bez potencijalne pretnje da će zbog toga protiv njega biti pokretani postupci usmereni na opstrukciju i diskreditaciju njegovog rada u cilju odmazde zbog iznetih stavova i/ili preduzetih radnji u okviru svojih nadležnosti. Propisivanje imuniteta je stoga i u funkciji zaštite nezavisnosti i samostalnosti u radu ombudsmana.

5. Uslovi i postupak za razrešenje

Ombudsman je za rad institucije po pravilu odgovoran parlamentu koji ga je i birao. Parlament je stoga najčešće i jedini državni organ koji ima ovlašćenja da razreši ombudsmana kada su ispunjeni propisani uslovi, a ponegde razrešenje uopšte nije moguće (Austrija). Retke su države u kojima ombudsmana razrešava neki drugi organ, što je po pravilu posledica položaja institucije ombudsmana u datom pravnom sistemu. Ovlašćenje za pokretanje

Zrenjanina, čl. 7, st. 5 Odluke o zaštitniku građana Novog Sada, čl. 3, st. 2 Odluke o zaštitniku građana Subotice, čl. 128, st. 3 Statuta Žagubice, čl. 112 Statuta Prijepolja, čl. 125, st. 3 Statuta Sjenice, čl. 120, st. 3 Statuta Novog Pazara, čl. 113 Statuta Golupca i dr.). U retkim slučajevima broj reizbora nije ograničen (v. npr. čl. 94, st. 6 Statuta Bujanovca).

⁵⁶ Npr. u Bugarskoj, Sloveniji, Češkoj, Mađarskoj, Srbiji, AP Vojvodini itd. Od lokalnih propisa takav imunitet ombudsmana propisan je npr. u čl. 4 Odluke o ustanovljavanju zaštitnika građana Vranja, čl. 6 Odluke o zaštitniku građana Zrenjanina, čl. 16 Odluke o zaštitniku građana Novog Sada. Čl. 13 Odluke o zaštitniku građana Subotice ombudsmanu daje imunitet koji uživaju i odbornici lokalne skupštine.

⁵⁷ Npr. u Francuskoj, Grčkoj, Makedoniji i dr.

postupka i za odluku o razrešenju ombudsmana po logici stvari ne mogu da imaju subjekti koji podležu njegovoj kontroli, jer bi u protivnom pokretanje i ishod takvog postupka mogli da budu motivisani namerom da se ukloni ombudsman koji je nalazio povrede prava u predmetima protiv nekog od njih. Ni u jednom slučaju u evropskim državama postupak razrešenja ombudsmana ne može da pokrene vlada ili neko od ministarstava u njenom sastavu.

Osnovi za razrešenje ombudsmana mogu biti različiti. Tipični osnovi su nesposobnost za dalje obavljanje ove funkcije zbog narušenog zdravlja, naknadno ispunjenje nekog od uslova za koji je propisano da je nespojiv sa ovom funkcijom (npr. učlanjenje u neku političku partiju ako je to nespojivo sa funkcijom ombudsmana, ili bavljenje delatnošću kojom se ombudsman ne sme baviti dok je na funkciji i sl.), osuda za krivično delo (bilo koje, ili za neko od onih definisanih odgovarajućim propisom), gubitak domaćeg državljanstva, ali se ponegde navodi i nemarnost u radu, ili ponašanje koje se smatra neprimerenim za starešinu ove institucije. Način na koji su formulisani osnovi za razrešenje ombudsmana je od značaja i za nezavisnost institucije. Neki od pomenutih osnova su objektivni i kada se konstatuje njihovo postojanje pitanje razrešenja je samo pitanje procedure (npr. gubitak domaćeg državljanstva, bavljanje delatnošću koja je inkompatibilna sa funkcijom ombudsmana, učlanjenje u neku političku partiju i sl.). Međutim, neki od osnova za razrešenje mogu biti postavljeni tako da zavise od tumačenja i mogu biti zloupotrebljeni.⁵⁸ Da bi se izbegla arbitrarna tumačenja zasnovana na dnevopolitičkim ili ličnim motivima, osnove za razrešenje treba što jasnije i preciznije formulisati izbegavajući pri tome navođenje „otvorenih“ i široko postavljenih kriterijuma podložnih slobodnim tumačenjima jer razrešenje može da predstavlja polugu kojom se ombudsman drži pod kontrolom, odnosno uklanja ako kritikuje aktuelnu izvršnu vlast.⁵⁹

6. Određivanje nadležnosti

Nadležnosti ombudsmana treba da budu što preciznije i obuhvatnije nabrojane. One obuhvataju ovlašćenja ombudsmana tokom vođenja istrage, utvrđivanje mera koje može da preduzme kada utvrdi da je bilo povreda prava građana od strane organa čiji rad kontroliše, mogućnost i način predlaganja izmena važećih ili donošenja novih propisa, mogućnost i način učestvovanja u radu skupštine i njenih odbora, kao i izvršnih organa date lokalne zajednice, podnošenje godišnjeg i posebnih izveštaja skupštini. U nadležnosti institucije spadaju i aktivnosti usmerene na unapređenje stanja ljudskih prava, kao što su učešća u kampanjama, organizovanje okruglih stolova i javnih tribina o pitanjima koja se tiču ljudskih prava i sl. Kao jednu od nadležnosti institucije, poželjno je izričito predvideti i medijaciju (posredovanje u mirnom rešavanju sporova), budući da način rada i ovlašćenja čine ovu instituciju podobnom da u svom radu primenjuje i ovaj način rešavanja konflikata.⁶⁰

58 Tako npr. čl. 12, st. 3 Zakona o zaštitniku građana Republike Srbije propisuje da zaštitnik građana može biti razrešen „ako bude osuđen za krivično delo koje ga čini nepodobnim za obavljanje ove funkcije“. Ovakvo rešenje ostavlja izvestan prostor za arbitraru primenu propisa u pogledu toga koja konkretna krivična dela mogu da učine nekoga nepodobnim za vršenje ove funkcije. Poređenja radi, čl. 10, st. 1 Odluke o pokrajinskom ombudsmanu APV propisuje da ombudsman može biti razrešen, između ostalog, „ako bude osuđen za krivično delo na kaznu zatvora“, što je objektiviziran osnov, koji se ne može proizvoljno tumačiti.

59 Na primer, čl. 10, st. 2 Zakona o zaštitniku građana Srbije, kao i čl. 17 Odluke o zaštitniku građana Novog Sada, propisuju da zaštitnik građana i njegovi zamenci ne mogu davati izjave političke prirode. Ovo rešenje otvara pitanje da li kršenje zabrane na davanje „političkih izjava“ od strane ombudsmana može biti i osnov za njegovo razrešenje. Taj osnov nije naveden među razlozima za razrešenje, iz čega bi proizlazilo da davanje „političkih izjava“ nije sankcionisano i ne povlači nikakve posledice, pa je ova odredba u suštini samo deklarativna. S druge strane, davanje „političkih izjava“ može biti podvedeno pod neki od propisanih osnova za razrešenje, npr., pod „nesavesno obavljanje funkcije“, ali takvo široko tumačenje propisa se opasno približava samovolji. Autorima ovakvih formulacija očigledno nije poznato ili ne mogu da shvate da ljudska prava ograničavaju državnu vlast i stoga uvek imaju izvesnu političku sadržinu, kao i da je prilikom davanja ocena o kršenjima ili o stanju ljudskih prava nemoguće u potpunosti izbeći političke konotacije, pa se zabrana davanja političkih izjava graniči sa besmislicom. Postavlja se i pitanje ko treba da odredi da li je neka izjava „politička“ ili nije. Može se pretpostaviti da je namera bila da se predupredi otvoreno agitovanje nosioca ove funkcije za neku političku stranku, njene kandidate i sl., što svakako ima smisla; u tom slučaju trebalo je zabraniti davanje *politički pristrasnih* izjava.

60 Ova nadležnost izričito je propisana odlukama o zaštitniku građana Novog Sada (čl. 26, st. 1, t. 6), Kragujevca (čl. 13), Zrenjanina (čl. 10, st. 1, t. 5), Vranja (čl. 11, st. 1, t. 6), Subotice (čl. 10, st. 1, t. 7), kao i Odlukom o pokrajinskom ombudsmanu APV (čl. 13, st. 1, t. 6).

Institucija ombudsmana ima široka istražna ovlašćenja. Ona obično obuhvataju zahtevanje odgovora od organa na čiji se rad odnosi predstava; mogućnost uzimanja izjava od starijina i zaposlenih u organima uprave, kao i od trećih lica; ostvarivanje uvida u dokumenta i dobijanje fotokopija dokumenata u posedu organa čiji rad kontrolišu, a koji su od značaja za postupak koji vodi; mogućnost poseta organima koje kontrolišu bez prethodne najave; mogućnost ulaska u sve prostorije koje koristi dati organ itd. Da bi se izbegle nedoumice u pogledu konkretnih ovlašćenja ombudsmana u odnosu na organe čiji rad kontrolišu, poželjno je ta ovlašćenja nabrojati što preciznije i potpunije.

7. Zamenici i njihove nadležnosti, stručna služba

Od evropskih ombudsmana na nacionalnom nivou otprilike polovina ima zamenike, dok ih druga polovina nema. Broj zamenika i njihove nadležnosti utvrđuju se po pravilu propisom o ombudsmanu, a ponekad ombudsman određuje oblasti za koje su zaduženi zamenici. Ombudsman ima ovlašćenje da zamenicima po potrebi naloži i obavljanje drugih poslova iz delokruga institucije. Ako je predviđeno da su zamenici zaduženi za izvesne oblasti ljudskih prava, poželjno je odlukom navesti i njihove nadležnosti, jer oni u domenu za koji su odgovorni uživaju i visok nivo samostalnosti u radu. Zamenike po pravilu predlaže ombudsman a bira ih skupština, te se za njihov izbor najčešće utvrđuju blaži uslovi i manja većina nego za izbor ombudsmana. I za izbor zamenika važi isto što i za izbor samog ombudsmana – izvršni organi, kao organi koje kontrolišu ombudsman, ne bi trebalo da imaju nikakvu, a pogotovo ne odlučujuću ulogu u ovom procesu. Prevelik broj zamenika, naročito kada je reč o lokalnim ombudsmanima, pre ukazuje na potrebu zadovoljavanja apetita političkih stranaka da imaju „svog“ zamenika nego na nameru da se time omogući nepristrasnost i kvalitetniji i efikasniji rad institucije. Ovo posebno važi za slučajeve kada je nekim od zamenika propisom utvrđena oblast za koju su zaduženi uz navođenje njihovih nadležnosti, a za ostale to nije učinjeno. Propisom mogu biti utvrđene i kvota u pogledu pripadnosti zamenika određenim društvenim grupama.⁶¹

45

U slučaju kada ombudsman ima zamenike značajno je i da li postoje mehanizmi za utvrđivanje odgovornosti zamenika za sopstveni rad, za disciplinske prekršaje i sl. Poželjno je precizno definisanje odnosa između ombudsmana i zamenika i utvrđivanje njihovih ovlašćenja, jer se tako olakšava utvrđivanje da li je bilo prekoracenja ili zloupotreba ovlašćenja i obezbeđuju osnovi za sprečavanje dvovlašća u okviru institucije. Ombudsman po pravilu podnosi predlog za razrešenje zamenika (u pojedinim lokalnim zajednicama to može da učini i predsednik opštine/ gradonačelnik, a nekada i određen broj odbornika), što međutim dolazi u obzir tek u slučajevima teških zloupotreba funkcije i samovolje koji sadrže obeležja krivičnih dela. Stoga je poželjno utvrditi i mogućnost pokretanja i vođenja disciplinskog postupka protiv zamenika radi utvrđivanja njihove odgovornosti bar za teže povrede radnih obaveza.

Ako je predviđeno da lokalni ombudsman ima stručnu službu, mora imati punu samostalnost u izboru saradnika. Stoga je potrebno propisati i to da on samostalno uređuje veličinu i organizaciju stručne službe. Broj zaposlenih u stručnoj službi utvrđuje se posebnim internim aktom (o sistematizaciji i organizaciji radnih mesta u stručnoj službi) koji donosi ombudsman i na koji treba da da saglasnost skupština ili neki njen odbor,⁶² što načelno doprinosi objektivnosti dimenzioniranja službe i stručnih profila zaposlenih u njoj. Međutim, u pojedinim lokalnim propisima se odstupilo od ovog principa, pa je utvrđeno da na broj i strukturu zaposlenih u stručnoj službi ombudsmana saglasnost treba da da gradonačelnik,⁶³ što predstavlja jedno od onih rešenja kakvo ne bi smelo da postoji u lokalnim propisima jer se time otvara mogućnost za uticaj starijine lokalne izvršne vlasti na personalni sastav institucije koja treba da kontrolišu istu tu vlast.

61 Tako je, npr., zrenjaninskom odlukom o ombudsmanu utvrđeno da bar jedan od zamenika mora da pripada manje zastupljenom polu i da bar jedan mora biti pripadnik neke od manjinskih nacionalnih zajednica. Istu odredbu sadrži i Odluka o pokrajinskom ombudsmanu AP Vojvodine.

62 V. npr. čl. 53 Odluke o zaštitniku građana Novog Sada, ili čl. 40. Odluke o Pokrajinskom ombudsmanu APV.

63 V. čl. 9, st. 2 Odluke o ustanovljavanju zaštitnika građana Vranja.

8. Postupak

Retke su države u kojima ombudsmeni mogu da pokreću postupke samo po predstavci stranke, ali ne i po službenoj dužnosti.⁶⁴ Mogućnost pokretanja postupaka i po službenoj dužnosti je od značaja u slučajevima kada ombudsman ima saznanja o mogućem kršenju nečijih prava povodom kojeg žrtva tog kršenja nije podnela predstavku, i stoga tu mogućnost treba izričito predvideti. U Srbiji ombudsmeni na svim nivoima po relevantnim propisima mogu da pokreću postupke i po službenoj dužnosti.⁶⁵

Podnošenje predstavi treba da bude jednostavno, a postupak besplatan. Formalnosti pri obraćanju instituciji treba svesti na one koje su neophodne za pokretanje i vođenje postupka: identifikaciju podnosioca (ombudsmeni ne postupaju po anonimnim predstavkama jer bi u protivnom bilo onemogućeno ili veoma otežano utvrđivanje da li je u konkretnom slučaju bilo kršenja prava), utvrđivanje sadržine predstavke (koji konkretan organ je navodno povredio pravo stranke, kojim aktom/radnjom/nečinjenjem je navodna povreda učinjena, koje pravo/prava stranke su povređeni, koja pravna sredstva je stranka iskoristila pre obraćanja ombudsmanu i kakav je bio ishod postupaka po tim pravnim sredstvima), što može da bude učinjeno u svega nekoliko rečenica. Od stranaka se može zahtevati da uz predstavku dostave i dokaze neophodne za utvrđivanje relevantnih činjenica, mada ovaj zahtev ne treba postavljati suviše restriktivno jer ombudsman, zahvaljujući širokim istražnim ovlašćenjima, i sam po službenoj dužnosti može da pribavi praktično sve relevantne dokaze.

U slučaju da predmet nije u njegovoj nadležnosti, ombudsman treba stranci da ukaže kom organu treba da se obrati i koje joj mogućnosti stoje na raspolaganju da zaštiti svoje pravo, a ako je nadležan za konkretan predmet ombudsman će nastaviti da vodi postupak. Ombudsmeni nemaju ovlašćenje da zastupaju stranke pred sudom ili u postupcima pred drugim organima, a u njihov delokrug ne spada ni pružanje besplatne pravne pomoći strankama koje im se obrate (npr. pisanje tužbi, žalbi i drugih podnesaka za stranke, sastavljanje ugovora, testamenata i sl.).⁶⁶ Međutim, u praksi lokalni ombudsmeni neretko dobar deo vremena posvećuju upravo pružanju različitih vidova pravne pomoći strankama, što nije njihov posao, zbog čega mogu da trpe oni poslovi koji spadaju u njihove nadležnosti.

Postupak koji vodi ombudsman obično se uređuje poslovníkom o radu ombudsmana, koji bi ombudsman trebalo da donosi samostalno, u okvirima koje postavlja lokalna odluka. Odlukom se obično utvrđuje ko može da podnese predstavku ombudsmanu i na koji način, koji su razlozi za odbacivanje predstavke, koja ovlašćenja ombudsman ima u istrazi, koje su uzajamne obaveze ombudsmana i organa protiv kojih vodi postupak tokom istrage, o odbijanju predstavke u slučaju da ne utvrdi postojanje povrede prava, moguće mere u slučajevima kada utvrdi da je neko pravo građana bilo povređeno, obaveštavanje drugih organa i javnosti o slučajevima kršenja prava građana i sl.), dok se poslovníkom o radu detaljnije uređuju neka od ovih pitanja, kao i druga koja nisu predmet uređivanja odluke o ombudsmanu.

Od posebnog je značaja propisivanje obaveza organa čiji rad kontroliše ombudsman, kao i ombudsmana prema tim organima tokom postupka. Jedan od obaveznih koraka u postupku koji ombudsman vodi je da on po prijemu predstavke obaveštava organ na koji se ona odnosi o njenom sadržini i zahteva njegovo izjašnjenje o navodima u predstavi. Po okončanju postupka dužan je da obavesti organ da li je utvrdio povredu prava u konkretnom slučaju ili nije. Ako je

64 Npr. Belgija, Lihtenštajn, Luksemburg, Ujedinjeno Kraljevstvo.

65 V. npr. čl. 18, st. 1 vranjske odluke, čl. 33, st. 1 novosadske odluke, čl. 13 odluke Bačke Topole ili čl. 14 subotičke odluke.

66 U ovom pogledu Odluka o pokrajinskom ombudsmanu u čl. 25, st. 4 sadrži izričitu odredbu da, ako predstavka bude odbačena iz nekog od razloga predviđenih odlukom, ombudsman može podnosiocu da da savet o drugim mogućnostima za ostvarivanje zaštite prava. Dakle, pružanje pravne pomoći stranci ovom odlukom nije propisano kao obaveza već kao mogućnost ombudsmana, a obim i sadržina te pomoći su praktično ograničeni na upućivanje stranke na nadležne organe i ukazivanje na načine na koje može da pokuša da zaštiti svoje navodno prekršeno pravo. Od lokalnih propisa, ovakvu odredbu sadrži npr. i čl. 19, st. 4 zrenjaninske odluke, čl. 20, st. 2 odluke Vranja, čl. 27, st. 1, t. 4 odluke Kragujevca, i čl. 43, st. 1, t. 4 novosadske odluke. Neke lokalne odluke izričito propisuju da je stručna služba ombudsmana dužna da stranci pruži pomoć u sastavljanju pritužbe koju želi da podnese ombudsmanu, mada se taj vid pravne pomoći stranci podrazumeva (v. npr. čl. 37, st. 3 novosadske, i čl. 20, st. 4 kragujevačke odluke).

utvrdio da je bilo kršenja ljudskih prava, ombudsman o tome obaveštava organ protiv kojega je vodio postupak i upućuje mu preporuku o merama koje taj organ treba da preduzme da bi otklonio ili bar u budućnosti umanjio takve vidove kršenja ljudskih prava, a po pravilu mu daje rok u kojem treba da preduzme preporučene mere. S druge strane, organ protiv kojeg je pokrenut postupak dužan je da se na zahtev ombudsmana izjasni o navodima predstavke, da ombudsmanu omogući nesmetano preduzimanje svih istražnih radnji i sarađuje sa njim tokom postupka. U slučaju da mu ombudsman uputi preporuku, taj organ je dužan da u datom roku preduzme preporučene mere i o tome obavesti ombudsmana ili da ga obavesti o razlozima nepostupanja po preporuci. U slučaju nepoštovanja preporuka ombudsman o tome obaveštava neposredno više organe i skupštinu, odnosno vladu date teritorijalne jedinice, a o slučajevima kršenja ljudskih prava može da obavesti i javnost.

Dosadašnja praksa svih institucija ombudsmana u Srbiji pokazuje da izvestan broj organa čiji rad podleže njihovoj kontroli, odnosno njihove starešine, izbegavaju da odgovore na zahteve ombudsmana da se izjasne o predstavci stranke. Po pravilu oni višestruko prekoračuju propisane rokove za davanje traženog odgovora i pored ponovljenih zahteva i urgencija koje im se upućuju ili u ređim slučajevima tako što na dopise ombudsmana uopšte ne odgovaraju. Takvim neprofesionalnim i protivpravnim odugovlačenjima se ombudsmanu praktično onemogućava ili znatno otežava vođenje postupka i donošenje konačnog suda o tome da li je u konkretnom slučaju bilo povrede prava građana ili nije. U praksi se neretko javljaju i slučajevi kada organ kojem je upućena preporuka ne preduzima preporučene mere i ne dostavlja obrazloženje zbog čega to nije učinio, čime se u suštini obesmišljavaju nalazi ove institucije, pa i samo njeno postojanje. Da bi se smanjio broj ovakvih slučajeva, moguće je odlukom propisati i ponašanja funkcionera i zaposlenih u organima čiji rad kontroliše ombudsman koja predstavljaju prekršaje, kao i kaznene odredbe za takve prekršaje.⁶⁷

Od posebnog je značaja da li je propisana mogućnost da se ombudsman obrati Ustavnom sudu. Neke od lokalnih odluka utvrđuju ovu mogućnost, dok druge nemaju nikakve odredbe o ovome.⁶⁸ Imajući u vidu položaj i funkcije ove institucije na lokalnom nivou, kao i činjenicu da u svom radu ona dolazi do saznanja i o postojanju odredbi u nekim propisima kojima se krše ustavne garancije ljudskih prava, smatramo da je potrebno predvideti mogućnost da lokalni ombudsmani pokreću postupak za ocenu ustavnosti i zakonitosti svih opštih akata, a ne samo lokalnih.

9. Godišnji izveštaj i posebni izveštaji skupštini

Godišnji izveštaj skupštini je svakako jedan od najvažnijih, ako ne i najvažniji, dokument koji sačinjava ombudsman, a osim tog redovnog izveštaja ombudsman može da podnosi skupštini i posebne izveštaje. Zbog specifičnosti izveštaja koji podnosi ombudsman, potrebno je odgovarajućim aktom (lokalnom odlukom o ombudsmanu ili poslovníkom lokalne skupštine) propisati postupak u skupštini povodom godišnjeg i posebnih izveštaja. Imajući u vidu da se izveštaji ombudsmana pretežno odnose na rad organa koje kontrolišu i na ocene stanja ljudskih prava u datoj lokalnoj zajednici, a da je izveštaj o sopstvenom radu samo jedan njegov deo, taj izveštaj nije pogodan za usvajanje. Skupština treba da ga primi na znanje i o njemu raspravlja, pa da nakon rasprave eventualno usvoji izvesne zaključke povodom preporuka ombudsmana iznetih u izveštaju. Tim zaključcima skupština može izvršnim vlastima da naloži preduzimanje mera koje oceni opravdanim i odredi rokove za njihovo sprovođenje. Međutim, ako bi se skupština izjašnjavala za izveštaj ili protiv njega, to bi u slučaju da izveštaj ne bude usvojen otvorilo pitanje posledica

67 Takve odredbe sadrže odluka o lokalnim zaštitnicima građana Zrenjanina i Kragujevca, kao i AP Vojvodine.

68 Tako je npr. u zrenjaninskoj odluci utvrđeno da je ombudsman ovlašćen da „inicira postupke pred Ustavnim sudom“, a u subotičkoj da „daje inicijativu za pokretanje postupka ocene ustavnosti i zakonitosti pred Ustavnim sudom“. Novosadska odluka ovu mogućnost utvrđuje restriktivnije, pa je gradski ombudsman ovlašćen da pred Ustavnim sudom pokrene postupak za ocenu ustavnosti i zakonitosti samo protiv opštih akata gradskih organa kojima se uređuju prava i slobode građana.

njegovog neusvajanja: da li je to razlog za ostavku ili osnov za pokretanje postupka za razrešenje ombudsmana (naglašavamo da neusvajanje izveštaja ombudsmana nijednim relevantnim propisom ma kog nivoa nije izričito propisano kao jedan od uslova za pokretanje postupka za razrešenje ombudsmana). Osim toga, mogućnost da godišnji izveštaj ombudsmana ne bude usvojen može negativno da utiče i na njegovu sadržinu i kvalitet, jer podstiče svojevrsnu autocenzuru. Naime, to može da ima za posledicu da se iz izveštaja izostavljaju kontroverzna pitanja ili da se ocene o stanju ljudskih prava i o zakonitosti i pravilnosti rada administracije ublažavaju i prilagođavaju stavovima većine da bi ombudsman tako izbegao eventualne negativne posledice neusvajanja izveštaja.

10. Budžet i plata ombudsmana

Jedan od ključnih elemenata nezavisnosti ombudsmana je njegov budžet.⁶⁹ Budžet usvaja skupština i njime se utvrđuje ukupna suma kojom institucija raspolaže za svoje delovanje tokom jedne kalendarske godine, kao i koji deo tih sredstava je namenjen za različite svrhe. U većini zemalja se izričito propisuje da ombudsman ima svoj sopstveni budžet, potpuno odvojen i nezavisan od budžeta parlamenta i vlade.⁷⁰

48

Da bi se u ovom smislu moglo govoriti o nezavisnosti institucije, nužno je da ona samostalno predlaže budžet, kao i da samostalno raspolaže odobrenim sredstvima. U većini zemalja ombudsman sam priprema predlog budžeta. Predlog budžeta institucije se negde podnosi direktno parlamentu,⁷¹ a u retkim slučajevima nekom drugom organu koji ga prosleđuje parlamentu.⁷² Od velikog značaja je i da li ombudsman samostalno odlučuje o korišćenju odobrenog budžeta ili njegovo korišćenje podleže prethodnom odobrenju nekog drugog organa (gradonačelnika/predsednika opštine ili lokalnog organa uprave koji se stara o finansijama). Ako je reč o potonjem, to znači da neki od izvršnih organa može i da spreči izvršenje određenih plaćanja. Da bi se sprečilo da odlučivanje o raspolaganju budžetskih sredstava namenjenih ombudsmanu bude iskorišćeno kao sredstvo pritiska na ombudsmana i opstrukcije njegovog rada, potrebno je lokalnom odlukom predvideti što veću nezavisnost ombudsmana u pogledu predlaganja i korišćenja budžeta.

Plata ombudsmana takođe može da predstavlja sredstvo indirektnog uticaja na njegov rad i odluke. Stoga je poželjno da plata ombudsmana bude objektivizirana propisima da bi se izbegli pritisci na ombudsmana preko uticanja na njegovu platu i druga prateća primanja (npr. smanjenjem osnovice za obračun plate, neisplaćivanjem pratećih primanja na koje zaposleni inače imaju pravo, kao što su dnevnice, putni troškovi i sl.). U većini evropskih zemalja se zakonom o ombudsmanu ili drugim odgovarajućim propisom precizira kriterijum po kojem se utvrđuje visina plate nosioca ove funkcije, i to najčešće tako što se plata ombudsmana vezuje za način utvrđivanja plate nosioca neke druge visoke državne funkcije (po pravilu predsednika ili sudije Ustavnog suda ili Vrhovnog suda date države,⁷³ starešine vrhovne revizorske institucije,⁷⁴ predsednika parlamenta ili poslanika u parlamentu koji bira ombudsmana,⁷⁵ ministara u vladi⁷⁶ i sl. U nekim zemljama se plata ombudsmana utvrđuje tako što se prosečna plata u toj zemlji množi sa određenim koeficijentom, pa njen iznos odgovara višestrukoj prosečnoj plati.⁷⁷ U nekim zemljama platu ombudsmana utvrđuje nadležno ministarstvo (po pravilu za finansije),⁷⁸ pri čemu je ovo najlošije rešenje jer se radi o organima izvršne vlasti. U zemljama gde ombudsman ima zamenike po pravilu su propisani i kriterijumi za utvrđivanje njihovih plata.

69 U tom smislu v. i Preporuku Parlamentarne skupštine Saveta Evrope 1615 (2003) 1, br. 7.vii.

70 Npr. u Belgiji, Češkoj, Estoniji, Mađarskoj, Irskoj, Rusiji, Slovačkoj.

71 Npr. u Danskoj, Sloveniji, Ukrajini i dr.

72 Npr. predsedniku države (BiH) ili ministru finansija (npr. u Austriji ili Letoniji).

73 Npr. u Srbiji, Crnoj Gori, Sloveniji, Albaniji, i dr.

74 Npr. Belgija, Češka Republika.

75 Npr. Austrija, Slovačka i dr.

76 Npr. Mađarska, Poljska i dr.

77 Npr. Bugarska, Estonija.

78 Npr. u Francuskoj i Grčkoj.

11. Ustanovljavanje zajedničkog ombudsmana za više lokalnih zajednica

Zakon o lokalnoj samoupravi predviđa mogućnost da dve ili više lokalnih zajednica donesu odluku o ustanovljavanju zajedničkog ombudsmana. Prednosti ove mogućnosti su u tome što je jeftinija (troškovi institucije se dele između više lokalnih zajednica), kao i stoga što se njom proširuje krug potencijalnih kandidata za ombudsmana (o čemu je bilo više reči ranije), a omogućava da ova institucija za zaštitu ljudskih prava funkcioniše i u manjim lokalnim zajednicama u kojima zbog malog obima posla ne bi bilo racionalno osnivati kancelariju posebnog lokalnog ombudsmana. Mogućnost uspostavljanja zajedničkih ombudsmana nije korišćena do sada, iako se u nekim lokalnim zajednicama razmišljalo o tome. Ako bi do toga došlo, svakako bi morao biti postignut dogovor zainteresovanih lokalnih zajednica o većem broju pitanja od značaja za ustrojstvo i delovanje institucije koja se ne postavlja kada je reč o ombudsmanu jedne lokalne zajednice, pa stoga u relevantnim propisima i nema nikakvih odredbi koje bi se odnosile na ovakvu zajedničku instituciju. Ovamo pre svega spada utvrđivanje obima troškova koje će da pokriva svaka od uključenih lokalnih zajednica, dogovor o danima kada će zajednički ombudsman raditi u svakoj od lokalnih zajednica (jedan ili više dana u nedelji), odluka o tome hoće li možda zajednički ombudsman biti ustanovljen kao kolegijalno telo, u kojem će svaka od uključenih lokalnih zajednica imati isti broj predstavnika, koji će se tokom jednog mandatnog perioda smenjivati na ovoj funkciji u pravilnim vremenskim razmacima ili će zajednički ombudsman biti naizmenično biran iz druge lokalne zajednice; hoće li imati zamenike u svakoj od lokalnih zajednica i da li će u tom slučaju svaka od tih zajednica imati pravo da npr. predlaže po jednog zamenika i sl. Treba imati u vidu da bi u ovakvim slučajevima postojale najmanje dve skupštine koje učestvuju u odlučivanju o nekim pitanjima, što podrazumeva složenije procedure u nekim slučajevima i svakako zahteva drugačije uređivanje nekih pitanja nego kada se radi o ombudsmanu jedne lokalne zajednice. Tako bi nužno morala da se dogovore i neka posebna pravila o, recimo, načinu izbora i razrešenja zajedničkog ombudsmana, o načinu podnošenja godišnjeg i posebnih izveštaja ombudsmana i o postupanju svih relevantnih skupština povodom tih izveštaja i sl. Pri tome treba imati u vidu da bi zajednički lokalni ombudsman imao nadležnost da kontroliše rad organa uprave i drugih nosilaca javnih ovlašćenja u najmanje dve lokalne zajednice, što predstavlja veći profesionalni izazov za vršioca ove funkcije i podrazumeva potrebu uspostavljanja odgovarajuće komunikacije i odnosa sa relevantnim organima svih uključenih lokalnih zajednica i sl.

49

Preporuke za uređenje institucije lokalnih ombudsmana

Mogućnost izgradnje potencijalno jakog sistema institucija za zaštitu prava građana u Srbiji, zasnovana na tome da se ombudsman može uspostavljati na sva tri nivoa vlasti, do sada nije iskorišćena na odgovarajući način. Pitanjima koja se odnose na ove institucije nije posvećena adekvatna pažnja ni u domaćoj literaturi niti u praksi, što posebno važi za ombudsmane na lokalnom nivou. Radi efektivnog ostvarivanja funkcija i potencijala lokalnih ombudsmana nužno je adekvatno ih postaviti relevantnim lokalnim propisima, u skladu sa prirodom i društvenom ulogom ove institucije. Ombudsmanima u lokalnim zajednicama treba posvetiti posebnu pažnju jer građani veliki deo svojih prava ostvaruju na tom nivou vlasti. Neadekvatno postavljena institucija neće moći da ostvari opravdana očekivanja građana čija prava su prekršena. Stoga u slučaju da ne postoji

spremnost da se ova institucija uspostavi na način koji će joj omogućavati da potpuno i efikasno ostvaruje svoje društvene funkcije bolje je ne uspostavljati je uopšte već se osloniti na postojeće (pre svega na republičkog i pokrajinskog ombudsmana).

Imajući u vidu ono što je rečeno u okviru analize položaja i delovanja lokalnih ombudsmana u Srbiji, u ovom delu teksta izložimo preporuke o tome kako je potrebno (ili poželjno) urediti pojedina pitanja njihovog statusa i funkcionisanja da bi uspostavljene institucije zaista imale one karakteristike kakve ombudsmani imaju u uporednom pravu i da bi mogle da ostvaruju funkcije koje su ovoj instituciji poverene. Preporuke se odnose na sledeće:

1. **Član Zakona o lokalnoj samoupravi** koji propisuje opšti okvir za uspostavljanje ombudsmana na lokalnom nivou lišen je gotovo bilo kakvog korisnog i usmeravajućeg sadržaja i potrebno ga je **proširiti**. Zakon o lokalnoj samoupravi iz 2002. godine sadržavao je odredbu koja je imala nedostataka (pre svega zbog izostavljanja nekih elemenata kojima bi pojedina rešenja na lokalnom nivou mogla da budu na bolji način usmerena u pravcu stvaranja jake i efikasne institucije), ali je ipak predstavljala bolji okvir za uspostavljanje i rad lokalnih ombudsmana nego što je to slučaj sa važećim zakonom iz 2007. godine, koji ne sadrži praktično nikakve elemente koji se tiču karaktera, položaja i delovanja ove institucije.⁷⁹ Među posledicama tako oskudnih zakonskih odredbi je da se lokalni ombudsmani uspostavljeni na osnovu ovih zakona ponekad značajno razlikuju po nekim bitnim karakteristikama, kao i da neretko prema odredbama odgovarajućih lokalnih propisa nemaju sve elemente koji su potrebni za što kvalitetnije ostvarivanje njihovih funkcija.

2. Od elemenata koji bi svakako trebalo da budu uređeni republičkim zakonom po značaju se izdvaja jasno određivanje karaktera lokalnih ombudsmana. Naime, neretko se u relevantne lokalne propise unose rešenja kojima se ova institucija na neki način slabi i čini zavisnom od drugih lokalnih organa (pre svega izvršnih – na lokalnom nivou to je najčešće gradonačelnik/predsednik opštine), čime se ugrožavaju i osnovi za njeno nepristrasno delovanje. Da bi se izbegle ili bar ograničile mogućnosti ugradnje takvih odredbi u relevantne lokalne propise, potrebno je u samom zakonu (što bi naknadno bilo uneto i u lokalne propise) **definisati ombudsmana kao nezavisan organ**. Već tako opredeljen položaj institucije daje osnov za način uređivanja izvesnih bitnih pitanja u vezi sa ombudsmanima koja se uređuju lokalnim propisima.

3. Budući da glavni predmet kontrole ombudsmana čini zakonitost i pravilnost rada većine lokalnih izvršnih organa i drugih organizacija koje vrše javna ovlašćenja, subjekti čiji rad on kontroliše ne smeju da imaju ovlašćenja kojima mogu da vrše **uticaj na pitanja od značaja za uspostavljanje i funkcionisanje ombudsmana**. To podrazumeva da ti subjekti ne mogu da predlažu kandidate za ombudsmana, da odlučuju o njegovom izboru, niti da pokreću postupak razrešenja ombudsmana i da odlučuju o tome. Isto važi i za zamenike ombudsmana (ako ih ima). Ako je predviđeno da lokalni ombudsman ima stručnu službu, potrebno je propisati da on samostalno uređuje njenu veličinu i organizaciju, kao i to da sam odlučuje o prijemu zaposlenih.

4. Lokalna izvršna vlast ne sme da odlučuje **o visini i strukturi budžeta ombudsmana** (čiji predlog treba da potpuno nezavisno priprema sama institucija ombudsmana, unutar granica utvrđenih odgovarajućim zakonima i pratećim republičkim propisima), niti o načinu korišćenja budžetskih sredstava odobrenih ombudsmanu od strane lokalne skupštine. Isto važi i za utvrđivanje iznosa plate ombudsmana, kao i njegovih zamenika ako ih ima. U protivnom takvo ovlašćenje može biti zloupotrebljavano i korišćeno radi pritisaka na instituciju i opstrukciju njenog rada.

5. Da bi se izbegli periodi prinudnog nefunkcionisanja institucije kada ombudsmanu istekne ili pre vremena prestane mandat, kao i opasnosti od nezadovoljavajućih, a potencijalno i nelegitimnih, privremenih imenovanja, koja mogu da potraju veoma dugo, poželjno je **precizno propisati postupanje nadležnih organa** u takvim situacijama, kao i **rokove** za dovršavanje pojedinih faza u tom procesu. Iako bi rokovi verovatno bili formulisani kao instruktivni, odnosno

79 Sadržinu ovih zakonskih odredbi v. napred u okviru fusnota 8 i 9.

bez sankcije za njihovo nepoštovanje, njihovo propisivanje je ipak značajno jer se tako unapred zna šta u kom trenutku treba započeti ili završiti, a njihovo nepoštovanje može imati negativne političke, ako već ne i pravne, posledice.

6. **Nadležnosti** institucije treba da budu jasne i što detaljnije nabrojane. Kao jednu od nadležnosti trebalo bi predvideti i mogućnost da ombudsman posreduje u mirnom rešavanju sporova, jer zbog načina rada ova institucija ima široke mogućnosti za primenu medijacije i sličnih postupaka koji imaju niz prednosti nad klasičnim rešavanjem sporova. Ako ombudsman ima zamenike, poželjno je propisati i njihove nadležnosti, posebno ako su oni zaduženi za neke posebne oblasti ljudskih prava ili društvene grupe.

7. Odredbe koje se odnose na **podnošenje predstavki** treba da omoguće građanima što jednostavnije podnošenje predstavki, uz minimum formalnosti koje treba svesti samo na one neophodne za identifikaciju stranke, sadržine zahteva i relevantnih činjenica. Postupak koji vodi ombudsman je besplatan, što treba propisati odlukom.

8. Lokalne odluke o zaštitnicima građana treba da sadrže i odredbe koje se tiču **godišnjeg izveštaja** (i posebnih) koje ombudsman podnosi lokalnoj skupštini, kojima bi bili utvrđeni obavezni delovi tog izveštaja, kao i skupštinska procedura nakon podnošenja izveštaja. Poželjno je uneti i odredbe kojima se uređuje način upućivanja i postupak povodom eventualnih predloga ombudsmana za izmene važećih lokalnih propisa, odnosno za donošenje novih.

9. **Pripadnost ombudsmana/zamenika određenim društvenim grupama.** Potreba za uspostavljanjem lokalnih ombudsmana verovatno je najizraženija u multietničkim lokalnim zajednicama. U takvim zajednicama mogu se utvrditi i dodatni zahtevi čiji je cilj obezbeđivanje ravnopravnosti pripadnika manjinskih nacionalnih zajednica – npr. da ombudsman mora da poznaje jezike koji su u službenoj upotrebi u datoj lokalnoj zajednici, da bar jedan od zamenika mora da pripada nekoj od manjinskih nacionalnih zajednica koje žive na teritoriji te opštine/grada i sl. Radi obezbeđivanja ravnopravnosti polova može biti propisano i da je bar jedan zamenički položaj rezervisan za pripadnike manje zastupljenog pola.

10. Radi jačanja položaja institucije i discipline organa čiji rad ova institucija kontroliše, odlukom se može propisati i koja ponašanja funkcionera ili zaposlenih u organima čiji rad kontroliše ombudsman predstavljaju prekršaje (npr. nesaradnja organa sa ombudsmanom tokom postupka, nepoštovanje njegovih preporuka bez obrazloženja i sl.), kao i **kaznene odredbe** za te prekršaje.

Zlatko MAROSIUK

ISKUSTVA ZAŠTITNIKA GRAĐANA GRADA SUBOTICE U ZAŠTITI LJUDSKIH I MANJINSKIH PRAVA U LOKALNOJ ZAJEDNICI

Uvod

Na 25. sednici Skupštine opštine Subotica od 11. 12. 2002. godine na osnovu člana 126 Zakona o lokalnoj samoupravi („Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 9/2002) i člana 38, stav 1, tačka 1 i člana 101 Statuta opštine Subotica („Službeni list Opštine Subotica“, broj 6/2002 i br. 19/2002) usvojena je Odluka o zaštitniku građana. Na sednici Skupštine održanoj 24. 05. 2006. godine postavljen je prvi ombudsman Subotice, a kancelarija je počela sa radom 16. 06. 2006. godine. U septembru naredne godine sa radom su počela i dva zamenika zaštitnika građana. Nakon donošenja novog Zakona o lokalnoj samoupravi 2007. godine Odluka o građanskom braniocu (ombudsmanu) Subotice 06. 11. 2008. godine usaglašena je sa Zakonom o lokalnoj samoupravi i Zakonom o zaštitniku građana („Službeni list opštine Subotica“ br. 29/2008).

Institucija gradskog zaštitnika građana je nastala kao rezultat razvoja demokratije, te je vrlo važna i uticajna u društvima sa dužom demokratskom tradicijom. U pogledu odnosa sa izvršnom vlašću, suština se ogleda u tome da zaštitnik građana kontroliše rad organa uprave i javnih

službi. Ovlašćenja koja zaštitnik građana ima u tom pogledu u odnosu na organe uprave obuhvataju prvenstveno sprovođenje istrage, vođenje postupka posredovanja (medijacije) između organa uprave i građana sa ciljem otklanjanja povreda prava i sloboda mirnim putem, odnosno bez učešća sudova, u postupku bržem i besplatnom za stranku. U slučajevima kada postupak posredovanja nije bio uspešan ombudsman sačinjava preporuke, predloge, mišljenja i slično, koje, s jedne strane, dostavlja organima vlasti sa ciljem da ukaže na kritične tačke u radu izvršne vlasti a, s druge strane, medijima kako bi javnost upoznao sa kršenjem ljudskih prava i njihovim počinocima.

Jedna od najvažnijih specifičnosti ove institucije ogleda se u tome da akti koje zaštitnik građana donosi nisu obavezujući. U nedostatku obavezne snage akata zaštitnika građana pritisak javnosti na organe izvršne vlasti putem medija predstavlja sredstvo kojim se posredno teži poštovanju njegovih preporuka u cilju zakonitog i pravilnog rada organa uprave, kao i zaštiti i poštovanju građanskih prava i sloboda.

Prava nacionalnih manjina i njihovo ostvarivanje u gradu Subotici

53

Prava nacionalnih manjina spadaju u posebna ljudska prava čiji su nosioci manjine, grupe lica koja se po nekim karakteristikama razlikuju od većine žitelja jedne teritorije. Osnovna odlika ovih prava je da su priznala manjinama pravo na postojanje, odnosno da su ustanovila obavezu svih ljudi da ne ugrožavaju manjinska prava. Prava koja spadaju u manjinska su pravo na upotrebu sopstvenog jezika, pravo na obrazovanje na sopstvenom jeziku, pravo na informisanje na manjinskom jeziku, pravo na negovanje kulture i tradicije, pravo na izbor i upotrebu ličnog imena i sl.

Za pravni položaj nacionalnih manjina u Republici Srbiji od važnosti su Ustav RS, odredbe Povelje UN o ljudskim i manjinskim pravima i građanskim slobodama, okvirna Konvencija za zaštitu nacionalnih manjina Saveta Evrope iz 1995. godine, Zakon o zaštiti sloboda i prava nacionalnih manjina, Zakon o nacionalnim savetima nacionalnih manjina, Zakon o službenoj upotrebi jezika, Zakon o lokalnoj samoupravi, kao i bilateralni sporazumi o zaštiti prava nacionalnih manjina koje žive u Srbiji, odnosno srpske nacionalne manjine koja živi u Mađarskoj, Rumuniji, Hrvatskoj i Makedoniji. Ovim pravnim aktima garantovana su kako individualna, tako i kolektivna prava nacionalnih manjina. Prema odredbama ovih dokumenata, kolektivna prava podrazumevaju da pripadnici nacionalnih manjina učestvuju u procesu odlučivanja o pitanjima koja su vezana za njihovu kulturu, obrazovanje, informisanje i upotrebu jezika i pisma u skladu sa zakonom. Radi ostvarivanja prava na samoupravu u oblasti kulture, obrazovanja, informisanja i službene upotrebe jezika i pisma, pripadnici nacionalnih manjina mogu da izaberu nacionalne savete u skladu sa zakonom. Koristeći to pravo, pripadnici dvadeset nacionalnih manjina (Albanci, Aškalije, Bugari, Bunjevci, Vlasi, Grci, Egipćani, Mađari, Nemci, Romi, Rumuni, Rusini, Slovaci, Slovenci, Ukrajinci, Hrvati, Česi, Makedonci, Bošnjaci i Jevreji) konstituisali su svoje nacionalne savete, koji su uključeni u proces saradnje sa nadležnim državnim organima.

Imajući u vidu nacionalni sastav Vojvodine i jednog dela Srbije, kao i specifičan delokrug i karakteristike rada zaštitnika građana u multietničkim lokalnim zajednicama, osnivanje i rad institucije zaštitnika građana može biti od posebnog značaja sa stanovišta ostvarivanja manjinskih prava i postojanja dobrih međuetničkih odnosa u lokalnim zajednicama. U višenacionalnim lokalnim

zajednicama očekuje se generalna spremnost uprave za izazove koje takvo društvo zahteva. U višenacionalnim zajednicama uprava bi trebalo da odslikava nacionalni sastav stanovništva, da udovolji jezičkim zahtevima, tj. da obezbedi nesmetanu službenu upotrebu jezika i pisama koja su u službenoj upotrebi u konkretnoj lokalnoj zajednici, kao i da bude spremna za rešavanje mogućih slučajeva diskriminacije. Specifičnost uloge zaštitnika građana proizilazi iz obaveza i zahteva koji se postavljaju prema organima lokalne samouprave u višenacionalnim zajednicama.

Prema poslednjem popisu iz 2002. godine u Subotici, gradu sa oko 150.000 stanovnika, u većem broju žive: Mađari 57.092 (38,47%), Srbi 35.826 (24,14%), Hrvati 16.688 (11,24%), Bunjevci 16.254 (10,95%), a pripadnika ostalih nacionalnih i etničkih zajednica (kojih u Subotici ukupno ima 28) ima 22.541 (15,19%). Statutom grada uređeno je da su jezici u službenoj upotrebi srpski, mađarski, hrvatski, kao i njihova pisma. Statutom grada i Odlukom o delokrugu, sastavu i načinu rada saveta za međunacionalne odnose ustanovljen je i lokalni Savet za međunacionalne odnose. Savet razmatra pitanja ostvarivanja, unapređivanja i zaštite nacionalne ravnopravnosti u skladu sa zakonom i Statutom grada Subotice. On broji devet članova, koje imenuje Skupština grada Subotice na predlog predsednika opštine, koji je obavezan da konsultuje nacionalne savete onih nacionalnih zajednica koje imaju formirana ova tela. Predstavnike u savetu za međunacionalne odnose imaju sledeće nacionalne i etničke zajednice: Mađari 4, Hrvati 1, Bunjevci 1, Srbi 2 i Crnogorci 1. U radu saveta za međunacionalne odnose učestvuje bez prava odlučivanja i predstavnik romske etničke zajednice. Članovi Saveta se biraju iz redova odbornika Skupštine grada Subotice na period od 4 godine. Odnos Saveta za međunacionalne odnose sa Skupštinom grada je takav da je Skupština dužna da predloge svojih odluka koje se tiču nacionalnih i etničkih zajednica prethodno dostavi na razmatranje Savetu za međunacionalne odnose. Savet ima pravo da pred Ustavnim sudom pokrene postupak za ocenu ustavnosti i zakonitosti odluke ili drugog opšteg akta Skupštine grada ako smatra da su njima neposredno ili posredno povređena prava nacionalnih i etničkih zajednica koje žive na teritoriji grada Subotice. Takođe, ima pravo da pod istim uslovima pred Upravnim sudom pokrene postupak za ocenu saglasnosti odluke i drugog opšteg akta Skupštine grada sa Statutom grada. Treba naglasiti da Savet za međunacionalne odnose odlučuje konsenzusom prisutnih članova, a glasanje je moguće ukoliko je na sednici prisutno više od polovine članova.

Položaj i rad zaštitnika građana grada Subotice

Kao što je u uvodu napomenuto, položaj zaštitnika građana grada Subotice uređen je Odlukom o zaštitniku građana. Ovom odlukom grad je prvenstveno probao da obezbedi nezavisnost, nepristrasnost i stručnost u radu i imenovanju zaštitnika građana. Uslovi za postavljanje i prestanak dužnosti zaštitnika građana su strogi i precizni. Za zaštitnika građana može se postaviti ugledno i politički nepristrasno lice koje je državljanin RS, diplomirani je pravnik sa položenim pravosudnim ispitom, ima najmanje 10 godina radnog iskustva na pravnim poslovima, poznaje rad uprave, nije osuđivano za krivična dela i poznaje jezike koji su u službenoj upotrebi na teritoriji grada Subotice. Isti uslovi važe i za zamenike zaštitnika građana. Svim ovim uslovima u praksi je udovoljeno, odnosno imenovana su lica koja ispunjavaju propisane uslove. Naglašavam da niko od članova kancelarije zaštitnika građana nije bio član nijedne političke partije. Jedan od propisanih uslova je da ombudsman treba da poznaje jezike u službenoj upotrebi u Subotici i, međutim, ja kao zaštitnik građana slabije govorim mađarski jezik, ali mislim da ispunjavam i taj uslov jer u običnoj komunikaciji mogu da se služim njim.

Zaštitnik građana se bira na period od 5 godina, a isto lice može biti izabrano najviše dva puta uzastopno. Zaštitnik građana se bira na predlog gradonačelnika, većinom glasova od ukupnog broja odbornika Skupštine grada. Zaštitnik građana i zamenici zaštitnika građana uživaju imunitet kao i odbornici Skupštine grada. Postupak razrešenja se pokreće na predlog gradonačelnika. Dužnost ombudsmana i njegovih zamenika može prestati još i istekom mandata, na lični zahtev, odlaskom u penziju, u slučaju pravosnažne osude za krivično delo učinjeno sa umišljajem ako je reč o osudi na kaznu zatvora od najmanje 6 meseci, u slučaju obavljanja druge javne funkcije ili profesionalne delatnosti nespojive sa funkcijom ombudsmana, kao i u slučaju gubljenja državljanstva RS. Ovde naglašavam da je prilikom propisivanja razloga za razrešenje zaštitnika građana jedan od često navodenih ali nedovoljno preciznih osnova – nestručno i nesavesno obavljanje funkcije – izostavljen, jer ovaj osnov otvara mogućnost za arbitrarnost i zloupotrebe u ocenjivanju rada zaštitnika građana. Nezavisnost i samostalnost institucije obezbeđuje se i kroz finansiranje, koje je bitan preduslov za delovanje institucije: zaštitnik građana grada Subotice je izvršni korisnik budžeta i ima samostalan budžet iz kojeg se finansiraju njegove aktivnosti. Zaštitnik građana prima istu zaradu kao najviši zvaničnik izvršne vlasti, odnosno načelnik Uprave, a zamenici primaju zaradu na nivou šefa Službe za opštu upravu i zajedničke poslove.

Način i delokrug rada zaštitnika građana grada Subotice

55

Pravni okvir delovanja zaštitnika građana Subotice u značajnoj meri utiče na mogućnost ostvarivanja specifičnih aktivnosti i ciljeva koji se u jednoj višenacionalnoj zajednici kao što je Subotica očekuju od te institucije. Priroda institucije zaštitnika građana dozvoljava široku lepezu mogućnosti njegovog delovanja. Postupak rada zaštitnika građana nije formalizovan, a akti koje donosi zaštitnik građana (preporuke, mišljenja i sl.) ne mogu se prinudno ostvariti već deluju snagom autoriteta donosioca. Postupak koji zaštitnik građana vodi, bez obzira na to da li je pokrenut na inicijativu stranke ili po službenoj dužnosti, za stranke je uvek besplatan.

Od početka rada do 31. 12. 2009. godine, odnosno do zaključenja godišnjeg izveštaja za 2009. godinu, kao bitne obaveze zaštitnika građana, zaštitniku građana grada Subotice se obratilo 5.406 građana, od toga 1.744 samo u 2009. godini, a predstavke su se odnosile ne sve oblasti prava (v. tabele o broju i strukturi podnetih predstavki u prilogu). Ova obraćanja možemo podeliti na rad po pritužbama građana iz stvarne nadležnosti određene Odlukom o zaštitniku građana i na funkciju zaštite ljudskih prava. Protiv organa uprave i javnih službi vodili smo 76 postupaka, a građani su se najčešće žalili na visoke račune za komunalije, za isporuku toplotne energije, na isporuku gasa, na zaštitu životne sredine, na probleme sa bukom, kao i na držanje domaćih životinja u gradu. Sa upravom i javnim preduzećima imamo veoma dobru komunikaciju i oni uvek u datom roku od 15 dana odgovaraju na predstavke građana. Svi postupci se rešavaju u međusobnoj saradnji. Zanimljivi su, međutim, bili predmeti ispitivanja računa za isporuku gasa, gde smo u saradnji sa Agencijom za energetiku RS utvrdili ne samo ispravnost ovih računa već i to da je način i model obračuna i naplate isporučenog gasa jedinstven za celu republiku, a sama ideja o načinu obračuna je potekla iz Subotice. U okviru ovih ispitivanja uspevamo da, ukoliko se radi o socijalnougroženim građanima kojima je ispostavljen račun u stopostotnom iznosu, na osnovu rešenja Centra za socijalni rad o pravu na materijalno obezbeđenje porodice umanjimo ove račune za 50% u skladu sa odlukama Skupštine grada o obezbeđenju socijalne sigurnosti. Inače su česta obraćanja siromašnih građana kada uspevamo da izdejstvujemo dodelu jednokratne novčane pomoći, ostvarivanje prava na

MOP (materijalno obezbeđenje porodice), pakete preko Crvenog krsta i drugih humanitarnih organizacija i sl.

U odnosu na organe uprave najveći problem predstavljaju izvršenja pravosnažnih i izvršnih rešenja, naročito o rušenju bespravno podignutih objekata ili uklanjanju opasnih objekata i delova zgrada kada je potrebno saniranje takvih objekata. Pod uticajem najnovijih zakonskih rešenja, odnosno zbog započetih postupaka legalizacije bespravno podignutih objekata, sva ova izvršenja su obustavljena iako je to u suprotnosti sa stavom Evropskog suda za ljudska prava u Strazburu.

Od početka rada kancelarija zaštitnika građana je funkcionisala u okviru svojih nadležnosti, ali bez obzira na definisanu nadležnost iz Odluke o zaštitniku građana građani se obraćaju sa zahtevima koji se odnose na sve oblasti prava. Iz ovih obraćanja može se zaključiti da je u pogledu stanja ljudskih prava u Subotici najugroženije od svih ljudskih prava – pravo na rad (isto je utvrđeno i u izveštaju zaštitnika građana Republike Srbije, koji je najveći broj pritužbi dobio iz oblasti radnog prava). Da bi slika o povredama prava u ovoj oblasti bila jasnija, dajemo i sledeće podatke: početkom 2010. godine u Subotici je bilo 46.430 zaposlenih, a nezaposlenih 10.920 (od toga 5.375 žena, invalida 205 (44 žene), izbeglica 78 (38 žena), interno raseljenih 111 (58 žena), stranih državaljana 9 (6 žena)). I pored ovakve slike tržišta rada i dalje se pogoršava položaj radnika, odnosno njihovo ostvarivanje prava na rad i prava iz rada. Navodimo neke od najdrastičnijih primera kršenja prava u vezi sa radom za koja su nam se obraćali naši sugrađani:

56

1. Preduzeće ima 17 zaposlenih, a u sezoni zapošljava 30 radnika „na crno“; i jednim i drugima poslodavac je samo delimično isplatio zarade.
 2. Zarade se zaposlenima isplaćuju na ruke, a krajem godine se pripreme obračunske liste koje radnici potpisuju pod pretnjom otkazom, iako nikada nisu primili celokupnu zaradu navedenu u obračunskim listama.
 3. Poslodavac ne izmiruje zakonske obaveze uplate doprinosa za penzijsko, invalidsko, socijalno i zdravstveno osiguranje.
 4. Poslodavci zadržavaju radne knjižice prilikom otkaza.
 6. Radnici se nagovaraju na sporazumne raskide radnog odnosa bez uputstva o posledicama i sa (neispunjenim) obećanjima da će ponovo biti primljeni iako su tehnološki višak.
- Najdrastičniji primer je obraćanje osam radnica koje su dale sporazumni otkaz u jednoj firmi. Među njima je bila i jedna radnica koja je imala rak materice, a najtužnije je što je bolest otkrivena pregledom na koji ju je poslao poslodavac. Deveta radnica koja je došla kod zaštitnika građana u tom trenutku nije potpisala ništa poslodavcu, te je vraćena na posao. Kada je zaštitnik građana zamolio poslodavca da ovakve otkaze, ako još nisu bili predati nadležnim organima, preformuliše tako da bi na osnovu njih radnice ostvarile pravo na naknadu za nezaposlene, inspekcija rada je dala pogrešno tumačenje da bez isplate otpremnine radnice svakako ne ostvaruju pravo na naknadu za nezaposlene.
7. Poslodavci prilikom proglašenja tehnološkog viška i dalje traže od radnika da potpišu izjavu o odricanju od prava na otpremninu.
 8. Četiri radnice su dobile otkaz kada su odbile zahtev poslodavca da potpišu inventarsku listu za robu koje nije bilo u magacinu.
 9. Prilikom pregovaranja sa poslodavcem jedan radnik je dobio šamar, a po nekim informacijama je u drugom preduzeću vlasnik pretukao radnika.
 10. Kada poslodavac odluči da da otkaz radniku, to čini bezobzirno i bez osvrtnja na zakonske osnove.

U ovoj oblasti kancelarija zaštitnika građana ostvarila je i najznačajnije uspehe u svom radu. U jednom slučaju kancelarija je učestvovala u rešavanju nagomilanih problema na Super televiziji u vezi sa otkazom jednom broju radnika, pri čemu se, zahvaljujući tome što su

pomno praćeni zakonski propisi i njihovo stupanje na snagu, uspeo da radnici Super televizije ostvare barem pravo na naknadu za nezaposlene, kao i na uplatu penzijskog staža.

Smatram da je najveći uspeh kancelarije zaštitnika građana Subotice u dosadašnjem četvorogodišnjem radu vezan za pobijanje stava Nacionalne službe za zapošljavanje, koja je nezakonito insistirala na tome da radnici koji nisu dobili otpremninu ili nisu zaključili sporazum o obročnim isplatama otpremnine sa poslodavcem, moraju da daju izjavu o odricanju od te otpremnine. Zaštitnik građana je vodio postupak i pred zaštitnikom građana Republike Srbije, obraćao se nadležnom ministarstvu i Vrhovnom sudu, a Vrhovni sud je na sednici Upravnog odeljenja dana 26. 06. 2009. godine utvrdio da „nezaposleni ima pravo na novčanu naknadu pod uslovima predviđenim zakonom, bez obzira da li mu je isplaćena otpremnina pre otkaza Ugovora o radu“. Ovim stavom Vrhovnog suda omogućava se radniku da u roku od tri godine podnese tužbu protiv poslodavca i da pokuša da naplati svoje zakonsko potraživanje. Poseban doprinos kancelarije se ogleda u tome što je na osnovu citiranog stava Vrhovnog suda Nacionalna služba za zapošljavanje svojim uputstvom broj 0031-104-32/2009, na inicijativu zaštitnika građana, u svim filijalama sprovela zaključak da isplata otpremnine nije osnov za naknadu za nezaposlene.

U jednom drugom slučaju zaštitnik građana je od Ministarstva rada i socijalne politike dobio službeno mišljenje (broj 132-04-00053/2009-13) vezano za visinu naknade zarade za vreme porodijskog odsustva, odsustva sa rada radi nege deteta i odsustva sa rada radi posebne nege deteta, kao i primene odredaba Zakona o radu koje se odnose na zaštitu zaposlenih na porodijskom odsustvu, iz kojeg citiramo sledeći stav:

„Kako navedenom zakonskom odredbom nije predviđeno usklađivanje naknade zarade u situaciji kada dođe do pada zarade kod poslodavca, mišljenja smo da zaposlena žena zadržava utvrđenu visinu naknade zarade i po potpisivanju aneksa ugovora o radu, kojim je ugovorena manja zarada“.

Dakle, kada dođe do ekonomskog poremećaja u poslovanju preduzeća i kada radnici potpisuju aneks ugovora o radu kojim se predviđa isplata minimalne zarade, radnice na porodijskom odsustvu nisu dužne da potpišu taj ugovor i zadržavaju visinu naknade utvrđenu u trenutku kad su otišle na odsustvo. Nažalost, još uvek ima dosta poslodavaca koji neredovno isplaćuju naknadu za porodijsko odsustvo iz različitih razloga (od lošeg ekonomskog položaja preduzeća, blokade računa, neuplaćivanja doprinosa za zdravstveno osiguranje, do krajnje nebrige i bahatog ponašanja).

U jednom od predmeta kancelarija zaštitnika građana uspela je da u saradnji i koordinaciji sa poreskom upravom i drugim organima u gradu postigne da se izvrši naplata doprinosa za zdravstveno osiguranje zaposlenih u AD „Mladost“. Po ideji zaštitnika građana naplata je izvršena retkim sredstvom izvršenja, putem naplate od dužnikovog dužnika.

Za navedena kršenja prava iz oblasti rada kancelarija zaštitnika građana je u velikom broju slučajeva ili dala pravni savet, odredila pravac zaštite prava ili obezbedila besplatno pravno zastupanje za radnike koji su ostali bez posla.

Iz ovog prikaza pojedinačnih predmeta može se uočiti da je kancelarija ostvarila vrlo dobru saradnju sa svim nadležnim institucijama, kako filijalama republičkih organa, tako i sa sindikatom u rešavanju navedenih problema.

Ostvarivanje manjinskih prava ima dodirnih tačaka i sa postupkom izdavanja novih ličnih dokumenata, odnosno novih ličnih karata i pasoša. Napominjem da je zaštitnik građana RS po ovom pitanju izrekao vrlo lošu ocenu rada nadležnih organa i uočio niz propusta, koji se nisu odnosili na Suboticu već na nivo Republike. Međutim, u Subotici su već početkom januara 2009. godine uočena dva nedostatka u softveru za izdavanje ličnih dokumenata. Prvi je što ne mogu da se koriste dva različita pisma. Tako, ako se žena preziva Petrović Török Ildikó, ona ne može da dobije nova lična dokumenta u kojima će biti korišćen mađarski pravopis; korišćenjem ovog programa ona od sada može da se preziva ili samo Petrović ili samo Török, odnosno može da dobije nova dokumenta samo na jedno od svoja dva prezimena. Mislim da se isti problem javlja i

kod ispisivanja rumunskih, slovačkih, albanskih i drugih prezimena manjina u ličnim dokumentima, odnosno kod upotrebe svih pisama koja imaju drugačije slovne znakove od srpskog jezika. Ovakav nedostatak u programu je suprotan porodičnom zakonu, a vodi i narušavanju ustavnih manjinskih prava. Drugi nedostatak je što između prezimena ne može da se koristi tačka. U jednom našem predmetu porodica je dostavila dokaze da već imaju sva lična dokumenta na jedno prezime (izvod iz MKR, uverenje o državljanstvu), a problem je još veći jer se porodica nalazi na privremenom radu u Austriji i vozačka dozvola, štedna knjižica i karta socijalnog osiguranja im glasi na drugo prezime. Iako je reč o tehničkom problemu, u nadležnom ministarstvu niko nije reagovao, mada ih je upozorio i republički zaštitnik građana i naša kancelarija im se obraćala u septembru 2009. godine, a sam MUP je upravnom kontrolom u septembru 2009. godine utvrdio da postoje ove dva nedostatka u programu. Prema najnovijim informacijama kojima raspolaže kancelarija, navedena dva predmeta su u postupku rešavanja.

U ostvarivanju Ustavom zagarantovanih prava nacionalnih manjina na upotrebu jezika i pisma ističem i sledeće primere:

1. Kancelariji zaštitnika građana Subotice obratio se naš sugrađanin sa zahtevom da mu se izda formular „Izjava o prihodima za potvrđivanje cenzusa“ Republičkog zavoda za zdravstveno osiguranje, Filijala Subotica, na mađarskom jeziku, pošto ne razume srpski jezik i ne zna da čita ćirilčno pismo. U skladu sa Statutom grada, pošto je u službenoj upotrebi na teritoriji grada mađarski jezik i pismo, obratili smo se Filijali Subotica da nas izvesti da li poseduje ovaj formular (i ostale formulare) na jezicima nacionalnih manjina koji su u službenoj upotrebi u Subotici. Od nadležne Filijale dobili smo odgovor da imaju i taj i ostale formulare na jezicima nacionalnih manjina čiji je jezik u službenoj upotrebi u gradu Subotici, samo ga tog trenutka nisu posedovali. Kao dokaz su nam ih dostavili, a navedeni formular sa odgovorom da je Filijala obezbedila potrebne formulare prosledili smo stranci na mađarskom jeziku.

2. Građanin je pokrenuo postupak protiv skupštine jedne od subotičkih mesnih zajednica zbog povrede Ustavom i zakonom garantovanog prava na upotrebu jezika i pisma nacionalne manjine čije pismo i jezik su u ravnopravnoj službenoj upotrebi na teritoriji grada Subotice (v. primer 1 u prilogu). Zaštitnik građana je konstatovao da nije nadležan da vodi postupak protiv skupštine MZ, ali je, polazeći od položaja i načina delovanja institucije zaštitnika građana koja nije vezana samo pozitivnim zakonskim propisima već postupima i u skladu sa principom pravičnosti, doneo mišljenje da je zahtev podnosioca predstavke opravdan, te da mesna zajednica treba da mu obezbedi tražene odluke i izvode iz zapisnika na pismu i jeziku nacionalne manjine. U predmetu je utvrđeno i da se zapisnici vode pogrešno. Nakon upućivanja ovakvog mišljenja, podnosilac predstavke je obavestio zaštitnika građana da je mesna zajednica protiv koje je pokrenut postupak u svemu uredila rad prema mišljenju zaštitnika građana.

3. Naročito ističem primer nezakonitog prikupljanja podataka o nacionalnoj pripadnosti zaposlenih u lokalnoj administraciji jer na taj problem mogu da naiđu mnoge opštine i gradovi. Grad Subotica je osnovao radnu grupu za racionalizaciju, koja je pored ostalih podataka koji se prikupljaju o zaposlenima u administraciji, kao što su prezime, ime, radno mesto, stepen stručne sprema, navršena godina radnog staža i sl., prikupljala i obrađivala i podatke o njihovoj nacionalnoj pripadnosti. Zaštitnik građana je u svom mišljenju pošao od odredbe člana 47 Ustava RS, prema kojem je izražavanje nacionalne pripadnosti slobodno, te da niko nije dužan da se izjašnjava o svojoj nacionalnoj pripadnosti. Zaštitnik građana je posebno upozorio na to da je prikupljanje i obrada podatka o nacionalnoj pripadnosti suprotna članu 16 Zakona o zaštiti podataka o ličnosti, prema kojem podaci koji se odnose na nacionalnu pripadnost spadaju u naročito osetljive podatke i mogu se obrađivati samo na osnovu slobodno datog pristanka lica, osim kada Zakonom nije dozvoljena

njihova obrada čak ni uz pristanak. Znači, da bi se ovakav podatak obrađivao, potreban je pristanak lica na koje se odnose podaci čija se obrada vrši. Pristanak je prema Zakonu o zaštiti podataka o ličnosti formalan, daje se ili pismeno ili usmeno na zapisnik, a može se dati i preko punomoćnika ako je ta punomoć overena. Takođe je po članu 15 Zakona uz pismeni pristanak nužno da organ obavesti lice čiji se podaci obrađuju o osnovu i svrsi obrade. Na osnovu navedenog, zaštitnik građana je smatrao da radna grupa može obraditi ove podatke, odnosno podatke o nacionalnoj pripadnosti zaposlenih samo na opisani način (v. primer 2 u prilogu).

Zaključak

Na osnovu izloženog može se konstatovati da zaštitnik građana predstavlja instituciju demokratskog društva, koja ima za cilj zaštitu i unapređenje ljudskih prava. Kako nijedan pravni sistem nije savršen, zaštita sloboda i prava čoveka i građana je uvek zaokupljala pažnju progresivnih snaga u svetu. Interes za to pitanje ne poznaje granice, već je opšti i zajednički za sve države i narode.

59

Neophodnost postojanja institucije zaštitnika građana je nesporna jednim delom i zbog navika i prakse zatečene od strane upravnih, sudskih i drugih organa iz ranijeg perioda. Naravno, potrebno je određeno vreme da bi se ostale institucije u pravnom sisemu prema zaštitnicima građana odnosile sa puno poštovanja i respekta, tim pre što njihove odluke po pravilu nemaju obavezujući karakter.

Kao što se iz navedenih primera i podataka može videti, kancelarija zaštitnika građana grada Subotice je uspela da obezbedi prisutnost u gradu i da odgovori potrebi za postojanjem institucije koja se bavi zaštitom i unapređenjem ljudskih prava i kontrolom lokalnih organa uprave. Radeći na opisani način, kancelarija radi na ostvarenju plemenitog zadatka pravih zaštitnika naših sugrađana, vraćajući i njima i drugima veru u pravo i pravdu, jer pored mnogih definicija ombudsmana (zaštitnika građana) ima i jedna jednostavna, koja kaže: „Ombudsman je neko ko pomaže ljudima“.

(IME I PREZIME STRANKE), SUBOTICA
i
GRAD SUBOTICA
MZ „RADANOVAC”
VENAC BRATSTVA I JEDINSTVA 21

Na osnovu člana 20 Odluke o zaštitniku građana („Službeni list grad Subotica”, broj 29/08) Zaštitnik građana grada Subotice donosi:

OBAVEŠTENJE o nenadležnosti i mišljenje u predmetu podnosioca predstavke S. J. broj: 07-868-726/09-I

60

Dana 06. 10. 2009. godine S. J. iz Subotice, član Skupštine MZ „Radanovac”, obratio se za zahtevom da zaštitnik građana u skladu sa ovlašćenjima koje poseduje preduzme sve potrebne mere i radnje kako bi mu se omogućilo ostvarivanje Ustavom i Zakonom garantovanog prava na upotrebu jezika i pisma mađarske nacionalne manjine. Naveo je da se više puta, kako pismeno tako i usmeno obraćao Skupštini MZ sa zahtevom da mu se zapisnici sa sednice Skupštine dostave na mađarskom jeziku – što mu do danas nije udovoljeno. Opravdanost njegovog zahteva, kako je naveo, leži u pravu garantovanom Ustavom, Zakonom i podzakonskim aktima, pristup zapisniku na traženom jeziku i pismu, odnosno mađarskom, bi doprineo njegovom efikasnijem i efektivnijem učešću u radu Skupštine MZ i naveo što je posebno značajno, da se sednice Skupštine MZ od početka rada sadašnjeg mandatnog saziva (2007. do 2011) vode na mađarskom jeziku, a zapisnik se piše na srpskom jeziku, što je potvrđeno i Odlukom Skupštine MZ „Radanovac” od dana 20. 08. 2009. godine. Priložio je zahtev predsedniku Skupštine MZ od 30. 03. 2009. godine, zahtev sekretaru MZ od 16. 03. 2009, primedbe na zapisnik sa I. vanredne sednice Skupštine MZ „Radanovac” upućene Skupštini MZ od dana 20. 08. 2009, primedbe na zapisnik sa V. sednice Skupštine MZ Radanovac upućene Skupštini MZ dana 24.07.2009. g., deo zapisnika sa VI sednice Skupštine MZ održane dana 20. 08. 2009. koji se odnosi na tačku 3 dnevnoga reda. U postupku ispitivanja povrede zaštitnik građana se obratio MZ „Radanovac” da mu se dostavi i Poslovnik o radu Skupštine MZ, što je MZ „Radanovac” i učinila dana 29. 10. 2009. i dostavila traženi poslovnik.

Razmatrajući predstavku podnosioca zahteva, zaštitnik građana je izvršio uvid u sledeće izvore prava: Evropsku Konvenciju o ljudskim pravima, Preporuke iz Osla o pravu nacionalnih manjina na upotrebu sopstvenog jezika, Ustav RS, Zakon o lokalnoj samoupravi („Službeni glasnik RS” broj 129/07), Zakon o službenoj upotrebi jezika i pisma („Službeni glasnik RS”, broj 101/05), Statut grada Subotice („Službeni list opštine Subotica” broj 26/08), Odluku o opštinskoj upravi („Službeni list opštine Subotica”, broj 5/05, 16/06 i 6/07), Poslovnik o radu Skupštine mesne zajednice i Odluku o zaštitniku građana.

Shodno članu 9 i 20 Odluke o zaštitniku građana utvrđeno je da u navedenom postupku zaštitnik građana nije nadležan da vrši postupak kontrole rada. Mesna zajednica „Radanovac”, odnosno izabrani organi mesne zajednice ne mogu da budu predmet kontrole zaštitnika građana.

Zaštitnik građana je shodno članu 9 Odluke o zaštitniku građana ovlašćen da kontroliše poštovanje prava građana, utvrđuje povrede učinjene aktima, radnjama ili nečinjenjem organa uprave i javnih službi, ako se radi o povredi propisa i opštih akata grada Subotice. Organi mesne zajednice nisu ni uprava ni javne službe.

Na osnovu Zakona o lokalnoj samoupravi član 72, stav 2 („Službeni glasnik RS”, broj 129/07) mesna zajednica je oblik mesne samouprave kojim se zadovoljavaju potrebe i interesi lokalnog stanovništva. Takođe na osnovu člana 74, stav 1 istoga zakona mesna zajednica je ovlašćena da u skladu sa Statutom opštine, odnosno grada utvrđuje poslove koje vrši, organi i postupak izbora, organizaciju i rad organa, način odlučivanja i druga pitanja od značaja za rad mesne zajednice. Iz navedenog jasno proizilazi da mesna zajednica samostalno donosi svoje akte, iz čega sledi da ne

postoji ovlaštenje bilo kog organa jedinice lokalne samouprave, u ovom slučaju ni zaštitnika građana grada Subotice, da ovo pravo mesne zajednice ograniči na bilo koji način. Iz ovoga dalje proizilazi, kao što je već napred navedeno, da zaštitnik građana nije nadležan za kontrolu rada organa Mesne zajednice „Radanovac”. Razmatrajući svoju nadležnost zaštitnik građana je izvršio i uvid u Odluku o opštinskoj upravi i utvrdio da Opštinska uprava, kao organ podložan kontroli zaštitnika građana, ne obavlja poslove mesne kancelarije za Mesnu zajednicu „Radanovac”. Navedenim se zaštitnik građana bavio u pravcu utvrđivanja da li postoji mogućnost naloga Opštinskoj upravi da uredi rad u Mesnoj zajednici „Radanovac” saglasno upotrebi jezika i pisma, ali pošto Opštinska uprava grada Subotice ne obavlja poslove kako je to navedeno, zahtevi iz predstavke nisu mogli da budu upravljani ni prema Opštinskoj upravi.

Na osnovu navedenoga zaštitnik građana je doneo Obaveštenje o nenadležnosti, međutim pošto zaštitnik građana kao institucija nije vezan samo pozitivnim zakonskim propisima već i pravičnošću, isti smatra da u ovome predmetu može da donese svoje **mišljenje**, ali naglašava da isto nema obavezujući karakter za organe Mesne zajednice „Radanovac”, te da se davanjem ovog mišljenja bilo kakav postupak protiv MZ „Radanovac” neće voditi, te da Mesna zajednica „Radanovac” nije obavezna da postupi po ovom mišljenju.

Zaštitnik građana grada Subotice smatra da je opravdan zahtev podnosioca predstavke S. J.

Prema članu 9 Statuta grada Subotice u ravnopravnoj službenoj upotrebi na teritoriji grada Subotice su srpski, hrvatski i mađarski jezik sa svojim pismima. Službena upotreba jezika nacionalnih manjina podrazumeva naročito korišćenja jezika nacionalnih manjina u upravnom i sudskom postupku i vođenje upravnog postupka i sudskog postupka na jeziku nacionalne manjine, upotreba jezika nacionalne manjine u komunikaciji organa sa javnim ovlašćenjima sa građanima, izdavanje javnih isprava i vođenje službenih evidencija i zbirki ličnih i podataka na jezicima nacionalnih manjina i prihvatanje tih isprava na jezicima kao punovažnih, upotreba jezika na glasačkim listićima i biračkom materijalu, upotrebu jezika u radu predstavničkih tela (član 11, stav 4 Zakona o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina). Iz prednjega proizilazi da je Skupština MZ „Radanovac” kao predstavničko telo mogla da donese Odluku da se rasprave vode na mađarskom jeziku, ali smatram da je došlo do propusta u odnosu na član 14 Zakona o službenoj upotrebi jezika i pisma, prema kojem se zapisnik i odluke u prvostepenom postupku i u vezi sa tim postupkom izrađuju, kao autentični tekstovi, na srpskom jeziku i na jeziku narodnosti, ako je na jeziku narodnosti vođen postupak.

Na osnovu navedenoga smatram da je svojom odlukom od 20. 08. 2009. Skupština MZ trebalo da uredi tok sednica tako da se i zapisnik vodi na mađarskom jeziku, te da se isti prevede na srpski jezik. Ovim bi se naročito sačuvala autentičnost zapisnika.

Takođe, smatram da je i opravdano strahovanje podnosioca predstavke da se ovakvim načinom rada dovodi u pitanje objektivnost i kompetentnost sekretara MZ da automatski prevodi, odnosno zapisnik piše na srpskom jeziku. Ne sumnjajući u poznavanje i znanje oba jezika sekretara mesne zajednice, zaštitnik građana smatra da se ipak radi o stručnom prevodilačkom poslu. Koliko je zaštitnik građana razumeo problem, da se u stvari radi o simultanom prevodenju i zapisivanju, za šta su potrebna ogromna stručna znanja da bi se sačuvala autentičnost jezika i potpuno razumevanje zapisnika.

Takođe, pozivom na odredbe napred navedenih propisa zaštitnik građana smatra da je opravdan zahtev podnosioca predstavke da mu se svaki akt, odnosno zapisnici dostave na jeziku i pismu mađarske nacionalne manjine.

Dostavljajući ovo obaveštenje i mišljenje sa poštovanjem.

Subotica, 18. 11. 2009. godine

Zaštitnik građana

Zlatko Marosiuk

Primer br. 2

Broj: 02-825/09

Datum: 22. 09. 2009. godine

Subotica

Na osnovu člana 10, stav 1, tačka 4 i člana 20, stav 2 Odluke o zaštitniku građana („Službeni list opštine Subotica”, broj: 29/2008), a na osnovu usmenog zahteva šefa Službe za društvene delatnosti, F. G., dana 22. 09. 2009. zaštitnik građana grada Subotice daje svoje:

MIŠLJENJE

Radna grupa za racionalizaciju i reorganizaciju ustanova, fondova i fondacija grada Subotice podatak o nacionalnoj pripadnosti zaposlenih u navedenim ustanovama može da koristi samo uz pristanak lica na koji se podaci odnose i čija se obrada vrši.

Obrazloženje

62

Dana 22. 09. 2009. godine zaštitniku građana grada Subotice obratio se usmenim putem F. G., šef Službe za društvene delatnosti i kao član radne grupe za racionalizaciju i reorganizaciju ustanova, fondova i fondacija grada Subotice sa pitanjem da li se pored ostalih podataka koji se prikupljaju o zaposlenima u ustanovama, fondovima i fondacijama i drugim ustanovama i organizacijama, pored podataka kao što su prezime, ime, radno mesto, stepen stručne sprema, izvršene godine radnog staža, status zaposlenog, radno vreme zaposlenoga u obradi može koristiti i podatak o nacionalnoj pripadnosti.

Zaštitnik građana je u svom mišljenju pošao od odredbe člana 47 Ustava Republike Srbije, prema kojem je izražavanje nacionalne pripadnosti slobodno, te da niko nije dužan da se izjašnjava o svojoj nacionalnoj pripadnosti.

Zaštitnik građana posebno upozorava da, prema članu 16 Zakona o zaštiti podataka o ličnosti („Službeni glasnik RS”, br: 97/2008), podaci koji se odnose na nacionalnu pripadnost spadaju u naročito osetljive podatke i da se mogu obrađivati samo na osnovu slobodno datog pristanka lica, osim kada zakonom nije dozvoljena obrada ni uz pristanak.

Znači, da bi se ovakav podatak obrađivao, za njegovu dopuštenost potreban je pristanak lica na koji se odnose podaci čija se obrada vrši. Pristanak je u skladu sa Zakonom o zaštiti podataka o ličnosti formalan, daje se ili pismeno ili usmeno na zapisnik, a može se dati i preko punomoćnika, ako je ta punomoć overena. Takođe je uz ovaj pismeni pristanak shodno članu 15 Zakona nužno obavestiti lice koje se obrađuje o osnovu obrade i svrsi obrade.

Na osnovu navedenog zaštitnik građana smatra da radna grupa može obraditi i ove podatke, ali samo na prednje opisani način.

Zaštitnik građana

Zlatko Marosiuk

STRUKTURA I STATISTIKA

PISMENE PRITUŽBE

		Primljeno	Rešeno	U postupku
Javna preduzeća	JKP „Toplana“	11	11	/
	JKP „Vodovod i kanalizacija“	5	5	/
	Direkcija za izgradnju	1	1	/
	Centar za socijalni rad	5	5	/
	Subotica gas	2	2	/
	JKP „Parking“	6	6	/
	JKP „Dimničar“	2	2	/
	JKP „Pogrebno“	2	2	/
	JKP „Čistoća i zelenilo“	3	3	/
	PU „Naša radost“	1	1	/
	Nenadležni	7	7	/
Organi uprave ili inspekcijske službe	Služba za društvene delatnosti	1	1	/
	Služba za inspekcijsko-nadzorne poslove	15	15	/
	Prosvetna inspekcija	1	1	/
	Služba za građevinarstvo	1	1	/
	Građevinska inspekcija	2	2	/
	Zavod za izgradnju	1	1	/
	Ostale ustanove	3	3	/
Predmeti dostavljeni zaštitniku građana RS	Ministarstvo poljoprivrede	1	1	/
	Poreska uprava	1	1	/
	Ministarstvo prosvete	2	2	/
	MUP	1	1	/
	Tržišna inspekcija	1	1	/
UKUPNO		76	76	/

PREDSTAVKE		Primljeno	Način rešavanja		U postupku
			Savet	Postupanje	
	Zdravstveno	11	7	4	/
	Sudski postupak	81	81	0	/
	Administrativna pitanja	19	6	13	/
	Imovinsko pravna pitanja	251	251	0	/
	Stambena pitanja	4	4	0	/
	Socijalna zaštita	30	21	9	/
	Nacionalne manjine	2	1	1	/
	Državljanstvo, prebivalište	72	11	61	/
	Prava deteta	7	6	1	/
	Radna pitanja	161	131	30	/
	Penziona pitanja	69	39	30	/
	Nasilje u porodici	8	7	1	/
	Obrazovanje	4	3	1	/
Javne službe i javna preduzeća	- Elektrovojvodina	4	4	0	/
	- Građevinska inspekcija	1	1	0	/
	- Služba za insp. nadzor	11	8	3	/
	- Dimničar	1	1	0	/
	- Toplana	8	8	0	/
	- Imovinska pravna služba	1	0	1	/
	- Vodovod	4	4	0	/
	- Parking	3	3	0	/
	- Tržnica	1	1	0	/
	- Sanitarna inspekcija	1	1	0	/
	- Inspekcija rada	1	1	0	/
	Upravno	20	17	3	/
	Porodični odnos	62	62	0	/
	Porez	9	8	1	/
	Agencija za privatizaciju	1 (650)	0	1 (650)	/
	Javni servis RTS	1 (150)	1 (150)	0	/
	Razno	84	84	0	/
	Nenadležan	7	7	0	/
	Medijacija	5	0	5	/
	UKUPNO	944	779	165	/

Doc. dr
Ljubica ĐORĐEVIĆ

65

JAČANJE LOKALNE DEMOKRATIJE U MULTIETNIČKIM SREDINAMA U CENTRALNOJ SRBIJI KROZ SAVETE ZA MEĐUNACIONALNE ODNOSE I LOKALNE OMBUDSMANE

Uvod

U nameri da unapredi međuetničke odnose na lokalnom nivou Zakon o lokalnoj samoupravi („Sl. glasnik RS“, br. 129/2007) predviđa u čl. 98 da se u jedinicama lokalne samouprave sa nacionalno mešovitim sastavom stanovništva osniva savet za međunacionalne odnose. Ovakvi saveti treba da vode računa o očuvanju „nacionalne ravnopravnosti“ na lokalnom nivou, naročito kroz stavove i predloge koje upućuju skupštini grada/opštine i mišljenja koje daju na predloge odluka lokalne skupštine i izvršnih organa. Iako je institucija saveta za međunacionalne odnose u pravni poredak Srbije uvedena 2002. godine, ona još uvek nije u potpunosti zaživela. I dalje postoje jedinice lokalne samouprave koje su po zakonu obavezne da osnuju ovakav savet a da to nisu učinile, a u većini lokalnih samouprava koje su formirale savet on je po pravilu nefunkcionalan i uglavnom se svodi na ispunjavanje forme.

Zakon o lokalnoj samoupravi otvara mogućnost za jedinice lokalne samouprave (bez obzira na etničku strukturu stanovništva) da formiraju lokalnog zaštitnika građana, koji kontroliše poštovanje prava građana pred lokalnim organima uprave i javnim službama u

slučajevima povrede propisa i opštih akata jedinice lokalne samouprave (čl. 97 Zakona). Lokalne samouprave, međutim, nisu prepoznale značaj ove institucije i koristi koje bi imale za unapređenje rada lokalne uprave i samo 16 njih (od ukupno 167) izabralo je lokalnog zaštitnika građana.

S obzirom na to da su saveti za međunacionalne odnose i lokalni zaštitnik građana važni instrumenti za zaštitu i unapređenje ljudskih i manjinskih prava, oni mogu bitno doprineti stabilizaciji interetničkih odnosa i razvoju lokalne demokratije u Srbiji. Imajući ovo u vidu, Centar za istraživanje etniciteta je u periodu od februara 2010. do februara 2011. sproveo projekat podrške multietničkim jedinicama lokalne samouprave u centralnoj Srbiji u osnivanju i jačanju saveta i lokalnih zaštitnika građana. Ovaj projekat je deo šireg programa koji Centar za istraživanje etniciteta sprovodi od 2005. godine, a koji je usmeren na pružanje podrške uspostavljanju i radu opštinskih saveta za međunacionalne odnose i lokalnih zaštitnika građana. Konkretnim projektom obuhvaćeno je 25 jedinica lokalne samouprave u centralnoj Srbiji koje smo zarad lakšeg upravljanja projektom i efikasnije saradnje sa lokalnim samoupravama podelili u četiri mini-regiona: južna Srbija (Bosilegrad, Bujanovac, Dimitrovgrad, Medveđa i Preševo), severoistočna centralna Srbija (Boljevac, Bor, Golubac, Žagubica, Kučevo, Majdanpek, Negotin i Petrovac na Mlavi), jugozapadna Srbija (Novi Pazar, Nova Varoš, Priboj, Prijepolje, Sjenica i Tutin) i jedinice lokalne samouprave sa značajnim udelom romske populacije (Bela Palanka, Bojnik, Vranje, Žitorađa, Koceljeva i Surdulica). Projekat je sproveden kroz različite aktivnosti i uz upotrebu različitih tehnika javnog zagovaranja: lobiranje u jedinicama lokalne samouprave preko posebno formiranog tima za lobiranje (prof. dr Marijana Pajvančić, doc. dr Petar Teofilović, Zorica Rašković, doc. dr Ljubica Đorđević); izrada i distribucija „Deklaracije o razvoju lokalne demokratije u multietničkim lokalnim zajednicama“, koju su podržali Zaštitnik građana Republike Srbije, Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti Republike Srbije i Pokrajinski ombudsman AP Vojvodine; regionalni seminari za predstavnike lokalnih samouprava obuhvaćenih projektom; izrada i distribucija flajera i informisanje građana o projektu i institucijama na čije jačanje je usmeren.

Tokom projekta Centar za istraživanje etniciteta je pratio i analizirao stanje u 25 gradova i opština u centralnoj Srbiji u pogledu postojanja i funkcionisanja saveta za međunacionalne odnose i lokalnog zaštitnika građana i na ovom mestu ćemo izneti osnovne nalaze.

Saveti za međunacionalne odnose i lokalni zaštitnik građana u gradovima i opštinama centralne Srbije

MULTIETNIČKE OPŠTINE U JUŽNOJ SRBIJI

Projektom je obuhvaćeno pet opština južne Srbije: Bosilegrad, Bujanovac, Dimitrovgrad, Medveđa i Preševo. U opštinama Bosilegrad, Bujanovac, Dimitrovgrad i Medveđa donete su odluke o osnivanju saveta za međunacionalne odnose, pri čemu su članovi saveta izabrani i savet konstituisan u opštinama Bosilegrad, Dimitrovgrad i Medveđa. Skupština opštine Bujanovac još uvek nije izabrala članove saveta i to je pravdala činjenicom da albanska nacionalna manjina do skoro nije imala svoj nacionalni savet, što je tumačeno kao prepreka da se izaberu članovi saveta za međunacionalne odnose koji predstavljaju albansku nacionalnu manjinu.

Skupština opštine Preševo nije donela odluku o osnivanju saveta za međunacionalne odnose.

Nijedna od ovih opština nije formirala instituciju lokalnog zaštitnika građana i nije pokazala ozbiljniju nameru da je uspostavi. Ipak, statuti opština Bosilegrad i Bujanovac sadrže odredbe o lokalnom zaštitniku građana.

Ovde ćemo najpre ukratko prikazati osnovna svojstva saveta za međunacionalne odnose prema odlukama opština iz ovog regiona, a zatim i odredbe koje se tiču lokalnog zaštitnika građana prema statutima opština Bosilegrad i Bujanovac.

SAVETI ZA MEĐUNACIONALNE ODNOSI

Sastav saveta za međunacionalne odnose

Odluke skupština opština Bosilegrad, Bujanovac i Dimitrovgrad regulišu da u sastav saveta ulaze pripadnici srpskog naroda i nacionalnih manjina sa više od 1% učešća u ukupnom stanovništvu opštine. Prema odluci Skupštine opštine Medveđa u savet ulaze predstavnici svih nacionalnih i etničkih zajednica.

Broj članova saveta za međunacionalne odnose

67

Savet za međunacionalne odnose u Bosilegradu ima šest članova, pri čemu se odlukom ne definiše njihova nacionalna pripadnost. Odlukom Skupštine opštine Bujanovac predviđeno je da u sastav saveta ulazi osam članova, i to četiri pripadnika albanske nacionalne manjine, tri pripadnika srpskog naroda i jedan pripadnik romske nacionalne manjine. Savet u Dimitrovgradu ima šest članova: dva pripadnika bugarske nacionalne manjine, dva pripadnika srpskog naroda i dva pripadnika romske nacionalne manjine. Prema odluci Skupštine opštine Medveđa, savet u ovoj opštini broji sedam članova. Sama odluka ne reguliše etničku strukturu saveta.

Izbor članova saveta za međunacionalne odnose

U svakoj od skupštinskih odluka je predviđeno da članove saveta bira skupština opštine. U odlukama skupština opština Bujanovac i Dimitrovgrad posebno je istaknuto da se biraju većinom glasova ukupnog broja odbornika. U pogledu predlaganja kandidata za članove saveta odluka Skupštine opštine Bosilegrad predviđa da su to istaknuti predstavnici srpskog naroda i nacionalnih manjina, kao i da član saveta ne može biti odbornik. Odredbu o nespojivosti funkcije odbornika i člana saveta sadrže i odluke skupština opština Bujanovac i Dimitrovgrad. Pravo predlaganja kandidata imaju nacionalni saveti i Komisija za statutarna, kadrovska i administrativna pitanja Skupštine opštine (Bosilegrad), nacionalni saveti, Komisija za izbor i imenovanje Skupštine opštine (uz obavezno konsultovanje udruženja i organizacija u lokalnoj zajednici), odbornici Skupštine opštine srpske nacionalnosti (Bujanovac), nacionalni saveti, Odbor za administrativna, mandatno-imunitetska pitanja Skupštine opštine, uz obavezno konsultovanje udruženja i organizacija u lokalnoj zajednici (Dimitrovgrad). Odluka Skupštine opštine Bujanovac postavlja zahtev da predlagač mora predložiti dvostruko više kandidata nego što se bira, pri čemu na listi kandidata mora najmanje polovina biti ženskog pola. Odluka Skupštine opštine Dimitrovgrad je u tom smislu nešto opštija i sadrži zahtev da se prilikom predlaganja kandidata vodi računa o ravnomernoj zastupljenosti polova. Odluka Skupštine opštine Medveđa ne sadrži posebne odredbe o izboru članova saveta, već samo da ih „bira Skupština opštine“.

Mandat članova saveta za međunacionalne odnose

Trajanje mandata članova saveta je regulisano na različite načine, u Bosilegradu iznosi tri godine i teče od trenutka izbora u skupštini opštine, u Bujanovcu je pet godina i teče od trenutka izbora u skupštini opštine, dok je u opštinama Dimitrovgrad i Medveđa vezan za mandat skupštine opštine (u Dimitrovgradu je mandat vezan za mandat skupštine opštine, pri čemu novoizabrana skupština može potvrditi mandat članova saveta koji su izabrani u prethodnom mandatu; u Medveđi je mandat četiri godine, ali je vezan za mandat skupštine jer traje onoliko koliko traje mandat skupštine koja je izabrala članove saveta).

Delokrug rada saveta za međunacionalne odnose

Prema odluci Skupštine opštine Bosilegrad savet razmatra pitanja ostvarivanja, zaštite i unapređenja prava nacionalnih manjina i nacionalne ravnopravnosti u opštini Bosilegrad, a posebno u oblastima: kulture, obrazovanja, informisanja i službene upotrebe jezika i pisama, učestvuje u utvrđivanju opštinskih planova i programa koji su od značaja za ostvarivanje nacionalne ravnopravnosti. Savet promoviše međusobno razumevanje i dobre odnose među svim zajednicama koje žive u opštini Bosilegrad.

68

Odluke skupština opština Bujanovac i Dimitrovgrad su u definisanju delokruga rada ekstenzivne i sadrže široku paletu pitanja kojima se savet može baviti. Savet razmatra pitanja ostvarivanja nacionalne ravnopravnosti, zaštite i unapređenja prava nacionalnih zajednica, posebno u oblastima obrazovanja, informisanja, službene upotrebe jezika i pisma i u oblasti kulture u opštini; analizira pravne akte opštine i razmatra da li postoje povrede manjinskih prava; učestvuje u utvrđivanju opštinskih planova i programa koji su od značaja za ostvarivanje nacionalne ravnopravnosti; prati i razmatra mogućnosti za sticanje obrazovanja na manjinskim jezicima, naročito u predškolskim ustanovama, osnovnim i srednjim školama na teritoriji opštine; analizira da li postoji bilo koji vid nacionalne neravnopravnosti u obrazovnom procesu; prati da li se, kako i pod kojim uslovima ostvaruje pravo na informisanje na maternjem jeziku na lokalnom nivou; prati rad medija i analizira njihov sadržaj sa aspekta mogućeg ugrožavanja kulture tolerancije u lokalnoj sredini; analizira da li se u statutu nalaze odredbe kojima su jezici i pisma nacionalnih manjina uvedeni u službenu upotrebu u opštini i da li je skupština s tim u vezi donela odgovarajuće odluke (posebna pažnja se posvećuje pitanju načina i kvaliteta ostvarivanja prava na službenu upotrebu jezika i pisma); razmatra da li postoje neophodni uslovi za neometan razvoj kulture svih nacionalnih zajednica i adekvatna politika lokalne vlasti kada je u pitanju finansiranje kulturnog stvaralaštva nacionalnih zajednica; razmatra opštinsku odluku o budžetu i daje mišljenje o sredstvima predviđenim za ostvarivanje nacionalne ravnopravnosti i manjinskih prava; prati i razmatra da li su sve nacionalne zajednice ravnopravno zastupljene u organima lokalne samouprave, javnim preduzećima i ustanovama kojima je opština poverila vršenje javnih ovlašćenja; razmatra da li postoji neki vid ekonomske neravnopravnosti na etničkoj osnovi, a posebno razmatra položaj i problem višestruko diskriminisanih grupa; razmatra da li se u opštini poštuju zakonske odredbe o isticanju simbola manjinskih zajednica u opštini; prati da li postoje incidenti na nacionalnoj osnovi koji narušavaju stabilnost međunacionalnih odnosa na teritoriji opštine; preduzima odgovarajuće aktivnosti s ciljem podsticanja međuetničke i međuverške tolerancije i promoviše međusobno razumevanje i dobre odnose među svim zajednicama koje žive u gradu.

Odluka Skupštine opštine Medveđa je po pitanju utvrđivanja delokruga rada saveta veoma štura i reguliše da savet razmatra pitanja ostvarivanja, zaštite i unapređivanja nacionalne ravnopravnosti, u skladu sa zakonom i statutom.

Odluke saveta za međunacionalne odnose

Prema odlukama skupština opština Bosilegrad, Bujanovac i Dimitrovgrad, savet donosi odluke konsenzusom. Skupštinske odluke u Bujanovcu i Dimitrovgradu predviđaju da je savet dužan da se u situacijama kada se oko nekog pitanja ne može postići konsenzus konsultuje sa svim relevantnim organizacijama i institucijama, dok se ne donese odluka. Skupštinska odluka u opštini Medveđa odstupa od zakonske norme i predviđa da savet odluke i zaključke donosi većinom glasova članova koji prisustvuju sednici.

Sve skupštinske odluke predviđaju mogućnost da savet o svojim stavovima i predlozima obaveštava skupštinu opštine, pri čemu skupštinske odluke u Bujanovcu, Dimitrovgradu i Medvedi sadrže obavezu skupštine opštine da se o tim stavovima i mišljenjima izjasni na prvoj narednoj sednici, a najkasnije u roku od 30 dana (Medveđa) od njihovog dostavljanja (Bujanovac i Dimitrovgrad). Skupštinske odluke sadrže i obavezu određenih opštinskih organa da dostavljaju predloge nekih odluka savetu na mišljenje. Ova obaveza odnosi se u Bosilegradu, Bujanovcu i Dimitrovgradu na skupštinu opštine i izvršne organe opštine, a u Medvedi samo na skupštinu opštine. Odluke čije predloge su ovi organi dužni da dostavljaju savetu tiču se „prava, nacionalne ravnopravnosti“ (Bosilegrad, zarez u originalu, nejasno), „nacionalne ravnopravnosti“ (Bujanovac i Dimitrovgrad) i „međunacionalnih i etničkih zajednica“ (Medveđa, nije potpuno jasno). Skupštinska odluka u Bosilegradu predviđa da savet podnosi izveštaj o stanju u oblasti nacionalne ravnopravnosti, međunacionalnih odnosa i ostvarivanju manjinskih prava na teritoriji opštine. Izveštaj sadrži i predloge mera i odluka za ostvarivanje i unapređenje nacionalne ravnopravnosti. U Bujanovcu i Dimitrovgradu savet može da predlaže donošenje odgovarajućih odluka i preduzimanje mera u oblastima iz svog delokruga rada. Kad uoči nedostatke, propuste ili druge probleme u oblasti svoje ingerencije, savet se obraća nadležnim opštinskim i državnim organima i zahteva da oni reaguju u skladu sa svojim ovlašćenjima. Sve skupštinske odluke preuzimaju zakonsku odredbu o pravu saveta da pokrene postupak pred Ustavnim i Vrhovnim (kasacionim) sudom.

69

Unutrašnja organizacija i administrativna podrška

Sve skupštinske odluke nalažu da savet ima predsednika i zamenika predsednika. Njih biraju ili članovi saveta (Bosilegrad, Dimitrovgrad) ili skupština opštine (Bujanovac, Medveđa). Mandat predsednika i zamenika predsednika saveta traje godinu dana, a prihvaćen je i princip rotacije (Bosilegrad, Bujanovac, Medveđa). Predsednik i zamenik ne mogu biti pripadnici iste nacionalne zajednice (Bosilegrad, Bujanovac, Dimitrovgrad). Sednice saveta se sazivaju prema potrebi (Bosilegrad, Medveđa) ili kad to zatraži neko od članova saveta (Bosilegrad). Odluke skupštine Bosilegrada, Bujanovca i Dimitrovgrada predviđaju da savet donosi poseban akt o načinu rada, pri čemu se on označava kao poslovnik (Bosilegrad) ili pravilnik (Bujanovac, Dimitrovgrad). Stručne i administrativno-tehničke poslove za potrebe saveta obavlja nadležna organizaciona jedinica opštinske uprave (Bosilegrad), nadležna organizaciona jedinica opštine (Bujanovac), nadležna organizaciona jedinica opštinske uprave (Dimitrovgrad), odnosno sekretar skupštine opštine i opštinski organ uprave nadležan za skupštinske poslove (Medveđa). Sredstva za rad saveta se obezbeđuju u budžetu opštine (Bosilegrad, u odlukama skupština opština Bujanovac i Dimitrovgrad istaknuto je da je to posebna budžetska stavka), a mogu se obezbeđivati i iz drugih izvora, u skladu sa zakonom (Bosilegrad, Bujanovac, Dimitrovgrad). Odluka skupštine opštine Medveđa ne sadrži odredbu o finansiranju saveta.

LOKALNI ZAŠTITNIK GRAĐANA

Kao što je napred već istaknuto, nijedna od ovih opština nije formirala lokalnog zaštitnika građana. Ipak, statuti opština Bosilegrad i Bujanovac sadrže odredbe o ovom organu.

Statutom opštine Bosilegrad je u čl. 104 ustanovljen zaštitnik građana koji kontroliše poštovanje prava građana, utvrđuje povrede učinjene aktima, radnjama ili nečinjenjem organa uprave, javnih službi, ako se radi o povredi propisa i opštih akata opštine. Statut u čl. 105 reguliše da zaštitnika građana bira skupština opštine i to na predlog predsednika opštine. Za izbor je neophodna većina glasova ukupnog broja odbornika. Regulisanje nadležnosti i ovlašćenja, načina postupanja i izbora i prestanka dužnosti zaštitnika građana statut prenosi na posebnu odluku skupštine opštine.

Statut opštine Bujanovac predviđa mogućnost uspostavljanja opštinskog zaštitnika građana i čl. 94–96 reguliše neka pitanja koja se tiču ovog organa. Zaštitnik građana štiti prava građana od povreda učinjenih od strane opštinske uprave, kao i ustanova i organizacija koja vrše javna ovlašćenja, a čiji je osnivač opština, ali i kontroliše poštovanje prava građana, utvrđuje povrede učinjene aktima, radnjama ili nečinjenjem organa uprave i javnih službi, ako se radi o povredi propisa i opštih akata opštine. Zaštitnika građana bira i razrešava skupština opštine većinom glasova od ukupnog broja odbornika. Uslovi za izbor lica za zaštitnika građana su opšti uslovi za sticanje biračkog prava, diploma pravnog fakulteta, pet godina profesionalnog iskustva na pravnim poslovima koji su od značaja za obavljanje poslova iz nadležnosti zaštitnika građana, visoki moralni i stručni kvaliteti. Pravo predlaganja kandidata za zaštitnika građana imaju predsednik opštine i jedna trećina odbornika. Oni mogu predložiti i razrešenje zaštitnika građana. Mandat zaštitnika građana traje pet godina, a postoji i mogućnost ponovnog izbora. Zaštitnik građana ima pravo da prisustvuje sednici skupštine opštine i njenih radnih tela i da učestvuje u raspravi kad se raspravlja o pitanjima iz njegove nadležnosti. Statut predviđa da zaštitnik građana najmanje jednom godišnje podnosi izveštaj skupštini opštine, kao i da može podnositi vanredne izveštaje. Ovi izveštaji se razmatraju na prvoj narednoj sednici skupštine opštine. Rad zaštitnika građana se finansira iz opštinskog budžeta i drugih izvora u skladu sa zakonom.

MULTIETNIČKE OPŠTINE U SEVEROISTOČNOJ CENTRALNOJ SRBIJI

Projektom je obuhvaćeno osam opština severoistočne centralne Srbije: Boljevac, Bor, Golubac, Kučevo, Majdanpek, Negotin, Petrovac na Mlavi i Žagubica. Osim Golupca, statuti svih navedenih opština sadrže odredbe koje se tiču saveta. Odluke o savetu je donelo pet opština: Boljevac, Bor, Majdanpek, Petrovac na Mlavi i Žagubica. Saveti su formirani u Boru, Petrovcu na Mlavi i Žagubici. Boljevac je imao formiran savet, ali mu je istekao mandat pa nije izabran novi. U Majdanpeku se čekao izbor novog nacionalnog saveta vlaške nacionalne manjine. U Žagubici je formiran novi savet pošto je ranija odluka o izboru članova saveta bila poništena, a iz razloga što prilikom izbora nije konsultovan nacionalni savet vlaške nacionalne manjine.

Ni u jednoj od ovih opština nije formiran lokalni zaštitnik građana iako statuti opština Bor, Majdanpek, Negotin, Petrovac na Mlavi i Žagubica regulišu određena pitanja u vezi sa ovim organom.

SAVETI ZA MEĐUNACIONALNE ODNOSI

Sastav saveta za međunacionalne odnose

U sastav saveta za međunacionalne odnose ulaze: predstavnici srpske i svih nacionalnih i etničkih zajednica sa više od 1% učešća u ukupnom stanovništvu opštine i izuzetno pripadnici romske nacionalne zajednice iako imaju manje od 1% (Boljevac), pripadnici srpskog naroda i nacionalnih manjina (Bor), predstavnici srpskog naroda i nacionalnih manjina sa više od 1% učešća u stanovništvu opštine (Kučevo), predstavnici srpskog naroda i vlaške nacionalne manjine (Majdanpek), srpski narod i „nacionalne manjine Vlaha” (Petrovac na Mlavi), predstavnici srpskog naroda i nacionalnih manjina, u skladu sa zakonom i statutom (Žagubica).

Broj članova saveta za međunacionalne odnose

Savet u Boljevcu ima pet članova (dva predstavnika srpskog naroda, dva predstavnika vlaške nacionalne manjine i jednog predstavnika romske nacionalne manjine), u Boru deset (pet predstavnika srpske nacionalnosti, tri pripadnika vlaške i dva pripadnika romske nacionalne manjine), u Majdanpeku, takođe, deset članova (po pet pripadnika srpske i vlaške nacionalnosti), u Petrovcu na Mlavi šest članova (tri predstavnika srpskog naroda i tri predstavnika vlaške nacionalne manjine) i u Žagubici osam članova (četiri predstavljaju srpski narod, tri vlašku nacionalnu manjinu i jedan romsku nacionalnu manjinu).

71

Izbor članova saveta za međunacionalne odnose

Prema skupštinskoj odluci opštine Boljevac, članove saveta bira Skupština opštine, i to tajnim glasanjem. Pravo predlaganja kandidata ima nacionalni savet nacionalne manjine, a ako nacionalna manjina nema svoj nacionalni savet, onda kandidate predlaže poseban savet za propise i administrativno-mandatna pitanja. Odlukom se ne reguliše ko je ovlašćen da predlaže one članove saveta koji su predstavnici srpskog naroda. Odluka propisuje da lista kandidata sadrži dvostruko više kandidata od broja koji se bira. Član saveta ne može biti odbornik.

Skupštinske odluke opština Bor, Majdanpek i Žagubica su skoro istovetne. One predviđaju da skupština opštine bira predsednika i članove saveta iz reda istaknutih pripadnika srpskog naroda i nacionalnih manjina. Pravo predlaganja kandidata imaju odborničke grupe (za članove iz reda srpskog naroda) i nacionalni saveti ili udruženja nacionalnih manjina ako nemaju formiran nacionalni savet. Predlog kandidata za članove mora sadržati dvostruko više kandidata od broja koji se bira. Skupština opštine odlučuje o listi kandidata u celini, javnim glasanjem, većinom glasova prisutnih odbornika. Pored odredbe da odbornik ne može biti član saveta, odluke ovih opština sadrže i obavezu da jednu trećinu članova saveta moraju činiti nestranačke ličnosti. Odluke skupština opština Bor i Majdanpek sadrže i odredbu da jedna trećina članova saveta mora pripadati manje zastupljenom polu. Odlukom Skupštine opštine Petrovac na Mlavi regulisano je da članove saveta bira skupština opštine, i to među istaknutim pripadnicima srpskog naroda i nacionalnih manjina. Pravo predlaganja kandidata imaju nacionalni saveti nacionalnih manjina i skupštinska Komisija za izbor i imenovanje. I ova odluka sadrži odredbu o nespojivosti funkcija i zabranjuje da odbornik bude član saveta.

Mandat članova saveta za međunacionalne odnose

Mandat članova saveta u Boljevcu i Petrovcu na Mlavi traje tri godine, a u Boru, Majdanpeku i Žagubici pet godina. Mandat teče od trenutka izbora u skupštini opštine. Skupštinske odluke opština Bor, Majdanpek i Žagubica predviđaju mogućnost razrešenja člana saveta. Njega razrešava skupština opštine, na pisani predlog ovlašćenog predlagачa na čiji predlog je imenovan ili najmanje jedne trećine odbornika. Predlog za razrešenje mora da sadrži i predlog za imenovanje novog člana. Član saveta može biti razrešen ukoliko najmanje tri puta uzastopno neopravdano odsustvuje sa sednica saveta, nesavesnim radom onemogućava rad saveta, svojom neaktivnošću ne doprinosi radu saveta ili obavlja dužnost i funkciju koja je nespojiva sa članstvom u savetu.

Delokrug rada saveta za međunacionalne odnose

72

Odredbе o delokrugu rada saveta su skoro identične u svim skupštinskim odlukama. Tako savet razmatra pitanja ostvarivanja, zaštite i unapređivanja nacionalne ravnopravnosti u opštini, a posebno u oblastima kulture, obrazovanja, informisanja i službene upotrebe jezika i pisama i u drugim oblastima društvene delatnosti (Bor, Majdanpek, Žagubica), učestvuje u utvrđivanju opštinskih planova i programa koji su od značaja za ostvarivanje nacionalne ravnopravnosti, predlaže mere za podsticanje nacionalne ravnopravnosti (Boljevac, Petrovac na Mlavi), predlaže izvore, obim i namenu budžetskih sredstava za ostvarivanje nacionalne ravnopravnosti, promoviše međusobno razumevanje i dobre odnose među svim zajednicama koje žive u opštini, obavlja i druge poslove u skladu sa zakonom i ovom odlukom (Bor, Majdanpek, Žagubica).

Odluke saveta za međunacionalne odnose

Sve skupštinske odluke regulišu da se odluke saveta donose konsenzusom. Skupštinske odluke opština Boljevac, Bor, Majdanpek i Žagubica utvrđuju i kvorum za rad koji postoji kad sednici prisustvuje većina od ukupnog broja članova. Skupštinska odluka opštine Petrovac na Mlavi propisuje da se na rad saveta primenjuje Poslovnik o radu Skupštine opštine. Skupštinske odluke svih navedenih opština sadrže odredbu da savet o svojim stavovima i predlozima obaveštava skupštinu opštine, koja je dužna da se o njima izjasni. Rok za izjašnjavanje skupštine opštine je vezan za prvu sednicu (Petrovac na Mlavi), odnosno prvu narednu sednicu, a najkasnije u roku od 30 dana (Boljevac, Bor, Majdanpek, Žagubica). Stavovi i mišljenja saveta moraju biti učinjeni dostupnim javnosti, i to najkasnije 30 dana od dana zauzimanja stava ili davanja mišljenja saveta (Bor, Majdanpek, Žagubica, Petrovac na Mlavi). U svim navedenim opštinama skupština opštine i izvršni organi opštine su dužni da predloge svih odluka koje se tiču „prava nacionalne ravnopravnosti“ prethodno dostave na mišljenje savetu (odluke koriste pojam „pravo nacionalne ravnopravnosti“ koji ne postoji). Takođe, sve odluke sadrže odredbu o pravu saveta da pokrene postupak pred Ustavnim odnosno Vrhovnim sudom Srbije. Savet podnosi godišnji izveštaj o stanju u oblasti nacionalne ravnopravnosti, stanju međunacionalnih odnosa i ostvarivanju manjinskih prava na teritoriji opštine koji sadrži predloge mera i akata za ostvarivanje i unapređenje nacionalne ravnopravnosti. Savet može podnositi i poseban izveštaj.

Unutrašnja organizacija i administrativna podrška

U svim opštinama savet ima predsednika i zamenika predsednika. Međutim, skupštinske odluke na različit način regulišu njihov izbor. Osim u Petrovcu na Mlavi, gde predsednika i zamenika predsednika saveta biraju članovi saveta, u svim drugim opštinama njih bira skupština opštine. Skupštinska odluka opštine Boljevac ne dozvoljava da predsednik i njegov zamenik budu pripadnici iste nacionalne zajednice. Skupštinskim odlukama opština Bor, Majdanpek i Žagubica regulisane su uloge predsednika i zamenika. Predsednik saveta predstavlja savet, zakazuje sednice i njima predsedava, potpisuje akta saveta i obavlja druge poslove u skladu sa odlukom. Zamenik menja predsednika u slučaju njegove odsutnosti ili sprečenosti da obavlja svoju dužnost. Ove odluke propisuju i da predsednik saveta saziva sednice saveta po potrebi, kao i da je dužan da sazove sednicu na predlog najmanje jedne trećine članova saveta. Stručne i administrativno-tehničke poslove za potrebe saveta obezbeđuje opštinska uprava – služba za skupštinske poslove (Boljevac, Petrovac na Mlavi), opštinska uprava (Majdanpek), a savet u Boru i Žagubici ima sekretara koji je diplomirani pravnik zaposlen u opštinskoj upravi – službi za skupštinske poslove. Sredstva za rad saveta obezbeđuju u budžetu opštine, a mogu se obezbeđivati i iz drugih izvora u skladu sa zakonom.

73

LOKALNI ZAŠTITNIK GRAĐANA

Nijedna od opština severoistočne centralne Srbije nije formirala lokalnog zaštitnika građana. Međutim, osim statuta opština Boljevac i Kučevo, koje ne regulišu instituciju lokalnog zaštitnika građana, statuti ostalih šest opština sadrže odredbe koje se tiču ovog organa.

Statuti opština Bor, Golubac i Žagubica detaljnije regulišu lokalnog zaštitnika građana i sadrže skoro istovetne odredbe. Ovi statuti predviđaju mogućnost ustanovljenja lokalnog zaštitnika građana, a u Golupcu i Žagubici on može imati i jednog ili više zamenika. Lokalni zaštitnik građana štiti prava građana od povreda učinjenih od strane opštinske uprave i opštinskih ustanova, organa i organizacija i kontroliše rad opštinske uprave i štiti pravo građana na lokalnu samoupravu, ako je reč o povredi propisa i opštih akata opštine. Statutima je regulisano da lokalni zaštitnik građana prati ostvarivanje ljudskih i manjinskih prava, daje preporuke, prikuplja informacije o primeni propisa iz oblasti ljudskih i manjinskih prava, sastavlja godišnji izveštaj, rešava po predstavkama građana, vrši medijaciju, učestvuje u promociji ljudskih i manjinskih prava kroz obaveštavanje javnosti, organizaciju seminara i savetovanja, inicira i podstiče obrazovanje o ljudskim i manjinskim pravima, inicira pokretanje odgovarajućih postupaka pred nadležnim organima. Statut prepušta da se skupštinskom odlukom posebno regulišu način obraćanja zaštitniku građana i pravila postupanja i njegovog rada. Lokalnog zaštitnika građana bira skupština opštine, većinom glasova ukupnog broja odbornika. Kandidata za lokalnog zaštitnika građana može predložiti najmanje jedna trećina odbornika, a u opštinama Golubac i Žagubica i odbornička grupa. Uslovi koje lice mora da ispunjava da bi moglo da obavlja funkciju lokalnog zaštitnika građana u ovim opštinama su: opšti uslovi za sticanje biračkog prava (državljanstvo, punoletstvo, poslovna sposobnost, prebivalište na teritoriji opštine) i diploma pravnog fakulteta i najmanje pet godina radnog iskustva (u Boru na pravnim poslovima, u Golupcu i Žagubici na poslovima u oblasti zaštite ljudskih prava). Uz to zaštitnik građana mora da uživa moralni integritet, mora biti lice koje nije osuđivano niti se protiv njega vodi krivični postupak i ne može biti član političke partije niti obavljati drugu javni funkciju ili profesionalnu delatnost. Mandat zaštitnika građana traje pet godina, a statuti predviđaju mogućnost ponovnog izbora. Zaštitnik građana može biti razrešen ukoliko bude osuđen za krivično delo na kaznu zatvora, zatim ne obavlja poslove iz svoje nadležnosti na stručan, nepristrasan, nezavisan i savestan način i ukoliko se nalazi na položajima (funkcijama) ili obavlja poslove koji su nespojivi sa funkcijom zaštitnika

građana. Predlog za razrešenje podnosi najmanje jedna trećina odbornika (u Golupcu i Žagubici to može učiniti i odbornička grupa), a o razrešenju odlučuje većina od ukupnog broja odbornika. Statuti regulišu i odnos zaštitnika građana sa skupštinom opštine. Zaštitnik građana dostavlja skupštini opštine godišnji izveštaj, a može dostavljati i vanredne izveštaje koje skupština razmatra na prvoj narednoj sednici. Zaštitnik građana ima pravo da prisustvuje sednicama skupštine i njenih radnih tela i da učestvuje u raspravi kada se raspravlja o pitanjima iz njegove nadležnosti. Sredstva za rad zaštitnika građana se obezbeđuju u budžetu opštine, a mogu se obezbeđivati i iz drugih izvora.

Statut opštine Petrovac na Mlavi ustanovljava zaštitnika građana. Statutom se definiše da on kontroliše poštovanje prava građana, utvrđuje povrede učinjene aktima, radnjama ili nečinjenjem organa opštinske uprave i javnih službi, ako se radi o povredi propisa i opštih akata opštine. O pojavama nezakonitog i nepravilnog rada kojima se povređuju prava i interesi građana, zaštitnik upozorava organe opštinske uprave i javne službe, upućuje im preporuke i kritike i o tome obaveštava skupštinu i opštinsko veće. Statut propisuje dužnost opštinske uprave i javnih službi da zaštitniku građana na njegov zahtev daju podatke i informacije koji su od značaja za vršenje njegovih ovlašćenja. U pogledu izbora zaštitnika građana statut opštine Petrovac na Mlavi predviđa da njega „postavlja“ skupština opštine i da on mora biti iz reda uglednih i politički nepristrasnih ličnosti. Statut pritom prenosi nadležnosti na poseban akt skupštine da reguliše uslove i način izbora. Skupština je takode nadležna da opštim aktom uredi nadležnosti i ovlašćenja, način postupanja i izbora i prestanka dužnosti.

Statuti opština Majdanpek i Negotin predviđaju mogućnost da se ustanovi zaštitnik građana. Statut opštine Majdanpek utvrđuje da zaštitnik građana štiti prava građana od povreda učinjenih od strane opštinske uprave i opštinskih ustanova, organa i organizacija i kontroliše rad opštinske uprave i štiti pravo građana na lokalnu samoupravu, ako je reč o povredi propisa i opštih akata opštine. Statut opštine Negotin sadrži sličnu ali loše formulisano odredbu da zaštitnik građana „kontrolise prava građana“ (?), utvrđuje povrede učinjene aktima, radnjama ili nečinjenjem opštinske uprave i javnih službi, ako se radi o povredi propisa i opštih akata koje donose organi opštine. Istim statutom je regulisano da ga „postavlja“ skupština opštine. Regulisanje nadležnosti, ovlašćenja, načina postupanja, izbora i prestanka dužnosti zaštitnika građana je u oba statuta prepušteno posebnom aktu skupštine.

MULTIETNIČKE JEDINICE LOKALNE SAMOUPRAVE U JUGOZAPADNOJ SRBIJI

Projektom je obuhvaćeno šest jedinica lokalne samouprave u jugozapadnoj Srbiji: Nova Varoš, Novi Pazar, Priboj, Prijepolje, Sjenica i Tutin. Njihovi statuti regulišu neka pitanja u vezi sa savetom za međunacionalne odnose, ali je samo opština Priboj donela odluku o osnivanju saveta i izabrala njegove članove. Nijedna od navedenih opština, kao ni grad Novi Pazar, nisu formirali lokalnog zaštitnika građana. Ipak, osim statuta opštine Nova Varoš svi ostali statuti sadrže odredbe o ovom organu.

SAVETI ZA MEĐUNACIONALNE ODNOS

Sastav saveta za međunacionalne odnose

Statut grada Novog Pazara, kao i statuti opština Nova Varoš, Prijepolje i Sjenica, regulišu odredbu da savet čine predstavnici srpskog naroda i nacionalnih manjina, ali je ne razrađuju. Statuti opština Priboj i Tutin ne sadrže izričitu odredbu ko ulazi u sastav saveta za

međunacionalne odnose. Odlukom o osnivanju saveta u opštini Priboj regulisano je da predstavnike u savetu mogu imati pripadnici srpskog naroda i nacionalnih manjina koji prema poslednjem popisu stanovništva imaju više od 1% učešća u ukupnom stanovništvu opštine Priboj.

Broj članova saveta za međunacionalne odnose

O broju članova saveta se može govoriti jedino na osnovu saveta u Priboju. Ovaj savet ima pet članova, i to dva predstavnika srpskog naroda i po jednog predstavnika bošnjačke, muslimanske i crnogorske nacionalne zajednice.

Izbor članova saveta za međunacionalne odnose

Odredbe o izboru članova saveta sadrže statuti grada Novog Pazara i opštine Sjenica. Prema odredbama ovih statuta, koje su inače identične, članove saveta bira skupština opštine, i to među istaknutim pripadnicima srpskog naroda i nacionalnih manjina. Pravo predlaganja kandidata imaju nacionalni saveti nacionalnih manjina, radno telo skupštine grada (opštine) nadležno za administrativna i kadrovska pitanja, kao i odbornici srpske nacionalnosti. Nacionalni savet nacionalne manjine predlaže kandidate za članove saveta koji su pripadnici te manjine. Nadležno telo skupštine grada predlaže članove koji su pripadnici nacionalne manjine koja nema nacionalni savet, kao i članove koji su pripadnici srpskog naroda, i to u onim slučajevima kada građani srpske nacionalnosti čine većinu ukupnog stanovništva grada (opštine). Odbornici srpske nacionalnosti mogu predlagati članove saveta srpske nacionalnosti u situacijama kada građani srpske nacionalnosti čine bročanu manjinu u ukupnom stanovništvu grada (opštine). Statuti propisuju da lista kandidata mora da sadrži najmanje dvostruko više kandidata od borja koji se bira. Takođe, statuti preuzimaju i zakonsku odredbu da način predlaganja i izbora članova saveta treba da obezbedi ravnomernu zastupljenost predstavnika srpskog naroda i nacionalnih manjina, uz zabranu da bilo ko od njih ima većinu članova saveta. Statuti zabranjuju da član saveta bude odbornik.

75

Po pitanju izbora članova saveta Statut opštine Prijepolje reguliše samo pravo nacionalnih saveta da predlažu članove saveta i obavezu da se prilikom predlaganja i izbora članova saveta obezbedi ravnomerna zastupljenost predstavnika srpskog naroda i nacionalnih manjina i pritom potpuno sledi odgovarajuće odredbe čl. 98 Zakona o lokalnoj samoupravi.

Statut opštine Priboj ne sadrži odredbe o izboru članova saveta, ali je Odlukom o osnivanju saveta propisano da članove saveta bira skupština opštine, i to među istaknutim pripadnicima srpskog naroda i nacionalnih manjina. Pravo predlaganja članova saveta imaju nacionalni saveti nacionalnih manjina, koji predlažu članove pripadnike nacionalne manjine koju predstavljaju, i radno telo skupštine opštine nadležno za administrativno-mandatna pitanja, koje predlaže članove pripadnike nacionalnih manjina koje nemaju nacionalni savet, odnosno pripadnike srpskog naroda.

Statuti opština Nova Varoš i Tutin ne sadrže odredbe o izboru članova saveta.

Mandat članova saveta za međunacionalne odnose

Mandat članova saveta prema Statutu Novog Pazara i Statutu Sjenice traje tri godine i teče od trenutka izbora u skupštini grada (opštine). Mandat članova saveta u Priboju traje do isteka mandata skupštine opštine koja ih je imenovala. Statuti ostalih opština ne sadrže odredbe o trajanju mandata članova saveta.

Delokrug rada saveta za međunacionalne odnose

76

Statuti Novog Pazara, Nove Varoši i Sjenice na identičan način određuju delokrug rada saveta. Prema odredbama ovih statuta, savet razmatra pitanja ostvarivanja, zaštite i unapređivanja nacionalne ravnopravnosti u gradu (opštini), a posebno u oblastima kulture, obrazovanja, informisanja i službene upotrebe jezika i pisma. Pored toga savet učestvuje u utvrđivanju gradskih planova i programa koji su od značaja za ostvarivanje nacionalne ravnopravnosti i predlaže mere za postizanje nacionalne ravnopravnosti. Savet predlaže izvore, obim i namenu budžetskih sredstava za ostvarivanje nacionalne ravnopravnosti. I konačno, savet promoviše međusobno razumevanje i dobre odnose među svim zajednicama koje žive u gradu (opštini). U nešto preformulisanoj obliku sličnu odredbu sadrži i Odluka o osnivanju saveta u opštini Priboj, prema kojoj savet razmatra pitanja ostvarivanja, zaštite i unapređivanja nacionalne ravnopravnosti u opštini Priboj u oblasti obrazovanja, kulture, informisanja, negovanja tradicija, izgrađivanja dobrih međunacionalnih odnosa, uzajamnog poštovanja i tolerancije. Odluka sadrži odredbu koju sadrže i napred navedeni statuti da savet promoviše međusobno razumevanje i dobre odnose među svim zajednicama koje žive u opštini. Statut opštine Prijepolje lakonski preuzima odredbu Zakona o lokalnoj samoupravi i propisuje da savet razmatra pitanja ostvarivanja, zaštite i unapređivanja nacionalne ravnopravnosti u skladu sa zakonom i statutom. Statut opštine Tutin uopšte ne reguliše delokrug rada saveta.

Odluke saveta za međunacionalne odnose

Statuti Novog Pazara, Sjenice i Prijepolja, kao i Odluka o osnivanju saveta u opštini Priboj propisuju da se odluke saveta donose konsenzusom. Svi navedeni akti preuzimaju zakonske odredbe o stavovima i predlozima koje savet upućuje skupštini grada/opštine, o obavezama skupštine i izvršnih organa da predloge svih odluka koje se tiču nacionalne ravnopravnosti dostavljaju na mišljenje savetu, kao i o ovlašćenjima saveta da pokrene postupak pred Ustavnim i Vrhovnim (kasacionim) sudom Srbije. Statutima Novog Pazara i Sjenice dodatno je propisano da je nadležni organ grada (opštine) dužan da obezbedi da stavovi i mišljenja saveta budu dostupni javnosti, i to najkasnije 30 dana od dana zauzimanja stava ili davanja mišljenja. Ovi statuti predviđaju i da se poslovníkom skupštine grada bliže uređuje položaj saveta u postupku donošenja gradskih odluka i drugih pravnih akata (Poslovník Skupštine grada Novog Pazara propisuje da u raspravi o predlogu odluke ili drugog akta koji se tiče nacionalne ravnopravnosti, predsednik, odnosno ovlašćeni predstavnik saveta ima ista prava kao predlagač, odnosno predstavnik predlagača; savet ima pravo da podnese amandman na predlog odluke koja se tiče nacionalne ravnopravnosti). Prema statutima Novog Pazara i Sjenice, savet podnosi skupštini grada (opštine) godišnji izveštaj o stanju u oblasti nacionalne ravnopravnosti, međunacionalnih odnosa i ostvarivanju manjinskih prava na teritoriji grada (opštine). Izveštaj sadrži i predloge mera i odluka za ostvarivanje i unapređenje nacionalne ravnopravnosti. Savet može podneti i poseban izveštaj ako sam proceni da za to postoje naročito važni razlozi ili ako skupština od njega zatraži takav izveštaj.

Unutrašnja organizacija i administrativna podrška

Statuti Novog Pazara i Sjenice ne uređuju unutrašnju organizaciju saveta i propisuju da savet donosi svoj poslovník. Odluka o osnivanju saveta u opštini Priboj predviđa da savet ima predsednika i zamenika predsednika, koje na konstitutivnoj sednici bira iz reda svojih članova. Prema navedenim statutima i odluci, stručne i administrativno-tehničke

poslove za potrebe saveta vrši gradska (opštinska) uprava. Finansiranje saveta regulišu samo dva navedena statuta, prema kojima se sredstva za rad saveta obezbeđuju u budžetu grada (opštine), a mogu se obezbeđivati i iz drugih izvora u skladu sa zakonom. Statuti Nove Varoši, Priboja, Prijepolja i Tutina ne uređuju ova pitanja.

LOKALNI ZAŠTITNIK GRAĐANA

Iako nijedna od jedinica lokalnih samouprava u jugozapadnoj Srbiji koje su obuhvaćene projektom nije formirala lokalnog zaštitnika građana, osim statuta Nove Varoši statuti svih ostalih opština i grada Novog Pazara na određeni način regulišu ovu instituciju. Pri tome su statuti Novog Pazara, Sjenice i Prijepolja nešto detaljniji, dok su odredbe statuta Prijepolja i Tutina načelne.

Statuti Novog Pazara i Sjenice sadrže istovetne odredbe o zaštitniku građana. Ovim statutima se ustanovljava zaštitnik građana koji štiti prava građana od povreda učinjenih od strane gradske/opštinske uprave, kao i ustanova, organa i organizacija koje vrše javna ovlašćenja, čiji osnivač je grad. Zaštitnik građana kontroliše rad gradske/opštinske uprave i štiti pravo građana na lokalnu samoupravu, ako je reč o povredi propisa i opštih akata grada/opštine. Statut reguliše široku paletu nadležnosti zaštitnika građana koji prati ostvarivanje ljudskih i manjinskih prava i daje preporuke za unapređenje ostvarivanja ljudskih i manjinskih prava; prikuplja informacije o primeni zakona i drugih propisa iz oblasti ljudskih prava i prava na lokalnu samoupravu; sastavlja godišnji izveštaj o ostvarivanju ljudskih i manjinskih prava; obaveštava širu javnost o kršenju ljudskih i manjinskih prava; prima i ispituje predstavke koje se odnose na povredu ljudskih i manjinskih prava; posreduje u mirnom rešavanju sporova vezanih za kršenje ljudskih prava; inicira pokretanje odgovarajućih postupaka pred nadležnim organima u slučaju kršenja ljudskih prava; organizuje i učestvuje u organizovanju stručnih sastanaka, savetovanja i kampanja informisanja javnosti o pitanjima značajnim za ostvarivanje ljudskih i manjinskih prava; inicira i podstiče obrazovanje o ljudskim i manjinskim pravima. On može obavljati i druge poslove utvrđene zakonom, statutom i odlukom skupštine grada/opštine. Zaštitnik građana postupa i deluje na osnovu i u okviru Ustava, zakona, potvrđenih međunarodnih ugovora i opšteprihvaćenih pravila međunarodnog prava, kao i statuta grada/opštine. U svom delovanju on se rukovodi principima zakonitosti, nepristrasnosti, nezavisnosti i pravičnosti. Zaštitnika građana bira skupština grada/opštine, većinom od ukupnog broja odbornika. Uslovi koje lice mora da ispunjava da bi moglo biti birano za zaštitnika građana jesu opšti uslova za sticanje biračkog prava (državljanstvo, punoletstvo, poslovna sposobnost, prebivalište na području grada/opštine), najmanje pet godina profesionalnog iskustva na poslovima u oblasti zaštite ljudskih i manjinskih prava, posedovanje moralnog integriteta i činjenica da je reč o licu koje nije osuđivano niti se protiv njega vodi krivični postupak. Zaštitnik građana ne može biti član političke stranke i ne može obavljati nijednu javnu funkciju niti bilo koju profesionalnu delatnost. Pravo predlaganja kandidata za zaštitnika građana imaju odbornička grupa i najmanje trećina odbornika. Zaštitnik građana se bira na period od pet godina i može još jednom biti biran na taj položaj. Skupština grada/opštine može razrešiti dužnosti zaštitnika građana pre isteka mandata ako bude osuđen za krivično delo na kaznu zatvora, ako ne obavlja poslove iz svoje nadležnosti na stručan, nepristrasan, nezavisan i savestan način ili se nalazi na položajima (funkcijama), odnosno obavlja poslove koji su nespojivi sa položajem zaštitnika građana. Predlog za razrešenje može podneti odbornička grupa ili najmanje trećina odbornika. Zaštitnik građana može imati jednog ili više zamenika. Zaštitnik građana ima najmanje jednog zamenika koji je zadužen za oblast manjinskih prava. Statuti određuju i odnos zaštitnika građana i skupštine grada/opštine: zaštitnik građana joj dostavlja redovni godišnji i vanredne izveštaje, o kojima skupština raspravlja na prvoj narednoj sednici; zaštitnik građana ima pravo

da prisustvuje sednicama skupštine grada/opštine i njenih radnih tela, kao i da učestvuje u raspravi kada se rešavaju pitanja iz njegove nadležnosti. Rad zaštitnika građana se finansira iz budžeta grada/opštine, a sredstva za njegov rad se mogu obezbeđivati i iz drugih izvora.

Statut opštine Prijepolje predviđa mogućnost ustanovljenja zaštitnika građana. Zaštitnik građana kontroliše poštovanje prava građana, utvrđuje povrede učinjene aktima, radnjama ili nečinjenjem organa uprave, javnih službi i ustanova, ako se radi o povredi propisa i opštih akata koje donose organi opštine. Pravni okvir delovanja zaštitnika građana, kao i principe kojima se u svom radu rukovodi u Statutu Prijepolja definisani su kao u statutima Novog Pazara i Sjenice. Zaštitnik građana upozorava organe opštinske uprave i javne službe čiji osnivač je opština na pojave njihovog nezakonitog i nepravilnog rada, upućuje im kritike, daje preporuke za rad, inicira pokretanje postupaka za otklanjanje povreda prava i o tome obaveštava javnost. Zaštitnik građana dostavlja izveštaje skupštini opštine, a može prisustvovati njenim sednicama i sednicama njenih radnih tela, uz pravo da učestvuje u raspravi kada su na dnevnom redu pitanja iz njegove nadležnosti. Zaštitnika građana bira skupština opštine većinom od ukupnog broja odbornika. Pravo predlaganja kandidata za zaštitnika građana imaju najmanje jedna trećina odbornika i opštinsko veće. Funkcija zaštitnika građana je nespojiva sa članstvom u političkoj stranci i bilo kojom javnom funkcijom i profesionalnom delatnošću. Mandat zaštitnika građana traje pet godina, a isto lice može još jednom biti birano na tu funkciju. Razlozi za razrešenje zaštitnika građana sa dužnosti su propisani na isti način kao u statutima Novog Pazara i Sjenice (osuda na kaznu zatvora, nesavestan rad, povreda pravila o nespojivosti funkcija). Rad zaštitnika građana se finansira iz opštinskog budžeta ili iz drugih izvora.

Statuti opštine Priboj i Tutin regulišu instituciju zaštitnika građana načelno i bez ulaženja u detalje. Oba statuta predviđaju mogućnost ustanovljenja zaštitnika građana, pri čemu upućuju na posebnu odluku. Statutom opštine Priboj regulisano je da Skupština opštine većinom glasova od ukupnog broja odbornika donosi odluku kojom uređuje ustanovljenje, nadležnost i ovlašćenje, kao i način postupanja, izbora i prestanka dužnosti zaštitnika građana. Statut opštine Tutin propisuje da se odlukom o ustanovljenju zaštitnika građana regulišu njegova nadležnost, prava i obaveze. Takođe, statut opštine Priboj je predvideo mogućnost da se sa drugim susednim opštinama ustanovi zajednički zaštitnik građana.

MULTIETNIČKE JEDINICE LOKALNE SAMOUPRAVE SA ZNAČAJNIM UDELOM ROMSKE POPULACIJE

Projektom su obuhvaćeni grad Vranje i opštine Bela Palanka, Bojnik, Koceljeva, Surdulica i Žitorađa. Savet za međunacionalne odnose su svojim statutima regulisali svi osim opštine Žitorađa. Odluke o osnivanju saveta su doneli Vranje, Bela Palanka, Koceljeva i Surdulica. Skupština opštine Bojnik nije donela posebnu odluku o osnivanju saveta, ali je donela rešenje o izboru njegovih članova. Savet je formiran u Vranju, Koceljevi i Surdulici (u Surdulici mu je istekao mandat i skupština opštine treba da izabere novi savet). Iako u Bojniku postoji odluka o izboru članova, u razgovoru sa predstavnicima opštine rečeno nam je da ne postoji savet, pa situacija u ovoj opštini nije potpuno jasna. U opštini Žitorađa savet nije osnovan.

Što se tiče zaštitnika građana, osim Žitorade, sve ostale jedinice lokalne samouprave su svojim statutima regulisale položaj ovog organa. Skupština grada Vranja donela je i odluku o formiranju zaštitnika građana, a nedavno je i izabrala zaštitnika građana. Nijedna od navedenih opština nije formirala instituciju zaštitnika građana.

SAVETI ZA MEĐUNACIONALNE ODNOSI

Sastav saveta za međunacionalne odnose

Statuti Vranja, Bele Palanke, Bojnika, Koceljeve i Surdulice sadrže samo odrednicu da savet čine predstavnici srpskog naroda i nacionalnih manjina. Odluka o osnivanju saveta u Beloj Palanci preuzima zakonsku odredbu da predstavnike u savetu imaju pripadnici srpskog naroda i nacionalnih manjina sa više od 1% učešća u ukupnom stanovništvu opštine. Skupštinske odluke u Vranju, Koceljevi i Surdulici ne sadrže načelnu odredbu o nacionalnom sastavu saveta. Nacionalni sastav saveta nije regulisan ni rešenjem o izboru članova saveta koje je donela Skupština opštine Bojnik.

Broj članova saveta za međunacionalne odnose

Savet u Vranju ima dvanaest članova od kojih šest predstavljaju pripadnici srpskog naroda, četiri pripadnici romske nacionalne manjine, a po jedan član je iz reda makedonske i bugarske nacionalne manjine. Savet u Koceljevi ima predsednika i šest članova, ali njihova nacionalna pripadnost nije posebno regulisana. U Surdulici savet ima pet članova, ali odlukom nije precizirano koje zajednice oni predstavljaju. Odluka u Beloj Palanci propisuje da savet ima osam članova, a zatim preuzima zakonsku odredbu da ni srpski narod ni nacionalna manjina ne može imati većinu u savetu. Rešenjem o izboru saveta u Bojniku izabrano je pet članova saveta, ali nije naznačeno koje nacionalne zajednice (većinsku odnosno manjinske) oni predstavljaju.

79

Izbor članova saveta za međunacionalne odnose

Sve odluke predviđaju da savet bira skupština grada (opštine). Pravo predlaganja kandidata za članove saveta u Vranju imaju odborničke grupe (koje predlažu predstavnike srpskog naroda), nacionalni saveti, kao i udruženja nacionalnih manjina ili manjinske nevladine organizacije (kada manjina nema nacionalni savet). Odluka Skupštine opštine Bela Palanka propisuje da se članovi saveta biraju na predlog nacionalnih saveta nacionalnih manjina uz obavezno konsultovanje manjinskih udruženja i organizacija u lokalnoj zajednici. Kandidate za članove saveta koji predstavljaju srpski narod ili nacionalnu manjinu koja nema nacionalni savet predlaže skupštinska Komisija za kadrovska i administrativna pitanja, koja je dužna da se konsultuje sa udruženjima i organizacijama u lokalnoj zajednici. Statut opštine Bojnik po pitanju predlaganja kandidata preuzima zakonske odredbe o ravnomernoj nacionalnoj zastupljenosti i pravu nacionalnih saveta da predlažu članove saveta predstavnike dotične nacionalne manjine. Statut opštine Surdulica predviđa da članove saveta pripadnike nacionalne manjine predlažu nacionalni saveti, ako manjina ima nacionalni savet, ili radno telo skupštine opštine nadležno za administrativna i kadrovska pitanja. Ovo radno telo je nadležno i za kandidovanje članova saveta predstavnika srpskog naroda, ako građani srpske nacionalnosti čine većinu ukupnog stanovništva u opštini. Odluka Skupštine grada Vranja propisuje da predlog kandidata za članove saveta sadrži najmanje dvostruko više kandidata od broja koji se bira. Odluka Skupštine opštine Bela Palanka propisuje da predlagač predlaže listu kandidata vodeći računa o ravnomernoj zastupljenosti polova. U Vranju jednu trećinu članova saveta moraju činiti nestranačke ličnosti, a jednu trećinu pripadnici manje zastupljenog pola. Takođe, član saveta u Vranju ne može biti odbornik, a takvu odredbu nalazimo i u Beloj Palanci i Surdulici. Nasuprot tome, odluka Skupštine opštine Koceljeva predviđa da su četiri člana saveta iz reda odbornika, a tri iz reda građana.

Mandat članova saveta za međunacionalne odnose

Mandat članova saveta u Vranju nije posebno regulisan. Mandat članova u Beloj Palanci traje pet godina i teče od trenutka izbora u skupštini opštine, u Bojniku je mandat članova saveta četiri godine, u Koceljevi i Surdulici je mandat članova saveta vezan za mandat skupštine opštine. U Vranju član saveta može biti razrešen dužnosti ako najmanje tri puta uzastopno neopravdano odsustvuje sa sednica saveta, nesavesnim radom onemogućava rad saveta, svojom neaktivnošću ne doprinosi radu SMO, kao i kada prestane osnov po kome je izabran ili ako obavlja funkciju koja je nespojiva sa članstvom u savetu. Predlog za razrešenje mogu podneti predlagači ovlašćeni za predlaganje kandidata za članove saveta, ali i jedna trećina odbornika. Predlog se podnosi u pisanoj formi i sadrži obrazloženje. Mogućnost razrešenja člana saveta postoji i u Koceljevi. Predlog za razrešenje člana saveta može podneti grupa od najmanje tri odbornika. Odluka u Koceljevi izričito propisuje da član saveta može podneti ostavku.

Delokrug rada saveta za međunacionalne odnose

80

Odluka Skupštine grada Vranja propisuje da savet: razmatra pitanja ostvarivanja, zaštite i unapređivanja nacionalne ravnopravnosti, posebno u oblastima kulture, obrazovanja, informisanja i službene upotrebe jezika i pisma; učestvuje u utvrđivanju opštinskih planova i programa koji su od značaja za ostvarivanje nacionalne ravnopravnosti; predlaže izvore, obim i namenu budžetskih sredstava za ostvarivanje nacionalne ravnopravnosti. Ovakva odredba se može naći i u Statutu opštine Surdulica uz dodatak da savet promoviše međusobno razumevanje i dobre odnose među svim zajednicama koje žive u opštini. Statut opštine Bojnik preuzima samo zakonsku odredbu da savet razmatra pitanja ostvarivanja, zaštite i unapređivanja nacionalne ravnopravnosti. Ista odredba se može naći i u skupštinskoj odluci u Koceljevi. Delokrug rada saveta u Beloj Palanci je ekstenzivno regulisan i skupštinska odluka u dvanaest tačaka propisuje koje sve poslove može obavljati savet. Ove odredbe su identične odgovarajućim odredbama u odlukama skupština Bujanovac i Dimitrovgrad, koje su napred u tekstu već navedene, pa ih na ovom mestu nećemo ponavljati.

Odluke saveta za međunacionalne odnose

U Vranju se odluke saveta donose konsenzusom, ali je ova odredba ublažena odredbom da se odluke mogu donositi kad sednici saveta prisustvuje većina od ukupnog broja članova. Statut opštine Bojnik predviđa da se odluke saveta donose konsenzusom članova saveta. I odluka Skupštine opštine Bela Palanka sadrži odredbu o donošenju odluka konsenzusom, ali propisuje i da u slučajevima kada se oko nekog pitanja ne može postići konsenzus savet mora da konsultuje sve relevantne organizacije i institucije kako bi doneo odluku. Odluka Skupštine opštine Koceljeva ne sadrži izričitu odredbu o načinu odlučivanja saveta. Statut opštine Surdulica predviđa konsenzus kao način donošenja odluka saveta. Međutim, odlukom skupštine je propisano da savet radi na sednici kojoj prisustvuje većina članova saveta, a da odluke donosi većinom prisutnih članova.

Svi navedeni statuti odnosno odluke propisuju da savet dostavlja stavove i predloge skupštini koja je dužna da se o njima izjasni, da su skupština i izvršni organi opštine (odluka skupštine u Koceljevi propisuje ovakvu obavezu samo za skupштinu opštine) dužni da predloge odluka koje se tiču nacionalne ravnopravnosti dostavljaju savetu na mišljenje, kao i da savet može pokrenuti postupak pred Ustavnim i Vrhovnim (kasacionim) sudom Srbije. Statutima odnosno odlukama u Vranju, Beloj Palanci i Surdulici propisuje se da savet podnosi skupštini redovni

godišnji izveštaj i da može podnositi i posebne izveštaje. U ovim aktima je predviđena i obaveza da se stavovi saveta učine dostupnim javnosti (Vranje i Surdulica), a u odluci Skupštine Bela Palanka je posebnim članom regulisano pitanje javnosti rada saveta.

Unutrašnja organizacija i administrativna podrška

U Vranju savet ima predsednika, koga bira Skupština grada. Rešenjem o izboru članova saveta u Bojniku skupština opštine je izabrala i predsednika i njegovog zamenika (u rešenju je pored imena dvojice članova naznačeno da obavljaju funkciju predsednika saveta, što je nejasno). Savet u Beloj Palanci ima predsednika i zamenika predsednika. Oni se biraju na predlog članova saveta, na period od godinu dana po principu rotacije (nije izričito propisano ko ih bira). Odluka Skupštine opštine Koceljeva propisuje da predsednik saveta može biti jedino odbornik pripadnik manjine koja prelazi 5% od ukupnog broja stanovnika u opštini. Iz odluke Skupštine opštine Surdulica može se zaključiti da savet ima predsednika, ali se njom ne reguliše način njegovog izbora niti mandat. Odlukom Skupštine opštine Bela Palanka propisano je da predsednik predstavlja savet, saziva i rukovodi sednicama saveta, potpisuje akta i obavlja druge poslove u skladu sa zakonom, statutom i odlukom. Ovom odlukom nije regulisano u kojim slučajevima predsednik saziva sednice saveta. Odluke skupština Vranja i Surdulice regulišu ovo pitanje. Predsednik saveta u Vranju sednice saziva po potrebi ili kad to predloži najmanje jedna trećina članova saveta. Sednicu saveta u Surdulici saziva predsednik saveta, i to po svojoj inicijativi, na inicijativu najmanje jedne trećine članova saveta ili na inicijativu predsednika skupštine. Ako predsednik saveta ne sazove sednicu saveta, nju saziva predsednik skupštine. Ovom odlukom je propisano i da ako predsednik saveta ne prisustvuje sednici saveta, savet bira predsedavajućeg za tu sednicu.

81

Rad saveta u Vranju regulisan je posebnim poslovnikom koji je doneo savet. Odluka Skupštine Bela Palanka predviđa da savet donosi Pravilnik o radu, a u Koceljevi se na rad saveta primenjuje Poslovnik Skupštine opštine.

Administrativnu podršku savetu u Vranju pruža sekretar saveta, koji je zaposleni u gradskoj upravi, u Beloj Palanci nadležna organizaciona jedinica opštinske uprave, a u Surdulici opštinska uprava. Ovo pitanje nije regulisano u Bojniku u Koceljevi.

Rad saveta se finansira iz budžeta, a može se finansirati i iz drugih izvora (Vranje, Bela Palanka, Surdulica). Odluka Skupštine grada Vranja izričito propisuje da članovi saveta dobijaju naknadu za rad u savetu.

LOKALNI ZAŠTITNIK GRAĐANA

Institucija zaštitnika građana je regulisana statutima Vranja, Bojnika, Bele Palanke, Koceljeve i Surdulice. Jedino je u Vranju doneta odluka o osnivanju zaštitnika građana, a u ovom gradu je i izabran zaštitnik građana.

Statuti u različitom obimu regulišu položaj i nadležnosti zaštitnika građana. Statuti Vranja i Bele Palanke sadrže samo jedan član koji se tiče ovih pitanja. Statutom Vranja je predviđeno da se može ustanoviti zaštitnik građana, kao i da on kontroliše poštovanje prava građana, utvrđuje povrede učinjene aktima, radnjama ili nečinjenjem organa gradske uprave i javnih službi u slučajevima povrede propisa i opštih akata organa grada. Detaljnije regulisanje je prepušteno posebnom aktu skupštine. Istovetnu odredbu sadrži i statut Bele Palanke, uz dodatak da se može ustanoviti i zajednički zaštitnik građana za dve ili više opština. Statut opštine Bojnik najpre sadrži član koji je istovetan sa prikazanim odredbama člana Statuta Bele Palanke. Međutim, statut Bojnika reguliše i da zaštitnika građana „postavlja“ skupština opštine. Kandidata

za zaštitnika građana predlaže predsjednik opštine, i to nakon konsultacija sa predstavnicima odborničkih grupa, nadležnog radnog tela skupštine i udruženja građana. Pravo predlaganja kandidata ima i najmanje jedna trećina odbornika. Ovim statutom je regulisano još i to da zaštitnik građana o pojavama nezakonitog i nepravilnog rada kojima se povređuju prava i interesi građana upozorava opštinsku upravu i javne službe, upućuje im preporuke i kritike i o tome obaveštava skupštinu opštine i javnost. Za regulisanje ostalih pitanja od značaja za funkcionisanje zaštitnika građana statut upućuje na posebnu odluku. Interesantno je da statut Bojnika pored termina zaštitnik građana koristi i termin građanski branilac. Statut opštine Koceljeva sadrži veoma slične odredbe kao i napred navedeni statuti. Dodatak je odredba o obavezi opštinske uprave i javnih službi da po zahtevu zaštitnika građana daju podatke od značaja za vršenje njihovih ovlašćenja. U pogledu izbora zaštitnika građana ovaj statut propisuje da ga „postavlja“ skupština opštine iz reda uglednih pravnika. Statut opštine Surdulica najdetaljnije reguliše položaj i nadležnosti zaštitnika građana. Odredbe ovog statuta su istovetne sa odredbama statuta Novog Pazara i statuta Sjenice (osim što ne sadrži odredbu da je najmanje jedan zamenik zaštitnika građana zadužen za oblast manjinskih prava), pa ih zbog nepotrebnog ponavljanja na ovom mestu nećemo posebno isticati.

U Vranju je doneta posebna skupštinska odluka kojom je ustanovljen zaštitnik građana i kojom su regulisana pitanja od značaja za rad i organizaciju ovog organa. Odluka utvrđuje pravni okvir njegovog delovanja, kao i vezanost za principe zakonitosti, nepristrasnosti, nezavisnosti i pravičnosti. Zaštitnik građana za svoj rad odgovara Skupštini grada, pri čemu uživa imunitet za mišljenje i radnje preuzete u okviru delokruga i ovlašćenja. Kandidata za zaštitnika građana predlaže gradonačelnik, a bira ga Skupština grada većinom glasova od ukupnog broja odbornika. Uslovi za izbor su završen pravni fakultet i najmanje 5 godina radnog iskustva u struci, moralni integritet, kao i činjenica da je reč o licu koje nije osuđivano niti se protiv njega vodi krivični postupak. Zaštitnik građana ne može biti član partije niti obavljati drugu javnu funkciju ili profesionalnu delatnost. Mandat zaštitnika građana traje pet godina, a odluka propisuje i mogućnost jednog ponovnog izbora. Mandat mu može isteći i pre vremena na koje je biran ako podnese ostavku ili ga skupština razreši. Predlog za razrešenje mogu podneti gradonačelnik ili jedna trećina odbornika, a razlozi za razrešenje su osuda za krivično delo na kaznu zatvora, nestručno, pristrasno, nesavesno obavljanje poslova, kao i obavljanje druge funkcije. Zaštitnik građana može imati jednog ili više zamenika, stručnu i administrativnu podršku mu pružaju stručna služba ili gradska uprava (posebnom odlukom skupštine formirana je stručna služba zaštitnika građana), a finansira se iz budžeta i drugih izvora. Sedište mu je u Vranju, a odluka omogućava i da se otvore prijemne kancelarije u većim naseljenim mestima na teritoriji grada. Poslovi koje vrši zaštitnik građana su u odluci definisani na isti način kao što to čine statuti Novog Pazara, Sjenice i Surdulice. Postupanje zaštitnika građana u konkretnom slučaju je regulisano u čl. 18–27 Odluke. Ovim članovima propisuje se način pokretanja postupka (podnošenjem zahteva/predstavki građana i po sopstvenoj inicijativi), način podnošenja zahteva za pokretanje postupka i forma zahteva (čl. 19), razlozi za odbacivanje zahteva (čl. 20), pokretanje postupka (čl. 21), prikupljanje podataka, obaveštenja, objašnjenja, uzimanje izjava (čl. 21–24), postupanje ako ne postoji povreda prava, nezakonitost ili nepravilnost – odluka o odbijanju zahteva (čl. 25), postupanje zaštitnika građana kada utvrdi postojanje povrede prava građana (upućuje gradskoj upravi ili javnoj službi kritike, daje preporuke za rad i inicira pokretanje postupka za otklanjanje povrede prava građana); donošenje „Naloga za postupanje” – u slučaju nepostupanja, obaveštavanje skupštine i javnosti, preduzimanje drugih mera (čl. 27). Zaštitnik građana ima pravo da prisustvuje sednicama Skupštine grada i njenih radnih tela i da učestvuje u raspravi po pitanjima iz njegove nadležnosti. U postupku donošenja akta koji se odnosi na ostvarivanje i zaštitu prava građana predlagrač akta je dužan da pribavi mišljenje zaštitnika građana. Ovo mišljenje se obavezno razmatra u postupku usvajanja tog akta. Zaštitnik građana podnosi godišnji izveštaj

Skupštini grada u kome iznosi opštu ocenu o radu gradske uprave i javnih službi sa stanovišta zaštite prava građana, uočene propuste i mere koje predlaže za njihovo otklanjanje. Zaštitnik građana može podnositi i vanredne izveštaje u slučaju sistematskih povreda prava građana od strane Gradske uprave ili javne službe. Skupština razmatra vanredne izveštaje na prvoj narednoj sednici.

Zaključak

83

Najveći broj jedinica lokalnih samouprava koje su obuhvaćene projektom pravno reguliše, bilo statutom bilo posebnom odlukom, savet za međunacionalne odnose. Ipak, situacija u praksi bitno odstupa od usvojene regulative jer još uvek ima gradova/opština koje nisu formirale savet: Bujanovac, Preševo, Golubac, Kučevo, Majdanpek, Negotin, Novi Pazar, Nova Varoš, Prijepolje, Sjenica, Tutin i Žitorađa. Boljevac i Surdulica su imali formirane savete, ali im je istekao mandat i treba da izaberu nove. Situacija u Bojniku je nejasna jer postoji rešenje o izboru članova saveta, ali smo u opštini saznali da nema saveta i da se na dnevnom redu nalazi odluka o formiranju saveta. Jedan deo saveta koji su formirani nije aktivan (Medveda, Petrovac na Mlavi, Priboj, Bela Palanka). Saveti u Boru, Vranju, Dimitrovgradu i Koceljevi pokazuju nameru da budu aktivniji, ali njihovi članovi imaju teškoća da prepoznaju šta je nacionalna ravnopravnost i da ustale rad saveta.

Situacija je u pogledu lokalnih zaštitnika građana još nepovoljnija jer je, i pored postojećeg pravnog okvira za njegovo delovanje, koji postoji u većini lokalnih samouprava, jedino u Vranju doneta odluka o uspostavljanju zaštitnika građana i izabrao lice koje vrši ovu funkciju.

Bez namere da ulazimo u širu društvenu analizu razloga zbog kojih se ove dve institucije do sada nisu mogle utemeljiti u praksi, na ovom mestu ćemo kratko ukazati na nejasnoće koje postoje u Zakonu o lokalnoj samoupravi, koji predstavlja zakonski osnov za formiranje i saveta za međunacionalne odnose (čl. 98) i lokalnog zaštitnika građana (čl. 97) koje u bitnom otežavaju formiranje i efikasno uspostavljanje ovih institucija.

Što se tiče saveta za međunacionalne odnose, prvi problem se ogleda u odsustvu bilo kakve sankcije za slučaj da jedinica lokalne samouprave propusti da uspostavi savet. Prema čl. 98, stav 1 Zakona, savet za međunacionalne odnose se osniva po sili samog zakona, tj. ukoliko je ispunjen demografski uslov iz stava 2 (udeo pripadnika jedne nacionalne manjine u stanovništvu grada/opštine veći od 5%, ili je udeo pripadnika više nacionalnih manjina u stanovništvu grada/opštine veći od 10%) u jedinici lokalne samouprave se na osnovu samog zakona osniva savet. Ipak, bez odluke kojom se regulišu osnovna pitanja funkcionisanja i sastava ovog tela (vidi stav 5) ono se faktički ne može formirati. S obzirom na to da još uvek ima dosta lokalnih samouprava koje nisu formirale savet, a u obavezi su da to učine, postavlja se pitanje kontrole i sankcije za ovo protivpravno ponašanje. Trenutno ne postoji efikasna sankcija za propuštanje da se formira savet, čime je primena jedne zakonske odredbe faktički prepuštena (samo)volji lokalnih vlasti. Ovo značajno slabi moć zakonske odredbe, a dovodi u pitanje i njen pravni karakter s obzirom na to da se u pravnoj teoriji sankcija smatra jednim od osnovnih elemenata pravne norme.

Drugi važan problem odnosi se na nejasno institucionalno pozicioniranje saveta za međunacionalne odnose u institucionalnoj strukturi jedinice lokalne samouprave. Zakon savet određuje kao „samostalno radno telo“ (čl. 98, st. 1) što otvara pitanje o tome čije je savet radno telo (ovo nije regulisano) i, ako je radno telo, kako može biti samostalno jer je u prirodi

radnog tela da bude vezano za organ koji ga formira. S obzirom na to da članove saveta za međunacionalne odnose bira skupština grada/opštine, kao i da su osnovna pitanja o njegovom radu regulisana odlukom lokalne skupštine, u praksi je ovo telo uglavnom pozicionirano kao radno telo skupštine. Ovo, međutim, nije dosledno sprovedeno, jer je princip da u sastav skupštinskih radnih tela ulaze članovi skupštine (poslanici ili odbornici). U nekim gradovima i opštinama u savet za međunacionalne odnose ulaze i odbornici, dok je u nekima ta mogućnost izričito isključena. Ipak, vrlo su retki statuti u kojima je savet za međunacionalne odnose naveden kao jedno od stalnih skupštinskih tela, iako je u praksi tako tretiran. Vezivanje za skupštinu ne sme da zadire u nezavisnost ovog tela. Ideja zakonodavca je bila da formira jedno kolegijalno kontrolno telo koje je nezavisno od uticaja lokalnih organa vlasti. Skupština bira članove ovog tela, odlukom postavlja osnove za njegovo funkcionisanje, a može pružati i administrativnu i finansijsku podršku za njegov rad, ali ga ne treba tretirati kao „redovno“ skupštinsko radno telo. Nejasna zakonska formulacija dovodi do situacije da savet institucionalno „lebdi“, što bitno slabi njegovu efikasnost i moć da utiče na odluke lokalnih organa vlasti.

Jedan od centralnih problema u radu saveta za međunacionalne odnose je nerazumevanje sintagme „nacionalna ravnopravnost“ koji Zakon stavlja u središte aktivnosti saveta, a bez ikakvog preciznijeg određenja (čl. 98, st. 4). U komunikaciji sa predstavnicima lokalnih samouprava i članovima saveta za međunacionalne odnose uvideli smo da se nacionalna ravnopravnost uglavnom vezuje za međuetničke tenzije i sukobe, pa se i uloga saveta ograničava na delovanje u ovakvim situacijama. Često se kao opravdanje za neaktivnost saveta ističe da „nema potrebe za njegovim sastajanjem“ jer su međunacionalni odnosi na „zavidnom nivou“. U komunikaciji sa predstavnicima lokalnih samouprava isticali smo da se nacionalna ravnopravnost odnosi na jednakost u pravima i obavezama i jednakost šansi, te da prilikom vršenja svojih nadležnosti lokalna samouprava mora da vodi računa o potrebama svih građana i svih nacionalnih zajednica. Odluke organa lokalne samouprave ne smeju da favorizuju ili zanemaruju potrebe svojih građana zbog njihove pripadnosti određenoj nacionalnoj zajednici. Naravno moguće je da lokalna samouprava preduzme mere afirmativne akcije kako bi doprinela uspostavljanju nacionalne ravnopravnosti. Ipak, primetno je da predstavnici lokalnih samouprava i članovi saveta nemaju istančan osećaj da identifikuju situacije u kojima je nacionalna ravnopravnost ugrožena.

Zakon u čl. 98, st. 5 reguliše da se odlukom uređuju delokrug, sastav, izbor članova i način rada saveta. Ovde se postavlja pitanje do koje mere lokalna skupština svojom odlukom može da zadire u rad saveta, odnosno koji je nivo njegove samostalnosti. Ovde se vraćamo na problem institucionalnog pozicioniranja saveta. Ukoliko se savet pozicionira kao samostalno telo, onda bi odluka mogla da se odnosi samo na sastav i izbor članova, dok bi savet svojim poslovnikom trebalo da reguliše svoj delokrug i način rada. Ovako kako je predstavljeno više upućuje na savet kao radno telo skupštine. U svakom slučaju, primetna je neaktivnost i nezainteresovanost saveta u pogledu organizacije i načina rada, a retki su saveti koji su doneli svoj poslovnik o radu. To takođe ukazuje na odsustvo svesti (i kod predstavnika lokalne vlasti, ali i kod članova saveta) o samostalnosti saveta. Ovde vredi skrenuti pažnju na još jednu pojavu koja je suprotna samostalnosti jednog tela. Naime, u nekim lokalnim samoupravama skupština bira i predsednika i zamenika saveta, što je suprotno principu samostalnosti u unutrašnjoj organizaciji. Savet treba sam da bira svoje predsedništvo i da bude potpuno samostalan u unutrašnjoj organizaciji.

U praksi su primetne teškoće koje proizilaze iz zakonske odredbe da kandidate za članove saveta koji predstavljaju nacionalnu manjinu predlaže nacionalni savet te nacionalne manjine (čl. 98, st. 7). S obzirom na politizaciju nacionalnih saveta, lokalne vlasti (ako predstavljaju suprotni politički tabor u odnosu na nacionalni savet) izbegavaju da kroz savet za međunacionalne odnose odškrinu vrata za „opstrukciju opozicije“. U većem broju jedinica lokalne samouprave ovo predstavlja jedan od glavnih razloga za neformiranje saveta. S ovim u vezi javlja se i obrnuto pitanje, šta se dešava u onim situacijama u kojima nacionalni savet ne predloži kandidate za članove saveta za međunacionalne odnose. Ovo pitanje nije regulisano zakonom i predstavlja

pravnu prazninu. Čl. 23, st. 2 Zakona o nacionalnim savetima uređuje da se pojedine odluke mogu doneti i bez predloga, odnosno mišljenja nacionalnog saveta, ako ovaj ne dostavi predlog, odnosno mišljenje u roku od 30 dana od dostavljanja zahteva. Međutim, ova odredba se odnosi na akte iz čl. 12–15, čl. 17 i 18, čl. 20–22 Zakona o nacionalnim savetima, koji ne obuhvataju predlaganje članova u savet (ovo je regulisano čl. 10, t. 7 Zakona o nacionalnim savetima). Pravna praznina u Zakonu o lokalnoj samoupravi mogla bi se popuniti izmenom kojom bi se unela odredba slična odredbi čl. 23, st. 2 Zakona o nacionalnim savetima nacionalnih manjina ili primenom principa analogije u popunjavanju pravne praznine. Drugo pitanje se odnosi na ovlašćenog predlagача članova saveta za međunacionalne odnose predstavnika srpskog naroda ili nacionalne manjine koja nema nacionalni savet. I po ovom pitanju Zakon ostavlja pravnu prazninu. U praksi ima slučajeva da ove predstavnike predlažu odgovarajući skupštinski odbori/komisije (Komisija za administrativna pitanja ili Komisija za imenovanja i izbore ili sl.), odborničke grupe, manjinske nevladine organizacije.

Jedno od često isticanih pitanja je i donošenje odluka saveta konsenzusom (čl. 98, st. 8). Donošenje odluka saveta konsenzusom je u duhu ovakvog tela i s obzirom na njegovu ulogu u očuvanju nacionalne ravnopravnosti može se razumeti namera da se odluke ne donose preglasavanjem, jer bi to moglo da isključi (nadglasa) određenu nacionalnu zajednicu. Ovakav način donošenja odluka podstiče dijalog i potrebu da se dolazi do kompromisnih rešenja, koja su prihvatljiva za sve nacionalne zajednice. Međutim, ovakvo rešenje može paralisati rad saveta jer jedan glas protiv blokira odluku. Potreba za dostizanjem konsenzusa dovodi do potrebe za stvaranjem kompromisa koji mogu ublažiti domet odluka saveta. U praksi je primetan problem nerazumevanja načina donošenja odluka konsenzusom jer se često pogrešno smatra da je zahtev za konsenzusom ispunjen ako za odluku glasaju svi *prisutni* članovi saveta. Konsenzus, međutim, pretpostavlja saglasnost *svih* članova jednog kolegijalnog tela. U tom smislu je potrebno razdvojiti kvorum za rad, koji može biti i većinski, i kvorum za odlučivanje, koji je konsenzus. Važno pitanje koje se postavlja odnosi se na situacije kada savet ne donese odluku, tj. kad se za odluku ne izjasne svi članovi saveta. Zakon je ovu situaciju potpuno prečutao, što može blokirati rad saveta. Nije jasno da li savet o ovakvim slučajevima treba da obavesti lokalnu skupštinu da se ona o tome izjasni, ili da se pristupi medijaciji do donošenja odluke, ili da se o istom pitanju ne može odlučivati u određenom vremenskom periodu ili sl. Još jedno praktično pitanje koje se postavlja u vezi sa potrebom da se odluke donose konsenzusom odnosi se na broj članova u savetu. Ako se formira savet sa prevelikim brojem članova (deset ili dvanaest), postavlja se pitanje da li takav savet nije unapred osuđen na neefikasnost. Zahtev za donošenjem odluka konsenzusom navodi na to da treba voditi računa o broju članova saveta tako da ne bude preglomazan ali ipak reprezentativan.

Zakon je u čl. 98, st. 10 predvideo obavezu lokalne skupštine i lokalnih izvršnih organa da savetu dostavljaju na mišljenje predloge odluka koje se tiču nacionalne ravnopravnosti. Ova odredba stvara dosta problema u praksi jer se postavlja pitanje koje odluke se „tiču nacionalne ravnopravnosti“. Po pravilu, lokalni organi u praksi ne dostavljaju savetu predloge odluka na mišljenje uz obrazloženje da nije bilo odluka koje se tiču nacionalne ravnopravnosti. Postavlja se pitanje o tome ko je nadležan da procenjuje koje se odluke tiču nacionalne ravnopravnosti, pa ovde postoji isti problem tumačenja „nacionalne ravnopravnosti“ kao u stavu 4. Važno je da lokalni organi dostavljaju savetu celokupan materijal za sednicu (skupštine ili veća), a da savet sam proceni o kojima od njih će se izjašnjavati (kroz stavove, predloge ili mišljenja). Pozicija saveta nije obavezujuća za lokalne organe, ali je veoma važno da savet umesto reaktivnog postane aktivan, da preuzme inicijativu, a ne samo da odgovara na inicijativu skupštine/veća.

Za razliku od saveta za međunacionalne odnose koji je odgovarajućim zakonom detaljnije regulisan (doduše ne uvek i precizno), institucija lokalnog zaštitnika građana je načelno (i nažalost površno) regulisana uz ostavljanje velikog prostora jedinicama lokalne samouprave za detaljnije regulisanje (vidi čl. 97 Zakona). Za razliku od saveta za međunacionalne odnose,

lokalni zaštitnik građana nije vezan za etnički sastav lokalnog stanovništva i može biti formiran i u etnički homogenim i etnički mešovitim lokalnim sredinama. Druga važna razlika ogleda se u obaveznosti formiranja institucije. Za razliku od saveta za međunacionalne odnose koji se u multietničkim jedinicama lokalne samouprave formira po sili samog zakona, lokalnim samoupravama je ostavljeno pravo da same procene da li će formirati lokalnog zaštitnika građana ili ne. Formiranje saveta za međunacionalne odnose je obaveza, formiranje lokalnog zaštitnika građana je mogućnost. Iako je prepuštanje odluke o osnivanju lokalnog zaštitnika građana lokalnoj zajednici u skladu sa principima lokalne samouprave, u kontekstu nivoa institucionalnog razvoja u Srbiji ova norma ne nalazi široku primenu u praksi. Usled nedovoljne demokratske tradicije, nerazvijene političke kulture i nedovoljnog poznavanja institucije zaštitnika građana (ombudsmana) lokalne samouprave ne prepoznaju značaj ove institucije i instinktivno odbijaju njegovo formiranje kao potencijalnog „kontrolora“. U komunikaciji sa nizom opština nailazili smo na odgovore da opština nema kapaciteta za ovakvu instituciju, da je njeno formiranje nepotrebno s obzirom na veličinu opštine i činjenicu „da se svi znaju“, kao i odgovor da bi formirali zaštitnika građana ako bi to zakon izričito zahtevao. S obzirom na ostavljenu mogućnost, lokalni zaštitnik građana nije visoko rangiran na listi prioriteta i često mu se odriče sposobnost da doprinosi rešavanju problema građana koji su prevashodno materijalne prirode. Zakonom je ostavljena mogućnost da dve ili više jedinica lokalne samouprave mogu ustanoviti zajedničkog zaštitnika građana (čl. 97, st. 2), što može biti interesantno rešenje za manje, geografski bliske opštine, ali do sada nije primenjivano u praksi.

Zorka RAŠKOVIĆ

87

LOBIRANJE KAO MEHANIZAM ZA USPOSTAVLJANJE SMO I LOKALNOG OMBUDSMANA

*Lobiranje kao mehanizam za
uspostavljanje SMO i lokalnog
ombudsmana iz ugla tima za lobiranje*

Kroz projekat „Jačanje lokalne demokratije i građanske participacije u multietničkim opštinama u centralnoj Srbiji“ uspostavljen je mehanizam za eksterno lobiranje donosioca odluka u multietničkim opštinama centralne Srbije kako bi se pokrenuo proces uspostavljanja institucije lokalnog ombudsmana i formiranja saveta za međunacionalne odnose ili kako bi se unapredio njihov rad u zajednicama u kojima ta tela postoje.

Timovi za lobiranje, sastavljeni od stručnjaka iz oblasti pravnog sistema, ljudskih prava i razvoja lokalnih zajednica, kombinovali su više tehnika lobiranja, među kojima su najdominantniji bili direktni razgovori sa donosiocima odluka i grupni, međuopštinski skupovi.

Direktni, neposredni sastanci u opštinama, najčešće su uključivali 2–3 nosioca javnih funkcija i ovlašćenja i tim za lobiranje, a međuopštinski skupovi su imali karatker okruglih

stolova sa elementima seminara. Na njima su, pored predstavnika opština i relevantnih lokalnih aktera, učestvovali timovi stručnjaka i „praktičara“ iz drugih sredina, nacionalnih i pokrajinskih institucija za zaštitu prava građana i predstavnici nevladinih organizacija aktivni na polju razvoja sistema lokalnih samouprava.

Na bazi neposrednog iskustva timova za lobiranje, identifikovani su sledeći elementi koji mogu poslužiti kao okvir za buduće aktivnosti istog ili sličnog karaktera:

- Lobiranje u lokalnim zajednicama za promenu lokalnih politika ili aktuelnih praksi shvatiti kao *proces*, a ne kao jednokratnu ad hoc aktivnost i stoga je važno, u okviru datih resursa, planirati aktivnosti i „vršiti pritisak“ u kontinuitetu.
- Proces lobiranja je po pravilu dugotrajan i često neizvestan, ali se svakako moraju postaviti i *vremenski okviri* za njegovo trajanje, a u skladu sa procenom stanja (temom za koju se lobira i kontekstom u zajednici). Tih vremenskih ograničenja moraju biti svesni timovi za lobiranje, ali i donosioci odluka, kao glavne „mete“.
- Lobiranje treba da se zasniva na *pravima*, a ne na potrebama (što je često greška), odnosno u lobiranju se polazi od činjenice da građani imaju prava i da su ta prava ostvariva u praksi (uvek je važno pripremiti za sastanke informacije o zakonskom osnovu za formiranje SMO i uspostavljanje institucije ombudsmana, kao i primere dobrih rešenja u drugim opštinama).
- Proces lobiranja se mora pažljivo planirati, baš kao i svaka druga ciljana aktivnost. Idealno je napraviti *inicijalni plan za lobiranje*, koji se nužno zasniva na poznavanju strukture, funkcije i prirode sistema lokalne samouprave u koji se ulazi. Prilično je jasno i podrazumeva se da lobi timovi *poznaju formalne opštinske strukture i njihove funkcije*, ali je važno imati na umu da pored formalnih aspekata postoje *neformalni procesi*, koji na svim nivoima vlasti utiču na odlučivanje. Ovi neformalni procesi u kombinaciji sa jakim uticajem i interesima pojedinaca često imaju vrlo jak uticaj i presudan značaj.
- Važno je dobro proučiti lokalni kontekst i proceniti kakav i koliki „**politički prostor**“ postoji za predmet (temu) našeg lobiranja. U odnosu na to praviti lokalnu „mapu moći“ i iz nje identifikovati „mete“. Pre ulaska u lokalnu samoupravu važno je imati procenu koliko će biti lako/teško obezbediti podršku.
- „**Mete**“ ili **ciljanu publiku** primarno čine osobe koje imaju ovlašćenja donošenja odluka, ali se, pored njih, mora identifikovati i sekundarna ciljana publika – osobe i institucije koje imaju uticaj na donosiocima odluka. Kanali komunikacije sa predstavnicima obe grupe moraju biti otvoreni i osmišljenji u skladu sa specifičnostima svake od njih.
- **Razumeti dobro „mete“**, sagledati temu iz njihove perspektive, prepoznati šta bi ih moglo motivisati, videti koji su njihovi interesi, politički, birokratski, prepoznati njihove jake i slabe tačke i videti da li se može/treba napraviti neka vrsta pritiska na njih. Od izuzetne važnosti je stvaranje **sistema šire podrške** u lokalnoj sredini. Što je broj aktera koji podržavaju temu veći, veće su šanse za uspeh. Zato je važno koristiti informacione kanale u lokalnoj zajednici i pre nego što dođe do formalnih sastanaka sa „metama“. Poželjno je npr. iskoristiti i mogućnosti koje pružaju lokalni mediji (najčešće vrlo željni svežih tema i lica) i kreirati okvir za lobiranje.
- Predstavljajući temu lobiranja (formiranje SMO ili njegovo bolje funkcionisanje...) važno je istaći šta se događa u okruženju, zašto je tema važna, koje je *političko rešenje*. Istovremeno je važno imati realnu sliku o tome sa kojim se drugim problemima suočava lokalna vlast i gde je „naša tema“ na listi njihovih prioriteta.
- Važno je istaći i *kredibilitet organizacije koja lobira*, dugogodišnje iskustvo u vezi sa temom međunacionalnih odnosa bilo bi presudno za prihvatanje saradnje. Pripremiti „istorijat“ bavljenja temom, dosadašnje uspehe i rezultate. Ukoliko su lobisti istaknuti naučni radnici ili praktičari, naglasiti i to, naravno, sve to u nenametljivom, ali samopouzdanom stilu.
- Uvek je poželjno kombinovati različite pristupe, a od tehnika lobiranja najdelotvornijim su se

pokazali sastanci licem u lice. Tim za lobiranje treba uvek da čine minimalno dve ili tri osobe, koje među sobom treba da imaju jasan plan ko otvara i zatvara sastanak i predstavlja temu, ko pažljivo prati smer diskusije i vraća je na glavnu temu, ko obezbeđuje stručno znanje, argumentaciju, daje informacije, ko „pakuje“ sadržaj na kraju, odnosno ponavlja/precizira postignuti dogovor. (Uvek nastojati **precizno utvrditi šta treba da se desi nakon sastanka** i u kom roku).

- Posle sastanka u lokalnoj samoupravi obavezno poslati pismo glavnoj osobi na sastanku („primarnoj meti“) i kopirati za ostale učesnike sastanka. U pismu zahvaliti na odvojenom vremenu za sastanak, ponoviti u jasnim i kratkim navodima dogovor koji je postignut tokom sastanka i ponuditi dalji, dodatni sadržaj saradnje (seminar, stručnu pomoć, kontakte, materijale...) na uspostavljanju SMO ili institucije zaštitnika građana.

Vredno je imati na umu da je svako lobiranje za promene bilo koje vrste često iscrpljujući proces. Ako se on bude vodio u atmosferi u kojoj su „lobisti“ pozitivni i prijatni, fokusirani i mirni uprkos neslaganjima i mogućim sukobima stavova, sa razvijenim veštinama komunikacije i pregovaranja, šanse za uspeh su mnogo veće.

- Projektni tim za lobiranje iza sebe može ostaviti uspešan ili manje uspešan trag, ali nezavisno od ishoda ne bi trebalo izaći iz lokalne zajednice zatvorivši vrata za sobom. Razvijanje i održavanje *odnosa* i *lokalnih potpornih mreža* garancija su uspeha na duže staze.

Lobiranje kao mehanizam za uspostavljanje SMO i lokalnog ombudsmana iz ugla lokalnih aktera

Mišljenja i preporuke o projektu, pa i o njegovoj nosećoj komponenti – lobiranju, prikupljeni su putem upitnika od učesnika u procesu – predstavnika lokalnih samouprava. Ukupno 35 osoba, uglavnom nosilaca javnih funkcija u opštinama centralne Srbije, dalo je svoj doprinos proceni značaja projekta i elaboriranju forme podrške koja im je pružana.

Rezultati evaluacija aktivnosti ERC usmerenih ka jačanju lokalne demokratije i građanske participacije u multietničkim opštinama u centralnoj Srbiji ukazuju na to da predstavnici lokalnih samouprava visoko vrednuju napore ERC i predlažu nastavak projektnih aktivnosti u istoj ili blago modifikovanoj formi (uključiti direktan rad sa članovima SMO). S druge strane, polovina učesnika izjavljuje da im nije dovoljno jasna celovita svrha projekta, što ukazuje na potrebu da se u ovakvim i sličnim projektima poveća opšta vidljivost projekta i dugoročnih ciljeva u demokratizaciji društva kojima on doprinosi.

Od projektnih aktivnosti jednako dobro se vrednuje direktan rad na terenu (sastanci i konsultacije sa predstavnicima lokalnih samouprava), kao i međuopštinski sastanci, organizovani okrugli stolovi i seminari. Ovo navodi na zaključak da je najbolje kombinovati metode rada sa predstavnicima lokalnih samouprava i ne osloniti se na jednu, već dobro izbalansirati različite tehnike.

Projektom je bila predviđena priprema i distribucija informativno-edukativnog materijala o predmetu lobiranja. Iako je kvalitet projekta dobro ocenjen, njegov značaj za zajednicu je vrlo nisko vrednovan. Samo dva učesnika su izdvojila „priprema, izrada i distribucija štampanog materijala“ kao vrlo korisnu za njihov budući rad u zajednici. Ovakvi odgovori upućuju

na zaključak da se kod nas još uvek mnogo više ceni živa reč u odnosu na mogućnosti samoučenja i to bi trebalo imati na umu pri budućim planiranjima ovakvih ili sličnih projekata.

Preporuke za nastavak projekta na način na koji je realizovan dalo je preko 80% ispitanika, a ostalih 20 % takođe podržavaju nastavak projekta, s tim da se proširi njegov obim i obuhvate se i druge zainteresovane strane, a ne samo donosioci odluka. Sugerisan je i direktan rad sa članovima saveta u cilju njihovog osposobljavanja za vršenje funkcije koja im je data. Nijedan ispitanik nije odabrao opciju „nema potrebe za nastavkom projekta“, što ukazuje na to da su korisnici prepoznali projekat kao vrlo važan, a njegov pristup kao delotvoran. Mogućnost da se uči kroz razmenu iskustava sa drugim opštinama je vrlo visoko vrednovana od većine ispitanika. Preporuka je da se u maksimalnoj meri uključuju aktivnosti razmene iskustava među predstavnicima opština, jer se „proverena priča“ najbolje prihvata.

Na pitanje u kojoj meri je institucija Zaštitnika građana važna za kreiranje politika u lokalnoj samoupravi najveći broj učesnika se odlučio za odgovor da je ova institucija veoma važna za kreiranje politika (72%), a 18% učesnika smatra da je srednje važna, dok 10% smatra da je važnost institucije Zaštitnika građana minimalna u oblasti kreiranja lokalnih politika.

Pri oceni značaja Saveta za međunacionalne odnose, učesnici prepoznaju njegovu važnost, ali se njihov rad ne vrednuje dovoljno („postoje samo na papiru; prosečno; ne izdavaju se od drugih sličnih radnih tela“).

Gorenavedeno ukazuje na to da je potrebno sprovoditi dodatne aktivnosti jačanja kapaciteta SMO (procenjujemo i drugih sličnih radnih tela), ali i službi koje treba da podržavaju njihov rad kako bi se ostvarila njihova puna funkcija.

Nedostatak finansijskih sredstava se često navodi kao jedan od primarnih razloga za nepostojanje institucije ombudsmana, mada slede ocene o nedostatku političke volje, stranačkim interesima kao dominantnim, nedostatku znanja i razumevanja uloge i slično. S tim u vezi, preporučuje se usmeravanje opština na postavljanje prioriteta i jačanje opšte demokratske kulture, što svakako nije jednostavan ni brz proces.

Na pitanje: „Kako vi lično, sa aspekta pozicije koju imate u lokalnoj samoupravi, možete doprineti boljem funkcionisanju saveta za međunacionalne odnose ili kancelarije Zaštitnika građana?“, preko 70% ispitanika nije dalo nikakav odgovor. Ostali učesnici su dali odgovore opšteg, deklarativnog tipa („lični angažman na realizaciji svega što je vezano za ovu problematiku; zalaganje da se formira Savet i otvori Kancelarija zaštitnika građana; noramtivno regulisanje i sl...“). Samo nekoliko učesnika je jasno prepoznalo svoju odgovornost.

Ovi odgovori ispitanika, mahom lidera u svojim lokalnim zajednicama, upućuju na zaključak da oni u najvećem broju slučajeva još ne vide jasno svoju ulogu ili odgovornost u vezi sa formiranjem i funkcionisanjem SMO i institucije Zaštitnika građana. Drugi prostor za zaključivanje je donosi pitanje o tome da li je ključan nedostatak motivacije za lično angažovanje i šta bi se na tom polju moglo uraditi. Nesporno je da ovaj problem prevazilazi mandat jednog projekta kao što je ovaj i izlazi iz okvira teme lobiranja.

Sumarno gledano, učesnici projekta, uglavnom noseći akteri vlasti u opštinama, glavnom smetnjom za formiranje i uspešno funkcionisanje SMO smatraju visoku politizaciju društva i usko partijske interese, što može voditi zaključku da su kontekst i politička i društvena klima i dalje nepovoljni, a da nedostaje snage da se oni menjaju tamo gde se njihovi nedostaci i najviše osećaju – na lokalnom nivou.

Prilozi

91

Deklaracija

o razvoju lokalne demokratije u multietničkim lokalnim zajednicama

92

Razvoj demokratije, stabilnosti i puno i dosledno poštovanje ljudskih i manjinskih prava u lokalnim zajednicama i podsticanje aktivne uloge građana u procesu donošenja odluka od značaja su za njihov život, dostojanstvo, napredak i sreću.

Multietničnost je vrednost koja se ispoljava u uslovima zdravih društvenih odnosa, poverenja, razumevanja i poštovanja. Institucionalna i pravna podrška ovim osnovnim ljudskim potrebama jasan je pokazatelj opredeljenja lokalne zajednice da otklanja prepreke koje život ljudi čine manje dostojanstvenim i stvara uslove za vladavinu prava i razuma.

Razvoj demokratije u multietničkim lokalnim zajednicama jedan je od osnovnih uslova regionalne bezbednosti, društvenog i privrednog razvoja i zaštite i unapređenja ljudskih i manjinskih prava.

Aktivan i delotvoran uticaj građana na uobličavanje i sprovođenje lokalne politike i njeno sprovođenje doprinosi socijalnoj koheziji, ljudskoj sigurnosti i jačanju društvene odgovornosti i solidarnosti.

Zaštita i unapređenje ljudskih i manjinskih prava u lokalnim zajednicama su suštinski mehanizmi razvoja društva i čvrst garant ostvarivanja univerzalnih sloboda i prava.

Ljudska i manjinska prava za građane nisu apstraktan pojam i samo dosledno zalaganje za njihovo ostvarivanje i zaštitu doprinosi jačanju poverenja građana u lokalne vlasti i jača osećaje sigurnosti i ličnog dostojanstva.

Podržavajući Deklaraciju potpisnici se saglašavaju:

Lokalne vlasti su obavezne da primenjuju Ustavom i zakonom ustanovljen sistem zaštite ljudskih i manjinskih prava i stvaraju uslove za njegovo unapređenje u lokalnim zajednicama.

Ustanovljavanje instrumenata i mehanizama za zaštitu ljudskih i manjinskih prava na lokalnom nivou i stvaranje uslova za njihov nezavisan i nesmetan rad je osnova razvoja lokalne demokratije i jasan pokazatelj odnosa lokalnih vlasti prema potrebama građana.

Građani izabrani ili postavljeni da obavljaju dužnosti zaštite ljudskih i manjinskih prava u lokalnim zajednicama ili da kontrolišu i nadziru rad lokalnih samouprava u vezi sa sprovođenjem ljudskih i manjinskih prava moraju da budu svesni časti i poverenja koje su im sugrađani ukazali i odgovornosti koju imaju preuzimajući ove obaveze. Njihove procene, odluke, stavovi, mišljenja i konkretne aktivnosti treba da doprinesu unapređenju kulture i prakse ljudskih prava, ali i rešavanju konkretnih životnih situacija u kojima su građanima ljudska ili manjinska prava ugrožena ili su pretrpeli bilo koji oblik diskriminacije.

Podrška radu radnih tela i nezavisnih lokalnih organa zaduženih za zaštitu ljudskih i manjinskih prava je neophodna i građani i šira društvena zajednica očekuju od Zaštitnika građana Republike Srbije, Poverenika za informacije od javnog značaja, Poverenika za zaštitu ravnopravnosti, Pokrajinskog ombudsmana AP Vojvodine i drugih nezavisnih organa u Republici Srbiji koji su zaduženi za zaštitu i unapređenje ljudskih i manjinskih prava da doprinesu jačanju kapaciteta lokalnih samouprava u vezi sa zaštitom, ostvarivanjem i unapređenjem ljudskih i manjinskih prava.

STANJE U MULTIETNIČKIM GRADOVIMA/OPŠTINAMA U CENTRALNOJ SRBIJI

Jedinica lokalne samouprave	Stanovnika	Pripadnika nacionalnih manjina	%	SMO	Lokalni zaštitnik građana
Bela Palanka	14.381	1.272	8,85	X	–
Bojnik	13.118	1.391	10,60	X	–
Boljevac	15.849	4.663	29,42	X	–
Bor	55.817	12.758	22,86	X	–
Bosilegrad	9.931	7.378	74,29	X	–
Bujanovac	43.302	27.656	63,87	–	–
Dimitrovgrad	11.748	6.433	54,76	X	–
Golubac	9.913	1.051	10,60	–	–
Koceljeva	15.636	875	5,60	X	–
Kučevo	18.808	5.476	29,12	X	–
Majdanpek	23.703	3.145	13,27	X	–
Medveđa	10.760	2.951	27,43	X	–
Negotin	43.418	3.877	8,93	X	–
Nova Varoš	19.982	1.680	8,41	–	–
Novi Pazar	85.996	67.612	78,62	–	–
Petrovac na Mlavi	34.511	4.324	12,53	X	–
Preševo	34.904	31.487	90,21	–	–
Priboj	30.377	7.187	23,66	X	–
Prijepolje	41.188	17.221	41,81	–	–
Sjenica	27.970	21.232	75,91	–	–
Surdulica	22.190	3.306	14,90	X	–
Tutin	30.054	28.605	95,18	–	–
Vranje	87.288	5.436	6,23	X	X
Žagubica	14.823	3.378	22,79	X	–
Žitorađa	18.207	1.171	6,43	–	–

Izvor: Centar za istraživanje etniciteta, 2010.

CIP - Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд

342.724/.725(497.11)
323.15(497.11)
351.941(497.11)
352.075.7:323.1(497.11)

SAVET za međunacionalne odnose i lokalni
zaštitnik građana u multietničkim sredinama /
[urednik Petar Teofilović]. - Beograd :
Centar za istraživanje entiteta = Ethnicity
Research Centar, 2011 (Niš : Grafika Galeb).
- 93 str. ; 24 cm

Tiraž 500. - Str. 4-5: Predgovor / Ljubica
Đorđević, Petar Teofilović. - Napomene i
bibliografske reference uz tekst.

ISBN 978-86-84481-07-0

a) Националне мањине - Заштита - Србија
b) Мултикултурализам - Србија c) Омбудсман
- Србија d) Општински савети за
међунационалне односе - Србија
COBISS.SR-ID 181393676



Izdavanje ove publikacije omogućila je Američka agencija za međunarodni razvoj (USAID) kroz program „Inicijativa javnog zagovaranja građanskog društva“ kojim rukovodi Institut za održive zajednice (ISC). Stavovi izneti u ovoj publikaciji predstavljaju stavove autora i nužno ne izražavaju stavove ISC-a, USAID-a ili Vlade SAD-a.